UCLG
CGLU

Tercer Informe Mundial sobre la Descentralización y la democracia Local
GOLD III

El acceso a los servicios básicos y el proceso de urbanización mundial









GOLD III 2013









THOMSON REUTERS
ARANZADI

EL ACCESO A LOS SERVICIOS BÁSICOS Y EL PROCESO DE URBANIZACIÓN MUNDIAL

EL ACCESO A LOS SERVICIOS BÁSICOS Y EL PROCESO DE URBANIZACIÓN MUNDIAL

Tercer Informe Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos sobre la Descentralización y la Democracia Local

GOLD III

THOMSON REUTERS
ARANZADI

Primera edición, 2014

Advertencia:

«Los términos empleados relativos a la situación jurídica de cualquier país, territorio, ciudad o área, o sobre sus autoridades, o sobre sus fronteras o límites, o relacionados con su sistema económico o nivel de desarrollo no reflejan necesariamente la visión de todos los miembros de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Los análisis, conclusiones y recomendaciones de este informe no reflejan la opinión de todos los miembros de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos».



Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera de la Unión Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de CGLU y en ningún caso debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.

Fotos de la tapa: Naciones Unidas, la Liga Nacional de Ciudades (EE.UU.),
End User, Christian Senger, Geoffrey Whiteway
Copyright© 2013
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
Cités et Gouvernements Locaux Unis
United Cities and Local Governments
Avinyó 15
08002 Barcelona
www.uclg.org
Derechos reservados

El editor no se hace responsable de las opiniones recogidas, ni de las manifestaciones y los comentarios vertidos por los autores. La presente obra recoge exclusivamente la opinión de su autor como manifestación de su derecho de libertad de expresión.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 45).

Thomson Reuters y el logotipo de Thomson Reuters son marcas de Thomson Reuters

Aranzadi es una marca de Thomson Reuters (Legal) Limited

© 2014 [Thomson Reuters (Legal) Limited / Ciudades y Gobiernos Locales Unidos]
Editorial Aranzadi, SA
Camino de Galar, 15
31190 Cizur Menor (Navarra)
ISBN: 978-84-9059-305-9
Depósito Legal: NA 452/2014
Fotocomposición: Editorial Aranzadi, SA
Impresión: Rodona Industria Gráfica, SL
Polígono Agustinos, Calle A, Nave D-11
31013 Pamplona

ÍNDICE

Página

Prefacio 9

Comité editorial 11

Créditos 13

Siglas y acrónimos 17

1. Introducción 25
2. África 39
3. América del Norte 93
4. América Latina 133
5. Asia-Pacífico 181
6. Eurasia 237
7. Europa 283
8. Oriente Medio y Asia Occidental 353
9. Conclusión: tendencias mundiales en la prestación de servicios básicos 399
10. Recomendaciones 441

Apéndices 447

– Apéndice 1. Algunas observaciones sobre la gobernanza y el financiamiento de los servicios urbanos básicos 449
– Apéndice 2. El suministro de servicios básicos en las metrópolis 469

Anexos 523

PREFACIO



Kadir TOPBAŞ
Alcalde de Estambul,
Presidente de CGLU

Como Presidente de CGLU, acojo con agrado la publicación del Tercer Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local (GOLD III). Con este informe que aborda la prestación de servicios básicos a nivel local, se cumple con el compromiso asumido por CGLU de presentar cada tres años un análisis sobre el estado de la democracia local y de la descentralización en el mundo. Como miembro del Grupo de Alto Nivel de Personalidades Eminentes sobre la Agenda Post-2015 para el Desarrollo, designado por el Secretario General de la ONU, estoy convencido que GOLD III hará una importante contribución al debate sobre los Objetivos del Milenio, la Agenda de Desarrollo post-2015 y la Agenda Urbana de Hábitat III.

Los servicios básicos son esenciales para la preservación de la vida y la dignidad humana, pero también para apoyar el crecimiento económico y la equidad social. «Dar prioridad a los seres humanos» significa brindarles servicios básicos de calidad. En este sentido, GOLD III debe ser entendido como una llamada a la acción.

El informe indica claramente que, si bien se ha avanzado en el acceso y la calidad de los servicios, aún estamos lejos de cubrir la totalidad de las necesidades existentes. Los niveles de acceso son particularmente bajos en las ciudades de algunos países de África Sub-sahariana y de Asia del Sur. La rápida urbanización, los cambios demográficos y ambientales exacerban los desafíos y plantean nuevos retos que requieren un aumento significativo de la inversión en infraestructuras básicas. La población urbana del mundo aumentará alrededor de 1,4 mil millones de personas en el curso de los próximos 20 o 30 años. Estos nuevos residentes urbanos necesitarán acceso al agua potable, al saneamiento, a la vivienda, a la recogida de residuos, al transporte y a la electricidad. Ya hay cerca de mil millones de habitantes de barrios marginales que no tienen acceso o tienen un acceso limitado a estos servicios básicos. No responder a estos desafíos tendría graves repercusiones en las condiciones de vida, la sostenibilidad ambiental y el desarrollo económico de nuestras sociedades.

GOLD III quiere ser una advertencia y proponer alternativas. Los gobiernos locales, por ser el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía, pueden facilitar el acceso universal a servicios básicos de calidad. Como se muestra en este informe, existe una fuerte correlación positiva entre la mejora de los servicios básicos y la participación de los gobiernos locales en su gestión. Pero para responder a los retos planteados en materia de prestación de servicios básicos, se requieren más recursos humanos, técnicos y, sobre todo, financieros.

GOLD III destaca los desafíos a los que se enfrentan los gobiernos locales para garantizar la sostenibilidad de los servicios básicos y para ofrecer servicios asequibles, en par-

ticular para las poblaciones más desfavorecidas. Fortalecer la capacidad de los gobiernos locales es fundamental para reducir los déficits actuales. GOLD III proporciona ejemplos donde la cobertura y la calidad de los servicios, acompañada de una mejor movilización de recursos han contribuido a ampliar el acceso de una forma sostenible.

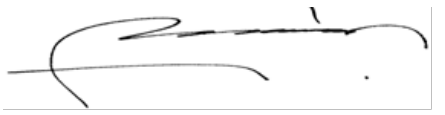
Una de las principales recomendaciones de GOLD III es priorizar la financiación de los servicios básicos, especialmente en los países de ingresos bajos y medios-bajos donde la brecha entre la inversión necesaria y los recursos disponibles en la actualidad es mayor. Las inversiones a largo plazo en infraestructura requieren de créditos concesionales que sólo se pueden obtener con el apoyo de los gobiernos nacionales y de las organizaciones multilaterales. También es necesario que las organizaciones internacionales faciliten a los gobiernos locales un acceso más directo a los mecanismos de ayuda internacional.

El informe destaca también que la prestación de servicios básicos exige una cooperación estrecha entre los gobiernos locales y los otros niveles de gobierno. Es necesaria una mejor coordinación vertical y horizontal entre los niveles local, regional, nacional e internacional. Para construir una gobernanza multinivel eficaz se requiere un marco institucional y legal que defina claramente las funciones y competencias de todos los niveles de gobierno apoyándose en el principio de subsidiariedad.

GOLD III presenta distintas formas de asociación y colaboración entre gobiernos locales y otros actores implicados en la prestación de servicios básicos, incluyendo al sector privado y a la sociedad civil. Reconoce también la diversidad de opiniones sobre el partenariado público-privado (PPP) y explora las condiciones requeridas para su éxito. El informe destaca la necesidad de que los gobiernos locales asuman con mayor fuerza una serie de responsabilidades, incluyendo la selección de modelos de gestión, de seguimiento y de evaluación de los servicios adaptados a la realidad de cada territorio con el fin de poder cooperar y rendir cuentas de la manera más eficaz.

Por último, como alcalde de Estambul, una de las ciudades más antiguas del mundo, me sumo con entusiasmo al llamamiento que hace GOLD III para que la gestión de los servicios se integre dentro de una visión holística del desarrollo urbano. Las infraestructuras de servicios básicos deben ser parte del esfuerzo de planificación urbana y territorial. La planificación urbana debe servir de punto de encuentro de todos los actores involucrados –sin dejar de lado a los habitantes de las zonas marginadas–, para trabajar juntos por la mejora del acceso a los servicios.

Quisiera hacer un llamamiento a las instituciones internacionales, a los gobiernos nacionales y a la sociedad civil para recoger las recomendaciones de GOLD III y entablar un diálogo con los gobiernos locales sobre la mejor forma de hacer frente a los enormes desafíos que existen en materia de acceso universal a servicios básicos de calidad. Juntos podemos construir «el futuro que queremos», un futuro en el que todas las personas puedan vivir con dignidad, en una sociedad próspera, respetuosa de la justicia social y de la sostenibilidad ambiental.



KADIR TOPBAŞ

COMITÉ EDITORIAL

COORDINACIÓN

Equipo editorial

- Director: Josep Roig, Secretario General, CGLU.
- Coordinación general: Edgardo Bilsky.
- Asistentes de coordinación: Claire Frost, Mathieu Guérin, Kate Shea Baird.
- Apoyo: Irene Fuertes Cabrera, Mariola Szek.

Secretariado Mundial de CGLU

Pere Ballester, Alessa Bennaton, Mohamed Boussraoui, Jean-Baptiste Buffet, Sara Hoeflich, Craig Laird, Ricardo Martínez, Mónica Mora, Carole Morillon, Jorge Pellicer, Natalène Poisson, Marie-Laure Roa, Emilia Saiz, Elisabeth Silva.

Comité de pilotaje

Secciones regionales y metropolitana de CGLU

- Brock Carlton, Secretario General, CGLU América del Norte.
- Mehmet Duman, Secretario General, CGLU Medio Oriente y Asia Occidental.
- Jean-Pierre Elong Mbassi, Secretario General, CGLU África.
- Rudi Hauter, Ex Secretario General, CGLU Asia-Pacífico (*In Memoriam*).
- Tim Kehoe, Vice-Secretario General, CGLU América del Norte.
- Alain Le Saux, Secretario General, Metrópolis.
- Angelika Poth-Mögele, Directora de políticas, Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), CGLU Europa.
- Rassikh Sagitov Secretario General, CGLU Eurasia.
- Guillermo Tapia, Secretario General, FLACMA, CGLU América Latina.
- Bernadia Irawati Tjandradewi, Secretaria General, CGLU Asia-Pacífico.
- Frédéric Vallier, Secretario General, Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), CGLU Europa.
- Peter Woods, Embajador, CGLU Asia-Pacífico.

Coordinación de los expertos

- David Satterthwaite, Investigador principal, Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo / *International Institute for Environment and Development* (IIED), Reino Unido.

Colaboraciones institucionales

- Alianza de Ciudades /Cities Alliance: William Cobbett, Director.
- Agencia Francesa de Desarrollo /Agence Française de Développement (AFD): François Tirot y Marie Bjornson-Langen, División de los Gobiernos Locales y del Desarrollo Urbano.
- Diputación de Barcelona y Comisión de CGLU sobre la Descentralización y la Autonomía Local (España): Jordi Castells i Masanés, Director de Relaciones Internacionales, Arnau Gutiérrez Camps y Ana Tapia Aquino.
- Fondo Multilateral de Inversión (FOMIN) – Banco Interamericano de Desarrollo: Celia Bedoya del Olmo.
- Generalidad de Cataluña (España): Carles Llorens, Director General de la Cooperación al Desarrollo, Elisabet Guillemat Marrugat y Guadalupe Moreno Iturriaga, Secretaría de Asuntos Exteriores.
- Iniciativa para el Desarrollo de las Ciudades de Asia / Cities Development Initiative for Asia (CDIA): Hajo Junge y Rhoda Lynn Gregorio, *Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ).
- Instituto de Gestión Delegada /Institut de Gestion Déléguée (IGD): Jean Marie Tétart, Diputado Nacional y Alcalde de Houdan (Francia), Consejero especial del presidente del IGD.
- Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia (MAE): Marc Trouyet, Jefe de Departamento, y Emilie Maehara, Departamento de la Gobernanza Democrática.
- ONU Hábitat, Jean-Yves Barcelo, Asesor Inter-Regional, Oficina de Ginebra.
- Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF) – Banco Mundial: James Close, Administrador y Laure Wilson, coordinador de proyectos.
- Suez Environment: Thomas Perianu, Director para el Desarrollo Sostenible (Francia).

CRÉDITOS

AUTORES PRINCIPALES POR CAPÍTULOS

INTRODUCCIÓN

- David Satterthwaite, Investigador principal, Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo / *International Institute for Environment and Development* (IIED), Reino Unido.

ÁFRICA

- Susan Bannister, Directora interina de la unidad estratégica de proyectos, Municipalidad de eThekwini (Durban), Sudáfrica.
- Michael Sutcliffe, ex-Director General de la ciudad de eThekwini (Durban), City Insight (Pty) Ltd, Sudáfrica.

Con la colaboración de:

- Mounir Zouggari, Experto sobre agua y saneamiento, Infrasol Sarl, Marruecos.
- Jean Yango, Director de estudios, planificación urbana y desarrollo sostenible, Camerún.

AMÉRICA DEL NORTE

- Christian Hoene, ex Director de Investigación y Darren Hackler, *National League of Cities* (Liga Nacional de las Ciudades), Estados Unidos.
- Andrew Sancton, Profesor de Ciencias Políticas, Universidad de Western Ontario, Canadá.

Coordinación:

- Jim Brooks, *National League of Cities* (Liga Nacional de las Ciudades), Estados Unidos.
- La Liga Nacional de Ciudades (Estados Unidos) y la Federación Canadiense de Municipios (Canadá) contribuyeron a la elaboración de este capítulo.

AMÉRICA LATINA

- Sergio Galilea Ocón, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, Chile.

Con la colaboración de:

- Ricardo Casanova, Geraldine Espinoza, Mario Ossandón Cañas, Giselle Pedreros, Fernando Ossandón Correa, Mario Rosales Ortega.
- y la contribución especial de: Catherine Paquette Vassali, Instituto de Investigación para el Desarrollo / *Institut de Recherche pour le Développement* (IRD), México / Francia.

ASIA-PACÍFICO

- Aprodicio A. Laquian, Escuela de planificación comunitaria y regional, Universidad de British Columbia, Canadá.

  Con la colaboración de:

  - Bharat Dahiya, ex experto de ONU Hábitat, India.
  - Autores de los informes nacionales y sectoriales: Sascha Moege (Australia); Sohana Samrin Chowdhury (Bangladesh); Oueng Kimunn (Camboya); Aprodicio Laquian (China); Ibnu Syabri (Indonesia); Om Prakash Mathur (India); Masao Kikuchi (Japón); Rajesh Pradhan (Corea del Sur); Selvarajoo Manikan, Wan Norashikin Mohd Thair and Syaibul Hafiz (Malasia); Hem Raj Lamichhane (Nepal); Mike Reid (Nueva Zelandia); Anwar Hussain (Pakistán); Remigio Ocenar (Filipinas); Sujata N. Gamage (Sri Lanka); Wijitbusaba Marone (Tailandia); Vu Thi Vinh (Vietnam).

EURASIA

- Sergey Sivaev, Instituto de Economía Urbana (Moscú), Federación Rusa.

  Con la colaboración de:

  - Alexei Rodionov, Timur Shakirov, y Anna Dzembak, Instituto de Economía Urbana (Moscú), Federación Rusa.

EUROPA

- Pierre Bauby, Instituto de Estudios Políticos (IEP) y Universidad de Paris 8, *Reconstruire l'Action Publique* (RAP), Francia.
- Mihaela M. Similie, CERI - Instituto de Estudios Políticos (IEP), *Reconstruire l'Action Publique* (RAP), Francia.

MEDIO ORIENTE Y ASIA OCCIDENTAL

- Mona Serageldin, Instituto Internacional de Desarrollo Urbano / *Institute for International Urban Development*, Cambridge MA, Estados Unidos.

  Con la colaboración de:

  - Sheelah Goba, Warren Hagist, Carolina Morgan, François Vigier, Instituto Internacional de Desarrollo Urbano / *Institute for International Urban Development*, Cambridge MA, Estados Unidos.
  - Ozdemir Somnez, Centro de Planificación de la Ciudad Metropolitana de Estambul, Turquía.

APÉNDICE 1

- Claude de Miras, *Institut de Recherche pour le Développement.*

APÉNDICE 2

- Carlos de Freitas, Fondo Mundial de las Ciudades / Fonds Mondial des Villes (FMDV), París, Francia.

CONCLUSIONES

- David Satterthwaite, Investigador principal, Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo / *International Institute for Environment and Development* (IIED), Reino Unido.

CGLU agradece especialmente a las siguientes instituciones su apoyo técnico y financiero:

- Agencia Francesa de Desarrollo / Agence Française de Développement (AFD).
- Alianza de Ciudades /Cities Alliance.
- Comisión Europea.
- Diputación de Barcelona (España).
- Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), Banco Interamericano de Desarrollo.
- Generalitat de Cataluña (España).
- Iniciativa para el Desarrollo de las Ciudades de Asia /*Cities Development Initiative for Asia* (CDIA).
- Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia / Ministère des Affaires Etrangères.
- ONU-Habitat.
- Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF), Banco Mundial.
- Suez Environment.



SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACF . . . . . Fundación Australiana de Conservación
ACI . . . . . Agencia de Cooperación Internacional, Medellín, Colombia
ACM. . . . . Acuerdo Metropolitano de la Ciudad de Bolonia, Italia (Accordo per la Città Metropolitana)
ACHM . . . . . Asociación Chilena de Municipalidades
ADB . . . . . Banco Asiático de Desarrollo
AEMC . . . . . Comisión Australiana del Mercado Energético (Australian Energy Market Commission)
AER . . . . . Ente australiano Regulador de la Energía
AFD . . . . . Agencia Francesa de Desarrollo (Agence française de développement)
AICD . . . . . Diagnóstico de la Infrastructura de los Países en África
AIDIS . . . . . Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental
ALATPU . . . . . Fundación Latinoamericana de Transporte Público y Urbano
AMT . . . . . Agencia Metropolitana de Transporte de Montreal, Quebec, Canadá
AMUNIC. . . . . Asociación de Municipios de Nicaragua (Association of Municipalities of Nicaragua)
AOD - ODA. . . . Ayuda Oficial para el Desarrollo (Official Development Assistance)
APPA . . . . . Asociación Americana de la Energía (American Public Power Association)
ARC . . . . . Comisión Nacional de Regulación de Agua Potable y Saneamiento, Colombia
ASCE . . . . . Sociedad Americana de Ingeniería Civil (American Society of Civil Engineers)
ATO . . . . . Unidades Territoriales de Optimización, Italia
BERD-EBRD . . . Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo
BHBU . . . . . Plan de Reestructuración del Transporte Colectivo de la Región Metropolitana de Belo Horizonte, Brasil
BID - FOMIN . . Banco Interamericano de Desarrollo – Fondo Multilateral de Inversiones
BIRD . . . . . Banco Internacional para la Reconstrucción y Desarrollo – Banco
BNDES . . . . . Banco Nacional de Desenvolvimiento Económico y Social, Brasil
BOO . . . . . Construcción-Explotación-Operación (Build-Own-Operate)
BOOT . . . . . Construcción - Explotación -Posesión - Transferencia (Build - Operate - Own - Transfer)
BOT. . . . . Construcción-Explotación-Transferencia (Build-Operate-Transfer)
BRT . . . . . Buses de Tránsito Rápido o autobuses por carril especial (Bus Rapid Transit)
CAD . . . . . Dolar canadiense
CAF . . . . . Corporación Andina de Fomento

CAM. . . . . Comunidad Autónoma de Madrid
CB . . . . . Banco Central de Filipinas
CBO-OCB . . . . . Organizaciones Comunitarias de Base
CCD . . . . . Asociaciones de ciudades para el desarrollo (City Cluster Development)
CCDM . . . . . Comités Locales para la Gestión de Desastres, Camboya (Commune Committees for Disaster Management)
CCF. . . . . Fondo para el Cambio Climático (Climate change fund)
CDE . . . . . Empresa de Agua de Camerún –Cameroon Water – Camerounaise des Eaux)
CDIA . . . . . Iniciativa para el Desarrollo de las Ciudades en Asia (Cities Development Initiatives in Asia)
CDM. . . . . Mecanismo de Desarrollo Limpio (Clean Development Mechanism)
CEF. . . . . Caja Económica Federal –Caixa Económica Federal, Brasil
CEFPF . . . . . Iniciativa para Bolsa de Derechos de Emisión de Carbono, Fondo Financiación y Cooperación para Energía Limpia (Carbon Market Initiative, Clean Energy Financing Partnership Facility)
CMRE. . . . . Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CEMR-CCRE)
CEPAL . . . . . Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CETUD. . . . . Consejo Ejecutivo del Transporte Urbano de Dakar (Conseil Executif des Transports Urbains de Dakar)
CHP . . . . . Centrales Combinadas de Calor y Electricidad
CLATPU . . . . . Congreso Latinoamericano de Transporte Público y Urbano
CLGF . . . . . Foro de Gobiernos Locales del Commonwealth – Commonwealth Local Government Forum
CLT . . . . . Fideicomiso de Tierras Públicas – Community Land Trusts
CLTS. . . . . Saneamiento Integral comunitario – Community Led Total Sanitation
CNG . . . . . Gas Natural Comprimido – Compressed Natural Gas
CNUMCC . . . . . Convención de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CNM. . . . . Confederación Nacional de Municipios, Brasil (Confederação Nacional de Municípios)
CODI . . . . . Instituto de Desarrollo de Organizaciones Comunitarias, Tailandia
CONAGUA. . . . Comisión Nacional de Agua, México
CPCB . . . . . Junta Central de Control de la Contaminación – Central Pollution Control Board
CPF. . . . . Fondo de Cooperación sobre emisiones de Carbono – Carbon Partnership Facility
CPP. . . . . Alianza para la Planificación Comunitaria, Escocia (Community Planning Partnerships)
CRA . . . . . Comisión Reguladora del Agua, Colombia
CSRD . . . . . Distrito Regional de Shushwap Columbia, Canadá
CUA . . . . . Macomunidad de Antananarivo, Madagascar
CUS . . . . . Centro de Estudios Urbanos (EE.UU.)
DART . . . . . Area de Tránsito Rápido de Dallas

DBO . . . . . Diseño-Construcción-Explotación (Design-Build-Operate)
DGUP. . . . . Dirección General de Planificación Urbana, Líbano
DHS . . . . . Encuestas Demográficas y de Salud
DILG. . . . . Departamento del Interior y Gobiernos Locales, Filipinas
DIPRES . . . . . Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Chile
DMA. . . . . Mecanismos para la micromedición de distritos
DMT . . . . . Don Muang Tollway (Cía. de transportes), Tailandia
DOH. . . . . Departamento de Autorutas y Carreteras, Tailandia
DOT . . . . . Departamento de Transporte
DPS. . . . . Delegación de Servicios Públicos
EMAPAG-EP. . . Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil, Ecuador
EMU . . . . . Unión Económica y Monetaria, Unión Europea
EPA. . . . . Agencia de Protección Medioambiental.
EPM . . . . . Empresas Públicas de Medellín
EPSA. . . . . Empresa Pública Social de Agua y Saneamiento, Bolivia
EPSU . . . . . Federación Europea de Sindicatos de Servicios Públicos
ERTA. . . . . Autoridad de Carreteras y Transporte Rápido, Tailandia
ESKOM . . . . . Comisión Sudafricana de Distribución Eléctrica
EUREAU . . . . . Federación Europea de Asociaciones Nacionales de Servicios de Agua y Saneamiento
EWMC . . . . . Comisión de Gestión de Residuos de la Región Este, Canadá
FAM . . . . . Federación Argentina de Municipios
FCM . . . . . Federación de Municipios de Canadá
FCM . . . . . Federación Colombiana de Municipios
FEDOMU. . . . . Federación Dominicana de Municipios
FENAMM . . . . . Federación Nacional de Municipios de México
FERD - ERDF . . Fondos Europeos de Desarrollo Regional
FES . . . . . Fundación Friedrich Ebert
FHWA . . . . . Departamento de Administración de las Carretaras Federales, EE.UU.
FICORA . . . . . Autoridad Finlandesa de Regulación de las Comunicaciones
FLACMA. . . . . Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de gobiernos locales
GBRT . . . . . Sistema de Bus de Tránsito Rápido de Guangzhou (Cantón), China
GCC . . . . . Consejo de Cooperación de los Países del Golfo Pérsico
GCPF . . . . . Fondo Global de Cooperación para el Clima
GEF. . . . . Fondo Global para el Medioambiente – Global Environment Facility
GHG. . . . . Gases a efecto invernadero (Greenhouse Gas)
GLASS . . . . . Informe Anual de Evaluación sobre Agua Potable y Saneamiento (Global Annual Assessment of Sanitation and Drinking-Water) (ONU OMS)
GOLD. . . . . Observatorio Global sobre la Democracia Local y la Descentralización
GPOBA. . . . . Partenariado Mundial de Ayuda Basada en Resultados, Banco Mundial (Global Partnership of Output-Based Aid)

GTA . . . . . Area del Gran Toronto
HLP . . . . . Panel de Alto Nivel de para la Agenda Post-2015, Naciones Unidas
IBRD. . . . . ver BIRD
IFRC - FICR. . . . Federación Internacional de la Cruz Roja
IGD. . . . . Instituto Francés para la Gestión Delegada (Institut de Gestion Délégué)
ILPES - CEPAL . Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe
IMF. . . . . Fondo Municipal Independiente, Líbano
IMTA . . . . . Instituto Mexicano de Tecnologías del Agua
IMV. . . . . Instituto de Oficios Urbanos (Institut des métiers de la ville), Madagascar
IPCC. . . . . Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático – Intergovernmental Panel on Climate Change
IPP . . . . . Unidades Independientes de Producción de Electricidad – Independent Power Producer
IRD . . . . . Instituto de Investigación para el Desarrollo (Institut de recherche pour le développement), Francia
JICA . . . . . Agencia Japonesa de Cooperación Internacional
JMP. . . . . Programa Conjunto de Monitoreo de Agua y Saneamiento de UNICEF/ OMS (Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation)
JNNURM. . . . . Misión Nacional de Renovación Urbana Jawaharlal Nehru, India
JSC . . . . . Compañia por acciones, Joint Stock Companies
KCCA. . . . . Autoridad de la Ciudad Capital de Kampala, Kampala Capital City Authority
KOSTRA . . . . . Sistema Local de Información y Registro de Datos, Noruega
KRG . . . . . Gobierno Regional del Kurdistán
KSA. . . . . Reino de Arabia Saudita
LATTS . . . . . Laboratorio Asociado de Técnicas, Territorios y Sociedades (École des Ponts Paris), Francia
LED. . . . . Luz de bajo consumo (Light-emitting diode)
LGUCC . . . . . Fondo de Garantía para los Gobiernos, Filipinas
LGUGC . . . . . Local Government Unit Guarantee Corporation, Philippines
LoGFIAS . . . . . Local Government Financial Information and Accountability System
LPG. . . . . Liquefied Petroleum Gas
LRT. . . . . Light Rail Transit
LWUA . . . . . Local Water Utilities Administration, Philippines
MAP-21 . . . . . Moving Ahead for Progress in the 21st Century, US
MAX. . . . . Portland Metropolitan Area Express Airport Extension
MDF . . . . . Municipal Development Fund
MDFs . . . . . Municipal Development Funds
MDGs. . . . . Millennium Development Goals
MDP . . . . . Municipal Development Project of the World Bank
MEWA . . . . . Middle East and West Asia
MJP. . . . . Maharashtra Jeevan Pradhikaran, India

MMDA. . . . . Metropolitan Manila Development Authority
MOI . . . . . Ministry of the Interior, Thailand
MOST. . . . . Municipal Option Sales Tax
MPO. . . . . Metropolitan Planning Organization, US
MWCI. . . . . Manila Water Company, Inc., Filipinas
MWSI . . . . . Maynilad Water Services, Inc., Filipinas
MWSS. . . . . Metropolitan Waterworks and Sewerage Authority, Manila, Filipinas
NEM. . . . . National Electricity Market, Australia
NGO. . . . . Non-governmental Organization
NIPORT . . . . . National Institute of Population Research and Training (USA)
NLC . . . . . Liga Nacional de Municipios, EE.UU. (National League of Cities)
OBA . . . . . Output-Based Aid
OCDE - OECD . Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico – Organization for Economic Cooperation and Development
OIT . . . . . Organización Internacional del Trabajo
OFWAT . . . . . Water Services Regulation Authority, England and Wales
ODM. . . . . Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMU. . . . . Urban Mobility Observatory of the Andean Development Corporation (Observatorio de Movilidad Urbana de la Corporación Andina de Fomento)
OMS - WHO . . . Organización Mundial de la Salud – World Health Organization
ONG. . . . . Organizaciones No Gubernamentales
ONU. . . . . Organización de Naciones Unidas
OPE. . . . . Optimizing Public Expenditure
PAHO. . . . . Pan American Health Organization
PAUK. . . . . Kinshasa Urban Sanitation Programme (Programme d'Assainissement Urbain De Kinshasa)
PAYT. . . . . Pay-As-You-Throw
PDS. . . . . Private Debt Securities
PEV. . . . . Plug-in Electric Vehicles
PIB . . . . . Producto Interno Bruto
PNA . . . . . Palestinian National Authority
PPI . . . . . Private Participation in Infrastructures
PPIAF. . . . . Fondo de Asesoría para Infraestructuras Público-Privadas, Banco Mundial (Public-Private Infrastructure Advisory Facility)
PPP/P3 . . . . . Partenariado-Público-Privado (Public-Private Partnership)
PPSWA. . . . . Phnom Penh Water Supply Authority
RBA. . . . . River Basin Authorities
RED . . . . . Regional Electricity Distributor
REDAALC. . . . . Network of Environmental Management Authorities in Cities in Latin America and the Caribbean (Red de Autoridades para la Gestión Ambiental en Ciudades de América y el Caribe)
RHB . . . . . Robin Hood Bay

SAGUAPAC . . . Cooperative drinking water provider, Santa Cruz, Bolivia (Cooperativa proveedora de agua potable SAGUAPAC, Santa Cruz, Bolivia)
SBIF . . . . . Small Business Increment Financing, Chicago, USA
SCER . . . . . Consejo Permanente de Energía y Recursos, Australia(Standing Council for Energy and Resources)
SCR. . . . . Sustainable Cost Recovery
SDI . . . . . Federación Internacional de Habitantes de los Barrios Marginales o Tugurios – Slum-Dwellers International
SEDAPAL . . . . . Drinking Water and Sewerage Service, Lima (Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima)
SEEG . . . . . Compañía de Energía y Agua de Gabón (Société d'énergie et d'eau du Gabon)
SFIs. . . . . Instituciones de Financiamiento Especializadas Specialized Financing Institutions
SEIG . . . . . Servicios Económicos de Interés General
SIG . . . . . Servicios de Interés General
SIG - GIS . . . . . Sistema de Información Geográfico (Geographic information systems)
SIMEPRODESO Metropolitan Processing System of DS, Mexico (Sistema Metropolitano de Procesamiento de DS)
SME . . . . . Small and Medium-sized Enterprises
SNTA . . . . . Sub-national Technical Assistance
SODECI . . . . . Côte d'Ivoire Water Distribution Company (Société de distribution d'eau de la Côte d'Ivoire)
SOE. . . . . State-owned Enterprises
SOGATRA . . . . . Sociedad de Transporte de Gabón (Société Gabonaise de Transport)
SONES . . . . . Sociedad Nacional de Aguas de Senegal (Société Nationale des Eaux du Senegal)
SOTUC. . . . . Urban Transport Company of Cameroon (Société de Transports Urbains du Cameroun)
SPA . . . . . Special Purpose Authority
SPUB . . . . . Suzhou Public Utility Bureau
SRWRA . . . . . Southern Region Waste Resource Authority
SSPD. . . . . Superintendent of Residential Public Services, Colombia (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Colombia)
STeFi. . . . . Sistema de Monitoreo Técnico y Financiero del Servicio Público de Agua,
SUI . . . . . Single Public Service Information System (Sistema Único de Información)
SUNASS. . . . . National Superintendent of Sanitation Services (Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento, Perú)
SWEEP-Net . . . . Regional Solid Waste Exchange of Information and Expertise Network in Mashreq and Maghreb Countries
TFEU . . . . . Treaty on the Functioning of the European Union
TIC(s) . . . . . Tecnologías de Información y Comunicación
TIDF . . . . . Transit Impact Development Fee
TIF. . . . . Tax Increment Financing

TIP . . . . . Transportation Improvement Plan
TOD . . . . . Transit-Oriented Development
TRE. . . . . Trinity Railway Express
UAE . . . . . United Arab Emirates
UATP . . . . . African Association of Public Transport (Union Africaine des Transports Publics)
UCLG. . . . . United Cities and Local Governments
UCLGA . . . . . United Cities and Local Governments Africa
UCLG-ASPAC. . United Cities and Local Governments Asia Pacific
UE - EU . . . . . Unión Europea
UITP. . . . . International Association of Public Transport (Union internationale des transports publics)
UITP. . . . . International Association of Public Transport
ULB. . . . . Urban Local Body, India
UN . . . . . United Nations
UNDESA . . . . . United Nations Department of Economic and Social Affairs
UNDP. . . . . United Nations Development Project
UNFCCC . . . . . United Nations Framework Convention on Climate Change
UNICEF . . . . . Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
US . . . . . United States
USAID . . . . . United States Agency for International Development
USD . . . . . Dólares estadounidenses
USSR. . . . . Union of Soviet Socialist Republics
VAT. . . . . Value Added Tax
VDC . . . . . Village Development Committees, Nepal
VIF . . . . . Value Increment Financing
VRM. . . . . Vodokanal of Shymkent – Vodnyie Resursy – Marketing


BC

1
INTRODUCCIÓN

Los progresos de la democracia local se suelen medir por su contribución a la calidad de vida de los ciudadanos. Los gobiernos locales también son considerados por su capacidad para responder a las necesidades de sus habitantes. Los servicios básicos son fundamentales para mejorar la calidad de vida y, en general, su provisión es responsabilidad de los gobiernos locales. Pero aun cuando los gobiernos locales no sean responsables del suministro, son ellos quienes deben afrontar las consecuencias sanitarias, económicas, sociales y ambientales de su insuficiencia.

Mejorar y extender el suministro de los servicios básicos es uno de los principales componentes de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La Agenda de Desarrollo Post-2015 deberá reforzar este enfoque y reafirmar el compromiso de Naciones Unidas de erradicar la extrema pobreza. Por ello, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) decidió centrar su Tercer Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local (GOLD III) en la situación de los servicios básicos en el mundo.

El informe examina la provisión y la gobernanza de los servicios locales básicos en siete regiones del mundo. Describe las insuficiencias en el suministro y el acceso, trata de extraer conclusiones y proponer soluciones para resolver los problemas existentes. El informe se concentra en particular en el rol, real y potencial, de los gobiernos locales para garantizar el acceso universal a servicios básicos de calidad.

1.1. ¿CUÁLES SON LOS SERVICIOS LOCALES BÁSICOS?

Como demostró el 1er Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local, los gobiernos locales generalmente comparten una serie de responsabilidades en la provisión de servicios básicos (ver cuadro 1.1)[1]. La Agenda de ONU Hábitat propone definir los servicios básicos de la siguiente manera:

«Las infraestructuras y servicios básicos a nivel local incluyen el suministro de agua potable y el saneamiento de las aguas residuales, la gestión de los desechos sólidos, los servicios sociales, los equipamientos de transporte y de comunicación, la energía, los servicios de salud y de urgencia, las escuelas, la seguridad pública y la gestión de los espacios públicos»[2].

---

[1] CGLU (2008).

[2] Traducción libre sacada de: UN, Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action Article 84, New York, 1996.

Los servicios incluidos en esta definición pueden ser organizados en tres categorías:

- Las infraestructuras básicas: distribución de agua potable y saneamiento, gestión y recogida de desechos sólidos, transporte y electricidad.
- Los servicios sociales: educación, salud, servicios de urgencia, vivienda, protección de la infancia, servicios para la tercera edad y para otros grupos necesitados.
- Los servicios sobre la calidad de vida: seguridad pública, planificación urbana, cultura y ocio, deportes y espacios públicos.

Mientras que la segunda categoría incluye también servicios que son fundamentales para el desarrollo humano, las infraestructuras y los servicios del primer grupo son las bases sobre las cuales se construyen y funcionan los asentamientos humanos. Todos necesitan agua, aseos, energía, deshacerse de los desechos domésticos y la posibilidad de desplazarse. Por esta razón, este informe se concentra en los servicios locales básicos siguientes:

- Distribución de agua potable[3];
- Saneamiento (incluyendo la recogida y el tratamiento de las aguas negras y pluviales);
- Gestión de los desechos sólidos (incluyendo la recogida, el tratamiento y el reciclaje)[4];
- Transportes urbanos[5];
- Energía[6], principalmente electricidad.

Cuadro 1.1. **Las principales competencias de los gobiernos locales en el mundo**

Servicios: distribución de agua potable y saneamiento, recogida de la basura, transportes públicos, alumbrado público, limpieza de las calles, mercados y espacios públicos, aseos públicos, control de la contaminación, salud pública y protección del medio-ambiente, protección de la infancia, escuelas primarias, bibliotecas y actividades culturales,

[3] El informe se concentra en la gestión y la distribución de agua potable para el uso doméstico. No toma en cuenta la gestión y protección de los recursos hídricos o el suministro de agua para uso agrícola, industrial o comercial.

[4] Ver los textos internacionales de referencia sobre la definición de la gestión local de los desechos domésticos. En este informe no se consideran los desechos industriales y comerciales o las medidas necesarias para manejar desechos tóxicos o potencialmente peligrosos (industriales u hospitalarios) cuya gestión es muchas veces una competencia de nivel nacional. Ver igualmente las referencias sobre los métodos de tratamiento de los desechos (vertederos, incineración, reciclaje, compostaje, etc.).

[5] El informe se concentra en el sistema de gestión y de regulación de los transportes públicos y de las infraestructuras urbanas correspondientes (por ejemplo estaciones y terminales). En ciertos países o regiones, la gestión de las carreteras o el mantenimiento de calles y vías urbanas está también incluida.

[6] La electricidad no es por lo general una competencia local, pero en algunos países se debate la gestión local de la distribución de energía. Además, la reducción del consumo de energía tiene implicaciones para el hogar, el transporte, la gestión del agua y de los desechos, responsabilidades que conciernen directamente a los gobiernos locales.

algunos servicios sociales (generalmente compartidos con autoridades de nivel superior), registro civil, prevención de enfermedades infecciosas, cementerios y, en numerosos países, la salud, la educación, la vivienda y la policía municipal.

Infraestructuras: sistemas de bombeo y de distribución de agua, plantas de tratamiento de aguas negras y pluviales, carreteras locales, caminos vecinales y puentes, plantas de tratamiento de desechos sólidos, terminales de bus, instalaciones en parques, jardines, terrenos de deportes y otros espacios públicos.

Edificación: reglamentación de la construcción, mantenimiento de inmuebles públicos, reglamentación del alquiler de vivienda.

Planificación urbana: planificación urbana y gestión del uso del suelo, aplicación de los reglamentos de urbanismo

Otros: desarrollo económico local y turismo.

Considerando que las necesidades de los ciudadanos y las respuestas de los gobiernos locales son diversas y cambiantes, se dejó a criterio de cada capítulo modificar este grupo de cinco servicios según el contexto regional. El capítulo sobre Asia-Pacífico incluyó la rehabilitación de los tugurios («*slum upgrading*»)[7] y la prevención de catástrofes naturales; el capítulo sobre Eurasia también aborda la distribución de agua caliente para calefacción a nivel local; América del Norte hace referencia al acceso a Internet de banda ancha al igual que el de Europa que también abarca los servicios para la infancia y la tercera edad. El capítulo sobre América latina incluye un debate sobre la seguridad urbana y sobre el papel de los gobiernos locales en la construcción de ciudades más seguras. Además, aunque el informe se centra en el análisis de los servicios básicos, su objetivo es contribuir a una comprensión holística del suministro de los servicios locales en cada región. Por lo general, los gobiernos locales deben hacer frente a desafíos políticos, sociales, económicos y ambientales que no pueden ser resueltos adecuadamente con intervenciones sectoriales aisladas del resto del contexto.

Hay grandes diferencias en la responsabilidad que tienen los distintos niveles de gobierno en el suministro de los servicios básicos, y en el papel real que juegan los gobiernos locales en el terreno, ya sea en el financiamiento, la gestión, la provisión o el control de los servicios. Y esto independientemente de cuales sean sus responsabilidades reconocidas en la legislación. En ciertos países, los gobiernos locales siguen siendo considerados como órganos del gobierno central, lo cual significa que trabajan bajo su dirección y, en algunos casos, sin la mínima autoridad independiente legamente reconocida. Sin embargo, en la mayoría de los casos, las autoridades locales siempre juegan un papel en la prestación de

[7] Tugurios (en inglés «*slum*»), es el término usado en la literatura especializada y las agencias de las Naciones Unidas para calificar las zonas pobres de asentamientos precarios e informales que en el mundo hispanófono y de habla portuguesa tienen muchas definiciones (villa miseria, favela, chabola, barrios marginales, viviendas de emergencia, zonas periféricas, infraviviendas, etc.). El término inglés «*slum*» fue durante mucho tiempo considerado como peyorativo, pero fue reivindicado hoy en día por sus propios habitantes organizados en asociaciones autoproclamados «*slum-dweller*» o habitantes de los tugurios. El mismo apelativo «*slum*» es también utilizado por las Naciones Unidas. Será utilizado como equivalente a barrios informales, en este informe. Ver también *Environment and Urbanization* 1 (2) October (1989), accesible en *http://eau.sagepub.com/content/1/2.toc*.

servicios, ya sea en la planificación de las infraestructuras urbanas y la gestión del suelo, la movilización de recursos, la operación o el control de los servicios. En resumen, existe un amplio abanico de modalidades que los gobiernos locales que funcionan adecuadamente pueden usar para contribuir al mejoramiento y la extensión de los servicios básicos y, por ende, a la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos.

1.2. EL ALCANCE DE GOLD III: EL CONTEXTO EN QUE SE PROVEEN LOS SERVICIOS BÁSICOS A NIVEL LOCAL

Los siete capítulos regionales abarcan un conjunto de temas comunes que definen el modo de prestación de servicios locales básicos. Los capítulos examinan las relaciones de los gobiernos locales con los otros niveles de gobierno (nacional y sub-nacional), con el sector privado y la sociedad civil. El Informe analiza cómo garantizar el acceso universal a los servicios, asegurando al mismo tiempo su sostenibilidad financiera y medioambiental. Los capítulos concluyen con recomendaciones para contribuir a la realización de los diferentes objetivos en el contexto de los desafíos existentes y emergentes en cada región.

Marcos institucionales y legales: en cada capítulo se resume el papel y competencias legales de los diferentes niveles de gobiernos para regular, asegurar el suministro, la gestión y el control de los servicios básicos. Se analiza en particular el papel de los gobiernos locales y los avances de la descentralización. Los servicios básicos dependen del contexto geográfico como de las realidades locales en que operan. Por ello se considera que la descentralización de la gestión de los servicios básicos se fundamenta en el principio de subsidiaridad: las decisiones deben ser tomadas por el nivel más bajo de gobierno que está en condición de implementarlas más eficazmente.

Cuadro 1.2. **El concepto de descentralización**[8]

En este informe la descentralización se entiende como la existencia de:

- **autoridades locales**, diferentes de las otras autoridades de la administración del Estado, y que disponen de,
- un cierto **grado de autonomía y están dotadas de competencias propias**, con poderes, recursos y capacidades, definidas y ejercidas en el marco de las leyes;
- cuya legitimidad política resulta **de haber sido elegidas a través del sufragio democrático de los habitantes,** lo que determina la manera de ejercer el poder y las hace responsables ante los ciudadanos de su jurisdicción.

En sistemas descentralizados, los gobiernos locales tienen generalmente la responsabilidad y la autoridad de organizar la prestación de los servicios básicos. Son considerados como la «autoridad organizadora» de estos servicios. En principio, una autoridad organizadora es un organismo público con competencias legales y políticas que le auto-

[8] CGLU (2008), pp. 313-321.

rizan a planificar o regular los servicios de un sector específico[9]. Determina asimismo el modelo de propiedad, el nivel de competencia entre los prestatarios, decide los patrones técnicos, medioambientales y de acceso, así como los niveles de tarifas.

Acceso: el Informe presenta datos recientes sobre la cobertura y la calidad de los servicios locales básicos, y analiza las disparidades entre y en el interior de los países. En muchos casos, la falta de datos verificables o comparables, o las controversias sobre cómo definir los estándares «adecuados» para la prestación de los servicios complican esta tarea. Por ejemplo, en los países con ingresos altos (y en muchos países con ingresos medios), se considera que el suministro de agua es satisfactorio cuando se dispone de agua potable a domicilio las veinticuatro horas del día. Sin embargo, los datos disponibles sobre el acceso al agua potable a nivel mundial sólo indica qué porcentaje de habitantes recibe agua en su hogar y qué proporción de la población tiene acceso a una «fuente de agua mejorada»[10]. Eso incluye los grifos y fuentes de agua públicas, los pozos de agua con bombas, las fuentes o pozos protegidos y la captación del agua de lluvia. El acceso a través de grifos o fuentes públicas de agua es clasificado como «fuente de agua mejorada» aun cuando obtener agua signifique una larga fila de espera, distribución irregular, una carga pesada que transportar y a veces agua impropia para el consumo. Para el saneamiento la situación es similar. En los países de altos ingresos (y en numerosos país de ingresos medianos), se considera que el saneamiento es satisfactorio cuando se dispone de un sistema de eliminación de excretas en el domicilio (WC o inodoros con descarga mecánica o manual) directamente conectado al alcantarillado sanitario. El único indicador disponible a nivel mundial es el acceso a «instalaciones sanitarias mejoradas» que incluyen: WC con descarga de agua conectados al alcantarillado, pozos negros (o fosas sépticas) o una letrina sanitaria, letrinas con cajón o tapa y aireación, letrinas aboneras secas.[11] En la mayoría de los contextos urbanos, muchas de estas modalidades son inadecuadas para la salud y el saneamiento. Otro problema es la confianza en los datos sobre la base de encuestas nacionales, recogidos por lo general por los gobiernos nacionales y las agencias internacionales. Su utilidad para comprender e identificar los déficits en los servicios básicos es muy limitada. Permiten analizar la proporción de población urbana y rural con acceso a los servicios pero, por ser muestreos, no permiten obtener mayores precisiones. Por eso, la información sobre las desigualdades locales en la prestación de servicios básicos es muy limitada. Las encuestas responden principalmente a las necesidades de los gobiernos nacionales y de las agencias internacionales y no a los gobiernos locales quienes, sin embargo, son los responsables de la prestación de los servicios. Los censos pueden aportar información sobre los servicios básicos por distritos o calles, pero la disponibilidad y utilidad de esos datos para los gobiernos locales es limitada (por ejemplo por su periodicidad, generalmente cada diez años).

A pesar de las limitaciones de los datos, las diferencias de acceso y de calidad en la prestación de servicios básicos en las diferentes regiones del mundo son evidentes. En los países de altos ingresos y en ciertos países de ingresos medios, toda o casi toda la población recibe estos servicios. En la mayor parte de los países con ingresos medios, la proporción

---

[9] Definición extraída de los estándares ISO 24510 para el agua y el saneamiento: «la autoridad responsable es la entidad que tiene la responsabilidad general del suministro del servicio a la población en una área geográfica dada». Ver también: *http://www.uitp.org/public-transport/organising-authorities/*.

[10] OMS/UNICEF (2012).

[11] OMS/UNICEF (2012).

de la población que tiene acceso a los servicios básicos aumentó significativamente entre el 1990 y el 2010. Sin embargo, en los países de bajos ingresos y en algunos países de ingresos medios, al menos la mitad de la población tiene dificultades de acceso a los servicios. En el 2010, en África subsahariana, sólo el 16% de la población recibía agua a domicilio, o sea una subida del 1% con respecto al 1990. En Asia del Sur, el porcentaje de población con acceso domiciliario era del 25% en 2010 y del 20% en 1990[12]. Incluso reteniendo los bajos estándares utilizados bajo la mención «instalaciones sanitarias mejoradas», sólo el 30% de la población de África subsahariana y el 41% de la población de Asia del Sur tenían acceso a tales servicios en el 2010. El 41% de la población en Asia del Sur y el 25% de la población en África subsahariana siguen dependiendo de la defecación al aire libre[13].

Gestión y financiamiento: en cada uno de los capítulos se analizan los modelos de gestión y de financiamiento de los servicios básicos. Dentro de los modelos de gestión se incluyen la gestión directa por una institución pública (ej: el municipio), por una empresa privada, a través de partenariados público-privados, así como de partenariados público-ONG y público-comunidades locales[14]. Cuando el suministro no es realizado por el sector público, el informe analiza la capacidad de los gobiernos locales para ejercer un control sobre los operadores exteriores, para asegurar una licitación pública apropiada, el monitoreo de la buena ejecución del contrato y, eventualmente, para sancionar el no respeto de las condiciones contractuales.

En términos de financiamiento, los capítulos regionales examinan si las competencias que fueron descentralizadas se acompañan de la descentralización financiera correspondiente (por ejemplo si el gobierno local tiene potestad para fijar las tasas y tarifas de los servicios). Los capítulos analizan las fuentes de financiamiento, las conocidas «3T» (tarifas, tasas, transferencias), concepto desarrollado inicialmente por la OCDE para explicar el financiamiento sostenible del sector del agua, pero que se puede aplicar a otros servicios públicos. Las 3T definen las principales fuentes de financiamiento de los servicios públicos de la forma siguiente: las Tarifas o precios, pagados por los usuarios del servicio, las Tasas o impuestos, locales o nacionales, pagados por los ciudadanos y distribuidos por el intermediario de las subvenciones gubernamentales y finalmente las Transferencias o donaciones que provienen de las agencias de cooperación extranjeras en los países en desarrollo. Además de las 3T, se recapitulan otras fuentes de financiamiento como préstamos bancarios, emisiones de bonos y obligaciones financieras, o inversiones realizadas por el sector privado que permiten cubrir las necesidades financieras. Sin embargo, estos recursos deben ser reembolsados y por consiguiente no son asimilables a las 3T que proporcionan recursos no reembolsables. Las tarifas y las subvenciones de los diferentes servicios son igualmente analizadas para comprender como afectan a los grupos de bajos ingresos.

Desafíos existentes y emergentes: Cada capítulo revisa los principales factores que dificultan la mejora del suministro de los servicios así como los desafíos económicos, demográficos y medioambientales (tales como el cambio climático y la amenaza de catástrofes naturales) cuya incidencia sobre los servicios básicos puede agravarse en un futuro cercano.

---

[12] OMS/UNICEF (2012).

[13] OMS/UNICEF (2012).

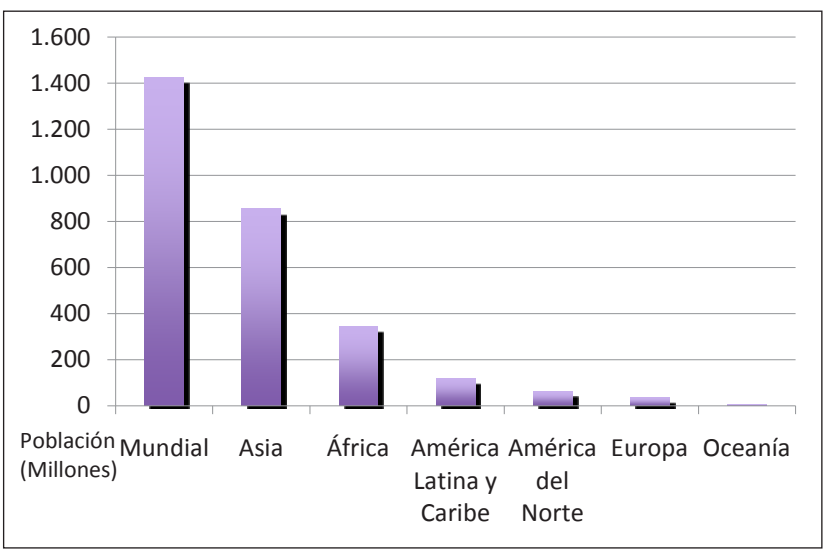
[14] El término «partenariado» es usado en la literatura especializada como equivalente de asociación/cooperación mediante acuerdos administrativos, técnicos y financieros entre socios («*partners*») con la finalidad de colaborar para brindar un servicio.

Estudios de caso: en cada uno de los capítulos regionales, se presentan ejemplos de soluciones innovadoras con el fin de ilustrar las diversas respuestas por parte de los gobiernos locales y de sus socios frente a estos desafíos. Se incluyen experiencias de éxito y de fracaso que pueden ser valiosas herramientas de aprendizaje para los gobiernos locales a través del mundo.

1.3. LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS EN UN MUNDO CRECIENTEMENTE URBANIZADO

GOLD III se concentra en particular en las zonas urbanas y en los desafíos que representa la prestación de servicios básicos por el acelerado ritmo de urbanización en muchas regiones. Durante las últimas décadas, la población de muchas ciudades y metrópolis aumentó más de veinte veces y en algunos casos más de cien veces desde los años sesenta.[15] En los países de ingresos altos y medio-altos, la mayor parte de la población (y de la actividad económica) se encuentra en las ciudades. Pero el análisis de la situación urbana es también importante para los países con ingresos bajos o medio-bajos, que están experimentando actualmente un crecimiento urbano rápido. Los pronósticos de las Naciones Unidas indican que el mayor crecimiento demográfico mundial durante las próximas décadas tendrá lugar en las zonas urbanas, y principalmente en los países que hoy en día son clasificados como países con ingresos medios o bajos (ver gráfico 1.1.). Cerca de mil millones de personas (casi uno de cada siete habitantes del planeta) viven en áreas urbanas en condiciones difíciles, generalmente hacinados, sin adecuado acceso a los servicios básicos.

Gráfico 1.1. **Aumento de la población urbana previsto entre 2010 y 2030 (en millones de habitantes)**



Fuente: Naciones Unidas (2012).[16]

[15] Naciones Unidas (2012).

[16] Naciones Unidas, 2012. Notar que durante este periodo las proyecciones prevén que la población rural no aumentará.

Un aspecto determinante de nuestro futuro depende de la capacidad que tengan los gobiernos nacionales y sub-nacionales para superar el retraso acumulado en la prestación de los servicios básicos en zonas urbanas y para suministrar servicios básicos a los 1,4 mil millones futuros habitantes de las ciudades, que se prevé se sumen a la población mundial entre 2010 y 2030.

En este informe se sigue la definición adoptada por los gobiernos nacionales de cada país para identificar las «áreas urbanas». En algunos países, se consideran urbanos asentamientos con varios centenares de habitantes, mientras que en otros, solo se incluyen asentamientos con varios miles de habitantes. Estas diferencias de definición dificultan las comparaciones internacionales. Por ejemplo, la India tendría un porcentaje de población urbana superior al 50%, en vez del 30% actual, si se aplicara la definición utilizada en Suecia o Perú[17]. Las tasas de acceso a los servicios en zonas rurales y en zonas urbanas mencionadas en este informe tienen entonces que ser interpretadas con precaución.

La capacidad de los gobiernos para adaptarse a los procesos de urbanización tiene repercusión sobre el suministro de los servicios básicos y sobre la realización de los objetivos y metas internacionales de acceso y calidad. Eso no significa que el suministro de los servicios básicos sea menos importante en zonas rurales. Incluso en un mundo urbanizado, más de dos tercios de la población en la mayoría de los países de ingresos bajos es rural, y algunas de las mayores deficiencias en el suministro de los servicios básicos se concentran en zonas rurales. Sin embargo, existen diferencias significativas en el modo de suministro de los servicios y en los arreglos institucionales más apropiados según los contextos sean urbanos o rurales. Además, las poblaciones urbanas tienen características y necesidades distintas.

Las grandes aglomeraciones, densamente pobladas, necesitan diferentes tipos de servicios de agua, de saneamiento, de recogida y manejo de desechos sólidos y de transporte público. Por ejemplo, los pozos de agua protegidos y las letrinas pueden proporcionar agua de buena calidad y el saneamiento adecuado en muchos contextos rurales, pero son totalmente insuficientes en la mayoría de las ciudades importantes. La falta de reconocimiento por parte del sistema de las Naciones Unidas de estas diferencias, por ejemplo, en la definición de «instalaciones de saneamiento mejoradas», significa que las estadísticas oficiales pueden sobreestimar la situación y la calidad del suministro en zonas urbanas.

También hay grandes diferencias en la población atendida por los gobiernos urbanos y rurales. Las ciudades incluyen muchas veces concentraciones importantes de habitantes con bajos ingresos que viven en tugurios o barrios informales. La falta de suministro de infraestructuras en estas zonas puede representar un desafío, pero en numerosos lugares, los ciudadanos pobres se han organizado y trabajan con los gobiernos locales para encontrar soluciones. Muchas reformas sociales que transformaron las condiciones de vida y de salud de las poblaciones urbanas pobres en los países que hoy en día son de altos ingresos, fueron respuestas a las peticiones de grupos de ciudadanos pobres organizados en el siglo XIX. Hoy, las organizaciones y federaciones de habitantes de los tugurios y otros grupos de bajos recursos (tales como las mujeres auto-empleadas y los trabajadores que

[17] David Satterthwaite (2010), pp. 83-99.

recogen la basura de manera informal) juegan un papel similar en los países de ingresos bajos y medios[18].

1.4. BUENA GOBERNANZA Y GOBERNANZA MULTINIVEL

Buena gobernanza

Además de examinar el rol de los gobiernos en el suministro de servicios, este informe trata de explorar las relaciones entre niveles de gobierno así como entre gobiernos, sector privado y sociedad civil, es decir la «gobernanza» de los servicios locales básicos. El concepto de gobernanza incluye los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos, la sociedad civil y el sector privado articulan sus intereses, ejercen sus derechos y cumple con sus obligaciones[19].

En los debates sobre el desarrollo en los países de ingresos bajos y medios en los años 80 se hacía muchas veces referencia al concepto de «buena gobernanza». Este concepto amplía el espectro del análisis porque va más allá del análisis institucional y legal abarcando también la rendición de cuentas, la transparencia, el control de la corrupción, la participación ciudadana y comunitaria en la toma de decisiones y el suministro de servicios.

El concepto de promover o apoyar la buena gobernanza fue utilizado inicialmente por las agencias de cooperación y los bancos de desarrollo para referirse a los gobiernos nacionales. En un primer momento no se aplicó a los gobiernos locales. Sin embargo, la buena gobernanza local jugó un papel importante en el mejoramiento del suministro de servicios básicos en los países hoy clasificados como de altos ingresos. En la mayor parte de los países de Europa, los gobiernos municipales mejoraron la calidad y la cobertura de los servicios básicos locales a finales del siglo XIX y buena parte del siglo XX [20]. Más recientemente, la mejora en el suministro de los servicios básicos en muchos países fue impulsada por los procesos de democratización, de descentralización y de mayor transparencia. Como se explica en los capítulos regionales, esto permite recordar la importancia de la buena gobernanza a nivel local.

Existe una gran diversidad en las partes interesadas involucradas en la gobernanza de los servicios básicos locales. El sector privado incluye desde individuos emprendedores que venden agua en los tugurios hasta las grandes empresas multinacionales que trabajan en la distribución de agua y el saneamiento, la gestión de los desechos sólidos y en los transportes públicos. La «sociedad civil» también es muy heterogénea e incluye a los sindicatos, las ONG internacionales, nacionales y locales y las organizaciones de base –desde las pequeñas estructuras de micro-crédito como grupos de ahorro y crédito hasta las federaciones nacionales de habitantes de tugurios– así como las asociaciones de barrios, de profesionales y de negocios. Los grupos de la sociedad civil representan un conjunto de intereses y de prioridades (muchas veces en competencia) y el concepto de buena gobernanza también debe aplicarse a sus propias actividades.

---

18 *Cf. http://www.sdinet.org/*; así como: David Satterthwaite y Diana Mitlin (2014).
19 UNDP (1997).
20 Clark (2009).

Gobernanza multinivel

Como ya fue mencionado, la naturaleza principalmente «local» de los servicios básicos y el principio de subsidiaridad, sugieren que los gobiernos locales tienen un papel primordial en la gobernanza de los servicios básicos. No obstante, estos servicios son gobernados por un sistema complejo en el cual la autoridad es compartida por múltiples niveles de actores. Los principios de descentralización y de subsidiaridad funcionarán adecuadamente sólo en el marco de un sistema de «gobernanza multinivel» eficaz[21]. Según Marks y Hooghe: «la gobernanza multinivel emerge cuando los expertos de diferentes niveles de gobiernos comparten la responsabilidad de la regulación y de la formulación de las políticas, generalmente conjuntamente con los grupos de interés»[22].

Incluso cuando los gobiernos locales son la autoridad organizadora de los servicios básicos, otros actores gubernamentales y socios exteriores se suelen implicar en ciertos aspectos de la regulación, financiamiento, gestión o suministro. Por ejemplo, las infraestructuras de transporte público pueden ser financiadas y gestionadas por los gobiernos de las metrópolis, en lugar de hacerlo cada municipio por su cuenta. En la Unión Europea, la gobernanza compartida entre la Comisión Europea, los Estados miembros y los gobiernos locales es esencial para la definición de las normas, la regulación del mercado y la obtención de financiamientos. El concepto de gobernanza multinivel se refiere tanto a la coordinación vertical como horizontal. Asimismo, los gobiernos locales pueden, por ejemplo, asociarse entre municipalidades vecinas (mancomunidades) para la prestación de servicios persiguiendo objetivos e intereses compartidos o también para gestionar más eficazmente los recursos limitados, lograr economías de escala, por ejemplo para la gestión de plantas de tratamiento de desechos, de potabilización o de saneamiento del agua. Aun en el marco de un informe cuyo objetivo es analizar la gobernanza local, el concepto de gobernanza multinivel contribuye a profundizar el análisis de los servicios locales básicos para considerar la efectividad y la eficacia de las relaciones entre los diferentes actores y sectores: público, privado, sociedad civil tanto a nivel local, como nacional e internacional.

1.5. EL PAPEL DEL SECTOR PRIVADO EN EL SUMINISTRO DE LOS SERVICIOS BÁSICOS

Como se explica en los capítulos regionales, la participación del sector privado en la gobernanza de los servicios básicos puede tomar diversas formas, con mucha variedad en la propiedad de las infraestructuras, las modalidades de inversión, la toma de riesgos, el modo de remuneración del operador, la administración y la duración de los contratos (ver cuadro 1.1. sobre modelos de participación del sector privado en la distribución y sa-

---

[21] No hay una definición universalmente reconocida de la gobernanza multinivel. La OCDE define la gobernanza multinivel como una división explícita o implícita de la toma de decisión, de las competencias, del desarrollo y de la implementación de las políticas entre diferentes niveles administrativos y territoriales. OECD, *Water Governance in OECD Countries*; A Multi-Level Approach, OECD Studies on Water, OECD Publishing, Paris, 2011. En el contexto de la Unión Europea, «el Comité de las regiones ve el principio de la gobernanza multinivel como basado sobre la acción coordinada de la UE, los países miembros y las autoridades locales y regionales según los principios de la subsidiaridad y de la proporcionalidad y en partenariado, para la implementación de las políticas de la Unión Europea» (CdR 273-2011 fin).

[22] Hague y Harrop (2007), p. 282.

neamiento del agua). Esta sección presenta una síntesis de algunos de los modelos más importantes de participación del sector privado.

En los casos más extremos, la privatización (*divestiture* en inglés) significa la transferencia de la propiedad de las infraestructuras y del servicio del sector público al sector privado. Sin embargo, en la mayor parte de los casos, la participación del sector privado toma la forma de un «partenariado público-privado» (PPP) en el marco del cual los roles y responsabilidades son compartidos entre el sector público y privado.

Aun en los casos de privatización, la autoridad pública ejerce un papel de supervisión sobre los precios y la calidad del servicio. Una compañía privada puede comprar participaciones en una empresa pública y asumir la gestión del servicio, pero el gobierno conserva generalmente un control indirecto, a través de la concesión a la entidad privada de una licencia para suministrar el servicio público[23].

Otros modelos de participación del sector privado no implican transferencias de activos. En su versión más simplificada, un operador privado puede obtener un contrato concedido por la autoridad organizadora para realizar tareas específicas, por ejemplo construir aseos públicos o fuentes públicas de agua, para lo cual puede necesitarse un proceso de licitación.

Un contrato de partenariado de tipo *Build-operate-transfert* (BOT) [construcción-explotación-transferencia] es una de las formas más comunes de PPP. En el marco de este tipo de acuerdo, el gobierno local delega generalmente la construcción, la operación y el mantenimiento de las infraestructuras (por ejemplo un sistema de distribución de agua o de alcantarillado) a una empresa privada por un periodo de tiempo específico, durante el cual la empresa moviliza fondos y genera beneficios. El socio privado gestiona la infraestructura y el gobierno paga por el servicio. Al terminar el contrato, los activos son generalmente transferidos al sector público. Los modelos BOT son usados sobre todo para construcciones de infraestructuras nuevas, por ejemplo para la realización de plantas de tratamiento de aguas residuales, construidas muchas veces en terrenos públicos.

Tabla 1.1. **Modelos de participación del sector privado en el suministro de la distribución y saneamiento del agua**

Aumento de la participación del sector privado →

	Contrato de servicio	*Contrato de gestión*	*Leasing*	*Arriendo*	*Concesión*	*Tipo BOT*	*Cesión/ privatización*
Propiedad de los activos	Público	Público	Público	Público	Público	Privado /público	Privado
Inversión de capital	Público	Público	Público	Público	Privado	Privado	Privado
Riesgo comercial	Público	Público	Compartido	Compartido	Privado	Privado	Privado
Operaciones/mantenimiento	Privado /público	Privado	Privado	Privado	Privado	Privado	Privado
Duración del contrato	1-2 años	3-5 años	8-15 años	8–15 años	25-30 años	20-30 años	Indefinido

Fuente: Budds y McGranahan (2003).

[23] *http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/agreements/full-divestiture-privatization.*

Un derivado del BOT es el modelo BOOT *(build-own-operate-transfert*), [construcción-posesión-explotación-transferencia] en el cual la empresa privada es propietaria de la infraestructura hasta que finalice el periodo de concesión. O el modelo BOO (*build-own-operate*) [construcción-posesión-explotación], en el cual la empresa privada conserva la propiedad de los activos.

En los contratos de concesión, el contratista privado se encarga de la gestión del servicio e invierte en su mantenimiento y expansión, asumiendo el riesgo comercial. Las concesiones tienen duraciones contractuales más largas que la mayoría de las otras formas de contratos con el fin de permitir al operador privado de rentabilizar su inversión. Al final del contrato, los activos pueden ser transferidos al sector público o se puede renegociar otra concesión. El rol del gobierno consiste esencialmente en velar por el cumplimiento de la reglamentación.

En los contratos de gestión, el gobierno transfiere al sector privado ciertas responsabilidades para la operación y el mantenimiento, pero asume la inversión y la expansión del servicio. La remuneración del operador puede ser definida previamente o depender del rendimiento del servicio. En los contratos de leasing y arriendo, el operador privado además de la responsabilidad de las operaciones y del mantenimiento, asume la facturación y la recaudación de los ingresos y las relaciones con los usuarios. En ambos casos, el operador recauda los ingresos, pero, en el contrato de leasing, el contratista paga un monto previamente acordado (por ejemplo por cada unidad de agua producida y distribuida). Bajo un contrato de arriendo, el operador paga la tarifa del arriendo al sector público y obtiene beneficios con la parte restante. Los contratos de servicios son generalmente acuerdos de corta duración para realizar una tarea específica, tal como la instalación de contadores de agua o la facturación y recaudación de facturas por un precio fijado por unidad.

Mientras que los PPP toman, en la mayoría de los casos, la forma de contratos entre una instancia gubernamental y una compañía privada, el término «partenariado» se refiere generalmente a un conjunto de objetivos compartidos y de acuerdos de colaboración que van más allá del cumplimiento de los términos del contrato.

El suministro de servicios por el sector privado depende de una rentabilidad adecuada (o esperada). Esta es más fácil de obtener cuando la demanda del servicio es elevada y el pago de las tarifas se recauda fácilmente, o cuando el operador privado es directamente remunerado por el presupuesto público. Sin embargo, hay una gran diversidad de situaciones por el lado de la demanda (muchos usuarios tienen capacidades de pago limitadas) y por el lado de la oferta (existen a menudo importantes déficits en infraestructuras y los presupuestos municipales son muy limitados).

1.6. LA METODOLOGÍA DE GOLD III

Este informe, único por su alcance mundial, recoge la experiencia de profesionales, responsables políticos y académicos de diferentes regiones durante sus tres años de preparación. Está organizado en siete capítulos regionales siguiendo la estructura regional de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Cada uno de los capítulos fue preparado por uno o varios autores que trabajaron sobre la problemática de los servicios básicos en su región. En la mayoría de las regiones se enviaron cuestionarios a las asociaciones nacio-

nales de gobiernos locales y se realizaron entrevistas a autoridades locales. En América Latina, se recibieron 238 cuestionarios respondidos de 19 países, incluyendo 29 gobiernos de ciudades metropolitanas. En Eurasia, se enviaron cuestionarios a todos los países y se recibieron 41 respuestas, 25 de alcaldes. En la región Asia-Pacífico, la encuesta abarcó 98 alcaldes y 39 responsables de departamentos de servicios básicos en 15 países. En Europa, las asociaciones de gobiernos locales y las ciudades de 28 países contestaron a los cuestionarios o contribuyeron a la elaboración de fichas descriptivas de la situación en sus países. En América del Norte, la Federación Canadiense de Municipios (FCM) utilizó una encuesta ya realizada sobre el estado de las carreteras, sobre los sistemas de distribución y tratamiento de agua. Sobre 346 municipios interrogados, 123 respondieron, lo que representa alrededor de la mitad de la población canadiense. En los Estados Unidos de América, la Liga Nacional de Ciudades (NLC) realizó una encuesta sobre el estado de las infraestructuras locales y las necesidades de la población. Recibió respuestas de 232 municipios. Las versiones preliminares de los diferentes capítulos fueron presentadas en talleres regionales durante el primer semestre de 2013 y fueron debatidos por más de 300 alcaldes, representantes políticos locales y regionales, académicos y expertos de las asociaciones nacionales de gobiernos locales de más de 80 países.

Este informe presenta una síntesis de cómo ha evolucionado la gobernanza de los servicios básicos en las diferentes regiones del mundo, en particular durante la última década. En algunas regiones, los autores tuvieron dificultades para acceder a datos e informaciones actualizadas, en particular en lo que se refiere a las informaciones sobre el financiamiento de los servicios básicos. En otras regiones donde las informaciones y documentación son más completas, el desafío fue sacrificar detalles y diversidad con el fin de poder reflejar las principales tendencias y puntos comunes. Todos los capítulos presentan conclusiones sobre los principales desafíos que pesan sobre la prestación de los servicios en su región, así como recomendaciones para su mejora.

En base a los aportes y recomendaciones de los capítulos regionales, las conclusiones resumen las tendencias y los desafíos de las diferentes regiones, e intentan extraer lecciones sobre los diferentes modelos de gobernanza, de gestión, de financiamiento y de partenariado. Las conclusiones reafirman la importancia de los gobiernos locales para alcanzar los ODM, así como para contribuir a la Agenda mundial de desarrollo post-2015. Finalmente, se presenta un conjunto de recomendaciones políticas dirigidas a las partes interesadas (gobiernos locales y nacionales, instituciones internacionales, sector privado y sociedad civil) con el objetivo de garantizar a todos el acceso y la calidad de los servicios básicos.

REFERENCIAS

Budds, Jessica y McGranahan, Gordon, «Are the debates on water privatization missing the point? Experiences from Africa, Asia and Latin America», *Environment and Urbanization*, 2003, vol. 15, núm. 2, pp. 87-114.

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), Descentralización y Democracia Local en el mundo: 1er Informe Mundial, Barcelona: CGLU, 2008.

Clark, Peter, *European Cities and Towns 400-2000*, Oxford: Oxford University Press, 2009.

Hague, Rod y Harrop, Martin, *Comparative Government and Politics: An Introduction*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.

Naciones Unidas, Programa Hábitat, Objetivos y Principios, Compromisos y el Plan de acción mundial, Nueva York: Naciones Unidas, 1996.

Naciones Unidas, *Perspectiva de Población en el Mundo: la Revisión del 2011*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, Nueva York, 2012: *http://esa.un.org/unpd/wup/index.htm*

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *Water Governance in OECD Countries; A Multi-Level Approach*, OECD Studies on Water, París: OECD Publishing, 2011.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Governance for sustainable human development*, Nueva York: Programa de Desarrollo de Naciones Unidas, 1997.

Satterthwaite, David «Urban myths and the mis-use of data that underpin them», Beall, Jo Guha-Khasnobis, Basudeb y Kanbur, Ravi, Urbanization and Development; Multidisciplinary Perspectives, Oxford: Oxford University Press, 2010.

Satterthwaite, David y Mitlin, Diana *Reducing Urban Poverty in the Global South*, Londres: Routledge, 2014.

UNICEF y OMS, *Progress on Drinking Water and Sanitation; 2012 Update*, Nueva York y Ginebra: Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation, 2012.

2
ÁFRICA

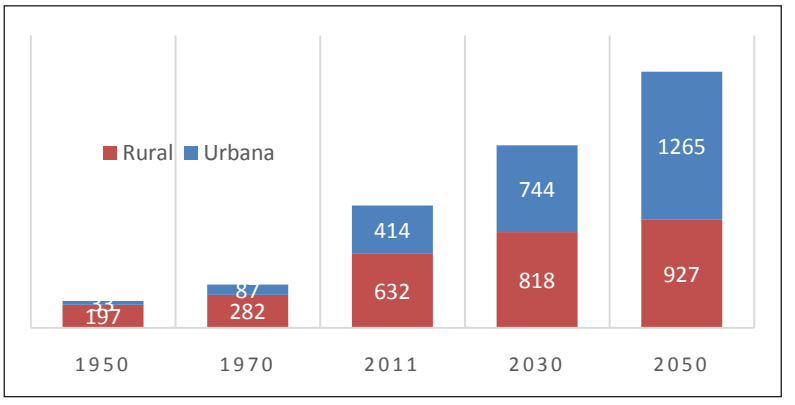
Michael SUTCLIFFE y Sue BANNISTER
City Insight (Pty) Ltd

2.1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo se centra en el suministro de servicios básicos en las ciudades y pueblos de África y en el papel que juegan los gobiernos locales en la gobernanza de estos servicios. Mientras las tres quintas partes de la población africana todavía viven en áreas rurales, la provisión de servicios urbanos es un importante desafío para muchos gobiernos locales. Considerando la enorme transformación urbana que experimenta el continente africano, este reto no puede más que crecer en los próximos años.

Se espera que entre 2010 y 2050 la población africana se duplique, llegando a unos 2 mil millones de personas (el 20% de la población mundial). Para entonces, la población africana superará a la de India y China (1,4 mil millones). Está previsto que la población actual se triplique hacia 2050, pasando de las 400 millones de personas actuales hasta alrededor de 1,2 mil millones. El futuro de África será urbano, al igual que en otras partes del mundo (véase gráfico 2.1).

Gráfico 2.1. **Población urbana y rural en África 1950-2050 (en millones)**

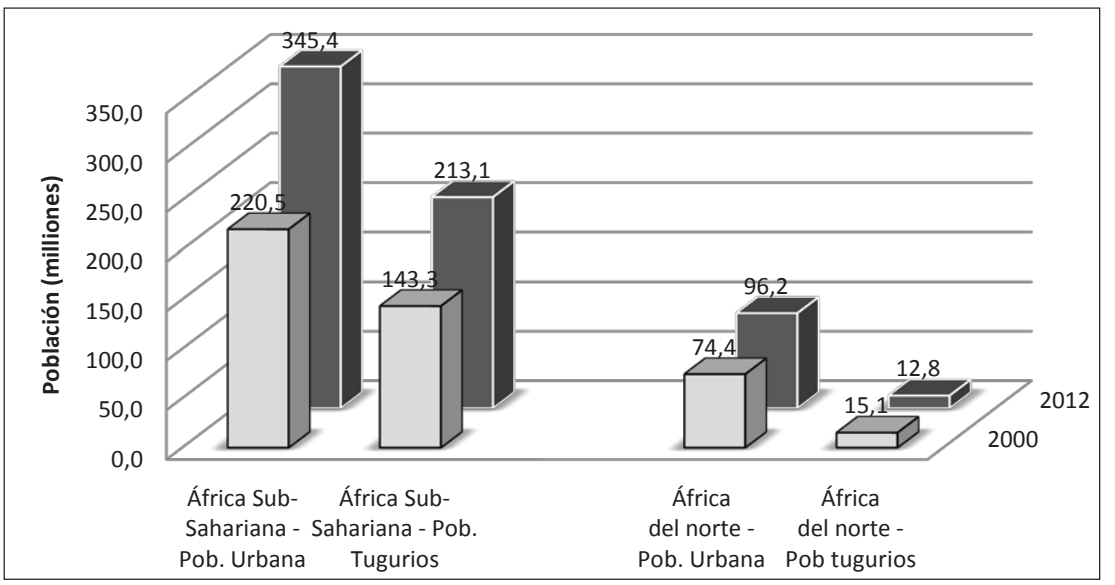


Fuente: Naciones Unidas (2012).

El ritmo de crecimiento urbano en África no tiene precedentes históricos. Fueron necesarios 150 años (cinco generaciones) para que la población europea sea mayoritariamente urbana; en África este proceso se realizará en sesenta años (en dos generaciones). A pesar del rápido ritmo de urbanización, la mayoría de la población urbana en África vive en ciudades de menos de medio millón de habitantes.

Lo característico de las ciudades africanas es que su crecimiento toma a menudo la forma de tugurios y asentamientos informales. El ritmo de crecimiento de los barrios pobres en el África Subsahariana es asombroso: se incrementó de 103 millones en 1990 a 213 millones en 2012[1]. Entre los años 2000 y 2012, descendió el porcentaje de personas que vivían en asentamientos informales; en África del Norte del 20 al 13% y en el África Subsahariana del 65 al 62% (véase gráfico 2.2). Es importante destacar que en el norte de África se ha producido un descenso real del número de personas que viven en asentamientos o barrios marginales, mientras que en el África subsahariana casi 70 millones de personas más viven actualmente en esas condiciones. Está claro que aunque hay esfuerzos para adaptar el desarrollo urbano al rápido crecimiento de la población, esto no está ocurriendo de forma suficientemente rápida.

Gráfico 2.2. **Incremento de la población urbana y de los asentamientos informales o barrios de tugurios (200-2012)**



Fuente: Naciones Unidas.

Cientos de millones de africanos que viven en zonas urbanas tienen un acceso muy limitado a los servicios básicos. El problema es aún mayor de lo que indican las estadísticas oficiales ya que muchos asentamientos informales no están debidamente contabilizados en los censos. El déficit en los servicios básicos afecta tanto a las actividades económicas

[1] ONU-Habitat (2010).

como a los propios residentes. Muchos empresarios africanos dicen carecer de servicios regulares de electricidad, agua, saneamiento y transporte, lo que supone un enorme obstáculo para el desarrollo y la competitividad.

Se calcula que los servicios e infraestructuras básicas necesitan una inversión de 90 mil millones de USD anuales durante los próximos 20 años y la mayor parte de esta inversión deberá hacerse con recursos nacionales. En efecto, el monto total de las inversiones del Banco Mundial y del Banco Africano de Desarrollo en el sector es, respectivamente, inferior a 8 y a 0,5 mil millones de USD por año. El crecimiento sostenido de las economías africanas durante los últimos diez años sugiere que esos montos podrían alcanzarse, pero solamente si las políticas nacionales y locales priorizan la inversión en servicios básicos, lo que requeriría un cambio en la actitud negativa que hay por parte de políticos y funcionarios hacia los asentamientos informales.

Los servicios básicos son locales por naturaleza: sirven a determinada comunidad, deben adaptarse a condiciones locales y dependen de la infraestructura que existe en cada territorio. En consecuencia, su gestión debería ser –parcial o total– competencia de las autoridades locales. Este capítulo analiza el grado de responsabilidad de los gobiernos locales en la gobernanza de las redes de servicios básicos en África[2].

Se abordan cuatro temas claves:

- el marco institucional bajo el cual se suministran los servicios básicos;
- las políticas para facilitar el acceso a los servicios y su implementación;
- los modelos de gestión y financiación utilizados para proporcionar servicios básicos;
- los principales retos relacionados con la provisión de servicios básicos en las ciudades africanas.

2.2. EL MARCO INSTITUCIONAL DE LOS SERVICIOS BÁSICOS EN LAS CIUDADES AFRICANAS

Definición de roles y responsabilidades en la provisión de servicios básicos

En África, los marcos institucionales para el suministro de servicios básicos no están aun claramente definidos. Las instituciones de los Estados africanos, heredadas en gran parte de los tiempos coloniales, aún son recientes y se están adaptando a las realidades sociales y culturales del continente. La adopción de sistemas políticos demo-

[2] Si bien se ha tenido expreso cuidado en citar todas las referencias, el capítulo también se basa en informes de CGLU y de los propios países que no se citan expresamente. En resumen, el proyecto consistió en la revisión de la literatura sobre los sistemas locales de gobierno, funciones y competencias a lo largo de África, en tomar contacto con todas las asociaciones de gobiernos locales y a través de ellas redactar informes para cada país que resumieran la situación. Se realizaron además dos talleres con representantes de las ciudades y de las asociaciones de gobiernos locales de más de 25 países. También hubo intercambios con el mundo académico y representantes del *Commonwealth Local Government Forum*. Por último, los equipos de CGLU y CGLU-África proporcionaron valiosos consejos en base a su experiencia.

cráticos y de políticas de gobernanza descentralizadas están generando nuevos marcos institucionales, con la emergencia de los gobiernos locales como autoridades públicas diferenciadas de los gobiernos nacionales, y de nuevas partes interesadas, como el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil y los grupos comunitarios. Los gobiernos locales desempeñan un rol particular ya que son la autoridad pública más cercana a la población.

La capacidad de los gobiernos locales para asumir funciones descentralizadas y prestar servicios básicos varía enormemente a lo largo de África. Desgraciadamente, el compromiso de la mayoría de gobiernos nacionales con la descentralización es todavía parcial, lo que limita las posibilidades de mejora de los servicios. Un estudio llevado a cabo por CGLU-África y *Cities Alliance* ha revelado que muy pocos países en África han desarrollado un entorno que permita a los gobiernos locales gestionar de manera efectiva los procesos de urbanización (tabla 2.1)

Tabla 2.1. **Entorno institucional de acción de las ciudades y autoridades locales por país.**

Regiones de África	*Sur*	*Norte*	*Centro*	*Oeste*	*Este*
Entorno favorable para la acción de las ciudades y autoridades locales, de acuerdo con los estándares adoptados	Sudáfrica	Marruecos			Uganda
Entorno relativamente favorable a la acción de las ciudades y autoridades locales, pero con algunos elementos a mejorar				Ghana	Ruanda Kenia
Para lograr un entorno favorable para las ciudades y autoridades locales se requieren grandes reformas	Botsuana Namibia Zimbabue Lesoto Suazilandia Zambia Angola	Túnez Mauritania Argelia	Camerún Gabón Chad	Senegal Nigeria Níger Sierra Leona Benín Burkina Faso Costa de Marfil Gambia Mali	Eritrea Burundi
El entorno es muy desfavorable a la acción de las ciudades y autoridades locales	Malawi Mozambique	Egipto	Santo Tomé y Príncipe, Guinea Ecuatorial, Rep. del Congo, Rep. Dem. del Congo, Rep. Centroafricana	Guinea, Togo, Guinea-Bissau, Liberia	Madagascar Seychelles Comoras Somalia Sudán

Fuente: UCLGA - Cities Alliance, Assessing the Institutional Environment of Local Governments in Africa, Rabat, octubre de 2013.

El funcionamiento de la red de servicios básicos incluye tres segmentos principales: la producción o creación del servicio (segmento superior); el segmento que vincula las plantas de producción a las áreas de consumo (segmento intermedio o de tránsito) y la distribución al usuario final o consumidor (segmento inferior). La mayoría de las veces, los gobiernos nacionales asumen los segmentos superior e intermedio, la definición de

la políticas nacionales, el establecimiento de estándares y de objetivos para la prestación y regulación de los servicios. En muchos países, el segmento inferior es responsabilidad de los gobiernos locales. Sin embargo, muchos gobiernos nacionales han creado servicios públicos que asumen los tres segmentos para servicios como electricidad, agua o transporte. En tales casos, los gobiernos locales apenas forman parte de la gobernanza de los servicios (a pesar de que las leyes de descentralización les otorgan competencias sobre los servicios).

En el anexo a este capítulo se resume la distribución de responsabilidades y funciones en la prestación de los servicios básicos analizados (ver anexos 2.1. al final del libro). La tabla indica que, excepto en la electricidad, los gobiernos locales juegan algún papel en el suministro de los servicios locales básicos, aunque su definición es compleja: pueden actuar como simples agentes de otros niveles de gobierno para la supervisión del servicio o asumir un papel activo en la prestación directa del servicio. Los gobiernos locales pueden tener, en algunos casos, un papel definido en la legislación, pero carecen de los recursos o de la capacidad para suministrar el servicio. La tabla 2.2 presenta un resumen de la distribución de competencias en la prestación de servicios entre los diferentes niveles de gobierno.

***Tabla* 2.2. Asignación de facultades en el suministro de servicios básicos**

	Agua	*Saneamiento*	*Residuos sólidos*	*Transporte y carreteras locales*	*Electricidad*
Nacional	Establecer servicios públicos nacionales y agencias. Construir presas e infraestructuras mayores. Desarrollar políticas y legislación nacionales incluyendo los derechos ribereños. Departamentos implicados: Departamento de Agua, Agricultura, Vivienda, Gobierno Local, Desarrollo Rural y Medio Ambiente. Fijar estándares para el suministro de agua potable. En algunos casos, establecer tarifas. Cooperación transfronteriza de cuencas.	Establecer una política de saneamiento, monitorizar a los actores a nivel local. Fijar estrategias nacionales, estándares, políticas y legislación.	Desarrollar políticas y estándares. Responsabilidad sobre los vertederos en algunas áreas y en algunos países.	Desarrollar políticas y legislación. En algunos casos, gestionar la policía de tráfico, infracciones y licencias para vehículos. Subsidios para operadores de transporte público. Carreteras nacionales y autopistas así como infraestructura pesada como puentes y túneles.	Establecer una empresa de servicio público nacional para la producción y el suministro. Desarrollo de la regulación y los precios.
Regional/ provincial	Los servicios públicos regionales, cuando existen, suelen suministrar agua a granel a grandes usuarios y, en algunos casos, ofrecen conexiones de las tuberías individuales de agua. Esto es especialmente común en las zonas rurales.	Gestión de obras de alcantarillado fuera de las grandes áreas metropolitanas.	Gestión de los vertederos.	Construcción y gestión de las carreteras provinciales o regionales. En algunos casos, la gestión y el subsidio de transporte público.	Algunos países cuentan con servicios públicos de energía regionales que generan y suministran directamente a las empresas y a los hogares.

continúa >>

	Agua	*Saneamiento*	*Residuos sólidos*	*Transporte y carreteras locales*	*Electricidad*
Local	Infraestructura local (tuberías) y conexiones domésticas –cuando tienen la capacidad (común en las grandes áreas urbanas). En más de la mitad de los países juegan un papel mientras que los sistemas de captación y potabilización son gestionados generalmente por niveles de gobierno o entidades por encima del gobierno local.	Los grandes sistemas de alcantarillado están limitados a pocos países. En muchas grandes ciudades los sistemas de alcantarillado se limitan a menudo sólo a una pequeña parte de la ciudad. En algunos países, los comercios a menudo construyen y administran lavabos públicos.	Recogida a domicilio o desde los puntos de recogida a los vertederos. En algunos casos, los gobiernos locales gestionan los vertederos	Construcción y gestión de las calles o carreteras a nivel urbano o local. Planificación del tráfico a nivel local, oferta de medios de transporte público. En las grandes zonas urbanas, políticas de tránsito y licencias de transporte.	En muchos casos, el gobierno local no tiene casi ningún papel, a excepción de la iluminación de las carreteras y de las áreas públicas. Sólo en unos pocos países como Marruecos, Egipto, Kenia y Sudáfrica el gobierno local proporciona redes y suministro a nivel local. Creciente implicación en la energía solar y en los sistemas individuales de producción (IPP), no dependientes de la red.

Fuente: Extraído del Anexo 2.1.

El rol de los gobiernos nacionales

En todos los países es el gobierno nacional quien define la política y elabora la legislación sobre el suministro de los servicios básicos. A menudo sus decisiones están influidas por los estándares establecidos por las organizaciones internacionales, que no siempre se adaptan al contexto local. En la mayoría de países, el gobierno nacional ha establecido estructuras institucionales para supervisar o gestionar los procesos pero a menudo se observa una fragmentación creciente y una duplicación de roles y responsabilidades.

Las políticas y la legislación promovidas por los gobiernos nacionales pueden tener un impacto decisivo en el acceso de la población más pobre a los servicios básicos. En algunos países, se ha afianzado el derecho a los servicios básicos en la Constitución (como en Sudáfrica), aunque su implementación está sujeta a la disponibilidad de recursos. En muchos países es el gobierno nacional quien controla los precios que pueden aplicar a las tarifas de los servicios básicos los sectores público o privado. Una de las consecuencias no deseadas cuando las normas y estándares imponen niveles y costes que muchos habitantes de las ciudades no pueden pagar, es la restricción del acceso a los servicios. Esto también incrementa la deuda de los gobiernos locales si lo que se quiere es proporcionar el servicio a todos (incluyendo a la población pobre) independientemente de que la municipalidad disponga de los recursos correspondientes.

En algunos países, cuando los gobiernos locales no tienen la capacidad de suministrar el servicio, el gobierno nacional intercede por él. Por ejemplo, en Sudán del Sur el gobierno nacional ha asumido un amplio abanico de responsabilidades de los gobiernos locales mientras estos no tengan los medios para cumplirlas. En diferentes casos el proceso de descentralización ha sido implementado sin que los gobiernos locales tengan las habilidades y pericias adecuadas para asumir las funciones que les han sido asignadas. En muchos casos el gobierno nacional utiliza las políticas de descentralización para transferir

responsabilidades a los gobiernos locales sin la financiación correspondiente. Esto suele producirse sobre todo cuando la descentralización es implementada de manera precipitada como condición para obtener financiación o ayuda internacional.

La mayor parte del tiempo, ante las importantes necesidades de inversión que requieren las infraestructuras de los servicios básicos y para aprovechar las economías de escala en la producción y el suministro, los gobiernos nacionales suelen crear organismos o empresas públicas nacionales. Estos organismos asumen los tres segmentos del servicio, excepto en los países en los que existe una política intencionada para implicar a los gobiernos locales en el suministro del servicio, como en Sudáfrica o en Namibia. En estos países, el agua y la electricidad a granel son vendidas a las municipalidades o las entidades regionales quienes se encargan de su distribución a los usuarios finales. Existen muchos casos en los que el precio del agua y de la electricidad a granel son demasiado elevados para muchos habitantes de las ciudades, por lo cual es necesaria una mayor concertación entre los gobiernos nacionales, los servicios públicos y los gobiernos locales para la fijación de precios de los servicios.

El rol de los gobiernos sub-nacionales o provinciales

En diversos países los gobiernos nacionales han hecho responsables a los gobiernos regionales de la distribución racional de los recursos entre los gobiernos locales de una región. A lo largo del continente, sin embargo, hay muchos niveles de gobiernos diferentes implicados en el suministro de los servicios básicos, lo que genera retos importantes para asegurar la coordinación y evitar las duplicaciones. En el este de África –por ejemplo en Burundi y Comoras– hay tres niveles de gobierno; en Eritrea y Ruanda hay cuatro, en Kenia dos y Etiopía es un estado federal. Los gobiernos nacionales tienden a contar con los gobiernos sub-nacionales para la gestión integrada de recursos hídricos, en particular para la protección de las fuentes de captación de agua y para la gestión de los acuíferos así como para las cuencas fluviales. Los gobiernos sub-nacionales también son responsables de planificar y gestionar los vertederos de residuos sólidos. No obstante, la realidad evidencia que la mayoría de gobiernos sub-nacionales no cuentan con las capacidades para llevar a cabo estas misiones de manera eficiente. Un enfoque basado en la gobernanza multinivel podría contribuir a mejorar la interacción y coordinación del trabajo entre los diferentes niveles de gobierno, incrementando la eficacia a la vez que evitando la duplicación y la fragmentación.

El rol de los gobiernos locales

Mientras los gobiernos nacionales tienden a retener las funciones de formulación de políticas y de supervisión, la tendencia hacia la descentralización implica que los gobiernos locales asuman un mayor papel en el suministro de servicios básicos en todo el continente. Este es en particular el caso del agua, del saneamiento, de la provisión de carreteras locales y de recogida de residuos sólidos.

Con respecto a la distribución del agua, la tendencia en el este y sur de África es a que las ciudades compren agua en grandes volúmenes a las agencias públicas o privadas y que aseguren luego la distribución a los ciudadanos imponiendo el pago de tarifas. En el

norte de África las ciudades delegan cada vez más el suministro del servicio a compañías privadas que operan bajo su control. El municipio define el rendimiento que debe asegurar la empresa contratista y las tarifas del servicio. En el caso del centro y oeste de África (con la excepción de Nigeria), las empresas públicas o privadas seleccionadas por los gobiernos nacionales también suministran agua a los habitantes de las ciudades, sin asociar por lo general a los gobiernos locales, lo que implica una pérdida de control local sobre las modalidades del suministro del servicio y sobre las tarifas (a pesar de que legalmente el suministro de agua es responsabilidad de los gobiernos locales). Cuando el servicio público opera bajo la única autoridad del gobierno nacional, la cobertura de la ciudad puede ser parcial obligando a muchos residentes a comprar agua a pequeños proveedores privados del sector informal que suelen proporcionar agua de menor calidad y a un mayor coste. Las tensiones sociales que se derivan alimentan los desacuerdos entre las autoridades locales y nacionales sobre la división de responsabilidades para la gestión del servicio. Donde el rol de los gobiernos locales en la provisión de servicios ha sido claramente definido y reforzado – ya sea por vía constitucional, legislativa o política–, el suministro del servicio ha mejorado de manera significativa y el funcionamiento y el mantenimiento del mismo se ha hecho más sostenible. La clara definición de la responsabilidad de los gobiernos locales en países del norte, en Sudáfrica y en Kenia ha tenido un impacto positivo en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El acceso a los servicios sanitarios y su gestión va aún más a la zaga que la del agua potable. En cuanto a los residuos sólidos, los gobiernos locales tienden a gestionar su recogida y la disposición final, pero muchas municipalidades carecen del financiamiento y de las capacidades necesarias. Por ejemplo, en Santo Tomé la capacidad técnica y financiera para la recogida de residuos y su tratamiento es muy baja y las tasas locales no son suficientes para cubrir los costes, por lo que es necesario el apoyo del gobierno nacional. Sin embargo, incluso a nivel del gobierno nacional hay con frecuencia demasiados actores implicados en el proceso. En Gabón, por ejemplo, la lista de instituciones del gobierno nacional implicadas en la gestión de residuos sólidos incluye: los ministerios del Interior, Obras Públicas, Infraestructura y Construcción, Salud Pública, Economía Forestal, Comisionado General de la Ciudad, Minas y Energía, así como la Unidad Nacional de Coordinación del Programa Regional de Gestión de la Información Ambiental[3].

En todo el continente, el suministro y la transmisión de electricidad es una responsabilidad nacional y muchos gobiernos han creado servicios públicos nacionales que controlan desde la producción hasta la distribución. No obstante, las municipalidades deberían participar de la distribución de la electricidad y utilizarla como fuente de ingresos para subsidiar otros servicios locales. Muchas municipalidades unifican sus cuentas de servicios y desconectan el suministro de electricidad si no se está al corriente de todos los gastos.

Con respecto al transporte público, muchos gobiernos locales han delegado la autoridad para gestionar el transporte y para construir y mantener carreteras dentro de su área de jurisdicción. No obstante, en su mayoría los gobiernos locales solo definen las normativas locales y controlan cómo y dónde los proveedores de transporte privados operarán

[3] Encuestas nacionales de CGLU.

dentro de la ciudad. En Kinshasa (República Democrática del Congo), el gobierno local gestiona el transporte público, lo que es una excepción. A pesar que las regulaciones locales son necesarias para el buen funcionamiento de una ciudad, porque inciden en las congestiones del tráfico, la seguridad, el control de velocidad y el aparcamiento, muchos gobiernos nacionales han empezado a jugar un papel en este campo (como en el caso de Uagadugú, Burkina Faso).

De hecho, el transporte público es un sistema muy exigente para ser operado solamente por los gobiernos locales, por lo que se requiere la cooperación de los gobiernos nacionales, locales y –de manera creciente– el sector privado. La responsabilidad de control y de sanción de las regulaciones de tráfico tiende a estar en manos de los gobiernos nacionales, aunque también hay países que responsabilizan de esta tarea al nivel regional o local. La organización y financiación de los servicios de autobús también puede estar en manos del gobierno a través de agencias nacionales o de compañías nacionales de transporte público (p. ej.: SOGATRA en Gabón). Hay asimismo ejemplos de colaboración entre gobiernos locales y nacionales en la provisión de servicios de autobús (p. ej.: Sociedad de Transportes Urbanos de Camerún, SOTUC a pesar de que ya no existe). En muchas ciudades sudafricanas existen además sistemas de transportes de autobús organizados localmente –pero cofinanciados por el presupuesto nacional a través de los gobiernos provinciales–. En Liberia la Autoridad del Tráfico de Monrovia recibe subsidios para inversión del gobierno central pero debe cubrir los costes de funcionamiento. Algunas ciudades reconocen la importancia del transporte público, pero no pueden subsidiar íntegramente a un operador de transporte, así que optan por proporcionar infraestructura tal como carriles especiales, pistas o zonas de espera para ayudar a los operadores de transporte del sector privado. El aparcamiento es a menudo visto como un generador de ingresos para los gobiernos municipales, por lo que se le otorga una prioridad desproporcionada por encima de otras áreas más importantes como la planificación, la regulación y el control de la calidad del transporte. El escenario más común para las grandes municipalidades es, como mínimo, participar en la organización y suministro de la infraestructura local (p. ej.: en Angola y Guinea).

En toda la región se hace sentir la falta de una política clara, coherente y bien coordinada, conjuntamente con un marco institucional que asegure un suministro más eficiente de los servicios básicos para evitar la ambigüedad y la falta de coordinación entre los diferentes roles y responsabilidades en la gobernanza de los servicios básicos.

En Uganda, por ejemplo, la división formal de responsabilidades es clara y bien definida. El gobierno central es el responsable de la formulación de la política, de la fijación de estándares y de la regulación de los servicios. Proporciona asimismo apoyo técnico a los gobiernos locales. El suministro íntegro del servicio está virtualmente en manos de los gobiernos locales. No obstante, en la práctica hay una duplicación del trabajo entre los gobiernos locales y central. En muchos casos, los ministerios tienden a exigir de los gobiernos locales que les rindan cuentas de los programas de suministro de servicios básicos y desconocen el Sistema de Información Financiera y Rendición de Cuentas de los Gobiernos Locales (LoGFIAS). En consecuencia, los gobiernos locales invierten demasiado tiempo en informar a los ministerios, debilitando sus potestades. Lo que está claro es que, cuando las responsabilidades son transferidas a los gobiernos locales, la capacidad financiera para satisfacer estas responsabilidades también debe garantizarse.

La acción de las instituciones y de los organismos internacionales contribuye con frecuencia a la confusión de roles. Los programas sectoriales (particularmente en el sector del agua pero también en algunos proyectos de transporte, p. ej.: Buses de Tránsito Rápido) no toman en cuenta los planes de desarrollo de nivel local. Demasiadas ciudades han experimentado los efectos de políticas sectoriales fragmentadas y de la falta de una visión integradora del desarrollo urbano. En la mayoría de casos, las agencias de ejecución operan en compartimentos estancos, sin consultar ni comunicarse con otras partes interesadas. En otras ocasiones las municipalidades desarrollan planes de acción poco realistas apoyados por agencias internacionales. Recientemente están emergiendo por toda África algunos ejemplos de integración y, de forma creciente, las leyes nacionales exigen a las municipalidades disponer de planes de desarrollo integrados.

2.3. ACCESO A LOS SERVICIOS LOCALES EN LAS CIUDADES AFRICANAS

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

Es sabido que África no alcanzará los ODM. Muchos expertos argumentan que la principal razón de este fracaso es la debilidad de los gobiernos locales para suministrar servicios básicos (especialmente de agua, saneamiento, electricidad y residuos sólidos). De hecho, los países de África que están alcanzando los ODM cuentan generalmente con gobiernos locales mejor estructurados y dotados de las capacidades necesarias para prestar servicios básicos. Las estimaciones sugieren que alrededor de 780 millones de personas en el mundo, la mitad de las cuales viven en África, carecen de acceso a agua potable segura[4]. Teniendo en cuenta que muchas ciudades importantes no cuentan con sistemas de alcantarillado, se necesitarán muchos años para resolver la cuestión del saneamiento de manera adecuada[5]. Mejorar la salud, el bienestar, la educación y el medio ambiente depende de la mejora de los servicios básicos. Dada la acumulación de problemas y de déficits en el suministro de los servicios básicos en África (p. ej.: residuos acumulados y falta de carreteras), está claro que queda mucho por hacer para alcanzar los ODM, hecho reconocido por la propia Unión Africana[6].

Para alcanzar el ODM de acceso mejorado al agua en 2015, es necesario que el continente africano suministre más de 2,5 millones de conexiones de agua por año; pero por el momento sólo ha sido capaz de lograr dos tercios de esa cifra[7]. El acceso al agua tiene consecuencias sobre la pobreza, la falta de alimentos, el nivel de educación, el capital social y económico de la mujer, las enfermedades y la salud humana y medioambiental. Muchos países con ingresos bajos y medios se están quedando atrás en la consecución de la mayor parte o de la totalidad de los ODM[8].

---

4 Black (2013).

5 Ciudades sin red de alcantarillado o con ella pero que abastece una porción pequeña de la población: Addis Abeba, Bamako, Brazzaville, Dar es Salaam, Douala, Ibadan, Kaduna, Kinshasa, Kumasi, Lagos, Lubumbashi, Mbuji-Mayi, Port Harcourt, Yaundé (estado del saneamiento de las ciudades africanas).

6 Armah *et al.* (2012).

7 Mugabi y Castro (2009).

8 Satterthwaite *et al.* (2012).

Sin embargo, hay algunos casos en los que los programas liderados a nivel nacional han tenido éxito. Argelia concluirá la construcción de su represa/planta desalinizadora del programa de suministro de agua en 2015. Esto significará que todos los ciudadanos tendrán acceso al agua 24 horas al día (en comparación con la situación previa en la que solo tenían acceso al agua cada 20-23 días de promedio). El reto para Argelia será preservar este importante logro.

En el caso del saneamiento, África debería triplicar su cobertura para alcanzar los ODM. La no recogida de residuos sólidos también crea grandes retos desde un punto de vista sanitario, y para mejorar el transporte público y disponer de carreteras decentes será necesario abordar los problemas sociales, ambientales y económicos que afronta el continente. Pocos africanos tienen acceso a una electricidad segura, protegida y asequible económicamente. Aunque el acceso a la energía no está contemplado como un derecho humano, debería ser considerado como una necesidad humana. Mientras la mayoría de la población africana dependa de combustibles sólidos, continuará la degradación medioambiental y los problemas de salud seguirán acosando a los más pobres y vulnerables. Las consecuencias sobre la salud por la falta de servicios básicos son enormes. Mitlin y Satterthwaite (2013) compararon la salud de las poblaciones con el acceso a los servicios básicos[9]. Considerando los indicadores extremos (mortalidad infantil, malnutrición infantil, falta de acceso al agua y a la electricidad) los siguientes países africanos obtuvieron los peores resultados: Malí, Níger, Zambia, Liberia, República Democrática del Congo, Benín, Uganda, Sierra Leona y Malaui, así como Chad, Burkina Faso, Mozambique, Nigeria, y Tanzania.

En todo esto las mujeres están triplemente oprimidas. Para mejorar la condición de la mujer es necesario liberarlas de las cargas diarias de encontrar leña para cocinar, buscar agua potable y cuidar el hogar, los enfermos y los animales. El acceso a los servicios básicos proporcionaría más tiempo a las mujeres, lo que les permitiría avanzar en las esferas económica, social y política.

No cabe duda que la realización de los ODM está directamente relacionada con el suministro de servicios básicos. Las conclusiones del Banco Mundial sugieren que el lugar de nacimiento de una persona es el principal factor que determina el acceso a los servicios básicos como a la educación, a la protección de la salud, al agua y saneamiento, a la electricidad y a los programas de desarrollo infantiles[10]. Dado que en la mayoría de países africanos la población no tiene acceso a estos servicios, será difícil alcanzar incluso un número limitado de los ODM.

El Banco Mundial en su Informe Mundial de 2013 (*Global Monitoring Report*) destaca el vínculo entre la descentralización, la provisión de servicios básicos y la realización de los ODM[11]. Aduce que la urbanización juega un papel clave en el éxito o el fracaso de los ODM, y señala que la migración rural-urbana y la transformación de los asentamientos

---

[9] Mitlin y Satterthwaite (2013).

[10] El estudio aplicó la metodología del Índice de Oportunidad Humana (IOH) utilizando estadísticas de dominio público para medir las desigualdades de oportunidades en la sociedad. Ver Reducción de la Pobreza en la Región de África y Gestión Económica. *South Africa - Economic Update: Focus on Inequality of Opportunity*. Washington: Banco Mundial, 2012.

[11] Banco Mundial (2012).

rurales en pueblos y ciudades tienen una incidencia directa en la capacidad de los países en desarrollo para avanzar hacia varios ODM. Nos gustaría ir más allá y afirmar que la falta de progreso de los ODM en África se relaciona con la capacidad de los gobiernos locales para suministrar los servicios básicos.

Acceso al agua y al saneamiento

A lo largo del continente, se considera que casi dos terceras partes de la población tiene «acceso mejorado al agua» y solo un 40% al «saneamiento mejorado» según lo estipulado en el Programa OMS/UNICEF[12]. Estas cifras, ya de por sí bajas, no proporcionan una imagen real de la situación en África porque los estándares que definen el «acceso mejorado» no necesariamente garantizan la salud y el acceso a servicios sanitarios. Las letrinas con fosa, incluso si están bien cuidadas, no son lo mismo que los inodoros con descarga dentro del domicilio. Tener acceso al agua a 200 metros de casa no es lo mismo que tener agua corriente dentro del domicilio ni hacer cola para acceder al agua es lo mismo que abrir un grifo. Los datos sobre «acceso mejorado» tampoco proporcionan información sobre cuán seguro o regular es el abastecimiento de agua potable. No obstante, estas cifras son esenciales para determinar el nivel de acceso al agua y al saneamiento.

Los datos sobre el «acceso mejorado al agua» en África varían considerablemente entre áreas urbanas y rurales, especialmente en el África subsahariana. Mientras el 83% de los habitantes urbanos gozan de un acceso mejorado al agua, el acceso se reduce al 49% en las áreas rurales. La diferencia es igualmente grande para el saneamiento mejorado, con un 42% de media para las áreas urbanas y un 23% en las áreas rurales. (En los países del Norte de África los promedios, tanto en áreas urbanas como rurales, rondan el 90%).

No obstante, estas cifras aparentemente elevadas en áreas urbanas pueden resultar engañosas por varias razones. Por un lado, resultan de un recuento parcial, ya que es altamente improbable que todos los asentamientos informales estén contabilizados. Estos barrios pueden albergar la mitad o más de la población urbana y muchos de ellos carecen por lo general de servicios.

Incluso allí donde esas comunidades están contabilizadas, los números no indican la situación real. Los estándares que se utilizan para definir el acceso mejorado son inadecuados para las áreas urbanas densamente pobladas y están lejos de los estándares apropiados. Menos de la mitad de las personas con un acceso mejorado tienen en realidad agua corriente en sus domicilios. El suministro de agua es a menudo irregular y los tiempos de espera en los puntos de abastecimiento pueden ser muy prolongados. En Kigali, donde se ha contabilizado a toda la población, se considera que el 92% tiene acceso al agua potable, pero el consumo en los asentamientos informales representa apenas un tercio del consumo en otras áreas de la ciudad[13]. Algunas ciudades implementan estrategias para permitir que las personas que viven en asentamientos informales tengan acceso como mínimo a tomas de agua pública, pero esto no suele ser la norma.

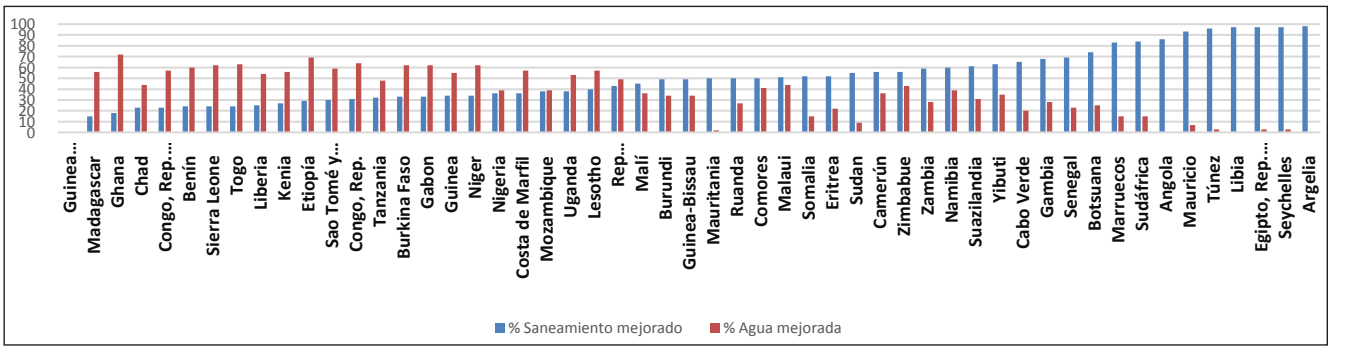
---

[12] OMS y UNICEF (2012). *http://www.wssinfo.org/fileadmin/user_upload/resources/Africa-AMCOW-Snapshot-2012-English-Final.pdf.*

[13] *http://waterwiki.net/index.php/Rwanda#Country_Profile:_Trends_in_Water_Use.2C_Management_and_Sanitation.*

Si el acceso al agua no es adecuado, la situación del saneamiento urbano es todavía peor. En el gráfico 2.3 cada barra representa el nivel de acceso mejorado al agua y al saneamiento en zonas urbanas. En los países del Norte de África, en los estados insulares y en Sudáfrica, la diferencia entre el acceso al agua mejorada y al saneamiento es pequeña. Para la mayoría de países restantes, el intervalo es bastante grande. Esta brecha es crítica y debe ser superada por las consecuencias que la falta de saneamiento tiene sobre la salud y la seguridad, así como sobre los recursos hídricos.

Gráfico 2.3. **Acceso mejorado al agua y al saneamiento en las áreas urbanas de África**



Fuente: OMS/UNICEF, Joint Monitoring Programme (JMP) for Water Supply and Sanitation, *www.wssinfo.org*.

Del 43% de residentes urbanos que se considera que tienen un acceso mejorado al saneamiento casi un tercio utiliza instalaciones compartidas, la mayoría de las cuales son letrinas con fosa (una solución poco adecuada para áreas densamente pobladas en las que las letrinas se llenan muy rápidamente y su mantenimiento es extremadamente dificultoso). En Accra, Ghana, únicamente una de cada cinco casas tiene agua corriente[14]. En Kigali, en 2006, solo el 6% de las instalaciones de saneamiento contaba con inodoros[15]. Una proporción significativa de la población urbana en África todavía hace sus necesidades al aire libre, en los cursos de agua, en las calles y en pozos abiertos. En muchas ciudades, apenas una cuarta parte de los habitantes cuenta con saneamiento adecuado. El hecho de que muchas letrinas con fosa sean disfuncionales y no se vacíen con regularidad crea todavía más desafíos a los habitantes de las ciudades. Esta situación es especialmente difícil para las mujeres, para las que la ausencia de instalaciones adecuadas contribuye a aumentar su miedo hacia la violencia y los abusos. En los asentamientos informales de Nairobi, donde solo el 24% de los habitantes dispone de letrinas privadas o lavabos, la mayoría de las personas tienen que caminar durante varios minutos para acceder a una letrina pública. La mayoría de chicas y mujeres entrevistadas por Amnistía Internacional dijeron que descartan usar las letrinas durante la noche debido al peligro de violación[16]. La realidad es que el saneamiento sigue siendo uno de los principales retos para la salud y la seguridad tanto en las áreas rurales como en las urbanas.

Un agravante en las áreas urbanas es que no se observan mejoras en el acceso al saneamiento. Mientras que en las áreas rurales ha habido mejoras significativas en las dos

---

14 Thompson (2008).
15 *http://waterwiki.net/index.php/Rwanda.*
16 Amnistía Internacional (2010).

últimas décadas, en las áreas urbanas los niveles de suministro se han estancado e incluso han disminuido en algunas áreas. Como consecuencia de la rápida urbanización, existe una brecha creciente entre el suministro y la demanda, por ejemplo, en el suministro de agua corriente. El informe 2012 de la OMS/UNICEF señala que, mientras el 43% de la población urbana en África subsahariana disponía de agua corriente en sus hogares en 1990, las cifras han disminuido al 34% en 2010[17]. La falta de acceso al agua corriente en los hogares deriva, a su vez, en bajos niveles de saneamiento: en muchas ciudades el acceso mejorado al saneamiento representa entre un tercio y la mitad de los niveles de acceso mejorado al agua[18].

Muchas ciudades afrontan enormes problemas en el suministro de agua. Muchas han agotado las fuentes de agua cercanas y deben transportarla desde largas distancias. En Dakar, Senegal, por ejemplo, el agua potable se transporta desde una distancia de 70 km, lo que necesita una gran inversión en transporte y almacenamiento. Mombasa es abastecida por una fuente situada a 220 km de la ciudad. Para asegurar todo el proceso –desde la captación del agua hasta la distribución final– se deben superar numerosos desafíos, incluyendo fugas, robos, vandalismo, mala gestión y envejecimiento de la infraestructura (por ejemplo en Harare no se ha realizado ningún mantenimiento durante los últimos veinte años).

En la mayoría de ciudades la demanda de agua supera el abastecimiento y como cada vez más hogares se conectan a la red de agua corriente, la situación se está volviendo crítica. En Abuja, Nigeria, por ejemplo, muchas casas no están conectadas al suministro de agua de la ciudad, la mayoría debido a la baja presión del agua. En esos casos, los inquilinos perforan pozos o compran agua a proveedores independientes a la Junta de Agua. La situación se ve agravada por la rápida urbanización, creando serios problemas para la administración municipal del territorio federal[19]. Muchas ciudades grandes carecen de sistemas de alcantarillado y a menudo los sistemas de drenaje de las aguas fluviales están poco desarrollados. En ausencia de esta infraestructura, el acceso al saneamiento y su gestión se hace más difíciles.

La ecuación demanda/suministro hace que sea muy difícil planificar en la mayoría de las ciudades, hecho que se ilustra muy bien en tres ciudades del este de África. En Kigali, Ruanda, el suministro actual de agua cubre el 69% de las necesidades si los habitantes reciben 22 litros per cápita al día. Pero si el abastecimiento se incrementa a 90 litros por cápita al día, cifra más razonable, entonces sólo cubre el 29% de las necesidades[20]. En Mombasa, Kenia, se satisface menos del 33% de la demanda diaria de agua (a pesar de que no se específica en este caso el consumo per cápita). Los costes de suministro de agua son altos debido a la lejanía de las fuentes de agua y el número de personal que esto implica (en Mombasa, por ejemplo, hay 11 trabajadores por cada 1.000 conexiones, más del doble del índice de referencia del sector). En Dar-es-Salaam, donde se consideraba que la capacidad de producción de agua podía cubrir una población de 3 millones en 2003, hay

---

[17] OMS y UNICEF (2012).

[18] OMS y UNICEF (2012). Banerjee *et al.* (2008).

[19] *http://www.dailytrust.com.ng/index.php?option=com_content&view=article&id=155775:abujas-water-infrastructure-imperatives&catid=9:property&Itemid=10.*

[20] *http://www.ceser.in/ceserp/index.php/ijed/article/view/906;http://www.udsm.ac.tz/postgraduate/coet2.pdf.*

actualmente problemas con el transporte, la capacidad de almacenamiento y la calidad del tratamiento. Un pronóstico de Naciones Unidas prevé que Tanzania deberá enfrentarse a un estrés hídrico en 2025[21]. Una encuesta a los hogares en 2001 estimó que alrededor del 85% de la población de la ciudad tiene acceso a algún tipo de abastecimiento de agua corriente; sin embargo, el servicio es irregular, y la mayoría de los hogares compran agua a los vecinos, a los vendedores en camiones o a pequeños vendedores[22].

La relación entre pobreza y acceso al agua es también evidente. La población pobre no puede permitirse pagar los altos costes iniciales para acceder al agua corriente. Aun así, con frecuencia pagan un alto precio por unidad cuando compran agua de otros proveedores. Tanto los conflictos políticos como étnicos han contribuido a esta distribución desigual de los recursos. Mientras el agua siga siendo escasa, la falta de recursos económicos hará que el reto de suministrar el servicio sea todavía mayor.

Mejorar el acceso al agua potable y al saneamiento para las personas pobres se ha convertido en el principal foco de atención de las iniciativas de desarrollo de los últimos años. En Kigali, Ruanda, por ejemplo, el gobierno colaboró con ONU-Hábitat en un proyecto para desarrollar conexiones para los hogares pobres. El proyecto se está ampliando en Kigali y a Kusororo y Jabana[23]. En Nioro du Rip, Senegal, la empresa SDE distribuye agua a la población pobre como resultado de un acuerdo con la municipalidad. En Sudáfrica, además de mejorar el acceso como resultado de la política sobre Servicios Básicos Gratuitos, muchas municipalidades se están esforzando en proporcionar agua corriente a domicilio y lavabos comunitarios a los hogares de los asentamientos informales[24]. Se ha estimado que asegurar el acceso al agua limpia y potable y al saneamiento para todos los africanos tendría un coste anual de 21,9 mil millones de USD (14,9 mil millones de USD en capital y 7 mil millones de USD en funcionamiento y mantenimiento)[25]. Si esto se lograra, los resultados económicos y las condiciones de salud mejorarían considerablemente, en particular para las mujeres.

Acceso a los servicios de gestión de residuos sólidos

El volumen de residuos en el mundo se está incrementando de forma rápida: se prevé que de los actuales 1,3 mil millones de toneladas por año se pasará a 2,2 mil millones de toneladas por año en 2025. La contribución de África es muy baja, actualmente representa entre un 5 y un 8% del total[26], pero es presumible que crezca de manera significativa.

Existen enormes variaciones en los niveles de recogida de residuos entre las ciudades del continente, independientemente de que el servicio sea provisto por el gobierno, por el sector privado o por organizaciones de base comunitaria tal y como se aprecia en el gráfi-

---

21 2025UNEP/GRID-Arendal 2002.

22 *http://www.iwawaterwiki.org/xwiki/bin/view/Articles/12%29+DAR+ES+SALAAM+%28Tanzania%29+3#HDARESSALAAM%3ASanitationStatus.*

23 *http://waterwiki.net/index.php/Rwanda#Country_Profile:_Trends_in_Water_Use.2C_Management_and_Sanitation.*

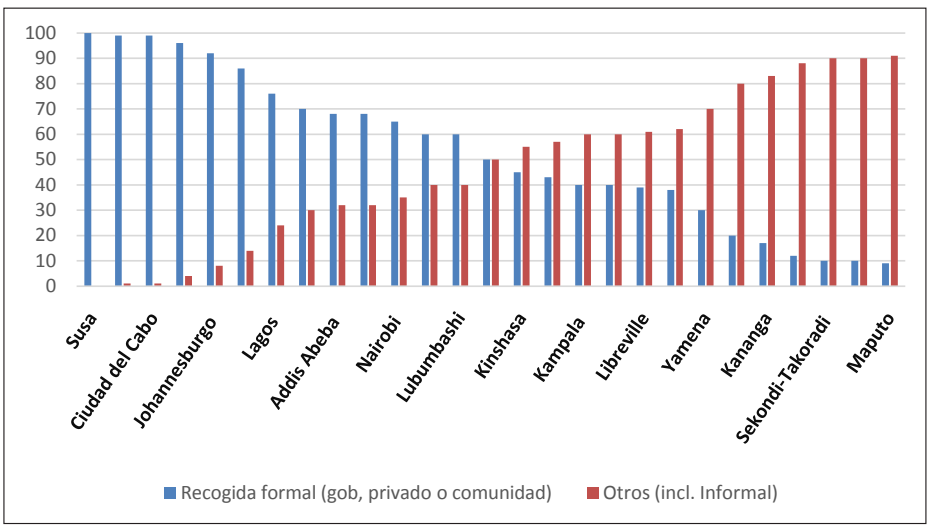
24 Ver los informes anuales de las ciudades principales de Sudáfrica para tal ejemplo. Encontrarán el sumario en Delivery, 1 de septiembre de 2012, 22-24.

25 Foster y Briceno-Garmendia (2010).

26 Hoornweg y Bhada-Tata (2012).

co 2.4[27]. La categoría «otros» hace referencia principalmente a la eliminación de residuos por parte de los hogares, ya sea enterrándolos, quemándolos o vertiéndolos.

Gráfico 2.4. **Recogida de residuos sólidos en las ciudades africanas**



Fuente: ver nota 27.

Dentro de las ciudades también hay diferencias considerables entre los niveles de recogida entre los barrios informales y otras áreas. Por ejemplo, en Egipto se recoge casi el 90% de los residuos en barrios no pobres, lo que representa menos del 70% de la población. Pero aproximadamente un tercio de los residuos sólidos no es recogido. En Benín, Senegal y Kenia, los índices de recogida varían de un 30% entre áreas pobres y no pobres.

Los sistemas de recogida también son diversos. La mayoría están obsoletos y son ineficaces, incapaces de hacer frente a la creciente cantidad de residuos. En Santo Tomé, por ejemplo, los residuos se amontonan y se colocan manualmente dentro de camiones utilizando horquillas, palas y cestas. La recogida es muy lenta y el rendimiento de los vehículos y de los equipos de recogida es muy bajo. La falta de espacio en los basureros da lugar a la quema de residuos, lo que causa polución y conflictos importantes con los vecindarios cercanos. El lixiviado proveniente de las áreas de descarga fluye por toda la ciudad hasta la playa principal.

Muchas ciudades carecen también de sistemas adecuados de transferencias desde los puntos de recogida hasta las estaciones de transferencia y vertederos. Los vertederos, allí donde los hay, están con frecuencia mal diseñados y –a excepción del norte de África– los vertederos mejor diseñados en el África subsahariana se encuentran en Sudáfrica, Bot-

[27] Fuentes del gráfico 2.4. Las referencias completas están disponibles en *http://www.uclggold.org.* Instituto Nacional de Estadística, Mali. *Distrito de Bamako* (2013); Municipalidad de ETHekwini. *Informe Anual* (2011); Ciudad de Johanesburgo. Plan Integrado de Desarrollo *2012-16*; ONU-Habitat. Ciudades y ciudadanos, Serie 1 (2008); ONU-Habitat. Gestión de los Residuos Sólidos en las ciudades del mundo (2010); Gestión de Residuos Sólidos en *Dar-es-Salaam* (2009); Lilongüe. Estrategia de desarrollo *2010-2015* de la ciudad de *Lilongwe* (2009); CHF y USAID. Mapa de la pobreza *Sekondi-Takoradi* (2010); Web de la ciudad de Kigali. *Unidad de Infraestructura y Desarrollo.*

suana y Zimbabue mientras que en el resto de países subsaharianos se utiliza el vertido abierto[28]. Muchos vertederos funcionan como basureros a cielo abierto porque las municipalidades no tienen la capacidad financiera para mantenerlos. La necesidad de cumplir las normas ambientales empuja a muchos gobiernos centrales a invertir en vertederos. En unos pocos casos, se ha recurrido para su financiación al Mecanismo de Desarrollo Limpio previsto en el Protocolo de Kioto.

La situación de la gestión de los residuos sólidos se agrava en los casos de crisis social sostenida o de guerra. En las ciudades de Mogadiscio y Kinshasa, por ejemplo, aún hay montones de desechos acumulados durante las guerras civiles[29].

La calidad de la recogida de residuos es uno de los criterios clave utilizado por los ciudadanos para medir la gestión de sus gobiernos locales. También es muy importante para la imagen de la ciudad, así como para la salud de los ciudadanos.

Acceso al transporte público y carreteras

En casi todas las ciudades africanas el transporte público es incómodo, inseguro y costoso para todos los usuarios, especialmente para los viajes al y desde el trabajo. Los usuarios necesitan una cantidad excesiva de tiempo y dinero para desplazarse dentro de sus ciudades.

La expansión incontrolada de la mayoría de ciudades africanas ha dado lugar a la creación de un sistema de transporte público muy fragmentado. Muchos viajeros recorren diariamente largas distancias para llegar a los servicios de transporte más cercanos, a menudo a través de carreteras inseguras que normalmente no están pavimentadas. Si pueden permitirse pagar el transporte público, cuentan con autobuses, midi/minibuses, taxis y motocicletas. Pocas ciudades cuentan con servicios diarios de trenes de cercanías.

La diversidad en los modos de transporte en las diferentes ciudades y países son significativas y no existen tendencias claras. En todas las ciudades, la oferta de transporte está dominada por el sector privado.

El volumen total de provisión de transporte público (incluyendo el proporcionado por el sector privado) en las ciudades africanas es enorme, tal y como muestran los ejemplos de la Asociación International de Transporte Público (UITP/UATP)[30].

- En el caso de los autobuses, Abiyán y Costa de Marfil transportan, por ejemplo, unos 470.000 pasajeros por día (ppd), Addis Abeba unos 330.000 ppd, Lagos unos 200.000 ppd en Transporte de Bus Rápido (RBT), y Nairobi unos 700.000 ppd.
- En el caso de los taxis (incluyendo minibuses), Abiyán y Costa de Marfil transportan 1.450.000 ppd, Accra unos 4 millones de ppd, Addis Abeba unos 1.4 millones de ppd y Lagos unos 5.8 millones de ppd.
- En el caso de las motocicletas, Lomé, Togo cuenta con 70.000 motocicletas que transportan 420.000 ppd.

---

[28] Remigios (2010).
[29] Achankeng (2003).
[30] Kouakou (2010).

En toda África hay una fuerte competencia entre los operadores informales de minibús y los de autobús, originando a menudo conflictos. Las huelgas de autobús y taxis son frecuentes y afectan tanto a los pasajeros como a los escolares, que confían en tener un servicio consistente y asequible para moverse por la ciudad[31]. La competición creciente lleva a una degradación de la seguridad, que se acompaña de quejas de sobornos y de acoso policial. También los factores externos, tales como el incremento del precio del petróleo, ejercen más presión sobre este sector.

Para responder a los masivos problemas de congestión en las grandes ciudades y a la necesidad de un transporte público asequible, recientemente se han impulsado un número de iniciativas de transporte integrado y de transporte rápido, que contemplan incrementar la capacidad de las redes ferroviarias en las ciudades que las tienen. En Nairobi, por ejemplo, se ha desarrollado un proyecto de tren – *Nairobi Commuter Rail project*– para aligerar la congestión masiva en el centro de la ciudad[32]. Los 24 mil millones de chelines kenianos (283 millones de USD) destinados al proyecto incluyen la rehabilitación de la existente red ferroviaria, la mejora de las estaciones, la señalización y otros materiales, la adquisición de nuevos vagones de tren de cercanías y la extensión del servicio de tren hasta el aeropuerto.

Acceso a la electricidad

En muchas ciudades importantes, menos de la mitad de los residentes tiene acceso a la electricidad y aquellos que sí la tienen sufren frecuentes cortes de luz. Unos 600 millones de personas en África carecen de acceso a la electricidad y unos 700 millones todavía utilizan combustibles sólidos para calentarse y cocinar. Esto contribuye a los problemas ambientales así como a la alta incidencia de infecciones respiratorias y de otros problemas de salud. En Sudáfrica aproximadamente un millón de personas al año muere debido a enfermedades relacionadas con el uso de estos combustibles[33].

El gráfico 2.5 muestra el acceso a la electricidad en varias ciudades africanas, con información procedente de diferentes fuentes[34].

En casi todas las ciudades de África la seguridad energética está amenazada por el incremento de la población y por una infraestructura de suministro inadecuada. Los apagones regulares se han convertido en la norma más que en la excepción, incluso en economías de energía intensiva como Sudáfrica. Esto pone en riesgo tanto las condiciones de vida

---

[31] *http://www.iol.co.za/news/south-africa/gauteng/bus-strike-puts-children-in-danger-1.1239028#.T-3IOcXhdfsBus strike puts children in danger, 21 de Febrero de 2012, MogomotsiMagome.*

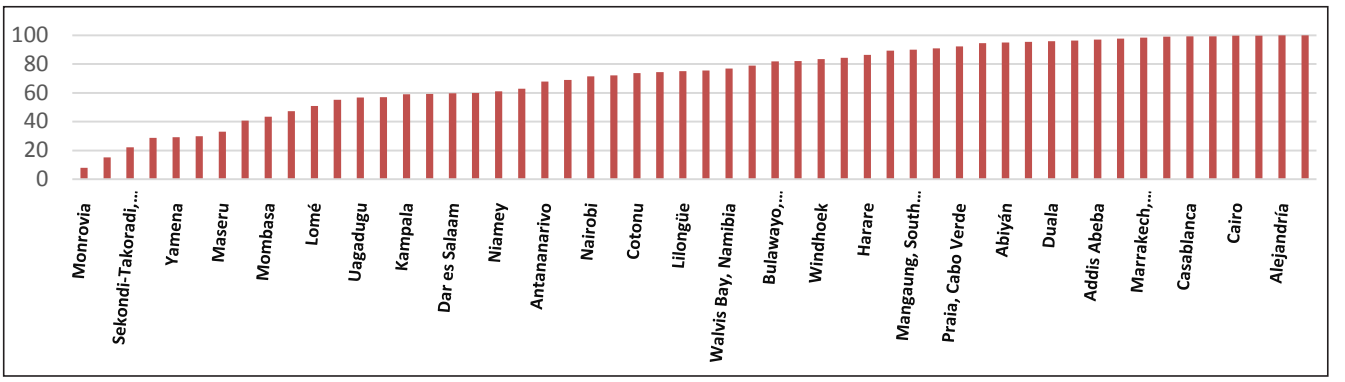
[32] *http://sabahionline.com/en_GB/articles/hoa/articles/features/2012/06/18/feature-01* New Nairobi commuter rail to open next month, Sargajan Bin Kadii, 18 de junio de 2012.

[33] PNUD y OMS (2009).

[34] Fuentes para la figura 2.5. Referencias completas disponibles en *http://www.uclggold.org*. ONU-Habitat. *Indicadores Urbanos Globales* (2009); ONU-Habitat. *Ciudades y ciudadanos, Serie 1* (2008); INSTAT. Las 22 regiones de Madagascar en cifras (2004); Instituto Nacional de Estadística de Burkina Faso. *Anuario Estadístico* (2008); SONABEL. *Informe de actividades 2010* (2010); Davidson y Mwakasonda. *Acceso a la electricidad de las poblaciones pobres* (sin fecha); McDonald.*Capitalismo eléctrico* (2008); Plan de Desarrollo Integrado *2012-16 de la ciudad de Johanesburgo; Oficina de estadística de Uganda. Encuesta Nacional a los hogares.* (2010); Comisión sobre la Distribución de los Ingresos. Fichas de cada país, *Kenya* (2009); Maseland y Kayani. *El estado de las ciudades africanas* (2010).

de los habitantes como la productividad de las empresas locales. El insuficiente acceso a la electricidad socava la confianza en los negocios, afecta a las actividades cotidianas y al crecimiento del comercio. Desde 2001 a 2005, el PIB creció un 4,5% por año en la mitad de países del África subsahariana pero la capacidad de generación eléctrica creció un 1,2%[35].

Gráfico 2.5. **Porcentaje de conexiones eléctricas en una selección de ciudades africanas**



Fuentes: ver nota 34.

Tanto los negocios como los hogares cuentan con generadores, lo que es claramente insostenible en términos económicos, sociales y ambientales. Se estima que los generadores de apoyo suministran en el oeste de África una media del 17% de la electricidad empleada[36].

Una vez más –excepto para los países del norte de África y para unos pocos países subsaharianos como Sudáfrica– el papel de los gobiernos locales en la provisión del acceso a la electricidad es bastante limitado. Además estos gobiernos se enfrentan a las consecuencias ambientales, económicas y humanas del insuficiente acceso a la electricidad. Pese a que es poco probable que los gobiernos locales se conviertan en actores importantes para la generación y transmisión de electricidad, las soluciones localizadas de energía sostenible (como aquellas mediante instalaciones de plantas individuales, IPPs) ofrecen nuevas oportunidades para que los gobiernos locales puedan ejercer un mayor rol en el suministro de energía.

2.4. MODELOS DE GESTIÓN Y DE FINANCIACIÓN

Históricamente, el suministro y la gestión de servicios básicos en África ha estado dominado por los gobiernos nacionales. Exceptuando algunos países y ciudades, los gobiernos locales intervienen por lo general para regular, monitorear y, en algunos casos, también mantener estos servicios.

En la década de 1980, los organismos internacionales presionaron para privatizar los servicios básicos. En el marco del ajuste estructural, se redujo la intervención del Estado en las actividades económicas mientras que la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) favorecía

[35] Foster y Briceno-Garmendia (2010).
[36] Foster y Briceno-Garmendia (2010).

la privatización de los servicios[37]. Las políticas variaban entre el apoyo a la privatización total o el fomento a la participación del sector privado en las empresas de servicios. Generalmente la privatización total no llegó a ser la norma; las principales empresas privadas se centraron en contratos de gestión para modernizar e integrar los servicios existentes. En el sector del agua y saneamiento, varias compañías internacionales incrementaron su presencia en los países africanos en la década de 1990, pero su implicación se redujo en la década de 2000. Esta tendencia se confirma en la mayoría de los informes hechos por el Banco Mundial, así como por los mismos operadores privados[38].

Por lo general, aún con diferencias entre países, el suministro de servicios básicos en África es gestionado primordialmente por el sector público. También hay muchos ejemplos en los que se han adoptado modelos de gestión que implican a la sociedad civil y al sector privado.

En algunos casos, debido a las debilidades de los órganos estatales o a su imposibilidad de asumir la construcción o el mantenimiento de la infraestructura necesaria, las comunidades locales se han organizado y han asumido la responsabilidad de suministrar el servicio. Muchos gobiernos alientan y promueven esta participación para contribuir al mantenimiento de carreteras, recoger residuos o conservar las infraestructuras hídricas. En Zambia, por ejemplo, un proyecto social de recuperación alienta a las comunidades a organizarse para acceder a los fondos de las carreteras. De forma similar, en Lesoto, las comisiones de desarrollo en los pueblos asumen estos roles.

El programa de Saneamiento Comunitario, implementado por UNICEF en varios países africanos, es un ejemplo de cómo pueden desarrollarse proyectos de saneamiento a nivel comunitario sin la asistencia del gobierno local. En áreas como Bande, Níger, este proyecto ha dado lugar a la instalación de cientos de letrinas.

Las federaciones nacionales de habitantes de barrios pobres y chabolas también han tenido un éxito significativo gracias a mejoras en el acceso o incidiendo sobre las políticas nacionales para impulsar nuevos enfoques sobre los asentamientos informales[39], promover la reducción del tamaño de parcelas para aumentar la eficiencia[40] y aprobar programas de mejoramiento de los barrios pobres[41].

En casi todo el continente, el sector privado también se implicó en la provisión de servicios básicos, pero especialmente en los países francófonos. Mientras que los pequeños proveedores están jugando un papel creciente en llevar el suministro a áreas que actualmente carecen de acceso a la mayoría de servicios básicos.

Al considerar los modelos de gestión para el suministro de servicios básicos, es importante analizar las diferentes funciones: políticas (formulación de políticas, legislación, evaluación), administrativas (regulación y control) y operativas. Todas estas funciones se

---

37 Blanc y Botton (2012).

38 AquaFed (2012).

39 El Estilo Federativo y el eco-saneamiento también están incluidos dentro de la Política Nacional de Saneamiento en Malaui.

40 En Kenia, Malaui, Namibia, Tanzania y Zimbabue, las organizaciones comunitarias han logrado reducir el tamaño de las parcelas por debajo del tamaño estándar.

41 En Epworth, Zimbabue, un programa comunitario de mejora barrial es ahora aceptado; ver Chitekwe-Biti *et al.* (2012).

hallan combinadas bajo diferentes modalidades de gestión del sector público, con la participación del sector privado y de la sociedad civil[42]. Por esta razón, es difícil generalizar sobre los modelos de gestión[43].

Agua y saneamiento

Como ha sido mencionado anteriormente, normalmente la responsabilidad para la captación y distribución de agua es compartida entre el gobierno nacional y los gobiernos sub-nacionales. El suministro, sin embargo, se realiza principalmente a través de agencias o empresas nacionales (52% de instalaciones en el África subsahariana) o regionales (28%). Solo el 7% se efectúa a través de los gobiernos locales, el 2% a través del sector privado y el 11% mediante organizaciones comunitarias de base[44]. En algunos casos los cuatro actores pueden participar en alguna fase del suministro de agua.

Los gobiernos locales pueden asumir el suministro de agua en toda la ciudad o sólo en una parte de ella. No existe un modelo único de gestión para el suministro municipal de agua y saneamiento. Existe una dicotomía importante en la descentralización del sector en África; aproximadamente en un tercio de los países africanos (principalmente francófonos) el suministro está en manos de una sola agencia o empresa nacional de agua y en los dos tercios restantes (principalmente, los países anglófonos) han desarrollado alguna forma de descentralización a nivel local[45]. Muchas ciudades también han asociado al sector privado y a las comunidades locales en los procesos de suministro de agua, como en el proyecto de reforma de la gestión en Burkina Faso o el proyecto de la Diócesis Católica en Kenia, donde la municipalidad tiene contratos para la gestión de las bombas de agua manuales con las comunidades locales.

Las agencias públicas nacionales o regionales aseguran principalmente el suministro de grandes volúmenes de agua a las distribuidoras locales, aunque también pueden proporcionar agua directamente a los hogares, especialmente en pueblos pequeños y en áreas donde no llegan las empresas distribuidoras (p. ej.: SEEG en Gabón, SODECI en Costa de Marfil y SONES en Senegal). Los gobiernos han creado cientos de agencias para captar y distribuir agua a granel[46]. Además de esta función principal, estas agencias pueden asumir otras funciones incluyendo la distribución del agua al consumidor final, la reserva de aguas residuales, el saneamiento in situ, el drenaje del agua de lluvia y la recogida de residuos sólidos. La mayoría de estas agencias o empresas abastecen diversos territorios o municipios. *Rand Water* en Sudáfrica es la mayor empresa de servicios de agua a granel en África, abasteciendo a más de 11 millones de clientes; la Corporación *Lagos Water* presta servicio a más de 15 millones de habitantes. En conjunto, las diez principales empresas de servicios públicos de África abastecen aproximadamente 60 millones de personas mientras que las empresas más pequeñas sirven, de promedio, sólo a 50.000 personas. La capacidad y estructura de estas empresas es muy diferente. Mientras la mayoría de los servicios públicos establecidos por los gobiernos nacionales toman la

---

42 Moss (2008).
43 Marin (2009).
44 Banerjee y Morella (2011).
45 Banerjee *et al.* (2008).
46 Mugabi y Castro (2009).

forma de entidades públicas (con consejos directivos que las controlan y con gobiernos como únicos o principales accionistas), en otros casos, también participa el sector privado o toman la forma de «partenariados público-privados». Son raros los ejemplos de privatización completa[47].

Hay muchos modelos de participación del sector privado, en función de los marcos legales y reguladores, la naturaleza de las compañías y los tipos de contrato. En algunos casos, el sector privado se implica en las fases iniciales de planificación y construcción, como es el caso de los contratos BOT en Sudáfrica. Después de la construcción, el sector privado puede proporcionar apoyo y asistencia a la empresa según el mandato del gobierno central o local. Esto puede incluir asesoramiento técnico, mantenimiento preventivo y servicios de reparación (p. ej.: STeFi en Mali). Con frecuencia, la gestión es delegada a compañías privadas (como Lydec en Casablanca). En todos estos modelos, con independencia del nivel de implicación del sector privado, el rol del sector público y el marco de regulación son esenciales[48]. Las variaciones en tiempo, fases, detalles contractuales y procedimientos reguladores de los diferentes contextos locales hacen casi imposible crear una tipología simplificada de los contratos. Los esquemas de arrendamiento (leasing) –en los que el propietario de la infraestructura es el gobierno pero delega la gestión de la misma a un operador privado– son comunes en el área francófona (p. ej.: Costa de Marfil, Guinea, Níger y Senegal). En Camerún en 2008, una compañía privada local recientemente establecida en el país, *Camerounaise des Eaux* (CdE), se apoyó en la infraestructura de propiedad del Estado (*Camwater*) para proporcionar agua a los clientes. CdE percibe tasas y paga un porcentaje al gobierno. El gobierno proporciona a CdE un subsidio parcial para 40.000 hogares pobres para garantizar que tengan acceso al agua.

Algunas compañías internacionales del sector del agua también están presentes en África, por ejemplo, en Argel y en Johannesburgo. En Argel, su gestión permitió un incremento del abastecimiento regular de agua las 24hrs del día del 8% al 100% de los hogares en un período de cinco años. La mitad de la población también tiene ahora acceso a servicios de alcantarillado sanitario, mejorándose la eficiencia y la productividad. Sin embargo existen otras experiencias con resultados menos favorables: durante las protestas democráticas en Marruecos, la población pidió la expulsión de las empresas internacionales en el sector del agua. Tras el entusiasmo inicial de la privatización en la década de 1990, luego vino una década de desilusión donde las empresas no lograban obtener rendimientos aceptables para su inversión y las comunidades rechazaban los incrementos de precio. En los contratos de gestión más recientes se trata de evitar algunas de estas consecuencias.

Las encuestas de servicios públicos muestran que los pequeños proveedores privados juegan un papel creciente en la provisión de agua y saneamiento. Gestionan tomas de agua (fuentes o grifos públicos) o usan sus propios camiones de agua y cisternas, perforadoras de pozos, o instalaciones de pequeños sistemas de tuberías. Los contratistas que se ocupan del saneamiento también operan camiones para el vaciado de fosas sépticas, obras de tratamiento de lodos o mantenimiento de letrinas y baños públicos[49]. Estos son particularmente activos en muchos países pobres como Burkina Faso o Mo-

---

47 Collignon y Vézina (2000).
48 Budds y McGranahan (2003).
49 McGranahan *et al.* (2006).

zambique. Son pocos los contratistas que disponen de contratos con empresas públicas o gobiernos locales.

Las organizaciones comunitarias de base y las ONG: se observan muchas formas de cooperación innovadoras en África. En Malawi, por ejemplo, la Junta de Agua de Lilongüe, el Centro de Organización Comunitaria y Desarrollo y la ONG internacional *WaterAid* restauraron el servicio de tomas de agua o grifos públicos que abastecían a los usuarios con menores ingresos. Otro ejemplo es la creación de una autoridad comunal del agua en Burundi. En el proyecto público-privado Kibera en Kenia, la atención se centró en los pequeños operadores que estaban involucrados en la distribución de agua a quienes no tenían acceso a la red principal. Pero cuando finalizó la financiación externa el proyecto colapsó porque, en lugar de trabajar con fines sociales, se privilegió la lógica de mercado para mayor eficiencia. Al final, ni se alcanzó la eficiencia ni el interés público[50]. En general, la mayoría de estos esquemas generan problemas de sostenibilidad, especialmente para el mantenimiento, aunque también hay experiencias positivas.

Con independencia de los modelos de gestión, se han alcanzado resultados positivos de muy diferentes maneras. El agua puede ser distribuida directamente a los consumidores (por ejemplo por las autoridades del agua y de electricidad en Burundi y Madagascar). El agua a granel también puede ser vendida a vendedores privados que luego la distribuyen a los consumidores (ya sea desde un quiosco fijo o un camión cisterna), a los comités de gestión del agua (como en Zambia), a una ONG o a una organización comunitaria (como es el caso de Kenia, donde los proveedores de agua de la comunidad pueden registrarse como asociaciones de usuarios). Lo más común es que el agua sea suministrada en grandes volúmenes a una agencia de la ciudad, la que a su vez se encarga de su distribución.

En un contexto de rápida urbanización, el mayor reto para los países con bajos ingresos es que el sector del agua no puede financiar por sí mismo el desarrollo y la operación regular de las redes de agua. El gasto en infraestructuras –represas, red de tuberías, sistemas de tratamiento– es muy elevado. Estos países necesitan apoyo financiero para desarrollar sistemas de agua que garanticen el acceso para todos los habitantes[51].

Las ineficiencias en la gestión del agua –pérdidas superiores al 30%, baja recaudación, altos niveles de impago, exceso de personal, escaso mantenimiento– agravan las dificultades que tienen las empresas y debilitan la sostenibilidad de los sistemas de distribución del agua. De acuerdo con las encuestas de hogares, un 40% de los usuarios de los servicios públicos son morosos, proporción que asciende al 65% en una significativa minoría de países[52].

Cuando se añade el saneamiento a esta ecuación, los modelos institucionales son todavía más complejos. La ausencia de redes de alcantarillado en muchas ciudades y la fragmentación de la responsabilidad del saneamiento entre diferentes actores públicos y privados (higiene, promoción, construcción de letrinas o vaciado de letrinas, por ejemplo), impide que una sola agencia gestione el sector. Su financiamiento es aún más

---

50 McGranahan *et al.* (2006).
51 Deloitte (2011).
52 Foster y Briceno-Garmendia (2010).

difícil; muy pocos sitios en África tienen políticas que tengan en cuenta los costes del saneamiento.

No obstante, la experiencia indica que, cuando hay un claro compromiso gubernamental, se puede subvenir al saneamiento básico. Incluso en un país con recursos limitados como Burkina Faso, el gobierno invirtió en la ONEA para mejorar el abastecimiento y adoptó los modelos de gestión del sector privado con notable éxito. Pero la baja recaudación (responsabilidad del propio gobierno) y los bajos niveles de conexión continúan siendo los principales problemas[53].

Los servicios públicos están ampliando su acción para integrar el saneamiento. La Encuesta sobre agua y saneamiento del *African Infrastructure Country Diagnostic* (AICD) asegura que cerca de un 60% de los servicios de agua gestionaban también la red de alcantarillado y que una proporción similar tenía alguna responsabilidad en el saneamiento *in-situ*[54].

La realidad es que la situación de los sistemas de saneamiento va muy a la zaga de los sistemas de agua. La falta de acceso afecta a la salud, a los derechos humanos y al bienestar general. Se necesitan estrategias para el suministro universal de agua y saneamiento que garanticen un servicio de calidad, mayor capacidad de gestión y un financiamiento que asegure la viabilidad y la sostenibilidad de los sistemas en el medio y largo plazo.

Gestión de residuos sólidos

La recogida de residuos sólidos es quizás el aspecto más visible del déficit de servicios básicos dentro de las ciudades, en gran parte porque la descentralización no vino acompañada de una adecuada asignación de fondos. En la mayoría de las ciudades africanas es común ver desechos, vertidos ilegales y desagües obstruidos por los residuos. Solo una minoría de hogares goza de la recogida de residuos a domicilio y suele ser en barrios formales de población con altos ingresos. La masa de residuos por cápita en el continente es relativamente baja pero tiende a crecer. Eric Archankeng subrayó que la gestión de residuos en África es «una historia de pruebas y abandonos que parece no tener solución. Los gobiernos nacionales y urbanos de África tienden a copiar estrategias globales poco adaptadas y tecnologías no apropiadas a las realidades locales»[55].

Generalmente bajo la responsabilidad de los departamentos de salud de las municipalidades, los servicios de residuos sólidos suelen ser asumidos localmente con aportes significativos de financiación nacional y de otros niveles de gobierno. Sin embargo, la política y una legislación compleja obstaculizan la capacidad de los gobiernos locales –incluso los competentes– para suministrar este servicio de manera eficiente[56], afectando la transferencia de habilidades y recursos del Estado y el derecho de las autoridades locales a administrar y gestionar sus propios asuntos para fortalecer la gobernanza local.

La falta de recursos complica inevitablemente la situación. Por ejemplo, la ciudad de Harare fue multada por la Autoridad de Gestión del Medioambiente por no gestionar

---

53 Gorse y Chouteau (2008).
54 Banerjee y Morella (2011).
55 Achankeng (2003).
56 Ley núm. 055-2004/AN, 21 de diciembre de 2004, Código General de Autoridades Locales de Burkina Faso.

adecuadamente los residuos[57]. Se le exigió que buscase una solución inmediata pero carecía de la capacidad necesaria para hacerlo. Por ejemplo, solo disponía de 20 compactadores de residuos mientras que se habrían requerido 60 para cubrir toda la ciudad. Los contribuyentes, e incluso el gobierno nacional, no pagaban a la ciudad lo que adeudaban, agravando la precariedad del gobierno municipal.

Mientras muchas municipalidades obtienen subsidios de los gobiernos nacionales a la hora de proporcionar servicios de limpieza, otras solo cuentan con las tasas locales. La baja recaudación de ingresos y la incapacidad de abordar el impago hacen insostenible el sistema[58]. Sin embargo, hay casos en los que se ha tratado el déficit de financiación. En Camerún, por ejemplo, los gobiernos locales aseguran el servicio de basura subsidiando con el presupuesto municipal un 60% del coste a la empresa privada HYSACAM, que está al cargo de la recogida de residuos de los hogares. El dinero se recupera a través de un impuesto a los empleados del sector formal.

En casi todas las ciudades el sector privado y la sociedad civil también participan de diferente manera en la provisión de servicios de residuos sólidos. En Addis Abeba, por ejemplo, el gobierno solo presta el servicio a la mitad de los hogares; en Casablanca y Lagos el servicio depende principalmente de los recolectores privados[59]. En Cotonou, la reestructuración del sector de los residuos sólidos en la década de 1990 generó grandes mejoras pero luego se redujo la eficacia por los persistentes fallos del gobierno en la coordinación de actividades y en el diálogo con los diferentes actores[60]. En la ciudad de Benín (y en otras ciudades nigerianas) tanto la oferta pública como la privada son inadecuadas, especialmente por la desigualdad de prestaciones entre barrios[61]. Las soluciones locales, en especial las de las áreas con bajos ingresos, son finalmente las que mejor funcionan.

En Kinshasa, se buscó la asistencia del Fondo de Asesoría para Infraestructura Público-Privada del Banco Mundial (PPIAF, según su acrónimo en inglés) para proporcionar asistencia técnica. Un estudio de 2005 recomendó varias modalidades para promover la participación del sector privado en la gestión de los residuos sólidos, incluyendo reformas de los marcos legales e institucionales en las políticas nacionales relativas a la recuperación de costes, de gestión de vertederos y reciclaje. Gracias a un proyecto de 22 millones de euros de la Unión Europea titulado Programa de Saneamiento Urbano de Kinshasa (PAUK), firmado en noviembre de 2007, se desarrolló un sistema de gestión pública de residuos sólidos para las comunidades de Gombe, Barumbu y Kinshasa. En octubre de 2010, se habían instalado estaciones de transferencia de residuos en las tres comunidades. Los residuos sólidos de la ciudad se recogen con carretas que los depositan en las estaciones de transferencia. Luego son transferidos al sitio de Mpasa, aproximadamente a 30 km del centro de la ciudad, donde se construyó una nueva planta de tratamiento de residuos sólidos, también con el apoyo del proyecto[62]. Pero pocas ciudades africanas cuentan con estaciones de transferencia lo que reduce las oportunidades para reciclar o reutilizar los residuos.

---

57 *http://www.africanews.com/site/list_message/37618.*
58 Coad (2011).
59 ONU-Habitat (2008).
60 Dedehouanou (1998).
61 Ogu (2000).
62 *http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/PPIAF_Assistance_in_DRC_July_2011.pdf.*

Incluso muchos programas que fomentan la asistencia del sector privado no están adecuadamente elaborados y con frecuencia se apoyan en modelos de países con altos ingresos que no valoran la participación de la población en la recogida de residuos y el reciclaje[63]. Un estudio de caso que comparaba Bamako y Bangalore destaca que la participación ciudadana puede mejorar la eficacia de los proyectos[64]. Gracias al aumento de este tipo de iniciativas en África, las municipalidades se acercan a las organizaciones comunitarias de base para promover su participación en la recogida y eliminación de residuos, especialmente en los asentamientos informales. En Durban, Sudáfrica, por ejemplo, la municipalidad concedió unos 370 contratos comunitarios para proporcionar servicios de limpieza y de recogida de residuos sólidos para cubrir las zonas más pobres. El contrato tenía una duración de tres años y cada contratante tenía que movilizar cuatro trabajadores locales, la mitad de ellos mujeres. Cada contratante debía recoger los residuos semanalmente y trasladarlos hasta un centro municipal de reciclaje y eliminación. Este sistema costó un tercio de lo que cuesta el sistema formal[65].

En Bamako sesenta organizaciones informales están implicadas en la recogida de residuos. El gobierno local ha realizado un esfuerzo sustancial para capacitarlas y desarrollar objetivos comunes con las organizaciones comunitarias para que sean parte de la solución a los problemas[66].

Las debilidades en las estructuras institucionales a menudo frenan la extensión de estos tipos de estrategias. En general, no existe un único modelo de «buenas prácticas» de partenariado público-privado. Los servicios eficientes y efectivos de recogida de residuos sólidos dependen de la cooperación entre sectores y el contexto local es muy importante para encontrar buenas soluciones (ver cuadro 2.1).

Cuadro 2.1. Iniciativas comunitarias de limpieza en Kenia y Camerún

En un área de Mombasa, Likoni, los ciudadanos y los trabajadores públicos decidieron limpiar uno de los vertederos más grandes, llamado Monte Lillian. La comunidad se reunió para identificar puntos estandarizados de recogida de basura así como oportunidades de empleo dentro de la industria de la recogida de basura. Como resultado de su trabajo, el Monte Lillian fue limpiado y la comunidad ha puesto su atención en otros puntos con basura. En la ciudad occidental de Kisumu se han iniciado esfuerzos similares para mejorar el suministro a nivel local.

En Douala, la ciudad ha instaurado los «días de limpieza» en los que los trabajadores públicos dejan sus oficinas durante el día para limpiar las calles. Con el fin de alentar a los miembros de la comunidad a que hagan lo mismo, la municipalidad les ofrece transporte y refrescos.

Fuente: Instituto Republicano Internacional (2012) y debates con los funcionarios.

63 Palczynski (2002).
64 Muller *et al.* (2002), p. 241.
65 Kadalie (2012).
66 Kéita (2001).

La capacidad de gestión sigue siendo un problema central. En Freetown, Sierra Leona, se está tratando esta cuestión a pequeña escala, bajo los auspicios de la Asociación de Gobiernos Locales de Sierra Leona –con el apoyo del «programa de buenas prácticas» del *Commonwealt Local Government Forum* (CLGF) para reforzar la capacidad del gobierno local en el diseño e implementación de estrategias sensibles a las necesidades de la comunidad[67]. También se promueve la construcción de relaciones entre las partes interesadas para garantizar la sostenibilidad económica y una relación calidad-precio adecuada a las necesidades de los usuarios del servicio.

La mejora de la capacidad de inversión es vital para adoptar enfoques más innovadores, especialmente aquellos relacionados con la mitigación y adaptación al cambio climático. El uso del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) –gestionado por el Banco Mundial– requiere pericia local, como descubrió Durban en el desarrollo de un primer proyecto de conversión de gas metano en electricidad. La inversión tuvo sus recompensas; sin embargo únicamente uno de estos proyectos en un vertedero logró generar 6,5 MW/año, alrededor de 7 millones de USD en electricidad en los últimos cuatro años.

En materia de reducción, reutilización y reciclaje, aunque abundan las buenas intenciones, el volumen de residuos reciclados es aún reducido. Hay muy pocos ejemplos de uso de basura para compostaje en África, a pesar de que los proyectos de apoyo y capacitación de los recolectores informales de residuos están en aumento para mejorar el reciclaje informal y el tratamiento de residuos orgánicos. Es curioso que probablemente haya más reutilización de materiales de desecho que de reciclaje. El reciclaje es una actividad compleja, que requiere recursos humanos, técnicos, financieros, institucionales y cambios en la conducta en los habitantes[68]. Un estudio en Bamako y Uagadugú reveló que cuando los desechos urbanos no son percibidos como una molestia peligrosa sino como una fuente de nutrientes para la agricultura, aumentan las oportunidades para que los residuos clasificados (aunque no bajo la forma de compost) puedan servir a los agricultores peri-urbanos[69]. Al mismo tiempo, la incertidumbre en la tenencia de la tierra puede complicar la eliminación segura de los elementos peligrosos de los residuos sólidos. Una buena comprensión de las realidades locales mejora las formas de colaboración.

Transporte público y carreteras

El rápido crecimiento de las ciudades africanas no se acompaña de un crecimiento proporcional de las infraestructuras de transporte y del transporte público[70]. La influencia del pasado colonial y la falta de controles sobre el crecimiento urbano explican en parte las modalidades de expansión de las ciudades, con amplias zonas de baja densidad de población y manchas de asentamientos informales donde por el contrario la densidad provoca hacinamiento. Estas características determinan que la provisión de transporte público, de carreteras y otras infraestructuras sea particularmente costosa. La situación

---

67 *Commonwealt Local Government Forum* (2012).
68 Scheinberg (2012).
69 Eaton y Hilhorst (2003).
70 Para nuestros propósitos, 'transporte público' hace referencia a varias formas de transporte colectivo. Incluye transporte organizado, que se extiende a lo largo de rutas predefinidas de acuerdo a un horario, así como el transporte informal, que no lo hace.

se agrava por la falta de integración entre la planificación de carreteras y la planificación urbana. Las responsabilidades se dividen entre diferentes niveles de gobierno y profesiones; los ingenieros controlan la planificación del transporte y los planificadores urbanos el ordenamiento del territorio. El problema tiene raíces profundas. Muchas ciudades ni siquiera han actualizado sus planes directores de la época colonial, cuando la población era una décima parte de la actual.

Muy pocas ciudades fuera de Sudáfrica y del norte de África disponen de planes estratégicos a largo plazo y de planes de desarrollo vinculados a presupuestos realistas y asequibles. Solo en los últimos años y con el apoyo financiero de agencias internacionales, las ciudades han empezado a desarrollar planes. Obviamente la configuración de la infraestructura de transporte y el enfoque en los sistemas públicos de transporte integrado son puntos esenciales de estos planes.

A diferencia de otros servicios básicos, hay una fragmentación en los roles y responsabilidades relativos al desarrollo y a la gestión del transporte público y de carreteras[71]. En Nigeria, por ejemplo, la distribución de roles entre el gobierno federal, estatal y local para proveer y mantener la infraestructura de transporte urbano no está clara. En Lagos, el sector del transporte público está supervisado a nivel federal por el Ministerio Federal de Transporte y a nivel estatal por el Ministerio Estatal de Transporte. Dentro de Lagos, diferentes niveles de gobierno son responsables de la infraestructura de diferentes carreteras. El gobierno local es responsable de la gestión del 67% de las carreteras urbanas[72], pero carece de la financiación necesaria para implementar este servicio de forma eficiente (y también de la capacidad de obtener fondos). En Kenia, la constitución da a los gobiernos locales la responsabilidad de las carreteras de los condados, la iluminación de las calles y el aparcamiento; pero en muchos casos los gobiernos no tienen la capacidad de obtener recursos económicos suficientes para ofrecer el servicio a un nivel adecuado[73]. Otros actores importantes son: el Ministerio de Transporte, responsable de la política multimodal del sector del transporte; el Ministerio de Carreteras y Obras Públicas, responsable de la formulación y coordinación de las políticas del subsector de carreteras; el Ministerio de Gobierno Local, responsable de la formulación de políticas para los gobiernos locales los cuales, a su vez, son responsables de las carreteras urbanas y las rurales no clasificadas; el Servicio de Vida Salvaje de Kenia, que depende del Ministerio de Turismo y Vida Salvaje, a cargo de las carreteras en los parques nacionales y reservas; el Departamento Forestal, que depende del Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales, que gestiona las carreteras en determinados bosques. Es una enorme tarea para los gobiernos locales coordinar estos ministerios para gestionar la provisión de carreteras dentro de su jurisdicción.

Muchos gobiernos locales han establecido estructuras específicas para gestionar el transporte dentro de las áreas urbanas. Por ejemplo, en Mali, la Oficina Reguladora del Tráfico Urbano y el Transporte de Bamako gestiona el transporte y el tráfico; es responsable además de controlar los operadores de transporte que trabajan dentro de la ciudad. De forma similar en Dakar, Senegal, se creó en 1997 el Consejo Ejecutivo del Transporte Urbano (CETUD) con el objetivo de implementar un programa de movilidad urbana y de

---

71 Kouakou (2010).
72 Oni y Okanlawon (2006).
73 República de Kenia (2009).

desarrollar las capacidades de los diferentes actores del transporte. Es responsable de las medidas de seguridad de las carreteras así como de la renovación de la flota de transporte público, de rehabilitar el tren conocido como le *Petit train de Banlieue*.

En la mayoría de ciudades, los espacios reservados para facilitar la circulación en las carreteras son ignorados. Por el contrario, se concentran allí los negocios y residencias. Como el poder normativo de los planes es limitado, las carreteras son inseguras y la circulación difícil. Sin embargo, se están comenzando a implementar políticas más coercitivas en las ciudades, con demolición de infraestructuras localizadas ilegalmente en las áreas reservadas para carreteras, prohibición del transporte público no autorizado, en particular los taxis-motocicleta. Dos ejemplos destacados son la formación de la Autoridad de la Ciudad Capital de Kampala (KCCA), Uganda y la Autoridad Portuaria de Nigeria. En ambos casos las autoridades consideran que de no respetar de forma clara las directrices ambientales y de planificación del desarrollo, las ciudades podrían paralizarse.

Varias ciudades están explorando desarrollar proyectos de transporte masivo dentro de sus límites presupuestarios (p. ej.: Harare). Pero se enfrentan a la falta de conocimiento sobre cómo desarrollar y gestionar sistemas de contratación pública efectivos (p. ej.: PPPs) y cómo hacer más atractivos los proyectos de tráfico masivo para la inversión privada.

La financiación sigue siendo el principal reto para la mayoría de ciudades. Primero porque las fuentes de ingresos locales en África son bastante limitadas, a diferencia de otras regiones en donde los impuestos de bienes inmuebles juegan un importante papel en los presupuestos locales. Instituir medidas para recaudar fondos a nivel local va a tomar tiempo, dada la necesidad de desarrollar sistemas de información geográficos (GIS), de facturación y domiciliación.

ELECTRICIDAD

En la mayoría de países africanos, la producción, transmisión y distribución de electricidad está centralizada y el gobierno nacional es quien controla el conjunto de los procesos (véase cuadro 2.2). Se utilizan diferentes medios para asegurar este control, bien sea a través de una única agencia pública nacional (a veces asume también el agua) o a través de diferentes empresas que asumen las diferentes fases: generación, transmisión y distribución.

Cuadro 2.2. El papel de las municipalidades en la distribución de la electricidad: el caso de Sudáfrica

En Sudáfrica, ESKOM posee el monopolio de producción de la electricidad en el país y controla las grandes redes nacionales. Aunque la legislación permite la existencia de Productores de Energía Independientes (IPPs), ESKOM genera aproximadamente el 95% de la electricidad consumida en Sudáfrica.

Se hizo el intento de crear una red de Distribuidores Regionales de Electricidad (REDs) pero, después de casi una década de debate, el gobierno decidió que la distribución debía continuar en manos de las 175 municipalidades redistribuidoras. Ésta situa-

ción permite a las municipalidades obtener beneficios y aumentar sus ingresos, lo que les otorga una mayor capacidad para obtener préstamos y facilita la recaudación de otros servicios.

Fuentes: Información recogida por el autor.

Doce países (que representan el 7% de la electricidad total generada en África) han privatizado total o parcialmente el sector de la electricidad. En algunos casos, el gobierno ha cedido el control de la generación, transmisión y distribución de la electricidad al sector privado aunque con fuertes regulaciones públicas y control de precios[74]. Los modelos de privatización adoptados varían. En Mali, Guinea Ecuatorial, Gabón y Cabo Verde los gobiernos nacionales han conservado el control directo sobre una parte importante del sector de la energía. Nigeria, por otro lado, decidió apostar por un modelo competitivo en el que la gestión de la electricidad se divide en 18 compañías: 6 grupos electrógenos, 11 distribuidoras y 1 empresa de transmisión. En Uganda la gestión (pero no los activos) ha sido privatizada. La mayoría de estos modelos de privatización se han orientado a una solución única para el vendedor ya que todos los productores de electricidad del sector privado deben vender a la red nacional y a precios regulados.

Paralelamente, se están promoviendo cada vez más el papel de los Productores Independientes de Electricidad (IPPs, según su acrónimo en inglés). En Kenia, por ejemplo, un 30% de la generación de energía proviene de los IPPs y en Egipto se han lanzado algunos proyectos de BOOT (construcción, posesión, explotación y transferencia). De hecho, los productores independientes de energía, suelen trabajar a nivel local para aprovechar las oportunidades y se orientan hacia una economía verde; por lo que el potencial para establecer una colaboración con el gobierno local es importante. En Big Bend, Suazilandia, el proyecto de planta de generación de energía compartida *Ubombo Sugar Ltd* beneficia a la población local abriendo oportunidades de empleo y mejorando la provisión de electricidad. La electricidad de la planta que se vende *a Swazilandia Electricity Corporation* es suficiente para abastecer a la totalidad de Mbabane.

Exceptuando Sudáfrica, Marruecos, Kenia y otros casos menores, casi todos los países han adoptado un modelo en el que todas las etapas del sector eléctrico son controladas desde el nivel nacional (por el sector privado o por el gobierno). Sudáfrica es diferente: unas 170 municipalidades están implicadas en la distribución de la electricidad. Estas municipalidades generalmente obtienen beneficios de la distribución de la electricidad que son utilizados para otros propósitos dentro de las municipalidades.

Muchas ciudades africanas están explorando la energía solar como alternativa a los cortes de energía, a los altos costes y a la irregularidad del suministro de electricidad. Por ejemplo, se contempla reemplazar las luces de las calles con lámparas de bajo consumo alimentadas con baterías solares (como en Harare) o alumbrar las viviendas con energía

[74] Estos países son Camerún, Níger, Nigeria, Uganda, Gambia, Kenia, Cabo Verde, Gabón, Somalia, Guinea Ecuatorial y Malí. Entre los países que realizaron intentos fallidos de privatizar la industria eléctrica debido a la falta de licitantes encontramos: Senegal, Libia, Chad, Mauritania, RDC, Congo, Madagascar, Togo, Tanzania y Ruanda. Ver también *http://www.psiru.org/sites/default/files/2013-01-E-Africa.docx*, sección 4 y sección 5.5.2.

solar. Recientemente Harare también ha iniciado una cooperación para convertir el biogás en electricidad en las plantas de tratamiento de aguas residuales y está buscando un socio para gestionar el biogás en los vertederos.

El desarrollo de electricidad en las ciudades africanas es una parte vital de los procesos de desarrollo. La participación de los gobiernos locales en la distribución de la electricidad contribuiría a mejorar la coordinación de la planificación y el desarrollo. Las redes son esenciales para impulsar las nuevas tecnologías de Información y comunicación (TICs) y para mejorar el partenariado con el sector privado, lo cual ayuda al crecimiento económico de la ciudad y a la recuperación de los costes. En efecto, distribuir la electricidad puede permitir a las ciudades mejorar su control sobre la recaudación: la amenaza de cortes de electricidad en caso de demora en el pago de los servicios locales puede ser un argumento determinante.

Financiación de los servicios básicos de los gobiernos locales

Financiación de la infraestructura en África: el *status quo*

Actualmente, el gasto global en infraestructura en la región se estima en 40-50 mil millones de USD por año. Cálculos recientes sugieren que para cubrir las necesidades pendientes serían necesarios alrededor de 93 mil millones de USD por año, dos tercios para obras y un tercio para funcionamiento y mantenimiento[75]. El 43% de esta suma debe invertirse en energía, el 18% en transporte y el 23% en agua y saneamiento. Cabe señalar que el coste para la provisión de infraestructura en África es de los más altos en el mundo.

Además de la financiación pública, los países de ingresos altos y medios pueden acceder a fondos del sector privado para inversiones, mientras que los países de bajos ingresos dependen casi exclusivamente de la ayuda internacional como única fuente adicional de financiación. Las instituciones multilaterales y los bancos de desarrollo (como el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Mundial) participan activamente en la financiación de proyectos, pero el volumen requerido es mucho mayor que los recursos disponibles. La OCDE sigue fomentando la inversión del sector privado, pero –en lo que se refiere a inversión directa del sector privado– la inversión en infraestructura es muy limitada (con unas pocas excepciones, como los puertos y el sector de las TIC).

Solo una pequeña parte del gasto en infraestructura es planificado, gestionado o financiado por gobiernos locales. Mientras las mejores prácticas muestran que se requiere un amplio abanico de fuentes de financiación para la construcción, funcionamiento y mantenimiento de proyectos de infraestructura, en África esto es una excepción.

El déficit de inversión en infraestructuras de los servicios básicos se agrava por el uso inefectivo de los recursos existentes. A modo de ejemplo, una evaluación sobre la infraestructura en los sectores del agua y saneamiento, realizada hace unos años, estimó que los problemas de gobernanza y la ineficiente gestión generaban una pérdida del 0,2% del PIB, o de mil millones de dólares americanos al año. Las principales recomendaciones fueron: mejorar la gobernanza de los servicios públicos, asegurar el mantenimiento de

[75] Foster y Briceno-Garmendia (2010).

la infraestructura, efectuar reformas institucionales para mejorar funcionamiento de las empresas públicas, desarrollar la planificación en los procesos presupuestarios, garantizar la recuperación de costes en aquellos servicios que lo permitan y transformar las ayudas para agilizar el acceso. Las ganancias estimadas a través de estas reformas llegarían a 2,9 mil millones de USD al año, reduciendo la brecha financiera en el sector del agua y el saneamiento a 11,9 mil millones de USD[76]. Para la gran mayoría de países, excepto para los países con bajos ingresos y los estados frágiles, las inversiones necesarias para agua y saneamiento se podrían conseguir mediante un programa de inversión a 10 años con un coste menor al 1% del PIB anual, dando lugar a importantes beneficios socio-económicos.

Implicación municipal en la infraestructura

La capacidad de las ciudades africanas para ofrecer una mejor infraestructura está limitada tanto por su capacidad financiera como por sus recursos humanos. Las municipalidades en Sudáfrica y hasta cierto punto en el norte de África y en los países más ricos en recursos (por los ingresos del petróleo y los minerales) están en una situación diferente, en parte debido a su fortaleza económica pero también por las funciones asumidas por los gobiernos locales de esos países. Por ejemplo, los gobiernos locales en Sudáfrica representan en torno a un 20% del gasto público y están implicados aproximadamente en un 15% de los proyectos importantes del país. En Nigeria, la constitución establece que los gobiernos locales tienen derecho a una cuota del 20% de los ingresos federales. Pero estas son excepciones. La mayor parte del gasto en infraestructura en África es asumido por los gobiernos nacionales o estatales. En la mayoría de los países, no se puede contar con las transferencias para asegurar el funcionamiento de los servicios básicos. Existe una clara necesidad de definir modelos financieros a largo plazo para permitir la prestación de servicios básicos.

Comparando los presupuestos municipales, se obtienen indicadores de la falta de capacidad financiera y de recursos humanos de los gobiernos locales, pero para este tipo de comparaciones se debe tener en cuenta que alrededor de dos tercios de los empleados municipales en ciudades como Yaundé son educadores, y pocos trabajan en funciones de desarrollo. Además, por lo general, los empleados de los gobiernos locales no están bien pagados, lo que explica porque el personal de los municipios sea poco cualificado. La tabla 2.3 muestra las diferencias en el gasto municipal a partir de una selección de las ciudades africanas.

De forma creciente, muchas ciudades de todo el continente están asumiendo roles en la provisión y mantenimiento de infraestructura de servicios básicos. Esto es evidente de diferentes maneras. En Harare, por ejemplo, la municipalidad fue incluida en las negociaciones nacionales con unos inversores chinos y el ayuntamiento de Harare firmó un acuerdo de 144 millones de dólares para invertir en tuberías de agua y alcantarillado, gestión de residuos y mejora de las TIC en la ciudad[77]. Kigali, por otro lado, puso en marcha un presupuesto de desarrollo en el que la mitad de la financiación debía venir de los gobiernos nacionales y el resto de los residentes[78]. La porción más grande del presupuesto

---

[76] Gorse y Chouteau (2008).

[77] Harare presenta el plan 2012 de suministro de servicios, *http://www.herald.co.zw/index.php?option=com_content&view=article&id=31833:harare-presents-2012-service-delivery-plan&catid=38:local-news&Itemid=131.*

[78] *http://www.hope-mag. com/news.php?option= lnews&ca=1&a=388.*

se asignó en forma de capital para proyectos de infraestructura como la construcción de caminos y sistemas de drenaje. En el caso de los sistemas de alcantarillado, el suministro aún no se había hecho ya que la planificación estaba todavía en curso.

Tabla 2.3. **Presupuestos municipales y pagos a los trabajadores municipales en algunas ciudades africanas (en USD)**

Municipalidad	*Empleados municipales*	*Población (en miles)*	*Presupuesto total por persona (en USD)*
Johannesburgo, Sudáfrica	25.000	3.800	1.000,4/ 701,89*
Accra, Ghana	5.567	2.291	17,5/12,53*
eThekwini (Durban), Sudáfrica	22.732	3.720	821,5
Bahía de Nelson Mandela, Sudáfrica	6.594	1.258	777,6
Ciudad del Cabo, Sudáfrica	25.881	3.795	813,0
Windhoek, Namibia	1.930	334	821,2
Mandlakazi, Mozambique	127	25	65,5
Kigali, Ruanda		1.168	53,5/39,84*
Bahía Walvis, Namibia	504	65	685,2
Bamako, Malí	1.056	1.926	22,4/5,7*
Abiyán, Costa de Marfil	2.000	4.351	0,02
Yaundé, Camerún	462	2440	16,0
San Luís, Senegal	340	176	21,7
Addis Abeba, Etiopía		2.800	91,0*
Dakar, Senegal		2.271	22,4*
Dar-es-Salaam, Tanzania		2.869	29,44*
Kampala, Uganda		1.408	29,20*
Maputo, Mozambique		1.094	43,8*
Uagadugú, Burkina Faso		1.520	22,5*

Fuente: Valores obtenidos por los autores directamente de las ciudades; los valores marcados con * son de Stren (2012).

Estos son sólo algunos ejemplos de casos en que los líderes del gobierno local y los funcionarios están tomando un papel mucho más activo para garantizar que los recursos financieros se ponen en marcha con vistas a la prestación de servicios básicos.

Tarifas para las redes de servicios básicos

En África, cada una de las redes de servicios básicos está financiada de una forma diferente. En términos generales, el agua y la electricidad reciben algunas ayudas nacionales y tienen diferentes niveles tarifarios en función del nivel de ingresos, mientras que el saneamiento y los residuos sólidos dependen de los fondos locales y de las tasas a los usuarios. El transporte público depende de los pagos de los usuarios.

El debate sobre la financiación de estos servicios básicos oscila a menudo entre dos extremos: un enfoque basado en los derechos humanos que garantice que todo el mundo tenga acceso, y la visión de «quien usa, paga» que requiere que los usuarios paguen por

los servicios. La mayoría de las ciudades africanas han puesto en marcha tentativas para crear un modelo de tarifas diferenciales para ayudar a la población pobre. En Bulawayo, Zimbabue, por ejemplo, la municipalidad prevé tarifas diferenciales y los primeros 5 kilolitros de agua son suministrados de forma gratuita. Los «servicios básicos gratuitos» de Sudáfrica están subsidiados por el gobierno nacional. Debido a que la mayoría de países africanos son de bajos ingresos, para garantizar el acceso de la población pobre a los servicios básicos se necesitan diferentes modalidades de subvenciones cruzadas, garantizando al mismo tiempo que la viabilidad financiera global y la sostenibilidad del servicio no estén indebidamente amenazadas.

En Sudáfrica, el financiamiento que proviene del cobro al usuario por el servicio representa entre el 40-55% de los presupuestos; el impuesto de bienes inmuebles entre el 15-17% y las transferencias de los gobiernos nacionales entre el 20-33%. Los gobiernos nacionales subsidian la provisión de servicios básicos a los hogares pobres mediante una transferencia redistributiva basada en una fórmula, la *Local Government Equitable Share*. Situaciones similares se pueden encontrar (o están empezando a emerger) en otras ciudades del continente africano, aunque aún es necesario mejorar los registros de la propiedad y los programas de planificación para garantizar que los usuarios paguen.

Mientras las ciudades tratan de recaudar ingresos por los servicios prestados, los niveles de pago llegan sólo al 70%. La ciudad de Bulawayo, Zimbabue, recauda el 92% de las tasas de agua y el 74% de las tasas por residuos sólidos. El agua no facturada se sitúa en torno al 35%, lo que significa que una tercera parte de los costes de agua de la ciudad no se recuperan. En algunos casos, el gobierno nacional es el principal deudor del servicio; la municipalidad de Mombasa, por ejemplo, ha acusado a la Autoridad Portuaria de Kenia de contribuir a la ineficiencia del ayuntamiento debido a su continua oposición a los aumentos de gravámenes, incluyendo los de recogida de residuos sólidos, limitando así la capacidad del municipio.

Dada la importancia de la recaudación en los presupuestos locales, es necesario establecer sistemas adecuados de gestión, incluyendo el registro de las propiedades y bases de datos con los domicilios de los contribuyentes. La mayoría de las grandes ciudades africanas están dando prioridad a estos problemas relacionados con la gobernanza.

2.5. TENDENCIAS ACTUALES Y RETOS EMERGENTES

El papel de los proveedores de servicios pequeños y medianos

Uno de los principales problemas para la gobernanza de los servicios básicos en África se encuentra en la naturaleza dual de las aglomeraciones urbanas. Los barrios informales –y a menudo ilegales– proliferan junto a áreas centrales en las que el acceso a los servicios básicos está mejor organizado. Llevar las infraestructuras básicas a estas áreas informales lleva mucho tiempo. Los habitantes de estos barrios dependen –y seguirán dependiendo en el futuro próximo– de la intervención de pequeños operadores independientes del sector informal que proporcionan servicios a la población más pobre, a menudo a un coste más alto de lo que paga la población de mayores ingresos por estos mismos servicios. Las autoridades locales africanas deben reconocer esta situación y buscar soluciones. Deberían diseñar una política global para el suministro de servicios básicos que no

se rindiese ante el estatus quo y que promueva una gestión urbana o regional más justa e inclusiva.

Las autoridades locales deberían analizar la situación de los servicios, nivel de acceso y calidad, para diseñar e implementar sistemas que permitan una mayor equidad en y entre los servicios. Esto presupone que la autoridad local tiene los medios legales para actuar y para negociar con los operadores de los servicios incluso cuando la gestión del servicio no es de su competencia directa. En los barrios periféricos, la autoridad local tiene que identificar a todos los operadores independientes con el fin de regular sus intervenciones, garantizar la calidad y fiabilidad del servicio, controlar las tarifas y verificar que sean coherentes con el estándar de vida de la población. Deben además buscar una mejor articulación entre los operadores independientes y los servicios oficiales. La mayoría de las autoridades locales africanas no asumen estas tareas, pero es su responsabilidad velar por una competencia sana entre los proveedores del sector informal para evitar acuerdos ilegales que vayan en detrimento de los usuarios.

Las autoridades locales deberían promover también la creación de asociaciones de consumidores o usuarios para evaluar la satisfacción con los servicios. Finalmente, es responsabilidad de las autoridades nacionales y locales promover el diálogo entre las autoridades públicas, los operadores formales e informales (públicos y privados), los trabajadores (sindicatos y organizaciones profesionales) y consumidores/usuarios del servicio. El ejemplo del «cuadridiálogo» (diálogo entre estas cuatro partes) implementado en Togo y en Benín, que condujo a la adopción de una Carta de Servicios Básicos, es una innovación en la gobernanza de los servicios básicos que podría inspirar a muchas autoridades locales y nacionales de África.

Sobre el partenariado

Las modalidades de colaboración entre las autoridades públicas y otros actores constituyen el tema central de la gobernanza de los servicios básicos. Primero porque para financiar la inversión a menudo se necesitan intermediarios financieros que faciliten la movilización de fondos del sistema bancario o de los mercados financieros; en segundo lugar porque la naturaleza técnica de los servicios requiere operadores especializados que desarrollen las estructuras técnicas, legales y financieras para gestionar las diferentes partes de las redes y servicios anexos; y finalmente porque el rápido crecimiento de la demanda no puede ser satisfecho únicamente por las autoridades públicas.

Por todas estas razones, la mayoría de los gobiernos nacionales y de las autoridades locales africanas necesitan de una forma u otra promover la colaboración con el sector privado, ya sea a través de estructuras financieras adaptadas o de una combinación más compleja de tipos de partenariado. Por lo general, las autoridades locales deben responder a dos preguntas claves: ¿Cómo pueden asegurar la viabilidad económica a largo plazo de este partenariado? Y ¿qué aptitudes necesitan para gestionar adecuadamente la complejidad de este partenariado, dado que el sector privado dispone a menudo de mejores herramientas y formación sobre estos asuntos? Actualmente casi ninguna autoridad local africana es capaz de responder a este doble reto. La experiencia de Marruecos es reveladora. El gobierno creó una Dirección especializada dentro del Ministerio del Interior con el objetivo de apoyar a las autoridades locales para negociar partenariados público-pri-

vados (PPPs) para evitar que las autoridades tomen decisiones equivocadas por falta de experiencia. Pero cuando el gobierno no tiene la capacidad para asesorar a las autoridades locales, quizás otras autoridades locales miembros de CGLU con experiencia probada en PPPs puedan proporcionar asistencia a los gobiernos locales en África, que a menudo son inexpertas en este campo. Las ciudades y regiones de África verían con agrado que CGLU pudiera apoyarles para gestionar mejor los PPPs para gestionar los servicios básicos. CGLU podría recoger información y experiencias internacionales, buenas y malas prácticas en el campo de PPPs para gestión de servicios básicos. Esta información contribuiría a reforzar la capacidad de gestión de las autoridades locales en África.

La falta de planificación en los servicios básicos

La falta de planificación del territorio, la ausencia de coherencia espacial y temporal entre las diferentes estrategias nacionales y sectoriales, es un problema importante para la provisión de servicios básicos. El viejo proverbio de «quien no planifica, está planificando el fracaso» se aplica perfectamente a los servicios básicos. Esta falta de planificación se evidencia en los frecuentes cortes de electricidad y de agua que afectan a las ciudades y pueblos en África, en el aumento de la brecha entre una demanda que crece exponencialmente y –en el mejor de los casos– el estancamiento en el suministro de los servicios, así como el deterioro continuo en la calidad y nivel de los servicios.

La gobernanza de los servicios básicos está estrechamente vinculada a la planificación del desarrollo urbano y del territorio a medio y largo plazo. Durante los últimos veinte años de políticas de ajuste estructural, la mayoría de los países africanos han perdido de vista el largo plazo (a pesar que ese es el horizonte del ajuste estructural). También han dejado de considerar la dimensión espacial del desarrollo. Los administradores africanos están acostumbrados a tomar decisiones urgentes sin considerar el contexto local de las mismas. Salvo contadas excepciones, se acumula un atraso en la inversión, que provoca un deterioro sostenido de la calidad y continuidad del servicio por falta de mantenimiento de la infraestructura, un declive de la calidad de vida de la población y una caída de la competitividad de las empresas.

Uno de los principales retos para mejorar la gobernanza de los servicios básicos en África es, por tanto, recuperar la disciplina de la planificación estratégica para el desarrollo urbano y la inversión. La planificación de los servicios básicos debe desarrollarse conjuntamente con la planificación del uso del suelo. Las autoridades públicas responsables de la planificación estratégica deben considerar que la infraestructura de apoyo a los servicios básicos tiene un gran impacto a nivel local, por lo que se necesita una gestión adecuada del suelo, ya que asegurar la disponibilidad del suelo puede dar lugar a problemas complejos. Se debe organizar y programar la liberación de tierras para ser urbanizadas y evitar que el proceso se retrase y pese sobre el endeudamiento.

La falta de coordinación para la realización de infraestructuras de diferentes servicios puede provocar la duplicación de obras en las calles creando (en el mejor de los casos) una molestia incesante para los usuarios y (en el peor de los casos) acelerando el deterioro de las carreteras e infraestructuras existentes. Las autoridades locales deben ser responsables de coordinar las obras en el espacio público de su jurisdicción, lo que implica desarrollar su capacidad en términos de planificación y gestión de la información sobre los servicios

básicos. Actualmente, aunque la gestión del espacio público es una de sus competencias, la mayoría de autoridades locales en África quedan al margen de este proceso de planificación de las obras.

Una buena planificación de los servicios requiere también un buen conocimiento del número de habitantes de cada barrio y de cuáles son sus necesidades. Esto es particularmente difícil en los asentamientos informales ya que los datos no se recogen adecuadamente– o directamente no existe información. No obstante, hay ejemplos de cómo las comunidades, particularmente en los barrios pobres, pueden contribuir a la recogida de datos y al mapeo de la información sobre sus propios asentamientos para informar al gobierno local. En el pueblo de Epworth, cerca de Harare en Zimbabue, se ha llevado a cabo un proyecto innovador de recogida de datos con la asistencia de la comunidad, poniendo de manifiesto cómo se pueden desarrollar mapas para planificar mejor el suministro de servicios y el diseño de parcelas[79]. Una experiencia similar se está produciendo en Lusaka en el marco de la «Campaña Conoce tu Ciudad», lanzada conjuntamente por CGLU-África y la ONG *Slum Dwellers International* (SDI) con el apoyo financiero de *Cities Alliance*.

La búsqueda de soluciones alternativas

Los atrasos en el desarrollo de la infraestructura de servicios básicos obligan a las ciudades africanas y a los gobiernos locales a buscar soluciones alternativas a las redes centralizadas. Es cada vez menos realista imaginar que, en un futuro cercano, todas las ciudades dispondrán de redes de suministro que cubran toda la urbanización. Por el contrario, la experiencia muestra que en muchas ciudades africanas las respuestas tradicionales no serán posibles ni asequibles para la mayoría de habitantes. El progreso de la tecnología de telefonía móvil ofrece alternativas a la instalación de grandes redes de cables. Se prevé una evolución similar para la energía y el saneamiento. Muchas ciudades, como Dakar en Senegal, instalan paneles solares para iluminar las calles como alternativa a la extensión de las redes. Esta evolución podría potencialmente cambiar el enfoque de la distribución de energía, con soluciones individuales que complementen cada vez más las soluciones clásicas o las sustituyan.

Hasta cierto punto, esto también puede aplicarse al saneamiento, en áreas urbanas o barrios pobres que carecen de servicios convencionales por falta de infraestructuras o por su dificultad para pagar por los servicios. En muchos asentamientos informales, los habitantes han buscado soluciones propias para el saneamiento de su comunidad. Asimismo, cada vez más, se desarrollan soluciones alternativas más seguras y saludables en áreas en las que las conexiones a la red no son viables. Las experiencias realizadas en algunas ciudades del sur de África como el saneamiento seco y el uso de métodos naturales ambientalmente seguros para procesar los residuos líquidos desarrolladas en Kenia, constituyen alternativas prometedoras.

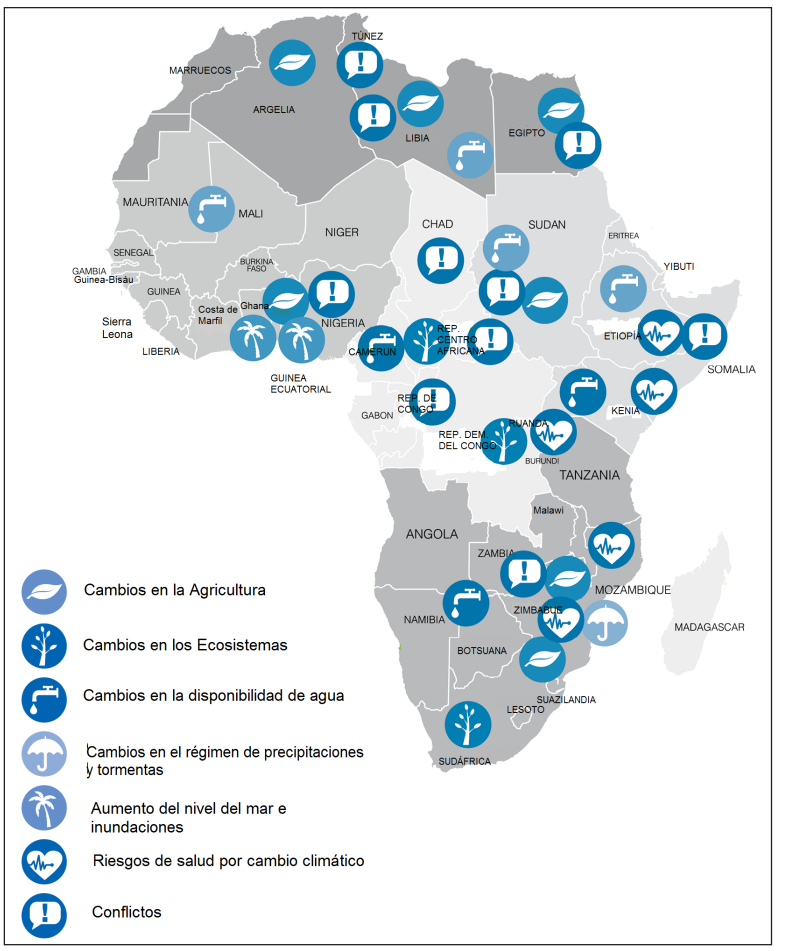
---

[79] Chitekwe-Biti *et al.* (2012) pp. 131-148.

ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO Y AL INCREMENTO DE AMENAZAS DE DESASTRES NATURALES

África es particularmente vulnerable a los crecientes riesgos asociados al cambio climático, a pesar de que la responsabilidad de la región sobre este tema es limitada. Los impactos actuales y a largo plazo del cambio climático incluyen en el régimen de precipitaciones, con sequías y lluvias inusualmente intensas, en la elevación del nivel del mar que afecta a las áreas costeras y sobre la subida de las temperaturas en muchas regiones. Estos fenómenos inciden sobre la producción de alimentos y la seguridad alimentaria, generan estrés hídrico e inseguridad hídrica, desplazan las enfermedades transmitidas por vectores y provocan repetidas inundaciones[80]. El gráfico 2.6 muestra algunas de las consecuencias actuales y futuras más importantes asociadas al cambio climático y al impacto de desastres naturales según el IPPC (Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático).

Gráfico 2.6. **Impacto del cambio climático en África y áreas vulnerables**



Fuente: Cuarto Informe de Evaluación del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (2007) *http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data_reports.htm.*

---

80 Cuarto Informe de Evaluación del IPPC (2007). *http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data_reports.htm.*

A causa de la pobreza y de su limitada capacidad, y considerando que las actividades económicas y medios de subsistencia dependen en gran medida de los recursos naturales, las variaciones del clima pueden tener efectos catastróficos en África, generando hambrunas, desastres y desplazamientos. Incluso el impacto de los efectos menores pueden ser importantes –pérdida de medios de subsistencia y de propiedades, enfermedades y crecientes desafíos para sobrevivir en el día a día.

Es muy importante capacitar a los grupos más vulnerables para que puedan adaptarse al cambio climático. En las áreas urbanas, debido a los grandes déficits de infraestructuras, la mayor densidad de personas y empresas los hace especialmente vulnerables. La mayoría de ciudades de África ya experimentan los efectos del cambio climático por lo que es crítico que desarrollen estrategias locales tanto para afrontar las amenazas actuales como para anticiparse a las futuras. En todas las regiones se considera que las estrategias de mitigación son prioritarias, pero en África deben incluirse también las medidas de adaptación, lo que plantea resolver los retos de las infraestructuras básicas[81]. Lamentablemente, en casi todas las ciudades en las que se están llevando a cabo programas de infraestructura, las medidas de adaptación no están siendo priorizadas.

Pero los grupos más pobres son los más afectados por el cambio climático, en particular en las áreas urbanas. Los barrios pobres albergan muchas de las personas y actividades en mayor situación de riesgo ante fenómenos meteorológicos extremos o ante la elevación del nivel del mar porque viven en las áreas más peligrosas –zonas inundables, sitios con riesgo de deslizamientos de terrenos, áreas sin infraestructuras básicas adaptadas para soportar condiciones más extremas. Los habitantes de los barrios marginales densamente poblados son también más propensos a sufrir el efecto de la «isla de calor urbano», con temperaturas durante las olas de calor significativamente más altas que en las zonas contiguas.

La firma durante la conferencia de cambio climático del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Conferencia de las Partes 17-COP17/CMP7) en 2011 de la «Carta de Adaptación de Durban para los Gobiernos Locales» ofrece una oportunidad importante para promover la colaboración entre la autoridades locales en África sobre estrategias integradas, inclusivas y de largo plazo de reducción de la vulnerabilidad. Dada la necesidad de realizar mejoras significativas en la provisión de servicios básicos, es importante que estos planes apoyen a las municipalidades para abordar el impacto del cambio climático.

Servicios básicos más accesibles

La pobreza es uno de los desafíos más importantes, si no el más importante, para mejorar el suministro de servicios básicos en África[82]. Estos servicios son fundamentales para el respeto de los derechos humanos y para que los habitantes gocen de mejores condicio-

---

[81] Bicknell *et al.* (2009).

[82] Mitlin y Satterthwaite (2013), amplían la medición de la pobreza más allá de las líneas de pobreza absolutas y su trabajo destaca que la comprensión de la desigualdad en su contexto multidimensional nos lleva a buscar soluciones que sean multidimensionales, que abarquen todos los aspectos de la pobreza y la desigualdad.

nes de salud y dispongan de medios de subsistencia adecuados. Pero no se alcanzará sin una planificación apropiada y sin estrategias que permitan movilizar los recursos humanos y financieros para resolver los problemas de infraestructura.

La capacidad de un país para suministrar servicios básicos «mejorados» depende de las políticas nacionales, de su base económica y de la capacidad de pago de sus habitantes. En África, todos estos factores son adversos e indudablemente han afectado los bajos niveles del suministro de servicios básicos a lo largo del continente.

El 60% de los países africanos forman parte del grupo de países con el PIB más bajo (el 25% de los Estados) lo que es una indicación clara que, a corto plazo, la capacidad de pago por servicios básicos se enfrenta a fuertes limitaciones económicas.

El mejoramiento de la condiciones de empleo permitirá mayores posibilidades de pago contribuyendo así a invertir progresivamente en los servicios básicos en las ciudades donde los gobiernos locales impulsen planes de desarrollo sostenibles. El número oficial de personas empleadas en África crece a un ritmo más rápido que la tasa de crecimiento de la población. Entre 2000-2008, solamente diez países tuvieron un crecimiento del empleo inferior al crecimiento de la población. Esta tendencia es muy positiva porqué genera mayores oportunidades para la provisión de servicios básicos mejorados y económicamente sostenibles.

Por el contrario, cuando se compara el crecimiento del nivel de empleo con el nivel de crecimiento de la urbanización, emerge una imagen diferente: las ciudades están creciendo a un ritmo más rápido que el nivel de empleo. Se requieren recursos importantes para proveer servicios a todos los habitantes de las ciudades, pero si estos residentes no consiguen empleo, no podrán pagar por los servicios. Esto contribuye a explicar el incremento rápido de los asentamientos informales en las ciudades.

Como ya se ha indicado, la proporción de población urbana que habita en tugurios y en asentamientos informales es muy alta. Como indica la tabla 2.4, en los 40 países de África subsahariana cerca de la mitad de la población vive en barrios pobres, con concentraciones muy importantes. Como indica la tabla 2.4, en países como Nigeria, Etiopía, Sudán o la República Democrática del Congo, cerca de 10 millones de personas viven en barrios pobres donde la falta de servicios básicos agrava las condiciones de vida.

Los planes de suministro de servicios básicos deben incluir estrategias para mejorar las difíciles condiciones de vida de la población más pobre en las ciudades africanas. África es la región con mayor proporción de personas sin acceso a los servicios básicos. Debido a la falta de infraestructuras, las personas pobres pagan un precio muy alto en términos de tiempo, dinero y salud. Muchos países y ciudades han desarrollado estrategias nacionales en favor de los grupos de población más pobres, pero es necesario integrar esas estrategias en los planes municipales. Es necesario que CGLU-A promueva que las estrategias dirigidas a los grupos más pobres sean dominantes.

Tabla 2.4. **Número y porcentaje de habitantes de tugurios y asentamientos informales en África**

# En tugurios y asentamientos informales	*<25% en tugurios y asentamientos informales*	*26-50%*	*51-75%*	*76-100%*
< 1 millón	Zimbabue	Lesoto Namibia Gabón Gambia	Burundi Guinea Ec. Comoras	Guinea-Bisáu
1-5 millones	Marruecos	Senegal Ghana Guinea Camerún	Rep. Congo, Kenia Costa de Marfil Zambia Togo Malí Malaui Uganda Ruanda Somalia Benín Burkina Faso	R. Centroafricana Níger Sierra Leona Chad Madagascar
6-10 millones	Egipto	Sudáfrica	Tanzania	Mozambique Angola
En torno a 10 millones . .			Nigeria	Etiopía Sudán R. D. del Congo

Fuente: Naciones Unidas (2008).

2.6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

Se enumeran a continuación las principales conclusiones que se pueden extraer de este capítulo sobre la gobernanza de los servicios básicos en las ciudades africanas:

- El mejoramiento del acceso a los servicios básicos depende de una mayor implicación de los gobiernos locales en su provisión y suministro.
- El acceso también mejora cuando existe una colaboración entre los diferentes niveles de gobierno, ya que por lo general la provisión y la gobernanza de los servicios básicos implica a diferentes niveles institucionales.
- El acceso a los servicios básicos es clave para mejorar las condiciones de vida de los habitantes y la competitividad de las empresas locales y de las ciudades. Por tanto, debería existir un consenso sobre la estrecha vinculación entre competitividad de las economías nacionales y la cantidad, calidad y sostenibilidad de los servicios básicos.
- La infraestructura necesaria para proveer servicios básicos es intensiva en capital y tiene un largo período de vida. Su financiamiento requiere de créditos blandos. En consecuencia los gobiernos nacionales y la comunidad internacional juegan un papel esencial en el financiamiento de las infraestructuras para los servicios

básicos. Las autoridades públicas deben considerar inscribir los servicios básicos como un tema prioritario en sus programas políticos.

- Ni el mantenimiento ni la gestión de la infraestructura de servicios básicos se realizan de manera adecuada como consecuencia de una definición insatisfactoria de las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno. La falta de mantenimiento incide en los cortes del suministro y en la falta de eficiencia en la prestación de los servicios. Esta situación es común en la mayoría de ciudades africanas.
- Uno de los principales problemas para la provisión de servicios básicos es la falta de planificación de las infraestructuras y de su articulación con los planes de uso del suelo. El uso del suelo debe merecer mayor atención ya que determina la densidad urbana y el consumo energético que impacta sobre la huella ecológica de la ciudad. También tiene consecuencias a largo plazo sobre la estructura urbana, sobre todo sobre el valor del suelo y el funcionamiento de la ciudad. Por ello se recomienda que la planificación estratégica a largo plazo se convierta en una práctica habitual en todas las ciudades con el fin de que el desarrollo de las infraestructuras se haga de manera coordinada, coherente y oportuna, lo cual es aún poco frecuente en África.
- Se reconoce en general que el suministro de los servicios básicos debe ser una competencia de los gobiernos locales por ser el nivel de gobierno más cercano a los habitantes de las ciudades y por su rol en el desarrollo de ciudades inclusivas. No obstante, en África esto no es una tarea fácil. Los gobiernos locales luchan a menudo con el rápido crecimiento urbano (lo que obliga a revisar regularmente los objetivos para el suministro de servicios). La financiación es inadecuada y no permite responder a la rápida evolución y al crecimiento de la demanda.
- Uno de los principales problemas a los que se enfrentan las autoridades locales en África es la capacidad de pago de la mayoría de los habitantes de la ciudad, y en particular de los más pobres. La asequibilidad de los servicios se puede plantear en los siguientes términos: ¿el acceso a los servicios básicos debe ser un derecho o debe apoyarse en la lógica del mercado? El debate genera fuertes controversias entre los responsables políticos y las organizaciones de la sociedad civil y plantea una reflexión sobre los modelos de gestión de los servicios básicos.
- El principio de las 3Ts –tasas, tarifas y transferencias para financiar la provisión de servicios básicos no parece ser muy eficiente en las ciudades africanas. Los balances de los gobiernos locales africanos son rara vez positivos y la mayoría dependen principalmente de las subvenciones de los gobiernos nacionales o de los donantes para responder a la demanda de servicios. Se recomienda además recurrir al crédito y al mercado financiero para hacer frente al crecimiento de la demanda. Dadas las limitaciones financieras de la mayoría de gobiernos nacionales y locales también se promovió como alternativa el partenariado público-privado (PPPs). Pero con la crisis financiera y del sistema bancario en 2008, durante los últimos años el partenariado público-privado ha decaído. Además los costes para preparar un PPP, aún antes de iniciar su implementación, son enormes: los gastos en estudios y pre-requisitos legales pueden ser superiores a 10 millones de USD. Dada la complejidad de los PPPs, es necesario crear un programa para fortalecer la capacidad de los gobiernos locales africanos para negociar y gestionar estos contratos y mejorar el control público.

– En su mayoría, las ciudades africanas tienen un sistema dual de suministro de los servicios: uno formal, que cubre solo una parte de la ciudad, y uno informal que cubre los asentamientos informales y las áreas periféricas. Esta dualidad tiene que ser reconocida por los gobiernos locales, los cuales deben adoptar políticas locales que permitan el suministro de servicios para toda la ciudad facilitando la interacción entre ambos modelos. Cualquier sistema de prestación de servicios debe estar centrado en las personas, ser realista, promover la diversidad de soluciones y apoyarse en las decisiones de la ciudadanía que resulte del debate democrático. En ese sentido, el debate sobre los servicios básicos se sitúa en el centro de todo el debate democrático.
– Los ODM no reconocen claramente el papel de los gobiernos locales en la prestación de servicios, aunque la mayoría de sus objetivos necesitan de los gobiernos locales para su realización. La demanda de los gobiernos locales para «descentralizar» los ODM no tuvo mucha repercusión en el debate nacional e internacional. La descentralización y la implicación de los gobiernos locales en la prestación de los servicios básicos es esencial para acelerar la implementación de los ODM. En Sudáfrica, por ejemplo, la estrategia de Servicios Básicos Gratuitos, implementada por los gobiernos locales, ha permitido que el acceso a los servicios básicos se haya incrementado drásticamente durante los últimos quince años.

RECOMENDACIONES

Para la realización de los ODM

La prestación de servicios básicos debe ser una prioridad nacional con el fin de alcanzar los ODM y para apoyar la Agenda de Desarrollo Post-2015.

Para alcanzar esto, las asociaciones regionales y nacionales de gobiernos locales miembros de CGLU-A deberían liderar un proceso para asegurar que los planes de desarrollo locales, regionales y nacionales contemplen dentro de sus prioridades, la prestación de servicios básicos. Estos planes deberían abordar específicamente los temas de la pobreza, la exclusión y el cambio climático.

Gobernanza: reforzar los marcos institucional y legal

Los países necesitan crear marcos institucionales y legislativos favorables para la provisión de servicios básicos y para su financiación.

– La legislación debe garantizar el derecho al agua potable a todos los ciudadanos –principio reconocido por las Naciones Unidas como un derecho humano–. De forma gradual, el mismo principio debería ser aplicado a otros servicios básicos (teniendo en cuenta el derecho a un entorno saludable y seguro y la importancia fundamental de la movilidad y el acceso a la energía).
– Los gobiernos nacionales deberían revisar su legislación y el marco institucional para garantizar el acceso universal y de calidad a los servicios básicos, basándose

en el principio de subsidiariedad y concediendo a los gobiernos locales la financiación y los recursos humanos adecuados para asegurar el cumplimiento de sus responsabilidades.

- Para mejorar la coordinación y la cooperación vertical y horizontal entre los diferentes niveles de gobierno así como entre autoridades locales se deben desarrollar mecanismos que permitan aprovechar las economías de escala y mejorar la eficiencia, así como garantizar el desarrollo de estrategias financieras que faciliten la inversión, el funcionamiento y el mantenimiento.
- CGLU-A puede desempeñar un rol fundamental para promover el diálogo entre los gobiernos nacionales y locales sobre los métodos más adecuados para permitir la transferencia de responsabilidades a los gobiernos locales. El debate debe incluir el financiamiento necesario para garantizar que estos servicios puedan ser provistos de manera satisfactoria.

Desarrollar la planificación estratégica para mejorar los servicios básicos

Se deben impulsar Planes de Desarrollo Integrados medibles a corto y largo plazo, orientados a resultados y que aseguren la sostenibilidad social, económica, financiera y ambiental.

- Se deben desarrollar los planes estratégicos integrados conjuntamente con las políticas de uso del suelo y de zonificación para dar respuesta a los crecientes retos de la urbanización, asegurar la sostenibilidad ambiental, responder al cambio climático y a los crecientes riesgos de desastres.
- Se requiere una mayor coordinación de las políticas y de su aplicación, entre el gobierno local y los otros niveles de gobierno, y también dentro del mismo nivel de gobierno, para que los servicios básicos sean provistos de forma efectiva, económica y eficiente.
- Es vital disponer de información estandarizada, consistente y fiable para planificar y proveer servicios básicos. Las municipalidades deberían desarrollar planes y sistemas de información geográfica para dirigir y monitorear el desarrollo.
- CGLU-África debería promover la planificación estratégica urbana y la gestión del suelo con una visión a medio y largo plazo. Estas herramientas son esenciales para estructurar el espacio urbano, limitar la expansión urbana, promover ciudades menos segmentadas y divididas y fomentar la diversidad y la inclusión social. Para alcanzar estos objetivos, CGLU-A puede apoyar la creación de una red de profesionales e instituciones especializadas en la planificación urbana y en la gestión del suelo; también debería garantizar que los censos se centren en la recopilación de información relevante para los procesos de planificación.

Reforzar las habilidades locales y la capacidad de gestión

Las autoridades locales necesitan recursos humanos con mejores capacidades para suministrar servicios básicos.

- Las asociaciones de gobiernos nacionales y locales tienen que desarrollar guías o manuales que recojan las mejores experiencias de gestión y diferentes modelos de

prestación de servicios (modelos público-públicos, PPPs, diferentes tipos de contratos y especificaciones con indicadores adecuados para poder monitorear). Se deben crear unidades para asistir a los gobiernos locales en estos temas y asesorarlos a nivel legal y técnico.

- Las relaciones con el sector privado y con las agencias de cooperación deben contribuir a mejorar el apoyo a la prestación de servicios públicos, cumpliendo con los principios de equidad y de sostenibilidad. Para aumentar la participación del sector privado y de las comunidades, se deben buscar formas de compartir las buenas prácticas y de garantizar que estos actores realicen aportes reales y no se limiten a obtener ganancias, dejando solos a los gobiernos para responder a la necesidades de las poblaciones pobres y vulnerables.
- La transferencia de responsabilidades requiere que el gobierno local cuente con personal profesional capacitado. La colaboración y el intercambio entre profesionales públicos nacionales y locales pueden permitir que los gobiernos locales adquieran la experiencia y el conocimiento para asumir sus responsabilidades.
- Las instituciones de enseñanza superior y las asociaciones profesionales (en particular, de ingeniería, de contabilidad, de auditoría y de planificación) deben apoyar programas para desarrollar la capacidad de gestión en los municipios sobre todos los aspectos relacionados con la prestación de servicios.
- Se debe promover el uso de la mano de obra local en la prestación de servicios y, cuando sea posible, implicar a los trabajadores del sector informal o con bajos ingresos en tareas específicas (p. ej.: recogida y reciclaje de residuos). También se debe reforzar las habilidades en la gestión para hacer posible todo esto.
- CGLU-A debe impulsar una Academia Africana de los Gobiernos Locales para desarrollar y mejorar los programas de capacitación profesional para los trabajadores de los gobiernos locales. Se deben identificar los gobiernos locales con buen desempeño y estimular la creación de centros de capacitación y la cooperación de ciudad a ciudad.

Mejorar el acceso a la financiación de los servicios básicos

Los gobiernos locales requieren un flujo adecuado de financiación de la infraestructura para los servicios básicos.

- Es necesario fortalecer los presupuestos locales con recursos suficientes y sostenibles para asegurar la prestación de los servicios básicos; promover una mayor autonomía fiscal con ingresos recaudados a nivel local (impuestos, tasas y tarifas por servicios a los usuarios) que garanticen una fuente de financiación constante; la fiscalidad local debe ser dinámica y adaptada a las necesidades locales; el pago de tarifas de los usuarios deben apoyar la cobertura del servicio, así como las transferencias de otros niveles de gobierno (las cuales deben ser previsibles, regulares y transparentes). Se debe mejorar la capacidad de gestión local para recaudar impuestos y tarifas.
- Las transferencias de otros niveles de gobierno deben incluir fórmulas de compensación o de redistribución para apoyar los gobiernos locales más pobres o a los te-

rritorios marginados, con el fin de garantizar que dispongan de la infraestructura y de los servicios básicos.

- El rápido crecimiento de la población urbana requiere un incremento rápido de la oferta de los servicios para lo cual es necesario mejorar las finanzas disponibles, mediante un mayor acceso al crédito o a los mercados de capital y promover el partenariado público-privado. Los gobiernos locales necesitan desarrollar fuentes innovadoras de financiamiento, por ejemplo, gracias a la valorización del suelo. La cooperación entre municipios puede contribuir a mejorar las condiciones de créditos, la gestión del uso del suelo y la utilización del mercado de tierras para financiar el desarrollo urbano.
- Se debe promover la recuperación de costes de la provisión de servicios mediante tarifas adecuadas, mejorar la eficiencia de gestión (p. ej.: medidores de agua) y el cobro (p. ej.: base de datos de usuarios). El uso de estas variables debe ser equilibrado para que los servicios sean asequibles para todos, en particular para los más pobres. Con ese fin se deben contemplar tarifas favorables para los sectores de bajos ingresos y sistemas de subvenciones, a través de mecanismos tales como «Servicios Básicos Gratuitos» y / o tarifas sociales que favorezcan subvenciones cruzadas entre los barrios para reducir las disparidades en el acceso a los servicios. Se podrían contemplar medidas tales como el suministro de una cantidad mínima de agua y electricidad a todas las familias o para las más desfavorecidas, posiblemente a través de medidores de prepago[83].
- Las estrategias focalizadas hacia los grupos de población más pobre deben garantizar la asequibilidad y el acceso a los servicios básicos. Por ejemplo, crear instalaciones en comunidades pobres con tomas de agua gratuita, instalaciones de saneamiento, de recogida de aguas pluviales y de tratamiento de aguas negras gestionadas por la comunidad. Se deberían desarrollar estrategias alternativas para los barrios más pobres, pero buscando su integración al resto de la ciudad[84]. Asimismo se debe considerar la seguridad de tenencia de la vivienda y de la permanencia de las comunidades. Las autoridades municipales y los servicios públicos deben recibir apoyo para desarrollar estas políticas y para trabajar más estrechamente con los actores locales, las organizaciones comunitarias, las ONG y los proveedores de servicios a pequeña escala[85].

Desarrollar la participación y favorecer la rendición de cuentas

Los gobiernos locales necesitan impulsar una comunicación clara, estrategias de participación y acceso a la información sobre los servicios básicos, así como participación ciudadana en la toma de decisiones (presupuestos participativos, consultas públicas, consejos de barrio, etc.)

- Los esfuerzos para responder a las demandas de los grupos de población más pobres son más efectivos si se promueven su participación. Es importante reforzar la

[83] Berg y Mugisha (2010).
[84] ONU ESCAP (2009).
[85] Cross y Morel (2005).

capacidad de las comunidades para realizar demandas, implementar, gestionar y mantener sus propias instalaciones, tales como plantas de agua y saneamiento[86]. Para ello se necesita un compromiso formal de la sociedad civil[87], organizaciones de base comunitaria que promuevan trabajos de desarrollo social, que recauden el pago por servicios, gestionen micro-créditos, asuman el funcionamiento y monitoreen los resultados.

- Se debe promover una participación más igualitaria de las mujeres en la prestación de servicios básicos, lo cual redundará en una atención sensible a la problemática de género y en una mayor igualdad de género en la sociedad. También debe lograrse una participación más igualitaria en las instituciones políticas, administrativas y en las organizaciones comunitarias.
- Es necesario mejorar el acceso de los ciudadanos a la información y su capacidad para interactuar con los funcionarios públicos, establecer oficinas en lugares accesibles con horarios adaptados a los ciudadanos que trabajan, p. ej.: ventanillas únicas.
- Para reforzar la lucha contra la corrupción se pueden promover observadores y defensores del pueblo. A este respecto, la participación ciudadana puede ser mejorada mediante mecanismos como la inclusión de representantes de ONGs o de organizaciones comunitarias en los jurados de licitaciones o en el control de los servicios básicos.

Promover la sostenibilidad ambiental

Es necesario que los gobiernos locales se adapten a los efectos del cambio climático y apoyen la reducción de los niveles de gas de efecto invernadero a nivel local.

- Dar respuesta al cambio climático en África significa en primer lugar abordar las necesidades de adaptación y, en particular, superar las deficiencias generalizadas en infraestructuras básicas para reducir el impacto de eventos climáticos extremos y para fortalecer la capacidad de autoprotección y recuperación de las personas. Las necesidades de adaptación son otro poderoso incentivo para extender los servicios básicos a las personas y a los asentamientos que aún carecen de ellos. Por ejemplo, mediante calles que puedan ser transitadas en cualquier clima y desagües pluviales apropiados, la recogida de residuos sólidos que garantice que estos desagües no estén obstruidos cuando más se les necesita. Los sistemas de agua y saneamiento correctamente instalados tienen mayores probabilidades de resistir a las tormentas e inundaciones y preservar la salud de las comunidades en su lucha por recuperarse de los eventos extremos.
- A un nivel menos básico, las medidas de adaptación y mitigación a nivel local requieren que las ciudades tengan el conocimiento de tecnologías alternativas para mejorar la gestión de los recursos naturales, incluyendo la protección de los recursos hídricos, la reducción de pérdidas de agua y la contaminación. Se deben

[86] Mwaniki (2010).
[87] Cross y Morel (2005).

favorecer mecanismos que faciliten el intercambio de nuevas tecnologías y de información entre los gobiernos locales. Las políticas de contratación y de financiación deben estar orientadas hacia la promoción del uso de fuentes de energía alternativas (incluyendo fotovoltaica, solar, térmica y biogás) para reducir el consumo de combustibles fósiles en los servicios básicos. También deben contemplarse las reducciones del uso de estos combustibles para el uso urbano diario y para limitar las emisiones de gases de efecto invernadero (en el transporte, vertederos, edificios públicos, etc.).

Apoyar a las asociaciones de gobiernos locales

Para que asuman el liderazgo en la promoción de los servicios básicos:

– Las asociaciones de gobiernos locales desempeñan un rol importante para promover que los líderes locales adopten políticas que respeten los derechos y aseguren el acceso universal a los servicios básicos.

Mejorar la recopilación de datos sobre acceso y provisión de servicios básicos

Es necesario disponer de información consistente, fiable y válida.

– Es necesario que los gobiernos locales recopilen con regularidad los datos sobre el suministro y sobre los problemas de los servicios, garantizando la rendición de cuentas y la transparencia. También pueden apoyar los esfuerzos de las poblaciones urbanas necesitadas para que recojan los datos de sus asentamientos y contribuyan al proceso de planificación de los servicios, como ya lo hacen muchas federaciones de barrios pobres.
– Es importante establecer un sistema de evaluación del desempeño en las ciudades africanas, para favorecer la emulación entre ellas.

Estrategias específicas para cada sector

Agua y saneamiento:

– Desarrollar un modelo de oferta/demanda a largo plazo de agua y saneamiento que permita una planificación adecuada de los efectos del cambio climático y de otros riesgos. En muchas partes de África, la planificación es necesaria para superar la creciente escasez de agua dulce.
– Mejorar las medidas de regulación, tales como el establecimiento de tarifas adecuadas de agua, instalación de medidores, métodos de control eficientes, reducir la cantidad de agua no contabilizada.
– Utilizar las innovaciones tecnológicas para garantizar la eficiencia y la eficacia del suministro de agua (por ejemplo, medidores más eficientes, mecanismos de detección de fugas y utilizar sistemas de información geográficos –SIG– para ubicar los problemas de la red).

– Documentar los partenariados público-privados (PPPs), los partenariados público-público y público –comunidades para facilitar el acceso a la información sobre buenas prácticas.

Transporte

– Es necesario un entorno regulatorio eficiente sobre el transporte público para garantizar que se desarrollen planes integrados de transporte en cada ciudad a fin de ir más allá de la simple regulación de rutas de los transportes, del tráfico y del control de la seguridad.
– La integración debe fomentarse a distintos niveles: entre los municipios vecinos (cuando sea posible), así como entre el gobierno nacional, regional y local.
– La aplicación efectiva de los planes de transporte es importante para la implementación exitosa de planes urbanos integrados.
– Promover acuerdos entre gobiernos locales y operadores para mejorar el transporte público en las áreas urbanas.
– Apoyar la organización de micro-operadores u operadores informales para mejorar la calidad y la seguridad del transporte público.
– Desarrollar políticas de tarifas que permitan a las poblaciones de bajos ingresos acceder al transporte público de forma adecuada.

Gestión de los residuos sólidos

– Para resolver los problemas de este sector es fundamental reducir la fragmentación de las responsabilidades, la falta de capacidad y la participación mal diseñada del sector privado.
– Se tiene que desarrollar una política clara, con una reglamentación que garantice el papel del sector privado (incluyendo de los operadores informales) y de las ONG, que introduzca mecanismos de recuperación de costes, que mejore la organización eficaz de la recogida y tratamiento de residuos y que introduzca tecnologías más eficientes y respetuosas con el medio ambiente[88].

Energía

– Las municipalidades deberían, como mínimo, estar involucradas en la planificación energética.
– Dado que la energía es una fuente potencial de ingresos y un sector clave para la actividad económica, los municipios deben estar implicados en la gestión del suministro eléctrico, la fijación de tarifas y el desarrollo de capacidades para dar seguimiento a la facturación y recaudación (incluso de imponer cortes de energía a los morosos). Estas medidas aseguran mayores niveles de pago también para otros servicios municipales.

[88] Van Dijk y Oduro-Kwarteng (2007).

REFERENCIAS

Achankeng, Eric. Globalization, Urbanization and Municipal Solid Waste Management in Africa. African Studies Association of Australasia and the Pacific, 2003.

Africa Climate Change Resilience Alliance (ACCRA). Development Interventions and Adaptive Capacity in Rural Ethiopia. ACCRA, 2011.

African Development Forum. Africa's Infrastructure: A Time for Transformation. Washington DC: Agencia Francesa de Desarrollo y Banco Mundial, 2010.

African Ministers' Council on Water (AMCOW). A Snapshot of Drinking Water and Sanitation in Africa. OMS/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation, AMCOW, 2012.

Amnesty International. The State of the World's Human Rights. Londres: Amnesty International, 2012.

AquaFed. Private Operators Delivering Performance for Water-Users And Public Authorities: Examples From Across The World. Paris: AquaFed, 2012.

Armah, Bartholomew, Dossina Yeo, Beejaye Kokil y Ayodele Odusola. «Assessing Progress in Africa toward the Milennium Development Goals». Informe sobre los ODM, Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, Nueva York, 2012.

Arora, Anvita, Mats Jarnhammar, y Faizan Jawed. Green and Pro-Poor? The Role of Informal Public Transport In India. Pasig City: Cities Development Initiative for Asia, 2010.

Banco Mundial. Global Monitoring Report: Rural-Urban Dynamics and the Millennium Development Goals. Nota Conceptual, Washington, DC: Banco Mundial, 2012.

Banerjee, Sedshna, Heather Skilling, Vivien Foster, Cecilia Briceño-Garmendia, Elvira Morella, y Tarik Chfadi. Ebbing Water, Surging Deficits: Urban Water Supply in Sub-Saharan Africa. AICD Background Paper, Washington: Banco Mundial, 2008.

Berg, Sanford y Silver Mugisha. «Pro-Poor Water Service Strategies in Developing Countries: Promoting Justice in Uganda's Urban Project». Water Policy 12, num. 4 (2010).

Bicknell, Jane, David Dodman y David Satterthwaite. Adapting Cities to Climate Change: Understanding and Addressing the Development Challenges. Londres: Earthscan, 2009.

Black, Emma. Everyone, Everywhere: A Vision for Water, Sanitation and Hygiene Post-2015. Londres: WaterAid, 2013.

Blanc, Aymeric y Sarah Botton. Water Services and the Private Sector in Developing Countries: Comparative Perceptions and Discussion Dynamics. París: Agencia Francesa de Desarrollo, 2012.

Budds, Jessica, y Gordon McGranahan. Privatization and the Provisión of Urban Water and Sanitation in Africa, Asia And Latin America. Human Settlements Working Paper, Londres: IIED, 2003.

Chikwanha, Annie Barbara. «Exploring Threats to Human Security: Poverty and Water in Southern Africa». Institute for Security Studies, 2011.

Chitekwe-Biti, Beth, Patience Mudimu, George Masimba Myama, y Jera Takudzwa. «Developing an Informal Settlement Upgrading Protocol in Zimbabwe: The Epworth Story». Environment and Urbanization 24, num. 1 (2012): 131-148.

Coad, Adrian. Collection of Municipal Solid Waste: Key Issues for Decision-Makers in Developing Countries. ONU-Habitat, 2011.

Coad, Adrian. Solid Waste Collection that Benefits the Urban Poor. Workshop Report, Collaborative Working Group on Solid Waste Management in Low –and Middle– income Countries, Dar es Salaam: The Skat Foundation, 2003.

Collignon, Bernard, y Marc Vézina. Independent Water and Sanitation Providers in African Cities: Full Report of a Ten-Country Study. Washington, DC: Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas - Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial, 2000.

Commonwealth Local Government Forum (CLGF). Good Practice Scheme: Sierra Leone. Londres: CLGF, 2012.

Consultancy Africa Intelligence (CAI). Water Wars: From Treaties to Privatisation, a Danger Looming Over Africa? CAI, 2012.

Cross, Piers, y Alain Morel. Athi Water Services Board Focus On Pro-Poor Water Strategies. Nairobi: Banco Mundial, 2005.

Dedehouanou, Ir Houinsou. «Coping With House Waste Management in Cotonou». Environment and Urbanization 10, num. 2 (1998).

Deloitte. Water Tight 2012: The Top Issues In The Global Water Sector. Londres: Deloitte, 2011.

Eaton, Derek, y Thea Hilhorst. «Opportunities for Managing Solid Waste Flows, in The Periurban Interface of Bamako and Ouagadougou». Environment and Urbanization 15, no. 1 (2003).

Elong-Mbassi, Jean-Pierre. Contractual Governance of Basic Network Services. Paris: Institut de la Gestion Délégué, 2012.

Foster, Vivien, y Cicelia Briceno-Garmendia. «Africa's Infrastructure: A Time For Transformation». Washington, DC: Agencia Francesa de Desarrollo, 2010.

Gorse, F., and P. Chouteau. Projet d'assainissement collectif de la ville d'Ouagadougou, Office National d'eau et d'assainissement: Burkina Faso. Serie Évaluation et Capitalisation, París: Agencia Francesa de Desarrollo, 2008.

Hoornweg, Daniel, y Perinaz Bhada-Tata. What a Waste: A Global Review of Solid Waste Management. Washington, DC: Banco Mundial, 2012.

Kadalie, Rhoda. «Cleaning Up Delivery». Citizen, 8 de junio de 2012.

Katui-Katua, Munguti, y Gordon McGranahan. Public Private Partnerships and the Poor: Small Enterprises and Water Provisión in Kibera, Nairobi. Engineering and Development Centre, Leicestershire: Universidad de Loughborough, 2002.

Kéita, Modibo. Building Partnerships for Urban Waste Management in Bamako. Londres: Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, 2001.

Kouakou, Eric. Public Transport in Sub-Saharan Africa: Major Trends and Case Studies. Unión Internacional de los Transportes Públicos, Bruselas: Consorcio Trans Africa, 2010.

Marin, Philip. PPPs for Urban Water Utilities: Review of Experience in Developing Countries. Banco Mundial, 2009.

McGranahan, Gordon, Cyrus Njiru, Mike Albu, Mike Smith, y Diana Mitlin. How Small Water Enterprises Can Contribute To The Millennium Development Goals: Evidence For Dar-Es-Salaam, Nairobi, Khartoum And Accra., Engineering and Development Centre, Leicestershire: Universidad de Loughborough, 2006.

Mitlin, Diana y David Satterthwaite. Urban Poverty in the Global South: Scale and Nature. Londres: Routledge, 2013.

Moss, Jack. The Recognition of «New» Players. París: AquaFed, 2008.

Mugabi, Dr. Josses, y Vivian Castro. Water Operators Partnerships: Africa Utility Performance Assessment. Water and Sanitation Progam. África, Nairobi: Banco Mundial, 2009.

Muller, Maria, Anjana Iyer, Modibo Keita, Bani Sack, y Dionkounda Traore. «Differing Interpretations of Community Participation In Waste Management In Bamako And Bangalore: Some Methodological Considerations». Environment and Urbanization 14, num. 2 (2002): 241.

Mwaniki, Simon. Athi Water Services Board focus on Pro-poor Water Strategies. Africa: Water, Sanitation and Hygiene, 2010.

Naciones Unidas. World Urbanization Prospects: The 2011 Revision. Nueva York: Departmento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División Población, 2012.

Naciones Unidas. World Urbanization Prospects: The 2007 Revision Highlights. Departmento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División Población, 2008.

Ogu, Vincent Ifeanyi. «Private Sector Participation and Municipal Waste Management in Benin City, Nigeria». Environment and Urbanization 12, num. 2 (2000).

OMS y UNICEF. Progress on Sanitation and Drinking Water: 2012 Update. Ginebra y Nueva York: Organización Mundial de la Salud y UNICEF, 2012.

Oni, S. I., y K. R. Okanlawon. Nigeria's Transport Infrastructural Development: an Integral Part of the National Economic Empowerment and Development Strategy. International Research and Development Institute, 2006.

ONU-Habitat. State of the World's Cities: Bridging the Urban Divide. Nairobi, 2010.

ONU-Habitat. Urban Iniquities in Three Cities: Addis Ababa, Casablanca, and Lagos. Nairobi: ONU-Habitat, 2008.

ONU-Habitat. Collection of Municipal Solid Waste: Key Issues for Decision-Makers in Developing Countries. Nairobi: ONU Habitat, 2011.

Palczynski, Richard J. Study on Solid Waste Management Options for Africa. Banco Africano de Desarrollo, 2002.

PNUD y OMS. The Energy Access Situation in Developing Countries, a Review Focusing on the Least Developed Countries and Sub-Saharan Africa. Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas y Organización Mundial de la Salud, 2009.

Remigios, Mangizvo V. «An Overview of the Management Practices at Solid Waste Disposal Sites in African Cities and Towns». Journal of Sustainable Development in Africa 12, num. 7 (2010).

República de Kenia. Integrated National Transport Policy: Moving a Working Nation. Kenya Ministry of Transport, 2009.

Sattherthwaite, David, Sheridan Bartlett, Yves Cabannes, Donald Brown. The Role of Local and Regional Authorities in the UN Development Agenda Post-2015: Paving the Way to Habitat III. UCLG Working Paper, 2012.

Scheinberg, Anne. Informal Sector Integration and High Performance Recycling: Evidence from 20 Cities. WEIGO Working Paper, Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing, 2012.

Stren, Richard. Donor Assistance and Urban Service Delivery in Africa. Working Paper Num. 49, Helsinki: UNU World Institute for Development Economics Research, 2012.

Sundaram, Jomo Kwame. The State of Food Insecurity in the World. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Comida y la Agricultura, 2012.

Thompson, Ian A. Domestic Waste Management Strategies in Accra, Ghana and other Urban Cities in Tropical Developing Nations. Cleveland: Universidad Case Western Reserve, 2008.

UN ESCAP. Integrated Pro-Poor Water and Waste Water Management in Small Towns. Bangkok: ONU– ESCAP, 2009.

Van Dijk, Meine-Pieter, y Sampson Oduro-Kwarteng. Urban Management and Solid Waste Issues in Africa. Amsterdam: Congreso Mundial de ISWA, 2007.



3
AMÉRICA DEL NORTE

Christopher W. HOENE
Darrene HACKLER
Andrew SANCTON

3.1. INTRODUCCIÓN

Los servicios locales, considerados infraestructuras públicas básicas en América de Norte, son descritos como «la columna vertebral» sobre la que se apoyan los sistemas económicos y de calidad de vida de Canadá y de los Estados Unidos (EE.UU.). Si bien el acceso a los servicios públicos básicos no es un problema serio en la región, tras décadas de inversión insuficiente, ambos países se enfrentan a importantes «déficits de infraestructura» –retrasos en arreglos pendientes, construcciones carentes de mantenimiento y de mejoras, así como falta de inversiones estratégicas en infraestructuras adicionales para apoyar el desarrollo futuro. Estos déficits de infraestructura son visibles al público en general: carreteras en mal estado; autobuses, metros y caminos abarrotados, pero también sistemas de agua potable y alcantarillado degradados o puentes deteriorados. Las autoridades locales consideran que sin una inversión significativa en infraestructuras les será cada vez más difícil sostener el crecimiento económico y el nivel de vida.

El reto va más allá de los mecanismos tradicionales de prestación y de financiación de estos servicios públicos e infraestructuras básicas. Los gobiernos locales en los EE.UU. y Canadá, por sí solos, carecen de los recursos necesarios para la reconstrucción de estas infraestructuras. En ambos países son los gobiernos locales los que poseen y manejan la mayor parte de las infraestructuras, pero reciben una proporción muy inferior del total de los impuestos recaudados. La magnitud de la inversión necesaria requiere de una mayor implicación entre todas las partes: los gobiernos provinciales y estatales, los gobiernos federales y el sector privado. En un contexto de restricción del financiamiento, especialmente a raíz de la reciente recesión, la inversión debería promover una mayor integración entre los sistemas de infraestructura (transporte, agua, saneamiento, residuos sólidos y energía) y ser más sostenible –para conciliar los objetivos de crecimiento económico, de gestión responsable de los recursos y de equidad en el acceso y en el pago de estas infraestructuras. Los retos para las políticas públicas de ambas naciones son considerables, pero deben abordarse si se desea mejorar la calidad de vida y mantener la competitividad internacional de la región.

3.2. MARCOS INSTITUCIONAL Y LEGAL

Los sistemas federales

Un rasgo característico de América del Norte es que el suministro, la gobernanza y la financiación de los servicios básicos locales se desenvuelven dentro de complejos sistemas federales. Los EE.UU. y Canadá son democracias constitucionales donde la autoridad para la gestión de los servicios básicos se delega en diversos niveles de las instituciones federales. El federalismo remite a un sistema de gobierno donde la autoridad y la responsabilidad están constitucionalmente repartidas entre un gobierno central o nacional y los gobiernos sub-nacionales.

La estructura de gobierno de los EE.UU. se compone de un gobierno federal, 50 Estados, cuatro territorios organizados no incorporados y 89.476 gobiernos locales: condados, municipios y localidades, distritos especiales y distritos escolares. Canadá tiene un gobierno federal, diez provincias y tres gobiernos territoriales y cerca de 4.000 gobiernos locales. Ambos países ofrecen autoridad y protección constitucional a los Estados y provincias. Pero en ambos países los gobiernos locales suelen definirse como «criaturas» de los Estados y provincias, ya que sus poderes y su autoridad les son delegados exclusivamente por los Estados y las provincias.

Aunque Canadá es un país muy descentralizado en términos de competencias federales y provinciales, es mucho más centralizado en lo que toca a las competencias de los gobiernos locales. Cada provincia cuenta con una legislación específica que regula sus municipios y hay diferencias entre provincias. En general, en términos de servicios básicos locales, las localidades canadienses son responsables de la provisión de los servicios de carreteras y transporte público, agua y saneamiento, residuos sólidos y de la planificación urbana. Sin embargo, las provincias y el gobierno federal participan a menudo de forma activa en la organización, el financiamiento y la regulación de las infraestructuras. La electricidad suele estar asegurada por empresas públicas de propiedad provincial, y lo mismo ocurre con el gas en algunas provincias. En otras provincias, en cambio, el gas es suministrado por monopolios privados regulados públicamente. En casi todas las provincias, la banda ancha es proporcionada por monopolios privados regulados públicamente.

De la misma manera, con respecto a los servicios, en los EE.UU. la estructura puede variar considerablemente en función de las disposiciones constitucionales y legales de cada Estado. Por lo general, para la prestación directa de servicios, el gobierno federal juega un papel mucho menor que el de los gobiernos estatales y locales. Aun así, ejerce una influencia considerable en términos generales a través de subvenciones federales, préstamos y coparticipación en los costes que resultan de diversas excepciones, leyes y reglamentos federales. Los gobiernos estatales y locales tienen la responsabilidad casi exclusiva de una serie de servicios que incluyen las infraestructuras de transporte (carreteras) y el transporte público de pasajeros, la gestión de residuos sólidos, el agua y el saneamiento, aunque el gobierno federal asume algunas funciones reglamentarias y fiscales sobre todos estos servicios. La electricidad, el gas y la banda ancha son habitualmente gestionados por proveedores del sector privado, con algún suministro por parte de empresas de propiedad y gestión públicas, pero los gobiernos federales y el estatal tienen una autoridad regulatoria significativa.

Las economías de escala y la geografía

La complejidad de los sistemas federales de América del Norte no es el único desafío para la inversión y el desarrollo de la infraestructura pública. En ambos países, las economías de escala y la geografía inciden en todas las fases de la prestación de servicios básicos. Los dos países son grandes y sus gobiernos deben garantizar el acceso a más de 300 millones de personas en los Estados Unidos y a 33 millones de personas en Canadá separadas por enormes distancias. Los costes de la construcción y el mantenimiento de algunos servicios a través de estas grandes áreas geográficas y con tales volúmenes de población conllevan a menudo la aparición de monopolios naturales, operados por empresas mixtas público-privadas y, cada vez más, por partenariados público-privados (PPPs). Son habituales las autoridades especiales –multi-jurisdiccionales, regionales, así como de distritos– que gestionan las infraestructuras de transporte y el transporte público, el agua y saneamiento y los residuos sólidos.

Desafíos políticos

Más allá de los desafíos inherentes a los sistemas federales descentralizados y a la escala geográfica, los gobiernos locales de América del Norte deben hacer frente a una serie de retos fundamentales, que se exponen con más detalle a lo largo de este capítulo:

- **El envejecimiento de infraestructuras** y los problemas derivados del aplazamiento de las operaciones de mantenimiento hacen difícil la elección política entre el mantenimiento de la infraestructura actual y una sustitución más costosa en una fecha posterior;
- **La demanda de nuevas infraestructuras,** para responder al continuo crecimiento de la población y a la expansión de las áreas urbanizadas;
- La necesidad de identificar e implementar **mecanismos de financiación y fijación de precios** que sean sostenibles en el tiempo, políticamente viables y que permitan calcular el coste total de la construcción, operación y mantenimiento de las infraestructuras de una forma más efectiva; y,
- La **equidad y el acceso** que, aunque menos problemático que en muchas otras regiones, plantean un reto en cuanto a las diferencias en la calidad del servicio según las jurisdicciones y, de forma excepcional pero notable, en el acceso a los servicios básicos para comunidades concretas.

Un problema global que determina los desafíos mencionados es cómo abordar la planificación y la sostenibilidad. Los EE.UU. y Canadá, con economías y sistemas de gobierno altamente desarrollados, cuentan con una larga trayectoria de inversiones en infraestructura. Sin embargo, por ser sistemas altamente desarrollados, ambos países tienden a organizar y administrar los servicios básicos por sectores diferenciados –infraestructuras de transporte y transporte público, agua y saneamiento, residuos sólidos, energía, etc. La planificación se establece, sobretodo, para cada sector por separado, los enfoques integrados son raros, aunque en ambos países se reconoce la necesidad de implementar otros enfoques para garantizar la sostenibilidad de la infraestructura[1].

[1] Task Committee on Planning for Sustainable Infrastructure (2010).

En los dos países, los modelos de gestión y de financiación están ampliamente ligados a los marcos institucionales y a los modelos de gobernanza, por lo que estas cuestiones se tratan en conjunto en este informe.

3.3. GOBERNANZA, GESTIÓN Y MODELOS DE FINANCIACIÓN

Es difícil hacer un cálculo preciso del gasto en servicios básicos en esta región debido a las particularidades del federalismo, de la geografía y de la escala. Dado que la prestación de servicios está muy descentralizada, la financiación y el gasto se distribuyen entre los niveles federales y provinciales/estatales. Las cifras de gasto que se muestran a continuación se extrajeron de fuentes de datos federales y muestran el gasto en servicios básicos en Canadá y los EE.UU.

En cuanto a los gastos del gobierno local, desde el 2007 (año más reciente a partir del que se dispone de datos comparables), el gasto global en Canadá fue de 69,3 millones de dólares canadienses, de los cuales un 25% se destinó a gastos de capital; y el gasto global de EE.UU. fue de 697,7 millones de dólares, de los cuales el 13% se destinó a gastos de capital. En la tabla 3.1 se muestran datos comparables de Canadá y Estados Unidos.

Una medida de gasto en infraestructuras de propiedad pública en Canadá es el valor de los activos no financieros pertenecientes a los tres niveles de gobierno[2]. *Statistics Canada* proporciona estimaciones del valor de los activos no financieros en millones de dólares canadienses para el período 1991-2012. En 2011, los gobiernos locales en Canadá poseían poco más de la mitad de los activos no financieros de propiedad pública. El valor per cápita de los activos no financieros del gobierno local en 2011 era de 10.960 dólares canadienses, en comparación con el valor de 1991 (ajustado según la inflación) de 7.013 dólares canadienses, lo que indica un modesto crecimiento en el gasto en infraestructuras de propiedad pública durante este período de 20 años.

Las subvenciones del gobierno federal canadiense a los municipios para inversión en infraestructura local han sido, hasta muy recientemente, esporádicas. La última contribución comenzó modestamente en 1993[3]. Pero durante el periodo 2011-12, ha habido tres programas federales distintos para financiar infraestructuras locales:

- Un fondo proveniente del impuesto sobre la gasolina. La mitad de la recaudación del impuesto federal de 0,10 dólares por cada litro de gasolina vendida en Canadá se transfirió a los municipios para invertirse en proyectos de inversión ambientales sostenibles. En 2011-12, esto supuso un total de 2.206 millones de dólares canadienses.
- El fondo P3. Destinado a proyectos de capital local, mediante partenariados público-privados; 275 millones de dólares canadienses.
- El fondo para la Construcción de Canadá. Un fondo federal destinado a grandes proyectos al cual aplican los municipios para la financiación y del que los gobiernos provinciales reciben asignaciones de distintos niveles; 974 millones de dólares canadienses[4].

---

2 Los valores se presentan después de calcular la depreciación.
3 Bojorquez *et al.* (2009) p. 440.
4 Oficina del Oficial de Presupuesto Parlamentario de Canadá (2013).

Ante la crisis fiscal del 2008, el gobierno federal decidió crear un fondo de inversión en infraestructuras para ser ejecutado inmediatamente a través de los municipios como la mejor manera para estimular la economía. Lo resultados sugieren que esta política cumplió con sus objetivos, ya que se estima que crearon 100.000 nuevos puestos de trabajo. Los conservadores consolidaron y mejoraron los grandes programas de infraestructura federal lanzados inicialmente por los gobiernos liberales. El presupuesto federal de 2013-14 mantuvo el aumento de la inversión federal en infraestructura local. Los fondos para infraestructura, que estaban a punto de expirar, fueron renovados por otros 10 años con una ampliación significativa de los fondos federales que incluyó una indexación del 2% del programa transferencias provenientes de los Fondos del impuesto sobre la gasolina. El compromiso para esta nueva inversión federal ampliada es 5 mil millones de dólares canadienses anuales para infraestructura de los gobiernos locales durante un mínimo de 10 años; más de la mitad del presupuesto será aportado por programas de transferencias federales permanentes y flexibles. La inversión federal representa aproximadamente un tercio de los presupuestos de inversión municipales. El presupuesto federal 2013-14 renovó el Fondo para la Construcción de Canadá y el P3 durante los próximos diez años[5].

Tabla 3.1. **Gasto en infraestructura del gobierno local en América del Norte**

	Canadá	*EE.UU.*
Población	33.115.000	301.300.000
	(CAD)	*(USD)*
Gasto total	$ 69.305.803	$ 697.683.221
Gasto general/corriente	$ 52.086.289	$ 415.365.064
Gastos de capital	$ 17.219.514	$ 90.884.506
Transporte urbano (autovías, carreteras, calles)		
Gasto general/corriente	$ 9.953.663	$ 35.355.884
Gastos de capital	$ 5.618.756	$ 14.746.489
Tránsito		
Gasto general/corriente	$ 2.408.281	$ 35.608.210
Gastos de capital	$ 358.417	NA
Servicios de recogida y eliminación en saneamiento		
Gasto general/corriente	$ 4.206.140	$ 37.237.345
Gastos de capital	$ 2.337.332	$ 15.139.019
Recogida de residuos sólidos		
Gasto general/corriente	$ 2.932.499	$ 14.570.257
Gastos de capital	$ 568.930	$ 1.346.672
Abastecimiento de agua		
Gasto general/corriente	$ 4.594.728	$ 49.140.868
Gastos de capital	$ 2.395.327	N/A
Suministro de electricidad/gas	NA	$ 67.437.167

Fuentes: Oficina del Censo de los EE.UU., *Census of Governments* y *Statistics Canada*. Nota: los servicios locales se incluyen dentro de cada categoría, pero la definición de cada categoría y la delimitación de los gastos generales /corrientes y gastos de capital pueden variar significativamente entre los dos países. Igualmente, la desagregación de los datos para los gobiernos locales es extremadamente difícil. Los autores advierten que los datos no permiten hacer comparaciones sobre los niveles de gasto entre los dos países y que las comparaciones son posibles entre categorías de cada país.

[5] *http://www.budget.gc.ca/2013/doc/plan/chap3-3-eng.html.*

En comparación, los gastos de capital del gobierno federal en los EE.UU. representan casi 91 mil millones de USD, o aproximadamente al 13% del gasto total local. Sin embargo, gran parte del gasto local en infraestructura no se incluye dentro de las definiciones del gasto de capital utilizado por el Censo de EE.UU. En 2006-07 se realizó una significativa inversión, incluyendo gastos de capital, en infraestructura de transporte de superficie (50 mil millones de USD, un 7% del gasto total), en transporte público (35 mil millones de USD, un 5%), en agua (49 mil millones, un 7%), en saneamiento (52 mil millones de USD, un 8%), en la gestión de los residuos sólidos (16 mil millones de USD, un 2%) y en empresas públicas (100 millones de USD, un 14%)[6]. La Oficina de Presupuestos del Congreso de EE.UU. (CBO) calcula que el porcentaje del gasto de capital sobre el gasto total se eleva a la mitad del gasto. La CBO también estima que los gobiernos locales y estatales de los EE.UU. son responsables de aproximadamente tres cuartas partes de toda la inversión en infraestructura. El gobierno federal asume la cuarta parte restante. Durante los últimos años, ni este monto total de gastos anuales, ajustado según la inflación, ni su composición han variado mucho. De hecho, dado el aumento de los costes de construcción y mantenimiento de las infraestructuras, existe una gran preocupación de que los niveles de inversión en los EE.UU. no se corresponden con las demandas y necesidades actuales.

Transporte urbano y transporte público

Los gobiernos locales y estatales/provinciales de América del Norte son los principales responsables de la mayoría de la infraestructura de transporte y de transporte público, pero los gobiernos federales tienen un rol importante en materia reguladora y fiscal. En los EE.UU., el gobierno federal a menudo desempeña un papel significativo en la planificación y realización de proyectos multi-jurisdiccionales (multinivel). No obstante, su papel ha evolucionado a lo largo del último siglo. Actualmente interviene en la inversión en nuevas infraestructuras, en el mantenimiento de las infraestructuras de transporte existentes y en la coordinación regional y multi-jurisdiccional (o multinivel). En Canadá, estas funciones son realizadas generalmente por los gobiernos provinciales. Ningún nivel de gobierno tiene la capacidad financiera para cubrir la totalidad de necesidades de transporte, por lo que se necesita una gobernanza y estructuras de financiación multinivel. Sin embargo, en parte debido a la complejidad de estos acuerdos, ninguno de los dos países cuenta con una política o plan nacional de transporte homogéneo.

Transporte de superficie (carreteras, autopistas, puentes)

Las carreteras en Canadá son responsabilidad provincial. No existe en este país un equivalente del Sistema Interestatal de Autopistas de los EE.UU. y el nivel federal no interviene regularmente en la creación y mantenimiento de las vías rápidas urbanas. La mayoría de las carreteras y puentes de Canadá pertenecen y son gestionados por los gobiernos locales. Por ejemplo, en la provincia con mayor población, Ontario, «los municipios son responsables de más de 140.000 kilómetros de carreteras y más de 15.000 puentes y grandes conductos. En comparación, el sistema de carreteras provincial incluye 16.000 kilómetros de carreteras y 4.750 puentes y grandes conductos»[7]. En todas las ciudades

[6] Véase *http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/ftpdocs/119xx/doc11940/11-17-infrastructure.pdf.*
[7] Ontario Provincial-Municipal Roads and Bridges Steering Committee (2012) p. 4.

principales de Canadá, la planificación del transporte requiere de la participación del gobierno provincial pertinente. El protagonismo municipal es aún mayor en las zonas urbanas, con excepción de las carreteras provinciales y las principales autopistas.

En Canadá, las únicas grandes autopistas urbanas propiedad de municipios y operadas por ellos son las autopistas Don Valley de Toronto, Gardiner y Allen; las autopistas Hamilton's Lincoln Alexander y Red Hill Valley y la autopista Windsor's E. C. Row, todas ellas en la provincia de Ontario.

La mayoría de puentes y vías urbanas en Canadá son financiados, construidos y mantenidos por los municipios. Los niveles de gobierno federal y provincial proporcionan una mínima asistencia financiera. *Statistics Canada* hizo un seguimiento del gasto realizado en carreteras por el gobierno local entre 1988 y 2008[8]. Los datos indican que el gasto de capital comenzó a aumentar rápidamente en el 2005, año en que el gobierno federal promulgó su política de compartir los ingresos del impuesto sobre el gas con los gobiernos locales (véase cuadro 3.1).

Cuadro 3.1. Transporte por superficie en Canadá

Autopistas en Toronto, Ontario

En 1993, el entonces Primer Ministro de Ontario anunció que, con el fin de ayudar a aliviar los embotellamientos en las carreteras de Toronto, se construiría una nueva autopista de peaje de este a oeste en la parte norte de Toronto que se financiaría mediante un partenariado público-privado (Autopista 407). En 1994, el gobierno de Ontario anunció que la empresa internacional *Canadian Highways International Corporation* había ganado el contrato para construir y desarrollar la nueva carretera. En 1996, se completó el primer tramo de la carretera y en 1997 se instalaron nuevos sistemas de transpondedores y de imágenes fotográficas que permitieron activar la facturación automática de los automóviles en los peajes, sin ningún tipo de cabinas de peaje. En 1999, el gobierno provincial conservador progresista privatizó totalmente la autopista, pero en 2011 el gobierno liberal anunció la expansión de la carretera hacia el este para 2020 y decidió mantener la propiedad pública.

En Toronto, la *Gardiner Expressway* es otro ejemplo de cómo un gobierno local canadiense debe hacer frente a un problema espinoso de infraestructura vial. Su actual estructura elevada necesita una revisión completa y su ubicación plantea un problema, ya que separa el centro de Toronto de la costa del Lago Ontario. Toronto debe decidir si demolerla o enterrarla, pero ambas opciones son costosas y podrían tener importantes repercusiones para el centro de la ciudad.

Infraestructura para el vehículo eléctrico en Vancouver, British Columbia

La ciudad de Vancouver (Canadá) está llevando a cabo una prueba de campo en el desarrollo de una infraestructura para vehículos eléctricos (*plug-in electric vehicles*, PEVs) con el fin de reducir los gases de efecto invernadero (GEI), aumentar la resiliencia de la red

[8] Statistics Canada, 385-0024.

eléctrica e integrar las energías renovables. La ciudad alquilará cuatro PEVs pre-comerciales para probar aproximadamente 70 puntos de recarga que se instalarán y monitorearán a través de revisiones completas del sistema. Las estaciones se instalarán en zonas residenciales, puntos de gran actividad laboral, parques y garajes automovilísticos, y sitios públicos como supermercados y lugares de ocio. Se instalarán estaciones de recarga de Nivel 1 (110V) y 2 (220) para ensayar diferentes opciones de carga, las cuales ofrecerán periodos de carga de 12-14 horas y 6-8 horas, respectivamente. Durante el período de prueba, la ciudad valorará un borrador de pautas para la infraestructura de recarga de Canadá y los nuevos códigos eléctricos y de construcción para la infraestructura de recarga de la ciudad de Vancouver. También se identificarán y analizarán los impactos del sistema y las oportunidades para las empresas eléctricas. Si la prueba sobre el terreno presenta resultados favorables, la ciudad instalará al menos 250 estaciones de carga adicionales para 2020, lo que podría reducir las emisiones de GEI en aproximadamente 400 toneladas de CO_2e al año (equivalentes de dióxido de carbono). Esta prueba es parte de un ensayo diseñado para toda la provincia de forma integral que está vinculado con planes nacionales y con el programa de infraestructura PEV del Gobierno Federal de los EE.UU.

Fuentes: http://news.ontario.ca/mto/en/2011/03/highway-407-east-extension-to-be-completed-by-2020.html;http://www.waterfrontoronto.ca/explore_projects2/the_gardiner_expressway/the_gardiner_ea_terms_of_reference.

Según de la política financiera de cada municipio, las inversiones de capital requieren diferentes combinaciones que pueden incluir fondos de reserva y préstamos a largo plazo. No obstante, muchas de las nuevas carreteras municipales se construyen a través de partenariados público-privados. Tanto en Canadá como en los EE.UU., la mayoría de las nuevas áreas suburbanas (lotificaciones) son construidas por promotores en el marco de un acuerdo con el municipio correspondiente. Por lo general, estos acuerdos implican que el promotor debe asumir la construcción de la infraestructura pública (carreteras, redes de agua y alcantarillado) y, cuando el proyecto llega a su fin, transfiere la propiedad al municipio. No hay datos nacionales que estimen el valor de las inversiones en infraestructuras realizadas por promotores para este tipo de operaciones.

A diferencia de Canadá, los EE.UU. tienen un amplio Sistema Interestatal de Autopistas federales y una mayor responsabilidad compartida con respecto al transporte por superficie. Los gobiernos locales, estatales y federales desempeñan una variedad de funciones, desde la recaudación de ingresos, hasta la inversión en la construcción y manejo de los sistemas de transporte[9].

Al igual que en Canadá, la mayoría de las carreteras locales de Estados Unidos están bajo la jurisdicción de los gobiernos locales[10]. Sin embargo, el financiamiento proviene principalmente de otras fuentes, en particular de autoridades estatales y metropolitanas/regionales. Esto da lugar a un sistema híbrido en el que la autoridad local está fuertemente articulada con el sistema intergubernamental nacional. Según las investigaciones de la

[9] Gifford (2012), pp. 594-623.

[10] Las carreteras de los condados de los *Estado*s de Virginia, Delaware, Carolina del Norte y Virginia Occidental son competencia del departamento de transporte de cada *Estado* (DOT). Véase la página 1 y el gráfico 1 de *http://www.virginiadot.org/business/resources/local_assistance/GMU_Devolution_Study_Final.pdf* y un estudio anterior que expone cómo Alaska también solía organizarse así: *http://ntl.bts.gov/lib/37000/37000/37019/98-r29.pdf for more history*.

National League of Cities (NLC), los gobiernos locales son responsables –de forma exclusiva o compartida– de las carreteras, calles, puentes e iluminación, y el 56% de ellos comparte la responsabilidad funcional de estos servicios con otros gobiernos locales, gobiernos estatales, y el gobierno federal[11]. En el caso de las ciudades, el 88% de ellas dice ser el principal responsable sobre carreteras y puentes en su jurisdicción[12].

En las áreas metropolitanas, tres entidades ejercen influencia sobre la implementación de los proyectos y el gasto federal: 1) las agencias de transporte estatales, 2) los operadores de transporte público (agencias de transporte), y 3) las organizaciones de planificación metropolitana (*metropolitan planning organizations*, MPOs) que de acuerdo con la Ley Federal de Carreteras de 1962 (*Federal-Aid Highway Act*) deben crearse en cualquier zona urbanizada con una población superior a 50.000 habitantes. Las MPOs están integradas principalmente por representantes de los gobiernos locales de la región y tienen autonomía para la toma de decisiones con respecto a la planificación del transporte y la asignación de fondos federales para las regiones metropolitanas. Por el contrario, los condados y ciudades pequeñas fuera de las áreas urbanizadas de los Estados Unidos participan en las organizaciones de planificación del transporte regional creadas por el Estado.

Los funcionarios locales pueden seleccionar los proyectos para sus regiones haciendo uso de fondos federales; sin embargo, esto varía según el Estado y algunos Estados optan por conceder mayor autoridad a las MPOs[13]. La actual ley federal requiere que los Estados y los gobiernos locales elaboren Planes de Mejora del Transporte (*Transportation Improvement Plans*, TIPs) para recibir tales fondos federales y los gobiernos locales juegan un papel clave en asegurar la participación pública para determinar las necesidades y prioridades que van a servir como criterios para la selección de los proyectos. Los gobiernos locales también asumen la responsabilidad del desarrollo y construcción de los proyectos.

En cuanto a los modelos de gobernanza, los gobiernos federales, estatales, regionales/metropolitanos y locales participan de forma entrelazada en la gobernanza de los sistemas de transporte. Los modelos de gobernanza están determinados en gran medida por cuestiones de escala –en términos de población, geografía y financiación–. El modelo de gobernanza predominante en áreas metropolitanas y urbanas consiste en la creación de una autoridad/agencia semiprivada, semipública que regula la prestación del servicio de acuerdo con los criterios y requisitos de financiación federales y estatales, con cierta participación del gobierno local y con capacidad para definir los planes de transporte. En el caso de gobiernos locales más pequeños y rurales, la gobernanza del sistema de transporte suele depender de los condados o del departamento de transporte del Estado. Más recientemente, se han empezado a utilizar los partenariados público-privados (PPPs, también conocidos como P3s en los dos países) como método para reducir el gasto del sector público en la construcción, explotación y mantenimiento de las instalaciones de las carreteras. Más adelante, se plantean las posibilidades que ofrecen los PPPs como modelos de financiamiento innovadores.

Los ingresos de los gobiernos locales representan un tercio de todos los fondos destinados al transporte terrestre en EE.UU. dentro de los que se cuentan ingresos tradi-

---

[11] Hoene *et al.* (2012).
[12] National League of Cities (2012).
[13] Shoup y Lang (2011), p. 46.

cionales e ingresos directos, no tradicionales. Éstos incluyen las asignaciones de fondos generales, ganancias por la emisión de bonos (deuda de capital), ingresos por inversiones, impuestos sobre los carburantes y sobre los vehículos, otros impuestos y cargos (incluyendo experiencias de cobro de peajes para reducir la congestión), tasas de hotel o de alquiler de coches transferidas al transporte[14], impuestos a la propiedad y peajes[15]. De estos, los créditos del fondo general local representan la mayor fuente de financiación individual. Con la reciente disminución de los presupuestos federales y estatales, muchos gobiernos municipales y condados están aprobando nuevos impuestos para generar ingresos y satisfacer las necesidades de transporte. «A menudo necesitan referendos locales y conllevan aumentos en el impuesto local sobre las ventas, que se pueden utilizar como respaldo para emitir bonos de deuda municipales»[16].

La emisión de deuda (bonos) es una innovación frecuentemente utilizada para las inversiones en infraestructuras de transporte más importantes. Se devuelve con el tiempo mediante las fuentes de ingresos existentes o gracias a las nuevas que resultan de las inversiones realizadas. Este tipo de financiación se utiliza comúnmente para proyectos concretos y no para programas de transporte que combinan varios proyectos. Para recurrir al financiamiento mediante la emisión de deuda[17], los gobiernos locales requieren en general la autorización del gobierno del estado.

Actualmente, se están explorando los partenariados público-privados y los bancos de infraestructura municipal como posibles métodos para reducir los gastos del sector público y movilizar capital del sector privado con el fin de construir, operar y mantener servicios de transporte. Estas estrategias de financiamiento emergentes combinan capitales público, privado y la emisión de acciones. Suelen permitir que los operadores del sector privado financien y mantengan los sistemas mediante el cobro de tarifas de uso, y, en el caso de los partenariados público-privados, se supone que ayudan a acelerar la realización de los proyectos. La Administración Federal de Autovías (*Federal Highway Administration*, FHWA) del Departamento de Transporte de los EE.UU. informa que 23 Estados y un territorio estadounidense han promulgado leyes que permiten el uso de estos métodos para el desarrollo de infraestructuras de transporte a los gobiernos locales (véase Cuadro 3.2).

Cuadro 3.2. **Partenariados público-privados de transporte en los EE.UU.**

La ciudad de Reno, Nevada, emitió 111,5 millones de USD en bonos respaldados por impuestos hoteleros y sobre las ventas para completar el proyecto del Corredor de acceso ferroviario para el transporte de Reno (*Reno Transportation Rail Access Corridor - ReTRAC project*). El PPP supuso el establecimiento de un partenariado por parte de la ciudad, para completar el proyecto. En lugar de utilizar el tradicional modelo de «diseño-licitación-construcción», se aplicó un PPP sólo de diseño y construcción, que planteaba un ahorro estimado de 18 meses de calendario en el que el sector privado, con el apoyo de un grupo

[14] AASHTO (2012).

[15] La lista está disponible en: *http://utcm.tamu.edu/tfo/highway/*; para una descripción más detallada, véase: *http://utcm.tamu.edu/tfo/highway/summary.stm*.

[16] Ibíd.

[17] La descripción se basa en información disponible en: *http://utcm.tamu.edu/tfo/highway/summary.stm#if*.

de trabajo designado por la ciudad, era responsable del diseño y la construcción. La construcción del proyecto comenzó en 2002 y terminó en 2006, y Reno reembolsó el préstamo original de 50,5 millones de dólares, con intereses, en mayo de 2006.

En la ciudad de Chicago, el Departamento de Calles y Saneamiento de Illinois se encargó de realizar y mantener el *Chicago Skyway Bridge* –un puente de peaje de 7,8 millas construido en 1958 para conectar la autopista *Dan Ryan Expressway* con la autopista *Indiana Toll Road*. En 2005, la ciudad de Chicago arrendó las operaciones y el mantenimiento del puente Skyway a la compañía *Skyway Concession Company, LLC* (SCC) por 99 años. El contrato de arrendamiento operativo supuso que la ciudad de Chicago cobrase 1,83 mil millones de USD, mientras que la SCC tiene derecho a todos los peajes e ingresos de la concesión y es responsable de todos los costes del tramo. Este acuerdo entre la SCC y la ciudad de Chicago fue la primera privatización de una autopista de peaje en los EE.UU.

Fuentes: http://www.fhwa.dot.gov/ipd/project_profiles/nv_retrac.htm; https://www.reno.gov/modules/showdocument.aspx?-documentid=6840; http://www.chicagoskyway.org/; http://www.fhwa.dot.gov/ipd/project_profiles/il_chicago_skyway.htm.

Transporte urbano/masivo (autobús, transporte ferroviario)

Al igual que con las carreteras, el gobierno federal canadiense no tiene ningún programa específico dedicado al transporte urbano, a pesar de que ha financiado inversiones concretas para la gestión del transporte público en el marco de sus últimos programas de infraestructura[18]. Todas las provincias proporcionan alguna forma de financiación de capital para infraestructuras de transporte público, lo que incluye la adquisición de nuevos autobuses, pero las fórmulas varían radicalmente de una provincia a otra. En Toronto, Montreal y Vancouver, los sistemas ferroviarios suburbanos son propiedad de las agencias del gobierno provincial y son operados por las mismas[19]. *TransLink*, la agencia con sede en Vancouver, también es propietaria y opera el sistema de autobuses de la ciudad. En Toronto y Montreal, los sistemas de metro y autobús son operados por entidades municipales con fines especiales, que también son propietarias de los activos, pero son los consejos municipales de estas ciudades los que, de hecho, controlan y responden por su desempeño en última instancia. Ottawa, Calgary y Edmonton (Canadá) disponen cada uno de algún sistema ferroviario ligero (*light-rail transit, LRT*) además de una amplia red de autobuses. Todas las demás ciudades de Canadá sólo ofrecen servicios de bus (véase cuadro 3.3).

Cuadro 3.3. Transporte público en Canadá

TransLink en Vancouver, British Columbia

El nombre oficial de *TransLink* es Autoridad de Transporte de la Costa Sur de British Columbia. Esta entidad se encarga de la supervisión de las carreteras y del transporte público en la región metropolitana de Vancouver. Desde 2007, ha sido dirigida por una junta de nueve personas elegidas por el Consejo Municipal del Transporte Regional, de

[18] Para conocer información más sistemática y reciente sobre la participación federal, consulte Hjartarson *et al.* (2011) disponible en: *http://www.mowatcentre.ca/research-topic-mowat.php?mowatResearchID=38.*

[19] Para más detalle, véase Sancton (2011) pp. 54 y 60-61.

entre un panel de 15 nominados por parte del gobierno provincial y algunas organizaciones locales, incluyendo la Junta de Comercio de Vancouver. El Consejo está integrado por los alcaldes de 21 municipios, el jefe de la Primera Nación* de ***Tsawwassen*** **y los representantes elegidos del área no incorporada 'A'.** Cada alcalde o jefe dispone de un voto por cada 20.000 personas a las que representa. Ambos, la junta de ***Translink*** y el alcalde del Consejo reciben consejo del Comisionado de Transporte Regional, que es designado a su vez por el Consejo Municipal. La junta se encarga de operar el sistema en su conjunto, pero el Consejo Municipal debe aprobar los planes de transporte, niveles de financiación municipal, y los límites de endeudamiento. Además de contar con los fondos locales, *TransLink* tiene acceso directo a los fondos derivados de las multas de tránsito y de los impuestos sobre la propiedad y sobre gasolina que se vende en la zona.

Las playas ferroviarias en Fort Rouge, Winnipeg

La ciudad de Winnipeg está trabajando en asociación con una empresa privada de desarrollo, *GEM Equities Inc.*, para desarrollar la primera comunidad diseñada-orientada al tránsito (*Transit-Oriented Design community, TOD*) de la ciudad en una antigua playa ferroviaria cerca del centro de la ciudad de Winnipeg y adyacente al nuevo Corredor de Tránsito Suroeste de la ciudad. El componente de sostenibilidad de este proyecto supondrá la construcción de la nueva Estación de Tránsito *Jubilee*, nuevas vías de acceso, y líneas de transporte activo. Este proyecto también incluirá la instalación de un sistema geotérmico para la calefacción y refrigeración de la nueva estación de tránsito, y más de 1.000.000 de metros cuadrados de espacio residencial. Este último proyecto de cambio de uso del suelo para la edificación de 900 residencias está previsto en una antigua zona industrial abandonada junto al espacio dedicado a la nueva línea de tránsito de la ciudad y contará con estaciones de tránsito en cada extremo de la urbanización. Como parte de sus planes de desarrollo, *GEM Equities* construirá la Estación de Tránsito *Jubilee* con nuevos accesos peatonales y carriles bici conectados a las nuevas residencias, estaciones de tránsito y vías de acceso a la adyacente Vía de Transporte Activo de Winnipeg. Se espera que el proyecto de las playas de Fort Rouge dé lugar a una reducción del recorrido del 13,21% (equivalente a 6.714.240 kilómetros).

* *Primera:* Nación es el término común para referirse a los pueblos indígenas en Canadá, independientemente de poseer el estatus de comunidad indio-americana –estatus definido según su registro bajo la Ley Indígena de 1876–. Aunque el término de Primera Nación es ampliamente utilizado, no existe una definición legal del mismo. La Constitución canadiense reconoce tres grupos de pueblos aborígenes: indios, mestizos e inuit. Se trata de tres pueblos diferenciados con patrimonios, lenguas, prácticas culturales y creencias espirituales únicas. Véase *http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100014642/1100100014643* para más información al respecto.

Así como sucede con las carreteras, la inversión en el transporte público en Canadá ha aumentado considerablemente desde 2005, en el marco de la política federal de transferencia del impuesto del gas y otros programas federales de infraestructura. Para Toronto, el gobierno federal ha destinado 5 mil millones de dólares canadienses para invertir en transporte público y el gobierno provincial 11,5 mil millones. La disponibilidad de nuevos fondos ha suscitado un debate político sobre el tipo de inversiones que se necesitan para mejorar el transporte público y reducir la congestión del tráfico[20]. Un sector quiere

[20] Para conocer las primeras etapas de este debate, véase Horak (2012) p. 234-8. Un informe del gobierno de los E.U.A. realizado por la Administración Federal de Autovías se refiere a la Autopista

más líneas de metro y otro aboga en favor de nuevas inversiones LRT para reemplazar los autobuses y los tranvías existentes. El plan de transporte público más exhaustivo, que abarca toda la región, ha sido desarrollado por Metrolinx, una agencia del gobierno de Ontario. El plan antepone el LRT al metro, en parte debido a que el LRT es más barato. Pero incluso este plan requerirá aproximadamente 34 mil millones de dólares canadienses, además del presupuesto que los gobiernos federales y provinciales ya han comprometido. Cómo conseguir aumentar estas inversiones es otra fuente de debate y conflicto político. Las principales opciones son las siguientes:

- Un impuesto regional sobre las ventas. Un impuesto como este, cubriendo una área menor que la provincial, no existe en Canadá en la actualidad.
- Un gravamen sobre las plazas de aparcamiento. Se esperaría recaudar alrededor de un dólar canadiense al día de cada propietario de una plaza de estacionamiento.
- Un impuesto regional sobre el carburante.
- Peajes sobre los carriles para vehículos de alta ocupación o carriles HOV en las autopistas principales, que se cobrarían únicamente a los vehículos con un solo ocupante[21].

Estas fuentes de ingresos podrían ser complementadas, naturalmente, con los ingresos procedentes de las actuales fuentes de ingresos de los gobiernos provinciales y/o municipales.

Tabla 3.2. **Comparación entre las tarifas de transporte en Nueva York (EE.UU.) y Montreal (Canadá)**

	*Tarifa base**	*Tarifa reducida**	*Tarifa de 30 días sin límite/mensual**	*Tarifa mensual reducida**
Autoridad Metropolitana de Tránsito de Nueva York - *New York City Metropolitan Transit Authority* (MTA)	2,50 de USD 2,56 de CAD	1,25 de USD 1,28 de CAD	112 de USD 114,51 de CAD	No disponible
Sociedad de transporte de Montreal - *Société de transport de Montréal* (STM)	3,00 de CAD 2,93 de USD	2,00 de CAD 1,96 de USD	77 de CAD 75,31 de USD	45 de CAD 44,01 de USD

USD: dólares estadounidenses; CAD: dólares canadienses.

* *Datos según las tarifas anunciadas para 2013; para el ajuste relativo, 1 USD = 1,0224 CAD, en abril de 2013. Elegibilidad de la tarifa reducida: clientes de la Ciudad de Nueva York de 65 años de edad o más o que tienen una discapacidad que reúna las condiciones para recibir el descuento; y clientes de Montreal entre 6-17 años y 65 años o más. En Montreal, la tarifa mensual reducida también incluye clientes entre los 18 y 25 años de edad.*

Muchos de los sistemas de transporte público de los Estados Unidos son operados por autoridades distintas. Según las investigaciones de la *National League of Cities* (NLC), la responsabilidad principal recae en las autoridades regionales y especiales (39%), aun-

401 de Toronto como «la más transitada de Norteamérica». *http://international.fhwa.dot.gov/pubs/pl07027/llcp_07_02.cfm.*

[21] Toronto Region Board of Trade (2013).

que también sobre las ciudades (el 32% de los gobiernos locales informan que son las principales responsables)[22]. En 2009, 7.960 organizaciones diferentes prestaban servicios de transporte público en los EE.UU., desde grandes sistemas multimodales a proveedores de servicios con un solo vehículo[23]. La agencia de transporte público más grande, la Agencia Metropolitana de Transporte de la Ciudad de Nueva York (EE.UU.), realizó 3,2 mil millones de viajes a lo largo de 11,9 mil millones de millas; le siguen los sistemas de transporte de Chicago, Los Ángeles y Washington DC. En 2008, 667 organismos públicos intervinieron en la operación del transporte público en las áreas urbanizadas y 1.396 en las zonas rurales[24].

El modelo de gobernanza del transporte público en EE.UU. se caracteriza por una combinación de agencias y autoridades públicas locales. «La mayoría de los sistemas de transporte público son autónomos, entidades independientes dentro de algún tipo de estructura de gobierno local o regional. La mayoría tiene su propio Consejo de Administración y operan como empresas semi-privadas. Una gran parte de los presupuestos de los organismos de transporte público se cubren con fuentes de ingresos de uso exclusivo que son estables, en comparación con muchas industrias, y que incluyen una combinación de fuentes locales, estatales y federales»[25]. Por ejemplo, los EE.UU. promulgaron recientemente una ley de transporte federal –Avanzando hacia el progreso en el siglo 21 (*Moving Ahead for Progress in the 21st Century*, MAP-21)– que autoriza un nuevo programa de transporte público federal de 10,6 mil millones de USD para el 2013 y de 10,7 mil millones de dólares para 2014. Sin embargo, serán las agencias locales las responsables de la gestión.

Los sistemas de transporte público de Estados Unidos tienen típicamente múltiples fuentes de financiamiento, como las tarifas y los subsidios gubernamentales. Sin embargo, para la mayoría de las autoridades de transporte público, los ingresos derivados de las tarifas generalmente no cubren todos los costes de operación y mantenimiento, dado el número de pasajeros y las distancias recorridas en muchos sistemas. En consecuencia, se necesitan los subsidios del gobierno (ingresos no tarifarios, tales como los ingresos fiscales locales o las transferencias de otros niveles de gobierno) para cubrir la diferencia. Los impuestos sobre las ventas locales y regionales son una fuente común de financiación del transporte local[26]. Además, una cantidad limitada de ingresos puede provenir de la publicidad, el desarrollo inmobiliario, los ingresos derivados de comercios y vendedores, las tarifas de estacionamiento y el arrendamiento de los túneles y los derechos de paso para instalar líneas de comunicación de fibra óptica.

Los gobiernos locales reciben ayudas para la financiación de la inversión en el transporte público. En 2009, el gobierno federal proporcionó el 42%, mientras que los gobiernos estatales proporcionaron el 14%, dejando a los gobiernos locales y a los ingresos del transporte público local el 44% restante[27]. Las estrategias de financiación son similares a las uti-

---

[22] National League of Cities (2012).

[23] American Public Transportation Association (2011) p. 7. *http://www.apta.com/resources/statistics/Documents/FactBook/APTA_2011_Fact_Book.pdf.*

[24] Véase: 2010 Status of the Nation's Highways, Bridges, and Transit: Conditions & Performance, *http://www.fhwa.dot.gov/policy/2010cpr/execsum.htm#c2t.*

[25] American Public Transportation Association (2011) p. 2.

[26] American Public Transportation Association (2011), p. 4.

[27] American Public Transportation Association (2011), p. 11.

lizadas para las carreteras. Los sistemas de transporte público de los Estados Unidos tienen diferentes fuentes de financiación de capital, incluyendo bonos exentos de impuestos (deuda); bonos gravables (deuda); inversores de capital; vendedores y arrendadores, los bancos comerciales y las fuentes de capital gubernamentales (véase cuadro 3.4).

Cuadro 3.4. Estrategias de financiamiento del Transporte en los EE.UU.

Más allá de los ingresos tarifarios, los impuestos sobre las ventas son la fuente más común de financiación de los servicios de transporte público local y regional. Las entidades de tránsito que utilizan esta estrategia son el Distrito Regional de Transporte (*Regional Transportation District*) de Denver, Colorado; el *Capital Metro* de Austin, Texas; el *Athens Transit*, en el Condado de Athens, Georgia; el *Park City*, en Utah; y *TransNet* en la región de San Diego, California.

A veces se recaudan impuestos sobre las nóminas brutas de los empleadores en una jurisdicción. Estos pueden ser recaudados dentro de los distritos beneficiarios a través de una agencia tributaria estatal que los administra en nombre del distrito de tránsito, como es el caso de Portland, Oregón, o de la Autoridad de Tránsito (*Transit Authority*) de River City en Louisville, Kentucky.

Los Distritos de Desarrollo de Transporte son una modalidad de agencia de desarrollo comunitaria o de distritos para facilitar la recaudación de fondos para mejorar el transporte en el área definida. Los distritos recaudan fondos mediante la emisión de bonos, los cuales son generalmente financiados gracias al incremento de impuestos o de impuestos sobre ventas, como en la ciudad de Lenexa, Kansas; el condado de Knox, en Tennessee; y Kansas City, en Kansas.

Los partenariados público-privados son cada vez más utilizados para el transporte público en los EE.UU., incluyendo los programas de partenariado público-privado Eagle (*Eagle Public Private Partnerships*, PPP) en Denver, Colorado; el *Metro Transit* en Minneapolis, Minnesota; la Ampliación Aeroportuaria Express del Área Metropolitana de Portland (*Portland Metropolitan Area Express (MAX) Airport Extension*), en Oregón; y el Distrito de Tránsito Rápido del Área de la Bahía –Conector Aeroportuario de Oakland (*Bay Area Rapid Transit– Oakland Airport Connector*), en California.

«Dallas Area Rapid Transit», en Dallas y Fort Worth, Texas

El *Dallas Area Rapid Transit* (DART) es una autoridad regional de tránsito en la región de Dallas– Fort Worth. El sistema conecta Dallas y 12 ciudades de los alrededores al ferrocarril del DART – el *Trinity Railway Express* (TRE)– y a servicios de autobús, cubriendo un área de servicio de unos 1130 kilómetros cuadrados y dando servicio a más de 220.000 pasajeros al día. La DART fue creada por los votantes en 1983, y financiada con un impuesto de un centavo sobre las ventas locales. Se utilizan otras fuentes de financiamiento adicionales de fondos federales, ingresos por inversiones, fuentes de financiación a corto y largo plazo e ingresos tarifarios. La DART también gestiona los carriles regionales HOV (vehículos de alta ocupación o con pasajeros) y los servicios de transporte para personas con movilidad reducida. La DART está asociada con la Autoridad de Transporte de Fort Worth (*Fort Worth Transportation Authority*) para operar y gestionar conjuntamente el TRE, que une el corredor del centro de la ciudad de Dallas y Fort Worth con el Aeropuer-

to Internacional DFW. La DART está planificando la ampliación de sus líneas en una área de alrededor de 150 kilómetros cuadrados más para 2019. Además, la flota de autobuses de la DART se encuentra actualmente en proceso de conversión a gas natural comprimido (GNC), lo que les ayudará a cumplir con las metas de ciudad limpia de la región.

Fuentes: http://www.dart.org/;http://www.dart.org/about/dartreferencebookapr12.pdf; http://www.nctcog.org/trans/clean/cities/success/DARTSuccessStory.asp.

Agua y saneamiento

En los EE.UU. y Canadá, el suministro de agua y saneamiento (denominado comúnmente como sistemas de alcantarillado y aguas residuales) se presta principalmente a través de los gobiernos locales. En los EE.UU., la provisión depende del nivel local y los gobiernos federal y estatal juegan un papel importante en términos de regulación y, en menor medida, de financiación. En Canadá, la autoridad en la gestión del agua es la provincia, pero la mayoría de los servicios de distribución de agua son gestionados por los gobiernos locales. Los sistemas de agua y saneamiento en los EE.UU. y Canadá suelen estar regidos por distritos y autoridades especiales multi –y sub– jurisdiccionales. Los mecanismos de financiación combinan varios sistemas de tasas y tarifas, impuestos locales, empréstitos (en particular para las inversiones de capital) y fondos de los gobiernos provinciales, estatales y federales. El acceso a los servicios básicos de agua y saneamiento está garantizado para la mayoría de la población en la región.

Los gobiernos locales de los Estados Unidos tienen la responsabilidad casi exclusiva del agua y saneamiento y los gobiernos federal y estatal intervienen en la regulación y la fiscalidad. Un sondeo realizado por la *National League of Cities* (NLC) indica que los gobiernos municipales son los únicos proveedores de los servicios de agua, de potabilización y de tratamiento de aguas residuales. Las ciudades asumen la responsabilidad directa del 77% de los sistemas de agua potable municipal y el 79% de sistemas de saneamiento[28]. Un informe reciente del Censo de los EE.UU. sobre las finanzas públicas estatales y locales de 2009-2010 confirma que los gobiernos locales asumen la mayor parte del gasto en servicios públicos para el suministro de agua y gas[29].

La mayoría de los sistemas comunitarios de agua en los EE.UU. son de pequeña escala. Según el informe de *American Society of Civil Engineers' Infrastructure Report Card*, en los EE.UU. hay aproximadamente 53.000 sistemas comunitarios de agua y la gran mayoría (el 83%) sirven a grupos de 3.300 personas o menos –el conjunto de sistemas comunitarios abastecen sólo el 9% de la población total de EE.UU. En contraste, sólo el 8% de los 53.000 sistemas comunitarios de agua suministra a más de 10.000 personas y proporciona agua al 81% de la población atendida[30].

Los servicios de agua y saneamiento de los gobiernos locales están sujetos a las regulaciones federales y estatales relativas a la salud pública, la protección de los recursos ambientales y la protección de los derechos de los consumidores. Además, muchos Estados

[28] National League of Cities (2012).
[29] Barnett y Vidal (2012), p. 4.
[30] *http://www.infrastructurereportcard.org/fact-sheet/drinking-water.*

exigen a sus gobiernos locales que asuman la protección de las cuencas que abastecen los suministros públicos de agua[31]. En zonas más rurales hay pozos privados también utilizados para obtener agua potable, los cuales son inspeccionados por los departamentos de salud de los gobiernos locales, por lo general a nivel de condado y proporcionan pruebas de calidad del agua. El 99% de la población de los EE.UU. tiene acceso a agua potable segura. En cuanto a las aguas residuales, la responsabilidad de los gobiernos locales sobre los sistemas de saneamiento descentralizados, como las fosas sépticas, se limita a menudo a la emisión de permisos de construcción y a la realización de inspecciones; mientras que los departamentos de salud sólo intervienen cuando hay problemas de salud pública por fallas en el sistema séptico.

Aunque los gobiernos locales son los principales responsables de la prestación de servicios de agua, los modelos de gobernanza varían mucho: pueden ser asumidos por el gobierno local de una ciudad o de un condado, o por unidades de gobierno con finalidades específicas para la gestión del agua y del saneamiento. El aumento de las reglamentaciones federales y la disminución de las subvenciones por parte del gobierno federal han hecho que el coste de funcionamiento de los sistemas de agua y saneamiento a pequeña escala sea prohibitivo para los gobiernos locales pequeños, lo que ha resultado en un aumento de la gestión por parte de autoridades con fines específicos y la cesión de la actividad al sector privado o a gobiernos locales más grandes.

Las competencias sobre la planificación del financiamiento y sobre las tarifas de los servicios de agua locales dependen de quién proporciona la infraestructura. Si la infraestructura es proporcionada por el gobierno local, son los funcionarios locales quienes tienen esas competencias. Si, en cambio, la infraestructura es provista por una autoridad local de agua y saneamiento, o bajo un acuerdo intermunicipal, una agencia /comisión /autoridad conjunta, o un distrito metropolitano de agua y saneamiento, entonces las competencias dependen del consejo de representantes de las instituciones participantes. Por último, en algunos distritos sanitarios, la gobernanza del servicio es asumida por una junta integrada por los mismos vecinos del distrito.

Como vemos, la forma de la autoridad que proporciona el servicio incide sobre los poderes y la autoridad de la administración local. Por ejemplo, si el suministro de agua es realizado por una autoridad o distrito multinivel especial, el poder del gobierno local depende de la cantidad de funcionarios locales que integran la junta o el órgano rector. Sin embargo, si existen una serie de distritos de agua más pequeños dentro de la jurisdicción local, el gobierno local probablemente tendrá un mayor control. Al igual que con las infraestructuras de transporte y el transporte público en EE.UU., el modelo de gobernanza predominante para el suministro de agua es una autoridad o agencia semi-pública, semi-privada. Es importante tener en cuenta que este modelo es diferente de un partenariado público-privado, porque el agua es fundamentalmente un monopolio natural subvencionado con fondos públicos y regulados de forma muy similar a una empresa privada.

En términos de financiación, los gobiernos locales, las autoridades, y los distritos pueden tener competencias para recaudar impuestos sobre la propiedad, emitir obliga-

---

[31] Esta discusión *se apoya en* Hughes y Laurence (2007).

ciones y bonos sobre las rentas, establecer tarifas y cargos a los usuarios, imponer contribuciones especiales para recuperar los costes de las ampliaciones del sistema o establecer acuerdos con promotores y especificar las formas de inversión. El gobierno federal es un importante patrocinador de los servicios locales de agua. «Sin embargo, el estado físico de muchos de los sistemas de tratamiento de agua de la nación es insatisfactoria debido a la falta de inversión en plantas, equipos y otras mejoras necesarias a lo largo de los años»[32]. (ver cuadro 3.5)

Cuadro 3.5. Agua y saneamiento en los EE.UU.

Tecnologías de infraestructura verde integradas en Milwaukee, Wisconsin

Situada en uno de los mayores lagos de agua dulce del mundo, la ciudad de Milwaukee, (Wisconsin), sabe la importancia de mantener y proteger la salubridad de sus cuerpos de agua mediante la reducción de la contaminación de fuentes no puntuales y de los vertidos de aguas residuales. En respuesta a los reglamentos federales para zonas de clima húmedo, la ciudad ha adoptado estrategias de infraestructura verde que cumplen con las normas federales y sirven para avanzar en el cumplimiento de la agenda de sostenibilidad de la ciudad. Milwaukee es además una de las primeras ciudades en adoptar un Plan Integral de Planificación de Aguas Municipales Pluviales y Residuales (*Integrated Municipal Stormwater and Wastewater Planning Approach Framework*) presentado por la Agencia de Protección del Medio Ambiente (*Environmental Protection Agency, EPA*), que tiene por objeto facilitar el uso de tecnologías innovadoras e integrales, como infraestructura verde, en los procesos de gestión de aguas residuales y pluviales que anteriormente se gestionaban por separado. La colaboración entre los departamentos de la ciudad de Milwaukee como con los regionales ha ayudado a implementar con éxito soluciones de infraestructura verde avanzadas.

Tecnologías inteligentes en Dubuque, Iowa

La ciudad de Dubuque, en Iowa, está ejecutando un proyecto multimillonario llamado *Smarter Water* (*Agua más Inteligente*) que modernizará el sistema de agua de la ciudad, la dotará de tecnologías innovadoras y capacitará a los ciudadanos y a las empresas con información y herramientas necesarias para reducir significativamente su consumo de agua. El proyecto forma parte del *Smarter Sustainable Dubuque (Dubuque más Inteligente y Sostenible)*, un partenariado público-privado entre Dubuque e *IBM Research*, la división de IBM responsable de la iniciativa «Smarter Planet» de esta empresa. En Dubuque, la tecnología de IBM está interconectada con el sistema de agua de la ciudad para procesar los datos de consumo y proporcionar información sobre el consumo total de agua de la ciudad casi a tiempo real. El sistema informa a los residentes de su uso del agua; permite una detección y notificación de fugas más eficaz; y aumenta la eficiencia de la prestación del servicio de agua en la ciudad. *Smarter Water* mejorará los servicios de infraestructura de agua y ayudará a la ciudad a alcanzar sus objetivos de sostenibilidad.

[32] *http://www.infrastructurereportcard.org/fact-sheet/wastewater.*

Los gobiernos locales utilizan los fondos de reserva y para inversiones para hacer frente a la inversión de capital, a la ampliación y/o mejoras del sistema que a menudo son requeridas por las leyes estatales o federales. Estos fondos se reembolsan más tarde con los ingresos obtenidos de los impuestos y tasas o mediante la obtención de subvenciones[33].

Canadá tiene una densidad similar de sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento y el acceso al agua corriente en los domicilios es casi universal, incluso en zonas rurales aisladas. Los sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento canadienses dependen casi siempre de los gobiernos locales.

Tanto en Canadá como en los EE.UU., emerge un consenso sobre la necesidad de hacer pagar al consumidor por el «coste total» de los servicios a través de algún tipo de sistema de micro-medición. En 2006 fue medido el consumo de agua en el 63,1% de las residencias de Canadá, pero en Quebec sólo en el 16,5%[34]. A pesar de este consenso, los políticos federales y provinciales siguen proporcionando subvenciones para nuevas inversiones en agua y saneamiento, sobre todo desde principios de la década del 2000[35]. De acuerdo con *Statistics Canada*, los gobiernos locales han aumentado considerablemente su inversión en instalaciones de agua y aguas residuales en los últimos años como resultado del reparto del impuesto federal del gas y otros programas de infraestructura federales (véase el cuadro 3.6).

Cuadro 3.6. Servicios de agua en Canadá

Externalización del servicio en Hamilton, Ontario

En 1995, el gobierno municipal de Hamilton, Ontario, externalizó la operación de los servicios de aguas y aguas residuales a una empresa local. El experimento, sin embargo, se tradujo en un aumento de vertidos residuales no tratados en el lago Ontario. La empresa se fue a pique y finalmente fue adquirida por una subsidiaria de *Enron Corporation*, que más tarde quebró y terminó siendo propiedad de una empresa alemana de servicios públicos. En el año 2004 el municipio todavía no había podido encontrar un contratista satisfactorio, por lo que una vez más asumió el control directo de las operaciones.

Tratamiento de aguas en Moncton, New Brunswick

En este caso, una sola empresa firmó varios acuerdos de gobernanza para asumir la tarea de tratamiento del agua. En la década de 1990, Moncton, (Nuevo Brunswick), contrató a la empresa *Veolia Water Canada* para diseñar, construir y financiar una nueva planta de tratamiento de aguas y a cambio Veolia recibió el derecho exclusivo de venta del agua a la ciudad durante 20 años. En 2011, la ciudad de Winnipeg entró en un acuerdo de 30 años con Veolia por el cual la empresa asesora a la ciudad sobre la forma de operar sus plantas de tratamiento de manera más eficiente y, a cambio, recibe una parte de los ahorros.

---

[33] Hughes y Lawrence (2007).

[34] Environment Canada (2006).

[35] Para conocer las listas de proyectos de infraestructura financiados por el gobierno federal (incluyendo otros proyectos, además de aquellos centrados en agua y aguas residuales), véase: *http://www.infrastructure.gc.ca/regions/regions-eng.html.*

Mejora de Aguas Residuales en Cranbrook, Columbia Británica

Para cumplir con las exigencias de su permiso de operación y las necesidades de la comunidad, la ciudad de Cranbrook mejoró sus sistemas de tratamiento y eliminación de aguas residuales y diseñó y construyó un desagüe hacia el río Kootenay. La ciudad mejoró la calidad de sus aguas residuales tratadas y redujo el consumo energético y las emisiones de gases de efecto invernadero mediante la instalación de bombas más eficientes y de tecnologías de pulverización de baja presión controladas por ordenador, así como sistemas de ventilación mediante difusores de aire en las lagunas de tratamiento. La mayor parte del efluente tratado se reutiliza para el riego, lo que reduce la demanda de agua potable o de pozo y ayuda a estimular las industrias ganaderas y agrícolas a medida que van siendo más viables económicamente. Con la colaboración de las organizaciones locales de protección de la naturaleza, el efluente también se utiliza para mejorar el hábitat natural a través de la rehabilitación de los humedales. El reciclaje de las aguas residuales es compatible con la ganadería y la agricultura, pues proporciona valiosos terrenos en condiciones semiáridas en la región y también proporciona importantes hábitats de vida silvestre.

Fuente: Loxley (2010).

En la mayoría de las ciudades canadienses, los sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento están bajo el control de los departamentos del gobierno municipal, incluso cuando los sistemas se autofinancian –en gran parte o en su totalidad– gracias al pago de los usuarios. Sin embargo, en algunas ciudades ha habido ensayos con distintas formas de participación privada.

La topografía es el principal condicionante para la provisión eficiente de agua corriente. Esto significa que son imprescindibles los mecanismos institucionales para mejorar la cooperación inter-municipal. En Canadá, estos mecanismos son de diferente tipo: en Vancouver, el Gran Distrito de Alcantarillado y Drenaje de Vancouver y el Gran Distrito de Agua de Vancouver, ambos integrados dentro de la institución intermunicipal ahora conocida como *Metro Vancouver*, suministran servicios de aguas residuales y de agua para 15 y 18 municipios, respectivamente[36]. La ciudad de Toronto vende agua corriente a su vecino del norte, la región de York, por lo que la región puede, a su vez, vender agua a sus municipios del sur[37]. Londres, en Ontario (Canadá), controla dos juntas intermunicipales de agua diferentes que purifican el agua de los lagos Huron y Erie y luego la bombean tierra adentro. Varios municipios de la zona acceden a estos sistemas para obtener sus suministros de agua, pero Londres es de lejos el mayor consumidor de cada sistema. Su agua residual tratada se libera en el río Támesis, que fluye hacia el oeste hasta el lago St. Clair, parte del sistema de canales cerca de Detroit (EE.UU.) que conecta los lagos Huron y Erie. Otro sistema de abastecimiento de agua canadiense con características geográficas e institucionales especiales es la Junta de Administración de Agua Buffalo Pound. Creada en 1951, la Junta provee de agua a las ciudades de Regina y Saskatchewan Moose Jaw (Canadá), las cuales se encuentran a 60 kilómetros[38].

[36] *http://www.metrovancouver.org/boards/Pages/directors.aspx*.

[37] Acuerdo de suministro de agua entre la ciudad de Toronto y la municipalidad regional de York, 1 de marzo de 2005.

[38] Para más información, véase Sancton (2011), p. 56.

GESTIÓN DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS

La gestión de residuos sólidos en América del Norte es, casi en su totalidad, responsabilidad de los gobiernos locales[39]. En Canadá y los EE.UU., la gestión de residuos sólidos, el reciclaje y otros servicios relacionados con los residuos se realizan a nivel local, pero los gobiernos federales contribuyen con subsidios y a través de la regulación. En ambos países son frecuentes tanto la colaboración multinivel como los partenariados o la participación de proveedores del sector privado. La externalización de la gestión de los residuos sólidos es particularmente común entre los gobiernos locales de los Estados Unidos. Varios gobiernos locales de la región están experimentando con nuevas tecnologías de conversión de residuos en energía y con los enfoques *cradle-to-cradle* (cero residuos) para la gestión de los residuos sólidos**.**

La eliminación final de los residuos sólidos es responsabilidad de los gobiernos locales canadienses. Según los datos de *Statistics Canada* sobre el gasto de los gobiernos locales en la gestión de residuos sólidos de 1988 a 2008, su incremento (como resultado de las subvenciones de capital federal en los últimos años) no fue tan espectacular como en otro tipo de infraestructuras.

Si bien la gestión de los residuos sólidos suele ser competencia de las municipalidades canadienses, también se ha observado cierto giro hacia la prestación de servicios a nivel regional. Por ejemplo, en 2008, el gobierno de la provincia de Newfoundland y Labrador estableció zonas regionales de gestión de residuos para reducir el número de vertederos municipales en toda la provincia[40]. Para el área metropolitana de St. John's, el organismo responsable es el Comité de Gestión de Residuos del Este (*Eastern Waste Management Committee* – EWMC), que comprende ocho representantes de la ciudad de St. John's (Canadá), ocho de otros municipios y un presidente independiente seleccionado por el comité.[41] Los municipios de la región continúan siendo los responsables de la recogida de los desechos sólidos, pero la existencia de la autoridad regional minimiza los problemas intermunicipales y los litigios concernientes a la gestión de residuos.

Cuadro 3.7. Gestión de residuos sólidos en Canadá

St. John's, Newfoundland

El vertedero de Robin Hood Bay (RHB) se encuentra en el extremo este de St. John, es propiedad de la ciudad y está gestionado por ella. En 2007, el RHB fue designado como Centro Regional de Gestión Integral de Residuos de la región oriental. La ciudad de St. John ofrece el servicio de procesamiento de reciclaje y eliminación de residuos a las comunidades de la región oriental. La rehabilitación del solar del vertedero costó 51,2 millones de dólares canadienses. La mayor parte del coste fue financiado por la Provincia y por el programa federal de tasas sobre la gasolina. La ciudad de St. John proporcionó 6,5 millones de dólares canadienses y el Departamento Provincial de Medio Ambiente

[39] No es el caso de la pequeña provincia de la Isla del Príncipe Eduardo en Canadá (140.204 habitantes en 2011), donde la gestión de residuos sólidos es una responsabilidad provincial.

[40] *http://www.municipalitiesnl.com/?Content=CCRC/Cooperation_in_NL-01/Waste_Management.*

[41] *http://www.easternwaste.ca/about-us.*

contribuyó con 1,9 millones de dólares para la recuperación de metano. La instalación contará con un sistema de recolección de lixiviados y recogida de gas metano; una instalación de reciclaje de materiales (fibra de papel, contenedores); una área de baja densidad residencial a su alrededor; un depósito de chatarra para el reciclaje de metales (operado por LLN Recycling Ltd); una instalación de recogida de residuos peligrosos del hogar; una área de eliminación de residuos especiales (amianto, residuos internacionales); y una área de procesamiento de neumáticos (coordinada con el Consejo de Administración de Multi-Materiales de la provincia - *Multi-Materials Stewardship Board*). Junto con otros programas estratégicos de la provincia, la ciudad de St.John ha puesto en marcha varias prohibiciones de eliminación de residuos junto con programas de desviación de los mismos; por ejemplo, no se aceptan metales en el vertedero, sino que son desviados directamente a la empresa de reciclaje pertinente. El vertedero no acepta desechos líquidos, desechos peligrosos, neumáticos, papel y cadáveres de animales, y una vez que se complete la instalación de compostaje, es probable que la ciudad prohíba la eliminación de los residuos orgánicos en el RHB.

Salmon Arm, Columbia Británica

El Distrito Regional Shuswap de Columbia (*Columbia Shuswap Regional District, CSRD*) en la Columbia Británica ha transformado el vertedero cubierto Salmon Arm en un activo que va a producir beneficios económicos y ambientales para el municipio a largo plazo. El proyecto consistió en el sellado de la parte terminada del vertedero, la captura del gas emitido por el mismo y su tratamiento para proporcionar calefacción de gas natural a más de 500 viviendas de Salmon Arm. Una plantación híbrida de álamos que crece en la parte superior del vertedero cubierto reduce aún más el carbono que se emite y permite aprovechar el lixiviado recuperado como fertilizante. Se espera que las emisiones de gases de efecto invernadero se reduzcan en el equivalente de cerca de 10.000 toneladas de CO_2 al año. Se generarán más de 10.000 créditos de carbono anualmente, las cuales se venden a *Pacific Carbon Trust*. La venta de créditos de carbono debe compensar el coste del proyecto en 15 años. En septiembre de 2011, se había ahorrado la emisión de cerca de 260 toneladas de metano (971 vehículos de pasajeros).

Fuente: Eastern Waste Management Committee (2011).

El gobierno federal de Canadá no tiene prácticamente ningún papel en lo que respecta a la gestión de residuos sólidos. Sin embargo, la infraestructura de gestión de residuos sólidos puede beneficiarse de los subsidios para infraestructura federal y del impuesto del gas. Un gran proyecto de gestión de residuos, el Centro de Energía de Durham York (*Durhan York Energy Centre*), actualmente en construcción en la zona este de Toronto, ha recibido fondos del impuesto del gas[42] y asocia a dos municipalidades regionales (Durham y York) y a una empresa privada estadounidense (*Covanta Energy*) que tiene un contrato de partenariado público-privado para la planta de producción de energía a partir de residuos[43].

En Canadá, también los gobiernos locales están recurriendo a las estrategias de conversión de los residuos en energía y Metro Vancouver ha asumido el liderazgo en la im-

[42] *http://www.durhamyorkwaste.ca/pdfs/media/20110817-DurhamYorkRegionsbreakgroundonEFW facility.pdf.*

[43] *http://www.durhamyorkwaste.ca/project/faq.htm#q10.*

plementación de una estrategia *cradle-to-cradle* (cero residuos) para la gestión de residuos sólidos. La gestión convencional de los residuos sólidos parte de un enfoque lineal, *cradle-to-grave* («de la cuna a la tumba»), que se centra en aplicar los mejores métodos para el reciclaje y eliminación de los productos al final de su vida útil (véase el recuadro 3.7). Se han realizado ambiciosos programas de reciclaje y recuperación de materiales, que han logrado disminuir la cantidad de residuos destinados a la eliminación final, pero no la cantidad total de residuos producidos. Los costes y desafíos en la gestión de los residuos sólidos están desvinculados de las decisiones tomadas en el primeras etapas del ciclo de vida de un producto (es decir, durante las fases de diseño, fabricación y envasado). La prevención y reducción de residuos son necesarias para reducir la cantidad de recursos, materiales y energía utilizados en la producción y distribución de bienes que acaban integrando el flujo de residuos. Las estrategias de gestión de los residuos que se describen en los siguientes ejemplos exponen estrategias de conversión de los residuos en productos que se pueden comprar, consumir y reutilizar o reciclar (véase el cuadro 3.8).

Cuadro 3.8. Consejo Nacional de Cero Residuos de Canadá

El Consejo Nacional de Cero Residuos (*National Zero Waste Council*) es una iniciativa liderada por el Área Metropolitana de Vancouver, con el apoyo de la Federación Canadiense de Municipalidades y otros grupos, que busca reducir la generación de residuos y aumentar las tasas de reciclaje en la tercera área metropolitana más grande de Canadá (2,3 millones de habitantes). El Consejo tiene como objetivo reunir y armonizar las distintas iniciativas de prevención y reducción de residuos llevadas a cabo en todo Canadá a través de una mayor colaboración entre los diferentes niveles de gobierno, las empresas, las ONG y grupos comunitarios.

El Consejo se centra en promover un diseño de producción favorable para el medio ambiente, que parte del enfoque *cradle-to-cradle*, lo que se traduce en un menor uso y disposición final de materias primeras y energía. Este enfoque reducirá o eliminará el uso de productos químicos tóxicos y dará lugar a la fabricación de productos que pueden ser más fácilmente descompuestos en componentes reutilizables y reciclables. El Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos y Recursos del Área Metropolitana de Vancouver (*Metro Vancouver's Integrated Solid Waste and Resource Management Plan*, ISWRMP) es un modelo ejemplar que incluye objetivos radicales de reducción y desviación de residuos. En este momento, la mayor parte de su trabajo se enmarca en la jurisdicción del Área Metropolitana de Vancouver y sus municipios miembros. El Consejo Nacional de Cero Residuos es un modelo que permite llegar más allá de la jurisdicción local, influir en el diseño de los productos en base a un enfoque *cradle-to-cradle* y crear una mayor conciencia pública sobre la necesidad de reducir y prevenir la generación de residuos.

Fuentes: http://www.metrovancouver.org/REGION/ZWMARKETINGCOUNCIL/Pages/default.aspx y http://www.metrovancouver.org/region/ZWMarketingCouncil/ZWCouncilDocs/ZWCInauguralRoundtableReport.pdf.

Al igual que el agua y el saneamiento, la gestión de residuos en los EE.UU. es un servicio esencialmente local. Existen múltiples modelos de gobernanza, fuertemente modelados por la normativa federal en materia de salud pública y medio ambiente y la legislación de cada Estado en relación a la planificación, la ubicación, la adquisición, el desarrollo y la

operación de los vertederos. Aun así, el NLC ha puesto de manifiesto que la responsabilidad principal de los residuos sólidos y la gestión de reciclaje de un municipio recae esencialmente sobre la ciudad (70 y 68%) o se externaliza al sector privado (21 y 19%)[44].

Las principales responsabilidades de los gobiernos locales en la gestión de los residuos sólidos urbanos son: la recogida periódica de los desechos de los hogares; el almacenamiento, reciclaje, compostaje, o eliminación de los residuos de forma adecuada; y la educación e información de sus ciudadanos con respecto a las formas en las que pueden ayudar con la gestión de los residuos.

Los modelos de gobernanza predominantes parten de la prestación de servicios por parte de: a) una agencia / departamento local, (b) una autoridad especial / distrito, algunos de los cuales son multi-jurisdiccionales /regional y (c) un contratista privado o alguna combinación de los anteriores. Independientemente del modelo de gobernanza, los gobiernos locales suelen invertir directamente en instalaciones de gestión de residuos sólidos y equipos de transporte y carga, tales como centros de transferencia de residuos – puntos en los que depositar remolques grandes u otros contenedores.

Otro modelo relevante es la contratación de la gestión de residuos sólidos a un proveedor del sector privado. Este es un modelo comúnmente utilizado por los gobiernos locales para la gestión de residuos en los Estados Unidos, lo que distingue la gestión de residuos de otros servicios como el agua y el transporte. El modelo de externalización surgió como respuesta a las nuevas tecnologías de eliminación de residuos sólidos y a un entorno regulatorio cambiante. El sector privado fue más rápido en generar los conocimientos y la inversión para responder a la necesidad de reciclaje y para aprovechar la recuperación de la energía en el proceso[45]. Gracias a la externalización, la gestión de los residuos sólidos se ha convertido en una de las áreas más lucrativas dentro de la prestación de servicios locales, con la consolidación de varias empresas importantes que tienden al monopolio. Los analistas advierten que una configuración monopólica sin una supervisión adecuada pone en riesgo las ganancias en la eficiencia derivadas de la externalización. Este riesgo es mayor para las comunidades pequeñas, ya que tienen menos probabilidades de sostener procesos de licitación competitivos y de comparar costes entre varias alternativas de servicios[46].

La financiación de la gestión local de residuos sólidos se basa principalmente en la fiscalidad local y en la facturación por los servicios. Cada vez más comunidades están recurriendo al sistema de fijación de precios conocido como *pay-as-you-throw* (PAYT –o política de «pagar por lo que se tira»), también conocido como sistema de tasas variables, o de precios por unidad. Este sistema de precios «cobra a los clientes sobre la base de la cantidad de residuos sólidos que tiran. Esta estrategia de fijación de precios para los servicios locales de recolección y vertido de residuos sólidos es análogo al utilizado por las empresas locales de electricidad, gas, agua y servicios de alcantarillado sanitario, donde los clientes pagan por lo que utilizan –con la diferencia que, en este caso, los ciudadanos pagan en función de lo que tiran»[47]. El sistema tiene por objeto reducir el volumen de re-

---

[44] National League of Cities (2012).
[45] Aldrich y Eisner (1973).
[46] Girth *et.al.* (2012), pp. 3, 11.
[47] Folz y Giles (2002), p. 105.

siduos producidos, aumentar el reciclaje y el compostaje y aumentar el ahorro en la recogida y eliminación al incentivar cambios en el comportamiento de los ciudadanos.

Las inversiones de capital del gobierno local se realizan, como en otras áreas de servicios de infraestructura, mediante bonos exentos de impuestos (deuda), subvenciones y préstamos de otros niveles de gobierno.

En el modelo de externalización, en particular cuando el gobierno local es propietario de las instalaciones de disposición final, se utilizan una serie de mecanismos de financiación como franquicias –que los contratistas privados pagan al firmarse el contrato con el gobierno local– y el pago por el transporte por parte del sector privado. Los gobiernos locales que poseen instalaciones también pueden optar por arrendar las instalaciones a un contratista privado.

Al igual que en Canadá, los gobiernos locales de los EE.UU. también recurren crecientemente a la producción de energía a partir de residuos. Sin embargo, se necesita una mayor innovación en tecnologías y sistemas para que crezca este mercado. En 2010, se establecieron en 24 Estados un total de 86 plantas municipales de producción de energía a partir de residuos sólidos, donde las diferentes tecnologías y sistemas presentes queman los desechos, transformándolos directamente en: 1) un combustible con un procesamiento mínimo (quema en masa), 2) un combustible con procesamiento entre moderado y extenso, antes de ser quemado directamente como combustible derivado de desechos, o 3) un combustible gasificado, usando técnicas de pirolisis o gasificación térmica. «Cada una de estas tecnologías representa una oportunidad de producir electricidad, así como una alternativa al depósito en vertederos o el compostaje de los residuos sólidos urbanos. A diferencia de muchas otras tecnologías de producción energética que requieren la compra de combustible, los proveedores de combustible pagan un recargo por la compra de combustible obtenido en el proceso que contribuye también al pago de la gestión de los residuos (lo que se conoce como la «cuota de vertedero»). La cuota de vertedero es comparable a la comisión que se cobra por desechar la basura en un vertedero. Otra tecnología de producción de electricidad a partir de residuos sólidos urbanos, la recuperación de gases de vertederos, permite la producción de electricidad a partir de los vertederos existentes, a partir de la degradación natural de los residuos sólidos urbanos mediante fermentación anaerobia (digestión), obteniéndose gas combustible (véase cuadro 3.9)»[48].

Cuadro 3.9. **Producción de energía a partir de residuos en los EE.UU.**

La ciudad de Boulder, en Colorado, posee y maneja los servicios públicos de agua, aguas residuales y de gestión de las inundaciones y está estudiando la creación de su propia empresa eléctrica municipal. Desde 1987, Boulder ha operado una instalación de cogeneración que convierte el metano obtenido de una planta de tratamiento de aguas residuales en electricidad. La electricidad resultante –aproximadamente 2 millones de kilovatios/hora al año– se utiliza para operar la planta de tratamiento de aguas residuales y como fuente de energía de reserva cuando se producen cortes de energía.

[48] *http://www.energy.ca.gov/biomass/msw.html.*

El Centro de Producción de energía a partir de Residuos Sólidos de Huntsville (*Solid Waste-to-Energy Facility*), en Alabama, es propiedad de la Autoridad de Disposición de Residuos Sólidos de la ciudad de Huntsville (*Huntsville Solid Waste Disposal Authority*), pero el operador, Covanta Huntsville, Inc., es privado.

El Centro de Producción de energía a partir de Desechos de Commerce (*Refuse-to-Energy Facility*), en California, es propiedad de la Autoridad de Producción de Energía a partir de Desechos de la ciudad de Commerce (*Commerce Refuse-to-Energy Authority*).

Fuente: http://www.seas.columbia.edu/earth/wtert/sofos/ERC_2010_Directory.pdf.

Energía e Internet de banda ancha

La energía (incluidas la electricidad y el gas natural) y las tecnologías de banda ancha/telecomunicaciones son fundamentales para los ciudadanos. Sin embargo, en América del Norte, su gestión por lo general no es una competencia de los gobiernos locales[49]. Esto es debido a cuestiones de escala, ya que las redes de electricidad y gas natural abarcan continentes y, en el caso de la banda ancha, son redes globales. Las cuestiones de escala explican en realidad por qué los sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento en América del Norte son casi siempre una responsabilidad estatal, provincial, o local; mientras que la electricidad, el gas natural y la banda ancha suelen ser abordados a nivel nacional.

A diferencia de otras categorías de infraestructura, en general los servicios de electricidad y gas natural de Estados Unidos y las comunicaciones de banda ancha son suministrados por proveedores del sector privado. Pocos gobiernos locales ofrecen estos servicios a través de empresas públicas y gestionadas por ellos mismos. Independientemente del proveedor, los gobiernos federales y estatales tienen un papel significativo como autoridad reguladora.

La investigación realizada por el NLC indica que no es habitual que los gobiernos locales lideren el suministro de electricidad o gas, pues sólo un 17% afirmó ser el principal responsable de estos servicios[50]. En general, los gobiernos locales no son propietarios de las infraestructuras para la producción, transmisión y distribución de electricidad, gas natural, o de telecomunicaciones de banda ancha. Sin embargo, algunas localidades cuentan con empresas de servicios públicos o entidades que pueden estar involucradas en la distribución de estos servicios básicos.

Según la *American Public Power Association* (APPA), en los EE.UU. hay más de 2.000 empresas de electricidad que son de propiedad comunitaria, con 2.008 sistemas públicos de energía y 877 cooperativas eléctricas rurales. El Departamento de Agua y Energía de Los Ángeles (*Los Angeles Department of Water and Power*) es el mayor de ellos y sirve a 1,4

[49] Para efectos de este capítulo, se incluye la infraestructura de telecomunicaciones de banda ancha dentro de los considerados como «servicios básicos locales», dada la importancia de esta infraestructura en evolución continua para el desarrollo económico y social. Este capítulo, aborda las telecomunicaciones de banda ancha en el mismo contexto que la electricidad y el gas, debido a las similitudes en los modelos de prestación de estos servicios en América del Norte.

[50] National League of Cities (2012).

millones de clientes[51]. Las estructuras de gobierno varían mucho de un Estado a otro. Por ejemplo, las empresas de servicios públicos locales y /o las autoridades de gestión conjunta desarrollan instalaciones de generación y transmisión de electricidad para su(s) jurisdicción(es). Además, estas empresas de servicios públicos locales y las autoridades de gestión conjunta pueden vender también la electricidad generada a los municipios que sólo cuentan con sistemas de distribución eléctrica. Estos proveedores locales por lo general se autofinancian.

La *American Public Gas Association* cuenta con más de 700 miembros que son empresas públicas de distribución de gas natural a escala local; la *Philadelphia Gas Works* cuenta con el sistema más extenso y antiguo, fundado en 1836 y atiende a más de 500.000 clientes[52]. Al igual que con la electricidad, las estructuras de gobernanza local también varían mucho de Estado a Estado, pero lo más común es que sean asumidas por departamentos del gobierno local o autoridades locales independientes. En cuanto a este último caso, los gobiernos locales asociados a los que sirve la autoridad independiente pueden requerir la transferencia de los beneficios que excedan los costes de operación y de capital obtenidos por el suministro de gas natural a sus fondos generales.

En cuanto a la prestación municipal de servicios de telecomunicaciones y de banda ancha, los municipios dependen de los gobiernos estatales. De acuerdo con el fallo de la Corte Suprema de los EE.UU. con respecto a la Ley de Telecomunicaciones de 1996 (*Telecommunications Act of 1996*), los Estados pueden determinar las competencias de sus jurisdicciones subordinadas[53]. Así, la capacidad de un municipio para ofrecer banda ancha puede verse restringida por la ley estatal. En la práctica, sin embargo, las competencias de las autoridades locales sobre este servicio son similares a las determinadas para otros servicios locales básicos. Una investigación de la NLC indica que sólo el 6% de las ciudades y el 1% de las autoridades especiales son las principales responsables de la banda ancha y las telecomunicaciones en su territorio[54]. Por otro lado, en el ámbito local han surgido entidades de gestión de la banda ancha de propiedad pública y operados por los gobiernos locales, sobre todo como un medio para proporcionar servicios a la población hasta entonces desatendida y marginada. El gobierno federal es el actor clave en este campo. Por ejemplo, la Ley de Recuperación y Reinversión Americana de 2009 (*American Recovery and Reinvestment Act of 2009*) estableció un presupuesto de 7,2 mil millones de USD en financiación a través de dos programas de subvenciones para fomentar la expansión de la banda ancha a las poblaciones desatendidas (véase el cuadro 3.10).

En Canadá, la implicación del nivel local en la gestión de las redes de suministro de electricidad, gas natural y banda ancha es menor que en el abastecimiento de agua y saneamiento.

---

[51] Para más información, véase el sitio web de la American Public Power Association: *http://www.publicpower.org/aboutappa/index.cfm?ItemNumber=9487&navItemNumber=20953* y *http://www.publicpower.org/files/PDFs/51HometownPowerFlyer.pdf*.

[52] Para conocer los 100 mejores sistemas de gas municipales, véase *http://www.apga.org/files/public/Top percent20100 percent20122011.pdf*, y para los más antiguos, véase *http://www.apga.org/i4a/pages/index.cfm?pageid=3332*.

[53] Véase Municipal League v. Nixon, núm. 02-1238. Decisión de la Corte Suprema de los EE.UU.; de 12 de enero de 2004.

[54] National League of Cities (2012).

Cuadro 3.10. **Empresas de servicios públicos en los EE.UU.**

Tecnologías de red inteligente o «smart grid» en Tallahassee, Florida

Tallahassee, Florida, está considerado como uno de los primeros municipios en el país en combinar los servicios de energía y agua mediante el uso de tecnologías de red inteligente para reducir los picos de consumo y mejorar el servicio. A través de este sistema, los clientes utilizan medidores inteligentes para entender sus patrones de consumo en «tiempo real», seleccionar entre varios planes de tarifas y utilizar tecnología de comunicaciones avanzada para controlar de forma remota su consumo de energía o identificar fugas en el suministro de agua. Estos sistemas también permiten que los operadores de la red puedan localizar y responder a las perturbaciones eléctricas de forma más rápida y eficiente. A través del innovador programa *Energy Smart Plus* (e +), la ciudad ofrece una amplia gama de productos y servicios educativos, evaluaciones de consumo y aplicaciones móviles.

Empresas públicas de energía y agua de propiedad municipal en Austin, Texas

La ciudad de Austin, Texas, es propietaria y gestora de dos empresas de servicios públicos: *Austin Energy* y *Austin Water*. *Austin Energy* sirve a más de 420.000 clientes y se basa principalmente en fuentes de energía nuclear, carbón y gas natural. Los beneficios procedentes de *Austin Energy* se utilizan para financiar los departamentos de bomberos y de policía de la ciudad, los servicios de gestión de emergencias, los parques y bibliotecas. En la actualidad, la energía eólica representa aproximadamente el 10% del total generado. Se espera que las inversiones significativas realizadas en energía solar, eólica y de biomasa aumenten este porcentaje al 27% en 2013 y posicionen la ciudad para alcanzar el objetivo del 35% en 2020 –meta determinada por el ayuntamiento. En 1990, *Austin Energy* desarrolló el primer y más grande programa de construcción verde de la nación. La ciudad ha aprovechado su empresa pública de energía para invertir en tecnologías de 'red inteligente', incluyendo una extensa red de estaciones de recarga de vehículos eléctricos. Además, puesto que se trata de una ciudad en crecimiento emplazada en una región de los EE.UU. propensa a la sequía, *Austin Water* se ha centrado tanto en la conservación como en el tratamiento y la distribución del agua. *Austin Water* proporciona recursos educativos e incentivos financieros para ayudar a los residentes y negocios del área a hacer un uso del agua más eficiente. La ciudad también ha adoptado un Código de Conservación de Agua (*Water Conservation Code*) y un Plan de Contingencia de Sequía (*Drought Contingency Plan*).

Comparados con las demás provincias, los municipios de Ontario y Alberta han estado menos comprometidos históricamente en el suministro de la electricidad. Hasta 1998, las autoridades municipales con fines específicos conocidas como *public-utilities* o *hydro commissions* eran propietarias de las redes de distribución de electricidad y las gestionaban en la mayoría de los municipios urbanos de Ontario (véase el cuadro 3.11). A raíz de la legislación provincial de 1998, estas autoridades se convirtieron en empresas de titularidad municipal que podían ser compradas y vendidas. Desde este cambio los municipios de Ontario han tratado de vender estas corporaciones a empresas privadas u otras corpo-

raciones municipales a un alto precio o convertir sus compañías locales de electricidad en gigantes regionales (véase el cuadro 3.12)[55].

Cuadro 3.11. Empresas Públicas en Canadá

Cuando la ciudad de Edmonton, en Alberta, adquirió la compañía *Edmonton Electric Lighting and Power Company* en 1902, se convirtió en la primera compañía eléctrica de propiedad municipal en Canadá. En 1996, Edmonton Power se convirtió en *EPCOR Utilities Inc.*, una compañía de servicios públicos cuyo único accionista es el Ayuntamiento. EPCOR proporciona servicios de electricidad, agua y aguas residuales en Edmonton y ahora opera en muchas partes de Alberta y Columbia Británica y en los Estados norteamericanos de Arizona y Nuevo México. En la ciudad de Calgary, la electricidad es provista por *ENMAX Corporation*, una filial propiedad de la ciudad en su totalidad.

Con algunas excepciones importantes, las redes de distribución de energía eléctrica en otras ciudades y pueblos canadienses suelen ser propiedad de corporaciones de la provincia (es decir, públicas). La ciudad de Montreal, en Quebec, es el municipio más poblado del país y sus residentes y empresas son clientes directos de la corporación provincial (*Hydro-Québec*).

Fuentes: http://corp.epcor.com/about/Pages/history.aspx; http://corp.epcor.com/about/Pages/who-we-are.aspx; http://www.enmax.com/Corporation/About+Enmax/Our+Company/History.htm.

Cuadro 3.12. Eficiencia energética local en Canadá

Una biblioteca cuyo consumo de energía es cero, en Varennes, Quebec

La ciudad de Varennes está construyendo la primera biblioteca con un consumo energético neto nulo en Canadá, que servirá como modelo para todos los proyectos municipales futuros. Este edificio de alta eficiencia energética generará su propia energía renovable, produciendo tanta energía como consuma. Contará también con medidas para reducir el consumo de agua, utilizar materiales de construcción sostenibles y presentar costes de operación muy bajos. La biblioteca estará situada en el centro de la ciudad y será también de muy fácil acceso ya que el 80% de la población se encuentra a una distancia de cinco minutos en bicicleta.

Un sistema de energía por distritos en Surrey, Columbia Británica

La ciudad de Surrey está construyendo un sistema de energía que servirá para la calefacción y refrigeración de un distrito en el centro de la ciudad y estará conectado a la certificación *LEED-Gold* del Ayuntamiento. El sistema de energía para este distrito se basará en un campo de geo-intercambio subterráneo que utiliza bombas de calor para extraer la energía almacenada en el suelo. Este sistema proporciona la energía para calentar y enfriar el Ayuntamiento y los edificios adyacentes y será capaz de conectarse con los futuros sistemas de energía por distritos que se instalen en la zona. Esta es sólo una iniciativa que demuestra el compromiso de la ciudad de reducir sus emisiones de gases de

[55] Mississauga Judicial Inquiry (2011), capítulos 1-4.

efecto invernadero en un 20% en 2020. La ciudad también está adecuando las principales instalaciones de la ciudad, obteniendo la certificación *E3 Fleet Gold* y ampliando la flota de transporte de la ciudad con vehículos eléctricos y otros basados en fuentes de energía alternativas. Recientemente la ciudad también ha presentado una nueva ordenanza –la primera de su tipo en Canadá– que requerirá que todas las nuevas estaciones de servicio proporcionen fuentes de combustible alternativas (por ejemplo, puntos de carga de vehículos eléctricos del nivel 3, gas natural comprimido o hidrógeno).

La distribución de la electricidad en Canadá no es un problema, aunque la producción de electricidad genera controversia por razones medioambientales. El suministro de electricidad en Canadá es generalmente seguro, fiable y, en comparación con la mayor parte del mundo, de bajo coste. No hay solicitudes para subsidiar el sistema eléctrico con subvenciones de infraestructura o con cualquier otro programa gubernamental, aunque se ha señalado que algunos gobiernos provinciales «cobran royalties por el agua para la generación hidroeléctrica por debajo del precio de mercado, o por debajo las tasas de interés que se practican»[56]. También se argumenta que, dado que la mayoría de las empresas locales de distribución cobran tarifas eléctricas únicas dentro una misma jurisdicción, no se aprovechan las diferencias en los costes de distribución entre los asentamientos urbanos densos y aquéllos más desconcentrados. Por lo tanto, los consumidores de las zonas densamente pobladas subsidian los de las zonas menos densas. Una excepción de esto es *Hydro One*, la empresa estatal de Ontario que distribuye electricidad en zonas rurales de la provincia. Tiene tres «clasificaciones por densidad» distintas y afirma que sus «tarifas reflejan el coste de servir a los clientes en cada zona, lo que significa que las tasas son más altas para los clientes en zonas menos densamente pobladas»[57].

Se debaten problemas similares con respecto a los costes en la distribución de gas natural y los sistemas de banda ancha[58], aunque los gobiernos locales canadienses tienen muy poca responsabilidad sobre estos servicios[59]. La distribución de gas natural está regulada por las provincias y la banda ancha por parte del gobierno federal. Las ciudades de Kitchener y Kingston, en Ontario, suministran el gas natural a través de sus empresas de servicios públicos, pero en la mayor parte de Canadá el gas natural es distribuido por empresas privadas o por empresas provinciales.

Los municipios de Canadá están incluso menos comprometidos en el suministro de acceso a Internet de banda ancha de lo que lo están en la provisión de energía.

3.4. DESAFÍOS PRESENTES Y EMERGENTES

Existe un amplio consenso entre los responsables políticos y otras partes interesadas de la región sobre el desafío que implica el déficit de infraestructuras existentes y sus

---

[56] Blais (2010), p. 111.
[57] Citado en Blais (2010), p. 113.
[58] Blais (2010), capítulo 8.
[59] Pero algunos gobiernos locales canadienses en áreas menos pobladas están trabajando activamente para garantizar un mejor acceso a la conexión de banda ancha. Por ejemplo, véase *http://www.eorn.ca/about-eorn/*.

consecuencias para el futuro crecimiento económico, la competitividad y la calidad de vida en los EE.UU. y Canadá. Más allá de la necesidad de reinversión, también existe un consenso casi universal sobre el hecho que las futuras inversiones requieren una mejor planificación y una mayor integración entre los sectores y entre los diferentes niveles de gobierno. Si bien existe un amplio consenso sobre las cuestiones más apremiantes, las soluciones que se proponen son más controvertidas.

La financiación sigue siendo el principal desafío para la región. En 2012, la Federación Canadiense de Municipalidades (FCM) y la *Nacional League of Cities* (NLC) realizaron encuestas entre sus miembros para determinar el estado de sus carreteras y de los sistemas de agua y saneamiento.

El Informe de Infraestructura (*Infrastructure Report Card*) de Canadá fue un proyecto conjunto de la FCM, la Asociación Canadiense de la Construcción (*Canadian Construction Association*), la Asociación de Obras Públicas de Canadá (*Canadian Public Works Association*) y la Sociedad Canadiense de Ingenieros Civiles (*Canadian Society of Civil Engineers*). De los 346 municipios asociados, 123 respondieron a la encuesta, lo que representa aproximadamente la mitad de la población canadiense. Los encuestados calificaron como «mala» o «muy mala» la situación del 30% de la infraestructura. Sólo los costes de reposición de estos activos ascienden a 171,8 mil millones de dólares canadienses[60].

La encuesta de NLC se centró en la idoneidad de la infraestructura local para atender a las necesidades actuales de la población de los municipios y obtuvo resultados similares. Con 232 municipios encuestados, la mayoría informó de que los sistemas de infraestructura –de agua potable, saneamiento, residuos sólidos, reciclaje, electricidad y gas– estaban descuidados y no tenían la capacidad suficiente para satisfacer las necesidades actuales. Sólo las carreteras y puentes, el transporte público y las tecnologías de banda ancha recibieron calificaciones adecuadas[61]. La encuesta también preguntó a los municipios sobre los principales desafíos que afectan a la prestación de cada servicio de infraestructura. La tabla 3.3 presenta los resultados.

La Sociedad Americana de Ingenieros Civiles (*American Society of Civil Engineers*, ASCE) informa periódicamente sobre el estado de la infraestructura de los EE.UU., evalúa las necesidades del sistema y proporciona cálculos sobre los niveles de operación y mantenimiento adecuados en cada categoría acorde al crecimiento demográfico y al envejecimiento del resto del sistema. El Informe de Infraestructura (*Infrastructure Report Card*) [62] de ASCE del año 2009 resumió las siguientes «lagunas» en el gasto público en infraestructura:

- Se necesita una inversión de 930 mil millones de USD en los próximos cinco años para el transporte en superficie (carreteras y puentes), frente a los 380,5 mil millones de USD actualmente contemplados en la planificación;
- Se requiere una inversión de 265 mil millones de USD en los próximos cinco años para el transporte público –cifra que dista de los 74,9 mil millones de USD previstos;

---

60 Federation of Canadian Municipalities (2012), pp. 1 y 4.
61 National League of Cities (2012).
62 *http://www.infrastructurereportcard.org/*.

– Se necesita una inversión de 1,9 mil millones de USD en los próximos cinco años para la infraestructura de agua potable y aguas residuales, además de los 146 mil millones de USD ya previstos en los presupuestos; e inversiones por valor de 77 mil millones de USD en los próximos cinco años para la gestión de residuos (sólidos y residuos peligrosos), en contraste con los 33,6 mil millones de USD previstos en los presupuestos.

Tabla 3.3. **Desafíos principales sobre la infraestructura en los EE.UU.**

Pregunta de la Encuesta: ¿Cuáles son los desafíos principales asociados con la provisión de los siguientes servicios de infraestructura?

	Financiación	*Desarrollo de nuevas capacidades*	*Deterioro/ envejecimiento*	*Relación con actores clave*	*Límites legales/ institucionales*	*Apoyo público a las inversiones*	*Otros*
Carreteras/puentes	90,9	29,7	78,4	15,9	6,5	29,3	3,9
Transporte público	65,9	43,5	15,5	43,5	8,6	41,8	6,0
Agua potable	55,8	39,2	59,5	24,6	14,2	18,1	7,3
Saneamiento	69,8	37,5	67,2	19,4	13,8	17,7	7,3
Gestión de los residuos sólidos	49,1	35,3	16,8	38,4	21,6	28,4	10,3
Reciclaje	47,8	38,4	9,1	44,0	18,5	34,1	7,8
Electricidad/gas	35,3	33,2	24,1	31,5	17,2	19,4	11,6
Banda ancha	33,2	37,9	8,2	37,9	15,5	19,0	13,8

Los principales desafíos sobre la infraestructura para los gobiernos locales son la financiación, en particular de las infraestructuras envejecidas. Carreteras, puentes y los servicios de agua potable y saneamiento en los EE.UU. plantean problemas similares. La dependencia de los gobiernos locales respecto a los contratistas de residuos sólidos y de reciclaje supone un reto por los problemas de financiación y la necesidad de supervisión de las relaciones contractuales. La electricidad, el gas y la banda ancha son proporcionados por el sector privado y, por lo tanto, los gobiernos locales tienen menos capacidad de influir directamente e invertir en su desarrollo. Por último, el transporte público depende del apoyo público a las inversiones en tránsito. Las siguientes secciones proporcionan más detalles sobre estas cuestiones.

Envejecimiento de la infraestructura y mantenimiento aplazado

En épocas anteriores se realizaron fuertes inversiones en infraestructuras, pero no siempre han sido bien mantenidas, operadas y renovadas con el tiempo, lo que ha provocado que los responsables políticos deban elegir entre invertir en el mantenimiento regular o realizar un mayor gasto para su sustitución y construcción en el futuro. La ASCE se ha referido a este problema como una amenaza a la seguridad de los sistemas de infraestructura, que además se puede colapsar debido al crecimiento de la población y a posibles imprevistos. Ciertos acontecimientos recientes han dado credibilidad a este argumento. El derrumbamiento de I-35 hacia el oeste del puente del río Misisipi en Minneapolis – St.

Paul (EE.UU.) en 2007 hizo sonar la alarma acerca del envejecimiento de la infraestructura y la necesidad de abordar su mantenimiento. Aunque en este caso se trata de una carretera federal, la infraestructura local se enfrenta a problemas similares. Los recientes incidentes de derrumbe en la autopista Gardiner en Toronto provocaron inquietud pública y motivos de preocupación por algunas carreteras provinciales y puentes en la región de Montreal. En el caso del agua potable, es necesaria la sustitución de las instalaciones envejecidas que han alcanzado o están cerca del final de su vida útil, con el fin de cumplir con las regulaciones existentes y futuras en materia de agua. Con respecto a las aguas residuales, los sistemas más antiguos se desbordan con grandes tormentas de lluvia y fuertes derretimientos de nieve, como se vio recientemente con el huracán Sandy en octubre de 2012, que inundó los sistemas combinados de alcantarillado y saneamiento desde los Estados centrales de la zona del Atlántico hasta Nueva Inglaterra y los Grandes Lagos. «La EPA estimó en agosto de 2004 que el volumen de desbordamientos de aguas residuales vertidas en todo el país es de 850 mil millones de galones al año. Los desbordamientos del alcantarillado, causados por tuberías bloqueadas o rotas, resultan en la liberación de hasta 10 mil millones de galones de aguas residuales sin tratar al año»[63]. En Canadá, las nuevas regulaciones federales de aguas residuales obligarán a llevar a cabo costosas actualizaciones en aproximadamente el 25% de los sistemas de aguas residuales de todo el país, lo que se estima que supondrá un coste entre 20 y 40 mil millones de dólares canadienses entre los próximos 10 a 30 años. Hasta el momento, no se han ofrecido fondos federales para ayudar a la financiación de estas demandas adicionales[64].

Necesidad de construcción de nuevas infraestructuras

Hay significativos problemas de mantenimiento y operación relacionados con la edad de la infraestructura y la región necesita una importante inversión en nuevas infraestructuras, particularmente en sistemas de transporte público y nuevas flotas de transporte para adaptarse al crecimiento de la población.

En 2012, después de muchos intentos, el Congreso de los EE.UU. aprobó una nueva ley plurianual de transporte de superficie que vuelve a autorizar los programas federales de autopistas y transporte público hasta el final del año fiscal 2014 (27 meses) y programó 105,2 mil millones de dólares canadienses en créditos para estos programas en los años fiscales 2013 y 2014 (unos 118 mil millones de dólares canadienses, incluyendo los fondos ya asignados para el año fiscal 2012). Las asignaciones para el transporte público urbano son de 10,6 mil millones de dólares canadienses en 2013 y de 10,7 mil millones en 2014.

Mecanismos de financiación y establecimiento de precios

Uno de los retos más importantes para satisfacer las necesidades de infraestructura de la región, ya sea mediante mantenimiento o nueva construcción, es encontrar modelos sostenibles de financiación y asignación de fondos. El cálculo efectivo de los costos de inversión necesarios en infraestructura –considerando la construcción y el mantenimiento a largo plazo– provocan un incremento de las tarifas de los servicios. En ambos países,

---

63 *http://www.infrastructurereportcard.org/fact-sheet/wastewater.*

64 *http://www.fcm.ca/home/issues/environment/wastewater-system-effluent-regulations.htm.*

persisten las dificultades para determinar los niveles de tarifas a los usuarios adecuados para muchos de los servicios de infraestructura básicos –agua y saneamiento, desechos sólidos, transporte público y carreteras, entre otros.

El principal debate político subyacente en la mayoría de los casos es cómo financiar el mantenimiento y la construcción necesarios. Tal como se describe en el informe, el nivel de gobierno que tiene la principal responsabilidad de financiar proyectos de infraestructura es el que pone límites a los mecanismos financieros.

Por ejemplo, en los EE.UU., la principal fuente de financiación para el transporte federal y estatal es un impuesto sobre la gasolina (impuesto sobre el consumo de gasolina, por galón) y dos factores están haciendo que sea una fuente insuficiente para satisfacer las necesidades de financiación del transporte. En primer lugar, el impuesto a la gasolina no ha aumentado desde principios de los 1980. En segundo lugar, la mayor eficiencia en el uso de combustible en los automóviles y flotas resultó en un menor consumo de gasolina. En consecuencia, con el tiempo, ha disminuido la capacidad de financiación del impuesto sobre la gasolina para sostener las mejoras de transporte necesarias. La financiación procedente de fuentes estatales y locales también ha disminuido como resultado de la recesión económica mundial. Teniendo en cuenta la disminución de los fondos, se hace necesaria una mayor experimentación e innovación en el uso de peajes para reducir la congestión del tráfico y la fijación de tarifas que reflejen el coste total de los servicios básicos.

El debate de los EE.UU. pone de relieve la importancia de la evolución de las políticas de financiación en Canadá en la última década, que se renovaron y ampliaron en el marco del presupuesto federal de Canadá durante 2013/14. Con ello se garantizó una inversión federal continua para las mejoras de infraestructura llevadas a cabo por los gobiernos locales.

Equidad y acceso

De acuerdo con los estándares internacionales, el acceso a los servicios básicos en América del Norte es bueno[65], pero las diferencias en la accesibilidad a los servicios básicos presentan algunos desafíos.

Con respecto al transporte y transporte público, existen dificultades para garantizar un acceso equitativo al transporte público y de bajo coste. Por ejemplo, la población con ingresos bajos suele tener que desplazarse más para llegar a su lugar de trabajo y no disponen de acceso al transporte público. «Para las familias trabajadoras que viven en barrios alejados de los centros de trabajo, especialmente aquellas en un nivel de ingresos entre los 20.000 y los 35.000 USD, los gastos conjuntos en vivienda y transporte suponen una parte considerable de sus ingresos. Los gastos de transporte superan los de vivien-

[65] Esta generalización no se aplica a muchas reservas indias, que se encuentran bajo responsabilidad federal (no local) en ambos países. La situación en muchas reservas aisladas en Canadá es especialmente sombría. Para obtener más detalles, consúltese Neegan Burnside Ltd., Assessment of First Nations Water and Wastewater Systems: National Roll-up Report (Evaluación nacional de los sistemas de agua y alcantarillado sanitario en las Primeras Naciones: resumen del informe nacional), abril de 2011. El informe está disponible en: *http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/ 1313770257504.*

da»[66]. Sin embargo, a menudo es difícil obtener el apoyo público para subsidiar los sistemas de transporte público, en particular por parte de las comunidades más ricas.

En el ámbito de las telecomunicaciones, la infraestructura de banda ancha y de alta velocidad no es suficiente para asegurar la competitividad económica y la equidad en el acceso. Tanto los EE.UU. como Canadá deben hacer frente a los costes de «última milla» (*last mile*) (suministrar la infraestructura desde los puntos centrales/nodos a hogares/empresas) y al problema de la «brecha digital» –grandes segmentos de la población (desproporcionadamente desfavorecida/de ingresos más bajos) que no tiene acceso a este servicio.

También son frecuentes los problemas relativos al tamaño y a la geografía. Los sistemas de agua de los gobiernos locales más pequeños se enfrentan a enormes desafíos financieros, tecnológicos y de gestión en el cumplimiento de un número cada vez mayor de regulaciones federales sobre el agua potable. La geografía regional afecta a los modelos de gobernanza de provisión de agua, ya que las fuentes de suministro de agua pueden ser abundantes o insignificantes, según los caudales de ríos y acuíferos y si estas fuentes de abastecimiento de agua cruzan fronteras locales y estatales, por lo que se vuelve cada vez más complejo garantizar un acceso justo.

Por último, con el surgimiento de nuevos mecanismos de fijación de precios y opciones de colaboración público-privada para la financiación y operación de los sistemas de infraestructura, es probable que surjan nuevos problemas en relación con los costes de uso de los servicios básicos. Por ejemplo, en instalaciones de infraestructura gestionadas de forma privada, es más probable que el precio de uso del servicio se fije sobre la base del «coste total» – teniendo en cuenta los gastos iniciales de inversión y de explotación de la infraestructura. No obstante, seguramente el establecimiento de tarifas que reflejen los costes totales de los servicios –sin el respaldo de algún subsidio en función de la capacidad de pago del usuario– hará cada vez más difícil el acceso a los mismos para las poblaciones económicamente más vulnerables.

Sostenibilidad y planificación

Los EE.UU. y Canadá ofrecen un paisaje muy diverso en cuanto a las responsabilidades de los gobiernos locales sobre la infraestructura y los modelos de gobernanza. Las diferencias entre gobiernos locales generan una serie de obstáculos que dificultan una planificación sostenible que englobe todos los servicios básicos locales, tanto en términos de financiación como de cobertura y de calidad para lograr un desarrollo sostenible que evite el agotamiento de recursos o la transmisión de costes a futuras generaciones. Cuando los gobiernos y otras autoridades locales se preocupan por la planificación sostenible de los distintos servicios, generalmente lo hacen de forma aislada para cada sector. No se reflexiona sobre cómo una categoría de servicios puede tener repercusiones sobre las demás y la noción de la sostenibilidad ambiental suele estar mal definida.

Por ejemplo, una encuesta realizada por NLC indica que los municipios raramente tienen en cuenta los impactos ambientales, económicos y sociales de forma conjunta en el

[66] Shoup y Lang (2011), p. 71.

momento de planificar la infraestructura (véase el Cuadro 3.4). Sólo destaca la banda ancha, muy probablemente debido a la influencia de las subvenciones – las cuales se centran en solucionar problemas de acceso para la población que aún no la tiene o que cuenta con un acceso insuficiente.

Tabla 3.4. **Planificación de la infraestructura en los EE.UU.**

Pregunta de la Encuesta: ¿Hasta qué punto o en qué medida se tienen en cuenta los impactos ambientales, económicos y sociales, entendidos de forma conjunta en su planificación?

	Mucho	*6*	*5*	*En cierto modo*	*3*	*2*	*Muy poco*
Carreteras/puentes	0,9	0,0	0,9	9,3	16,9	26,2	45,8
Transporte público	6,0	2,3	5,5	17,0	19,7	22,0	27,5
Agua potable	1,8	1,4	1,4	9,9	12,2	22,1	51,4
Saneamiento	0,9	0,9	2,2	8,5	11,7	26,5	49,3
Gestión de los residuos sólidos	3,1	1,8	4,0	13,4	13,8	23,7	40,2
Reciclaje	3,1	2,2	3,6	15,2	16,1	21,0	38,8
Electricidad/gas	11,7	5,1	8,9	23,8	15,4	15,4	19,6
Banda ancha	17,5	8,5	12,3	28,3	11,8	9,9	11,8

Un ejemplo clásico de la necesidad de considerar los efectos sobre el sistema se observa en la planificación de las infraestructuras de transporte y del transporte público. El desarrollo y la construcción de nuevas carreteras, puentes y sistemas de transporte público deberían tener en cuenta el impacto ambiental total. TransLink, en el área metropolitana de Vancouver, Canadá, tiene la capacidad jurisdiccional para cumplir con este objetivo, pero hay muchas discrepancias entre los municipios, así como entre provincia y municipios, lo que ha impedido tomar una medida radical. Aunque el «sistema de transporte (en los EE.UU.) crea oportunidades económicas, también presenta desafíos ambientales significativos relacionados con la contaminación del aire, las emisiones de gases de efecto invernadero y la degradación de la calidad del agua»[67]. Si bien la planificación multinivel de la infraestructura del transporte y del transporte público aborda los impactos ambientales desde la perspectiva del desarrollo, el proceso no tiene en cuenta todos los efectos colaterales que la nueva infraestructura pueda tener sobre el medio ambiente.

Cuando la planificación de la infraestructura está fuertemente determinada por los gobiernos federal y estatal, se tienen que encontrar formas para permitir que los gobiernos locales jueguen un mayor papel. Esto es particularmente relevante en el transporte. Por ejemplo, en los EE.UU., los ingresos de los gobiernos locales suponen aproximadamente el 36% de la financiación total del transporte de superficie y, como se mencionó anteriormente, estos tendrán que desempeñar un papel cada vez más importante dado que la reducción de los presupuestos federales y estatales les obliga a llenar el vacío. El gobierno local tendrá que encontrar medios para abordar tanto la financiación como la planificación de los desafíos a los que deberá hacer frente. Para dar pie a un desarrollo y

[67] Shoup y Lang (2011), p. 70.

planificación sostenibles de la infraestructura en el futuro, es necesario que las comunidades lleven a cabo planes globales (generales) que aborden sistemáticamente los retos presentes en todas las categorías de servicios, pongan fin a los retrasos en el mantenimiento y aseguren que el proceso se integra con un programa de mejora de la inversión del gobierno local, conjuntamente con cualquier otro apoyo de otros niveles de gobierno.

3.5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La complejidad de los sistemas de servicios públicos descritos en este capítulo y los innumerables desafíos que estos afrontan, requieren que la inversión, la planificación y la sostenibilidad de las infraestructura en la región se conviertan en la máxima prioridad para los responsables políticos y demás actores implicados**.** Si no se abordan estos desafíos en Canadá y los EE.UU. se pondrá en riesgo la calidad de vida y la competitividad económica de la región**.**

Dos recomendaciones generales surgen del análisis de la región. En primer lugar, tanto en los EE.UU. como en Canadá, existe la necesidad de desarrollar un nuevo modelo de colaboración para orientar las futuras relaciones entre los niveles de gobierno federal-estatal y provincial-local, que reconozca las ciudades y otros gobiernos locales como socios en igualdad de condiciones para participar en la gobernanza de los servicios locales básicos. Las ciudades y demás gobiernos locales no pueden ser considerados sólo como partes interesadas. En segundo lugar, en base a este nuevo modelo de asociación, cada país debe desarrollar e implementar un plan nacional de infraestructura que defina los roles principales, responsabilidades y mecanismos de financiamiento para los distintos niveles de gobierno y otras partes interesadas claves en la provisión de servicios públicos. Estos planes nacionales de infraestructura podrían adoptar, o ir acompañados de un conjunto de ideas o principios básicos que servirían de guía de cara a futuros esfuerzos, incluyendo:

- Realizar inversiones predecibles y de largo plazo que permitan la toma de decisiones de planificación e inversión a largo plazo y de forma sostenible;
- Simplificar y mejorar el diseño de los programas para eliminar redundancias innecesarias e ineficiencias en los procesos de solicitud, revisión y aprobación;
- Garantizar la flexibilidad, reconociendo las diferencias en el tamaño y las características de las comunidades de ambos países, así como la necesidad de adaptar los proyectos para que respondan a las necesidades locales;
- Crear capacidades en materia de gestión de activos para garantizar una supervisión eficaz de la planificación y el gasto;
- Explorar herramientas de financiación innovadoras que ayuden a los gobiernos locales a acceder a recursos y que estos aumenten paralelamente al crecimiento económico;
- Establecer precios que respondan adecuadamente a las inversiones realizadas en los servicios locales básicos para sostener la construcción y el mantenimiento continuo de las instalaciones y que garanticen a su vez un amplio acceso a los servicios; y
- Dar prioridad a los sistemas integrados e intermodales que enlazan las inversiones en los distintos servicios locales básicos y garantizan la sostenibilidad a largo plazo.

Los responsables políticos en Canadá y los EE.UU. están dando pasos positivos para avanzar en esta dirección, sobre todo a medida que las economías locales, regionales y nacionales emergen de la reciente recesión económica. Se necesitan, no obstante, muchas más medidas políticas para mantener y fortalecer la «columna vertebral» del crecimiento económico y de la prosperidad de la región.

REFERENCIAS

AASHTO Center for Excellence in Project Finance».Local Funding».Transportation Funding & Financing, 2012. *http://www.transportation-finance.org/funding_financing/funding/local_funding/.*

Aldrich, Robert H. y Neil A. Eisner». Financing Alternatives for Municipal Solid Waste Management Facilities». Detroit, MI, 1973. *http://www.seas.columbia.edu/earth/wtert/sofos/nawtec/Incinerator-and-Solid-Waste-Technology/Incinerator-and-Solid-Waste-Technology-01.pdf.*

AMEC Earth & Environmental. Eastern Waste Management Committee, Eastern Waste Management Plan. St. John's, Newfoundland: Eastern Waste Management Committee, 23 de agosto de 2011. *http://www.easternwaste.ca/sites/default/files/downloads/Eastern_Waste_Management_Plan_Final_September_23_2011.pdf.*

American Public Transportation Association. Public Transportation Fact Book 2011. Washington, D.C.: American Public Transportation Association, 2011. *http://www.apta.com/resources/statistics/Documents/FactBook/APTA_2011_Fact_Book.pdf.*

American Public Transportation Association. The Case for Business Investment in Public Transportation. Washington, D.C.: American Public Transportation Association, 2011b. *http://www.apta.com/resources/reportsandpublications/Documents/business-investment-in-pt-2011.pdf.*

Barnett, Jeffrey L. y Phillip M. Vidal. State and Local Government Finances Summary: 2010. Governments Division Briefs. Washington, D.C.: U.S. Census Bureau, Economics and Statistics Administration, U.S. Department of Commerce, septiembre de 2012. *http://www2.census.gov/govs/estimate/summary_report.pdf.*

Blais, Pamela. Perverse Cities: Hidden Subsidies, Wonky Policy, and Urban Sprawl. Vancouver: UBC Press, 2010.

Bojorquez, Fabio, Eric Champagne y François Vaillancourt. «Federal Grants to Municipalities in Canada: Nature, Importance and Impact on Municipal Investments, from 1990 to 2005». Canadian Public Administration 52, num. 3 (2009): 439–455. doi:10.1111/j.1754-7121.2009.00091.x.

Canada Office of Parliamentary Budget Officer. A Cost Estimate of Federal Infrastructure, 11 de abril de 2013. *http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/Infrastructure_EAP_2013_EN.pdf.*

Corte Suprema de los EE.UU. Nixon, Attorney General of Missouri, V. Missouri Municipal League. 541 U.S. 125, 2004.

Cunningham, J. Douglas. Report of the Mississauga Judicial Inquiry: Updating the Ethical Infrastructure, Mississauga, Ontario: Ciudad de Mississauga, 3 de octubre de 2011. *http://www.mississaugainquiry.ca/report/pdf/MJI_Report.pdf.*

Environment Canada. Municipal Water and Wastewater Survey: Municipal Water Use 2006 Summary Tables. Toronto, Canadá: EnvironmentCanada, 2006. *http://www.ec.gc.ca/Water-apps/MWWS/pdf/MWWS_2006_WaterUse_May2010.pdf.*

Federation of Canadian Municipalities. Canadian Infrastructure Report Card, vol. 1, 2012: Municipal Roads and Water Systems. Toronto, Canadá: Federation of Canadian Municipalities, 2012. *http://www.fcm.ca/Documents/reports/Canadian_Infrastructure_Report_Card_EN.pdf.*

Folz, David H. y Jacqueline N. Giles. «Municipal Experience with 'Pay-as-You-Throw' Policies: Findings from a National Survey». State and Local Government Review 34, num. 2 (1 de agosto de 2002): 105–115. doi:10.1177/0160323X0203400203.

Gifford, Jonathan L. «Transportation Finance». En The Oxford Handbook of State and Local Government Finance, editado por Robert D. Ebel y John E. Petersen, 594-623. Oxford University Press, EE.UU., 2012.

Girth, Amanda M., Amir Hefetz, Jocelyn M. Johnston y Mildred E. Warner. «Outsourcing Public Service Delivery: Management Responses in Noncompetitive Markets». Public Administration Review (2012): 1–14. doi:10.1111/j.1540-6210.2012.02596.x.

Hall, Kathleen, Dan Dawood y SuneelVanikar.Long-Life Concrete Pavements in Europe and Canada. Washington, D.C.: Office of International Programs, Federal Highway Administration, agosto de 2007. *http://international.fhwa.dot.gov/pubs/pl07027/llcp_07_02.cfm.*

Hjartarson, Josh. Putting Canada on Track: A Blueprint for a National Transit Framework. Toronto, Canadá: Mowat Centre for Policy Innovation, School of Public Policy and Governance, Universidad de Toronto, octubre de 2011. *http://www.mowatcentre.ca/pdfs/mowatResearch/38.pdf.*

Hoene, Christopher W., Michael A. Pagano y Christiana McFarland. City Fiscal Conditions in 2012. Research Brief on America's Cities. Washington, D.C.: National League of Cities, septiembre de 2012. *http://www.nlc.org/Documents/Find%20City%20Solutions/Research%20Innovation/Finance/city-fiscal-conditions-research-brief-rpt-sep12.pdf.*

Horak, Martin. «Multilevel Governance in Toronto: Success and Failure in Canada's Largest City». in Sites of Governance: Multilevel Governance and Policy Making in Canada's Big Cities, editado por Robert A. Young, Robert Young y Martin Horak, 234–238. McGill-Queen's University Press, 2012.

Hughes, Jeffrey A. y David M. Lawrence. Local Government Water and Wastewater Enterprises. County and Municipal Government in North Carolina. Chapel Hill: Chapel Hill School of Government, Universidad de Carolina del Norte, 2007. *http://sogpubs.unc.edu/cmg/cmg38.pdf.*

Loxley, John, y Salim Loxley. Public Service, Private Profits: The Political Economy of Public/Private Partnerships in Canada. Black Point, Nueva Escocia: Fernwood Publishing Co., Ltd., 2010.

Mylvaganam, Chandran, y Sandford F. Borins. «If You Build It-»: Business, Government and Ontario's Electronic Toll Highway. Centre for Public Management, Universidad de Toronto, 2004.

National League of Cities. «State of Infrastructure Survey 2012». National League of Cities, 2012.

O'Toole, Laurence J. American Intergovernmental Relations: Foundations, Perspectives, and Issues. CQ Press, 1993.

Ontario Provincial-Municipal Roads y Bridges Steering Committee. Ontario Provincial-Municipal Roads and Bridges Review: Steering Committee Final Report. Ontario, Canadá: Association of Municipalities of Ontario, julio de 2012.

Practice, Education and Research for Sustainable Infrastructure Initiative, Task Committee on Planning for Sustainable Infrastructure, y Chrisanne Beckner. Planning Infrastructure to Sustain America: Next Generation Concepts to Guide the Community, Design and Infrastructure Professions. Washington, D.C.: PERSI, 2010. *http://www.asce.org/uploadedFiles/Sustainability_-_New/Resources/PLANNING%20INFRASTRUCTURE%20TO%20SUSTAIN%20AMERICA%20100915-2.pdf*.

Sancton, Andrew. Canadian Local Government: An Urban Perspective. Toronto, Canadá: Oxford University Press, 2011.

Shoup, Lilly, y Marisa Lang. Transportation 101: An Introduction to Federal Transportation Policy. Washington, D.C.: Transportation for America, marzo de 2011. *http://t4america.org/docs/Transportation%20101.pdf*.

Statistics Canada. «CANSIM Table 385-0024: Local General Government Revenue and Expenditures, Current and Capital Accounts, Year Ending December 31, 2008,» 2008. *http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?lang=eng&retrLang=eng&id=3850024&paSer=&pattern=&stByVal=1&p1=1&p2=37&tabMode=dataTable&csid=*.

Toronto Region Board of Trade. A Green Light To Moving The Toronto Region: Paying For Public Transportation Expansion. Toronto, Canadá: Toronto Region Board of Trade, 2013. *http://letsbreakthegridlock.com/wp-content/uploads/2013/03/discussion_paper_march15.pdf*.

4
AMÉRICA LATINA

Sergio GALILEA OCÓN
Instituto de Administración Pública
Universidad de Chile[1]

4.1. INTRODUCCIÓN

En la última década, América Latina ha alcanzado un crecimiento económico superior a la media mundial, el PIB per cápita se incrementó en un 23% y aumentó su capacidad exportadora. El impacto de la crisis económica y financiera internacional sobre el continente ha sido menor que en otras regiones del mundo. Estos resultados económicos sumados a los esfuerzos redistributivos realizados en varios países han permitido una relativa disminución de la situación de pobreza. Sin embargo persisten fuertes desigualdades económicas y sociales: la proporción de pobres o indigentes representan respectivamente 180 y 72 millones de individuos, es decir, el 33% y el 13% de la población total[2].

A nivel demográfico, las tasas de crecimiento de la población se han atenuado y ha aumentado la esperanza de vida, ampliándose el porcentaje de población activa. Para aprovechar esta evolución, la región requerirá durante los próximos años incrementar y diversificar aún más su producción, expandir significativamente el empleo, al mismo tiempo que deberá responder a una importante demanda en vivienda y servicios de una población predominantemente joven[3].

Aunque América Latina es uno de los continentes más urbanizados (80% población vive en los centro urbanos), por lo que se considera que la fase más aguda de urbanización es parte del pasado. Sin embargo, las ciudades latinoamericanas, y en particular las metrópolis, conocen todavía una expansión urbana intensa y muy difícil de controlar, se calcula que recibirán 66 millones de habitantes adicionales entre 2010 y 2020[4]. En las ciudades se refleja la heterogeneidad social que caracteriza a la región. El porcentaje de pobres y muy pobres urbanos representa respectivamente el 27,6% y 8,3% de la población,

---

[1] Con la colaboración de Ricardo Casanova, Geraldine Espinoza, Mario Ossandón Cañas, Giselle Pedreros, Fernando Ossandón Correa, Mario Rosales Ortega; y la contribución especial de Catherine Paquette Vassali, IRD - México.

[2] CEPAL (2012).

[3] ONU-HABITAT (2012).

[4] Naciones Unidas, 2012.

lo que se traduce en una importante segregación social y espacial. Alrededor de un cuarto de la población urbana latinoamericana vive en barrios marginales (*slums*). Aunque es menos importante que en otras regiones como África Subsahariana o Asia, cerca de 113 millones de personas vivían en 2012 en esos barrios –lo que muestra la amplitud del desafío[5]. Se prevé que esta cifra pueda ascender a 164 millones para el 2020.

Coexisten en las ciudades latinoamericanas *dos o más mundos* simultáneos, lo que denota una situación social de vulnerabilidad y riesgo, a lo que se agrega una situación de creciente inseguridad ciudadana[6]. En las ciudades de América Latina se yuxtaponen, entre otros, zonas marginadas, barrios sub-integrados y zonas residenciales exclusivas concebidas cada vez más como urbanizaciones cerradas. Esta característica de la región tiene implicaciones notables sobre la demanda y sobre la gobernanza de los servicios básicos, con fuertes contrastes en el acceso y en la calidad de los mismos.

Según GOLD I y GOLD II publicados en 2008 y 2011, los procesos de democratización iniciados en la década de 1980 se acompañaron de importantes avances en la descentralización del Estado. Poco a poco los gobiernos locales han ido adquiriendo mayores poderes. Emergen paralelamente ciudadanías más reflexivas y cada vez más demandantes en lo que refiere a calidad de gestión y acceso a derechos (descentralización y participación), lo que conlleva mayores desafíos y compromisos para los gobiernos locales que son el primer eslabón en la cadena de recepción y respuestas a las solicitudes ciudadanas.

Sin embargo persiste en el continente una fuerte tradición centralista que impacta sobre el avance de los procesos en curso. América Latina requiere seguir profundizando su democracia local, con gobiernos locales dotados de mayor capacidad de gestión para poder impulsar el desarrollo local y contribuir activamente a los objetivos de política nacional y regional. Aún en medio de severas dificultades institucionales y financieras, existen importantes ejemplos de fortalezas de los gobiernos locales que se presentan en este Informe.

Este informe analiza la gobernanza de los servicios básicos a nivel local en once países Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Perú y República Dominicana–, apoyándose en los estudios disponibles y en las encuestas realizadas por CGLU. Los cuestionarios fueron enviados a las autoridades locales y fueron respondidos por 238 alcaldes, concejales, y responsables ejecutivos de gobiernos locales de 19 países. Se recogieron, además, los testimonios de informantes cualificados. Se revisó la presencia en la primera página de las noticias, sobre la prestación de servicios básicos locales[7]. Con el apoyo de FOMIN – BID se efectuó una recopilación de experiencias innovadoras sobre gestión y administración de los servicios básicos locales. Además

---

5 UNP-Habitat (2012).

6 Carrión y Núñez-Vega (2006); Peña, *et al.* (2010).

7 Los informantes fueron Octavio Acosta, Francisco Alburquerque, Fernando Álvarez de Celis, Sergio Arredondo, Michel Azcueta, Carmen Chauca, Serrana Coehlo, Mayela Cubillos, Daniel Cravacuore, Roberto Di Meglio, Marcos Dini, Leopoldo Font, Hugo Fruhling, Samuel Garrido, Joao Ricardo Guimaraes, Héctor Latapiat, Claudio Maggi, Martha Rocío Mendoza, Hugo Morán, Iván Moscoso, Hugo Navarro, Luiz Antonio Pacheco, Cuauhtémoc Paz, Humberto Peña, Margarita Pérez, Sergio Francisco Piola, María del Carmen Prado, Gonzalo Rivas, Olman Villarroel y Eugene Zapata. Los periódicos revisados, en agosto y septiembre de 2012, fueron El Clarín de Buenos Aires (Argentina), El Diario de La Paz (Bolivia), Folha de Sao Paulo (Brasil), El Mercurio de Santiago (Chile), El Tiempo de Bogotá (Colombia), El Heraldo de San José (Costa Rica), El Comercio de Quito (Ecuador), La Jornada de Ciudad de México (México), El Comercio de Lima (Perú), Listín Diario de Santo Domingo (República Dominicana) y La Prensa Gráfica de San Salvador (El Salvador).

de los cuatro servicios básicos analizados en el conjunto del Informe (agua potable, saneamiento, recogida de desechos sólidos, transporte público), se analiza brevemente la problemática de la seguridad ciudadana que, sin ser un servicio básico, aparece como una demanda importante de la ciudadanía en la región[8].

4.2. MARCO INSTITUCIONAL Y NORMATIVO EN LA PROVISIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS

A pesar del fuerte centralismo que caracteriza a los Estados latinoamericanos, los procesos de descentralización de las últimas tres décadas han transformado las relaciones institucionales entre los gobiernos centrales y las entidades sub-nacionales (estados, provincias, regiones o departamentos, municipios). La elección directa de las autoridades locales se ha generalizado y progresivamente los gobiernos locales han adquirido mayores responsabilidades en la prestación de servicios, así como capacidades financieras y profesionales, aunque con fuertes desigualdades y contrastes entre los países.

Durante la década de los 80-90, bajo la influencia de las políticas de ajuste estructural, se impulsó en la región la concesión o privatización de los servicios locales. En Argentina, a modo de ejemplo, se concesionó la totalidad de los servicios públicos del área metropolitana de Buenos Aires y en las provincias del interior: el agua, el saneamiento y la energía principalmente. Chile privatizó los servicios básicos de agua, alcantarillado, electricidad, gas y telefonía. En Bolivia y Ecuador se capitaliza, concesiona o delega la gestión del agua potable y alcantarillado en los principales municipios: La Paz, Cochabamba, Guayaquil. Sin embargo, después de la crisis que vivieron varios países de la región a principios de los años 2000, se cerró parcialmente este ciclo volviendo a la gestión municipal o nacional.

Estudios recientes concluyen que durante los últimos años se afianzó el papel de los gobiernos regionales (estaduales) y locales, así como de las entidades gestoras de servicios básicos locales, asumiendo incluso servicios de educación básica y media y la atención primaria de la salud[9]. Pero también se señalan crecientes necesidades de inversión para aumentar cobertura y calidad, una relación más eficiente entre niveles gubernamentales y con operadores privados, así como mejorar la capacidad fiscalizadora y la participación comunitaria.

Distribución de competencias

En términos generales, la legislación en la mayoría de los países atribuye la responsabilidad de los servicios estudiados en este Informe a los gobiernos locales, aunque puedan ser suministrados por diferentes agentes públicos y/o privados, a nivel central o descentralizado, bajo diferentes modalidades institucionales y contractuales. Asimismo, se reconoce en general que estas prestaciones deben seguir un conjunto de principios –acceso universal, regularidad y calidad de los servicios básicos– y que estos principios requieren de marcos regulatorios completos y estables, asegurando un adecuado equilibrio entre prestadores, beneficiarios y entes públicos (centrales y locales).

---

[8] Galilea, Letelier y Ross, 2011.
[9] Galilea, Letelier y Ross, 2011.

La mayoría de los servicios públicos generalmente atribuidos a los municipios latinoamericanos son: agua potable, drenaje y alcantarillado, aseo urbano, recogida y tratamiento de desechos domiciliarios, alumbrado público, urbanismo, espacios verdes, promoción del deporte, mercados y rastros (mataderos), tránsito, vialidad y seguridad ciudadana, cementerios, espectáculos públicos y cultura. En muchos países se han transferido además a los niveles intermedios y locales diferentes responsabilidades de gestión de la salud y la educación primaria y secundaria e, inclusive, la gestión de políticas sociales para la población en situación de pobreza (ej.: Bolsa familia en Brasil)[10].

Como en otras regiones del mundo, los municipios latinoamericanos comparten a menudo la gestión de estos servicios públicos con los niveles de gobierno intermedios y con el gobierno nacional. En estos casos, cada nivel de gobierno asume ciertos componentes, pero a menudo surgen problemas de coordinación y se observan ambigüedades respecto a la responsabilidad de gestión de cada nivel. Además los gobiernos locales asumen competencias en nuevas áreas, por ejemplo, la gestión medioambiental, debiendo adaptarse al impacto del cambio climático que tiene incidencia directa sobre los servicios básicos (impacto de inundaciones o sequías, mayores variaciones de temperaturas o cambios de ciclos pluviométricos que afectan a las fuentes de agua potable, etc.) o, como se verá más adelante, sobre seguridad ciudadana, porque a pesar de no ser una competencia local, existe una fuerte demanda de la población.

En relación a los servicios estudiados en este Informe, la tabla 4.1 muestra la heterogeneidad de situaciones y el distinto involucramiento de entes públicos nacionales, regionales y locales, así como una incorporación creciente de gestores desde el ámbito privado (para más información ver el anexo 4.1).

Tabla 4.1. **Responsabilidades principales en la Gestión de Servicios Básicos en América Latina**

País	*Agua y saneamiento (A y S)*	*Residuos solicidos domicilialrios (RSD)*	*Transporte publico urbano (TPU)*	*Seguridad ciudadana local (SCL)*
Argentina	GR (SP)	GL (SP)	GM (SP)	GC y GR
Bolivia	GL (EP)	GL	GR (EP)	GC
Brasil	GL y GR (EP, SP)	GL y GR	GR (EP y SP)	GC y GR
Chile	GC (SP)	GL (SP)	GC (SP)	GC
Colombia	GL (EP, SP))	GL (SP)	GM y GL	GC
Costa Rica . . .	GC (EP) y GL en algunas zonas rurales	GL y GC	GC y GL (SP)	GC y GL
Ecuador	GL (EP)	GL	GL y GC (EP y SP)	GC
El Salvador . .	GC (GL excepcionalmente)	GL	GC y GL (SP)	GC
Guatemala . . .	GL y GC (SP)	GL	GL y GC (SP)	GC
Honduras	GC (GL en áreas rurales)	GL	GC	GC

GC: Gobierno Central; GDep: Gobierno departamental; GR: Gobierno Regional o Estadual; GL: Gobierno Local (Municipalidad); EP: Empresa Pública; SP: Sector Privado (empresas o concesiones); GM: Gobierno Metropolitano. Entre paréntesis se menciona a los principales operadores si estos son EP o SP.
Elaboración del autor. Véase Anexo 4.1.

[10] UCLG (2008).

Pero este cuadro simplifica necesariamente una realidad compleja. Más adelante, en la sección VI. «La gestión de servicios básicos, modalidad de prestación de los servicios», se analizan con más detalle algunas realidades nacionales.

En Brasil, por ejemplo, se observa una superposición de competencias entre los diferentes niveles de gobierno en algunas regiones y ausencia o debilidad de ciertos servicios en otras (Nordeste). Mientras se transfiere responsabilidades de educación y salud a los gobiernos intermedios y municipios con mayor capacidad, los pequeños municipios ceden parte de sus responsabilidades –como la construcción y mantenimiento de rutas– al nivel intermedio o federal. Además la repartición de competencias se suele acomodar a las lógicas sectoriales (agua y saneamiento y educación a cargo de los estados; financiamiento de la salud, vivienda y saneamiento a cargo del gobierno federal).

En Colombia, la ley que establece que los municipios tienen la responsabilidad de «asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto y alcantarillado… *por empresas de servicios públicos*», excepto en algunos casos específicos en los cuales los municipios pueden prestar estos servicios directamente (artículo 5, Ley 142 de 1994).

En México, aunque la responsabilidad también es municipal, son las instituciones estatales, y ocasionalmente las federales quienes intervienen regularmente en la prestación de servicios locales (salvo residuos sólidos que es asumida por los municipios). En Centroamérica –con excepción de las capitales y algunas ciudades intermedias– la mayoría de los gobiernos locales asume los servicios básicos con dificultades y, en muchos casos, en condiciones precarias. Pero las actividades de mayor responsabilidad y que requieren de más alta inversión –por ejemplo, acueductos y alcantarillado– son prestadas por el nivel nacional, en la mayoría de los casos. En Paraguay, los municipios proveen un número limitado de servicios básicos, mientras que el gobierno central asegura la mayoría de los servicios, en particular el agua potable y el transporte público. En Uruguay es el nivel departamental el que asume la mayoría de los servicios, incluyendo cada vez más servicios sociales (atención primaria en salud), protección ambiental y desarrollo cultural. Pero la distribución del agua es asumida por una empresa nacional (Obras Sanitarias del Estado) y la recogida de basura deberá ser asumida por los municipios recientemente creados.

La complejidad creciente en la distribución de competencias y la incorporación creciente de nuevos actores subraya la necesidad de clarificar y revisar regularmente los marcos legales. La mayoría de las autoridades locales que participaron en la encuesta realizada para este informe (respondida por 238 autoridades electas y especialistas de 19 países) señalaron como factor crítico las debilidades e insuficiencias de los marcos regulatorios.

Los modelos de gestión y los marcos regulatorios

En la mayoría de los países de la región se han elaborado durante las últimas décadas nuevas legislaciones o normativas que introducen mejoras en la gestión del agua y saneamiento (ver tabla 4.3), como así también leyes marco de residuos sólidos (en al menos siete países de la región).

Pero más allá de la normativa, uno de los problemas observados es la necesidad en muchos países de mejorar la colaboración entre los diferentes niveles de gobierno para

implementarla, clarificar la diferenciación de los ámbitos de competencia entre entes locales, regionales y nacionales (generalmente ministerios o la Presidencia de la Nación a cargo de la definición de las políticas del sector). Por ejemplo en el sector del agua, un estudio reciente de la OCDE señala importantes problemas de coordinación para la definición de políticas, gestión del financiamiento, mejoramiento de capacidades técnicas, circulación de la información y control[11]. En el sector de basura, aunque es una responsabilidad local, el establecimiento de políticas, la planificación del sector y la asignación de presupuestos para estos fines, sigue siendo una responsabilidad nacional y de las instancias regionales en los países federativos. Por lo que se hace necesario avanzar hacia mecanismos que clarifiquen el papel de cada nivel de gobierno y en particular del gobierno local, respetando o reforzando su autonomía y las modalidades de colaboración. Un ejemplo de gestión paritaria de la distribución de competencias es el Consejo Nacional de Competencias de Ecuador, dentro del cual están representados todos los niveles de gobierno, y que regula los procedimientos de transferencia de competencias y analiza los costos necesarios[12].

Una de las ganancias de la política de servicios públicos en los años 90 ha sido la separación de los roles para definición de políticas, regulación, control y prestación de los servicios. En esa línea, se debe avanzar además en mejorar la precisión y, sobre todo, implementación de normas sobre la calidad y eficiencia de las prestaciones de servicios. Dada la asimetría entre los consumidores y el proveedor –habitualmente monopolístico o cuasi monopolístico– se debe velar porque los bienes públicos y los derechos de los usuarios sean resguardados adecuadamente por la autoridad competente. La existencia de superintendencias u otras entidades reguladoras especializadas para atender los servicios básicos es visto como un avance significativo (en el sector del agua existen 28 entidades reguladoras a nivel nacional e intermedio y 21 entidades municipales en 16 países que cubren el 23% de la población y otras 17 agencias multi-servicios en Latinoamérica). Por ejemplo, la superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS) en Perú regula a 50 empresas prestadoras de servicios (EPS) del país, fijando los mecanismos tarifarios y revisando las tarifas cada cinco años, supervisa además la calidad de los servicios y la atención a los usuarios. En Colombia la regulación del régimen tarifario está a cargo de la Comisión Reguladora del Agua (CRA), quien reglamenta los procesos de fijación y revisión tarifaria y supervisa su aplicación por las EPS, quienes finalmente fijan las tarifas. A su vez la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) vigila la calidad del servicio, controla la sostenibilidad de las EPS y gestiona un Sistema Único de Información de Servicios Públicos (SUI), que centraliza la información entregada por las EPS. En México, donde la regulación en el ámbito local es limitada, CONAGUA centraliza, hace un seguimiento y publica datos relativos al desempeño del servicio, tarifas, acceso al agua y las obras hidráulicas. En Centroamérica, las experiencias con agencias reguladoras son

---

[11] El Informe de la OCDE (2012) hace una constatación similar en relación a la gobernanza del sector agua, donde identifica tres modelos: 1) con múltiples actores a nivel del gobierno central y pocos ejecutores a nivel local que plantea problemas de coordinación entre ministerios y entre niveles de gobierno (ej.: Chile, Costa Rica, El Salvador); 2) múltiples actores tanto a nivel central como local, con problemas de coordinación verticales (entre niveles) y horizontales (al interior de cada nivel) (ej.: Brasil, México, Perú); 3) pocos actores a nivel del gobierno central y multitud de actores a nivel sub-nacional (ej.: Argentina, México, Panamá), que requiere mayor coordinación entre actores sub-nacionales y niveles de gobierno.

[12] *http://www.competencias.gob.ec/*.

más recientes (Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Panamá)[13]. A nivel de los entes reguladores locales cabe mencionar Guayaquil y las ciudades brasileñas. Si bien la mayor competencia profesional y técnica de estas entidades se erige como una garantía de resguardo para los municipios y también para los consumidores y el control ciudadano, es necesario que su labor este también dirigida a apoyar a los gobiernos locales evitando asumir un papel de «autoridad de tutela».

Con relación a los aspectos regulatorios del sector residuos, el marco legal ambiental y sanitario muestra superposiciones y falta de claridad en su formulación. Asimismo, es posible observar con frecuencia dificultades por parte de los organismos reguladores de la gestión ambiental de los residuos en el ejercicio de sus funciones. La situación es particularmente preocupante por la ausencia de una normativa económica y financiera adecuada en la mayoría de los países que permita regular las tasas y tarifas de acuerdo a la calidad del servicio establecido y las necesidad de desarrollo del sector. La experiencia más completa en la regulación económico-financiera de este servicio se registra en Colombia, donde las normas explicitan la metodología que se debe utilizar para el cálculo de las tarifas y se establecen techos de referencia de costos para garantizar la sostenibilidad financiera del servicio[14].

La encuesta a autoridades locales realizada para este Informe confirma también que es necesario mejorar el marco legal en que actúan los gobiernos locales en relación a las licitaciones, contratos y monitoreo de operaciones para el funcionamiento de los servicios otorgados al sector privado bajo mandato del gobierno local u otra institución pública. En términos generales, se califica como insuficiente el marco legal y el control de legalidad que se ejerce a través de las instancias contraloras correspondientes. En general, cuando se trata de asociar al sector privado como en el marco de concesiones de largo plazo, es conveniente que existan marcos regulatorios específicos que prevean situaciones para la resolución de controversias, finiquitos y modificación de contratos e incluso la revocación de una concesión en situaciones calificadas. Los países con mejores servicios son precisamente aquellos que lograron establecer marcos regulatorios previos a la convocatoria a participar en las licitaciones, como en el caso de Chile. La insuficiente claridad de los marcos regulatorios desincentiva la inversión empresarial (nacional y externa). Lo mismo se suele argumentar en relación con la necesaria estabilidad de las *reglas del juego* por parte del Estado, como ha sido reiterado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial[15].

4.3. ACCESO A LOS SERVICIOS BÁSICOS

Durante las últimas décadas, los servicios de agua y saneamiento, transporte urbano y recogida y tratamiento de residuos sólidos domiciliarios (RSD) han experimentado fuertes mejoras, tanto en cobertura como en calidad. No obstante, aún quedan escollos por superar, especialmente para la atención de las poblaciones marginales carenciadas y rurales apartadas.

---

[13] IMTA y OCDE (2008), p. 14.

[14] Martínez *et al.* (2011).

[15] Sobre las formas de asociación público-privado y sus variantes, ver: Passalacqua (2003), e Infrascopio, 2013.

Cuadro 4.1. **El acceso a servicios básicos en áreas urbanas periféricas**

En la actualidad, las manchas urbanas en América Latina siguen expandiéndose, principalmente debido a movimientos de población internos a las zonas urbanas y no tanto por migraciones hacia éstas. Los tradicionales asentamientos irregulares ya no constituyen el motor único de las nuevas urbanizaciones periféricas; en varios países de la región se han desarrollado nuevas formas urbanas que resultan de las políticas de producción masiva de vivienda social (se inicia en Chile y luego se difunde a México, Brasil, Colombia, Venezuela). Este crecimiento urbano periférico persistente, con rostro doble (formal e informal), y tiene implicaciones notables en materia de provisión de servicios urbanos.

A la provisión de servicios urbanos en nuevas periferias urbanas se suma además la necesidad de afrontar el «déficit urbano» acumulado a lo largo de las décadas pasadas en los asentamientos de origen irregular (donde aún vive cerca del 30% de la población urbana latinoamericana), aunque se considera que las carencias de esos barrios son menos agudas que las de sus equivalentes en otras regiones en desarrollo, en gran parte porque la fase de crecimiento rápido de estas barriadas ha terminado, mientras que la de mejoramiento ha progresado. Se estima que el acceso a la electricidad se ha generalizado en las ciudades de América Latina, con una tasa de cobertura urbana superior a 95% en la mayoría de los países (con excepción de Guatemala, Perú y El Salvador). La situación sería más o menos igual con el agua. No obstante, estos datos deben considerarse con cautela, la calidad y la regularidad del servicio es muchas veces deficitaria. Las carencias en materia de saneamiento, así como la sobreocupación de las viviendas y la mala calidad de los materiales de construcción constituyen las otras problemáticas de estos barrios no integrados, a lo que se agrega la falta de equipamientos y las dificultades de acceso al transporte público.

Paralelamente muchas ciudades latinoamericanas se enfrentan a la necesidad de «regenerar» las áreas urbanas centrales, ampliamente despobladas y deterioradas, dotadas de equipamientos obsoletos (ej.: Santiago de Chile y Ciudad de México). Es decir que también se ha iniciado una fase de reconstrucción de las ciudades sobre sí mismas con el fin de re-densificar, repoblar y regenerar no sólo los cascos históricos sino también los primeros contornos de urbanización.

Por consiguiente, los gobiernos locales urbanos tienen que afrontar una demanda todavía muy importante en materia de extensión de redes y servicios

Provisión de Agua y Saneamiento

Los servicios de agua potable y saneamiento, en América Latina han alcanzado o se aproximan a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio[16]. De hecho, estos servicios presentan una mejora sostenida de cobertura en el último tiempo: entre 1960 y 1970 se amplía la cobertura en el suministro del agua, entre 1980 y 1990[17] se extiende la conexión al alcantarillado, mientras que a partir del 2000 se implementan mejoras sustantivas, que in-

[16] Esto en comparación con regiones como África, con un nivel de cumplimiento muy superior; en cuanto a Europa, la Región se aproxima con sus niveles de cobertura.

[17] La década de los 80 coincidió con la instauración del *Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental*, firmado en 1981 por Naciones Unidas.

corporan el tratamiento de aguas servidas[18]. La tabla 4.2 muestra la evolución en cobertura de agua potable y saneamiento, desde 1960 hasta el 2010. Queda en evidencia el gran salto que se dio en las dos primeras décadas de este período en la provisión de los servicios.

Tabla 4.2. **Suministro de agua potable, alcantarillado y fosas sépticas en América Latina**

Año	*Suministro de agua potable (conexiones domésticas y acceso mejorado)*		*Alcantarillado*		*Fosas sépticas*	
	Millones de habitantes	*%*	*Millones de habitantes*	*%*	*Millones de habitantes*	*%*
1960	69	33	29	14	a	a
1971	152	53	59	21	a	a
1980	236	70	95	28	105	31
1990	341	80	168	39	116	27
2000	420	85	241	49	152	31
2010	503	87	330	57	210	37

a = datos no disponibles. Fuente: Cuadro extraído de: Jouravlev, 2004: 8 y ECLAC, 2012.

De casi el 90% de cobertura en agua potable declarada para América Latina, no menos de un 25% se realiza por medios precarios, cuando no clandestinos (porque la población informal no tiene otra vía para abastecerse), mientras que –como lo muestra el cuadro– más del 37% tiene un acceso precario al saneamiento (fosas sépticas, letrinas, etc). Y desde el 2000 a la fecha se observa una desaceleración en el aumento de la cobertura de agua potable. Lo mismo sucede con los servicios de saneamiento, ya que la incorporación de nuevos usuarios al servicio, en especial la introducción de mejoras, ha pasado de una tasa de 2,7% de crecimiento en los noventa a una tasa de solo 1,6% en los últimos años[19]. El déficit existente se materializa especialmente en el interior de los países, en zonas marginales urbanas y comunidades rurales[20].

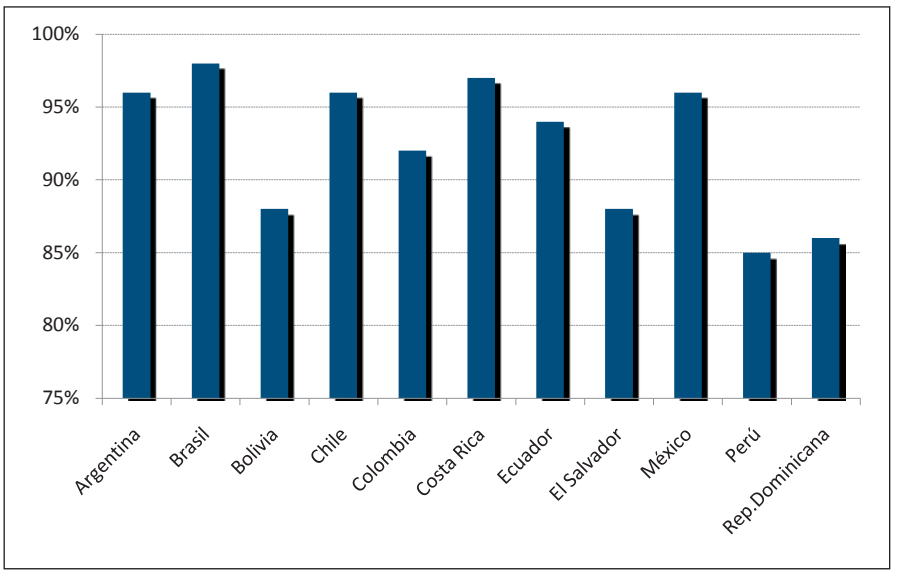
En cuanto a la calidad de los servicios, en muchos países su provisión es intermitente. Países como Chile, Brasil y Argentina presentan indicadores positivos en cuanto abastecimiento continúo de agua. Por el contrario, Bolivia, Perú y Honduras obtienen bajos resultados en el suministro continuo. Además, se presentan notables diferencias al interior de cada país, situación que se observa con mayor crudeza en Brasil y México, donde la disponibilidad de agua es bastante desigual entre las distintas regiones que los componen[21].

A nivel agregado, por país, los siguientes gráficos (gráficos 4.1 y 4.2) sintetizan el panorama de cobertura del *suministro mejorado*[22] de agua potable y saneamiento en la actualidad.

---

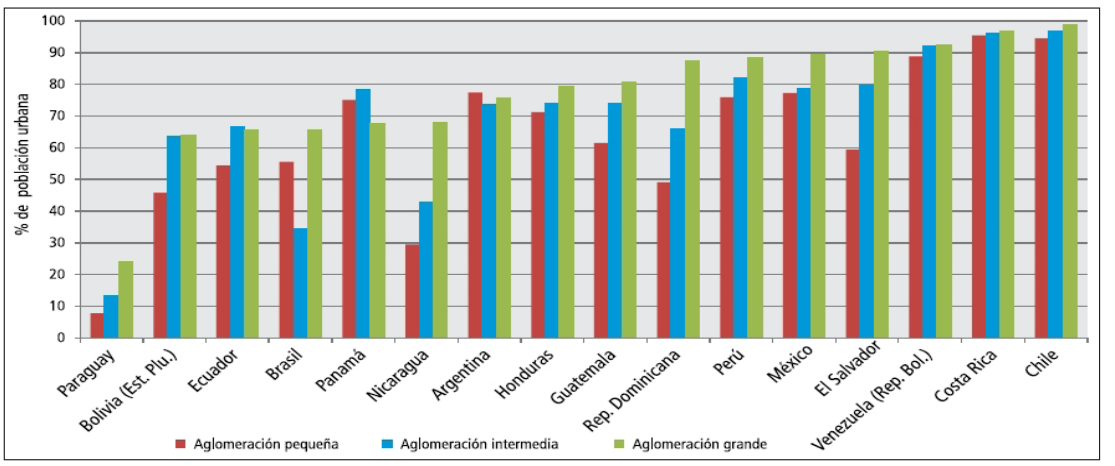
[18] Jouravlev (2004).
[19] Ducci y Soulier Faure (2010).
[20] Ibíd.
[21] IMTA y OCDE (2010).
[22] Los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas consideran como fuente de agua potable *mejorada* o *segura* la conexión a tuberías, protegidas de la contaminación exterior. En saneamiento se considera como *fuente mejorada* aquella instalación que separa de manera higiénica las heces humanas del contacto humano (BID, 2010).

Gráfico 4.1. **Cobertura de agua potable mejorada en los países analizados**



Fuente: extraído de OMS/UNICEF (2012).

Gráfico 4.2. **Cobertura de saneamiento mejorado por países y tamaño de ciudades**



Fuente: Extraído de ONU Habitat, 2012. Elaborado en base de datos DEPUALC. Consultado en julio 2011.

Uno de los casos más complejos de cobertura, tanto en agua potable como en saneamiento, se registra en Bolivia, donde la cobertura de agua potable alcanzó en 2010 un 88% de la población, habiendo avanzado 18 puntos porcentuales en relación con el decenio anterior, los servicios de saneamiento mejorados alcanzaron solo un 27%. Pero, además, el alza en la cobertura de agua corresponde a las ciudades, ya que el mundo rural alcanza solo un promedio del 71%. Y en saneamiento mejorado, solo un 10% de la población rural tiene acceso a ese tipo de servicios, lo cual repercute de manera negativa en los niveles de salubridad básicos.

En el caso de Argentina, país que presenta una cobertura del 98% en el suministro de agua potable y de un 90% en la provisión de saneamiento, las diferencias entre el área

urbana y rural son significativas. Así, los sectores más favorecidos corresponden a las metrópolis (la ciudad de Buenos Aires tiene un 99% de cobertura), mientras los más afectados corresponden a provincias alejadas, Misiones y Santiago del Estero. La disparidad entre ambos servicios también puede llegar a ser importante –por ejemplo, localidades con un 90% de cobertura de suministro de agua y solo un 30% de saneamiento. Pero si solo se toman las conexiones domiciliarias, la cobertura desciende al 80% en agua potable y 44% para el alcantarillado. En cuanto a la calidad del servicio (desinfección, cloración etc.) y su regularidad: más del 90% del abastecimiento cumple con las normas y estándares de calidad fijados por la OMS; los déficits asociados al 10% restante se concentran en determinadas zonas marginales urbanas y áreas rurales[23]. En el sector del saneamiento, Brasil es el país que presenta la mayor disparidad interna: los asentamientos rurales solo tienen un 44% de cobertura. En cuanto a los países centroamericanos, se presenta una situación más dispar. Costa Rica presenta un 97% de cobertura en agua potable en el 2010, presentando una diferencia porcentual de 9% entre el abastecimiento urbano, que alcanza el 100% y el rural[24]. El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado (2005) señala, sin embargo, la existencia de severos problemas de distribución y racionamiento del agua. El Salvador alcanza un 88%, con una diferencia porcentual urbano – rural de 18 puntos. República Dominicana presenta un 86% de cobertura global y una diferencia urbano–rural de 3 puntos porcentuales. En República Dominicana, las zonas urbanas y localidades rurales más pobres presentan un servicio de saneamiento deficitario. La situación es particularmente crítica en Haití.

En Colombia se alcanza un 92% de cobertura global de agua potable mejorada, siendo un 72% en zona rural y 99% en asentamientos urbanos. Más del 70% de las empresas cumplen con las normas de calidad establecidas para los servicios de agua y saneamiento[25], aunque se señala que en menos del 50% de los servicios el agua potable, fuera de las grandes ciudades, es adecuadamente tratada. El 77% de la población tiene cobertura total en saneamiento mejorado pero exhibe un bajo índice en áreas rurales: 63%. México tiene niveles más equilibrados: la cobertura total del suministro de agua potable es del 92% y los asentamientos rurales no bajan del 92%. Pero el 55% de las familias con acceso a agua corriente reciben el servicio de forma intermitente[26].

Perú presenta un 85% de cobertura total de agua potable, con una diferencia significativa entre el sector urbano (90%) y el rural (65%). El tratamiento de aguas servidas tiene una cobertura reducida (29%). En Lima el suministro de agua potable cuenta con un sistema de vigilancia y control que verifica la calidad del agua, el Servicio de Alcantarillado y Agua Potable de Lima (SEDEPAL), lo que le permite cumplir con la norma de un valor mínimo de calidad. Un interesante análisis es el presentado sobre Paraguay[27] y sobre Guatemala[28] con características particulares en acceso, calidad y sustentabilidad ambiental.

---

[23] Calcagno, Mendiburo & Gaviño, 2001.
[24] WHO/Unicef (2012).
[25] WHO/Unicef (2012).
[26] Seguin (2010).
[27] Ramírez B., Héctor, OPACI, «Los servicios básicos a nivel local. El caso de Paraguay», en Encuentro Seminario de El Salvador, 6 y 7 de mayo de 2013.
[28] Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas, AGGAI, II Encuentro Latinoamericano de gobiernos locales en territorios indígenas, ximulew, Guatemala, noviembre 2008, en Encuentro Seminario de El Salvador, 6 y 7 de mayo de 2013.

En la región se ha dado particular importancia a las mejoras en la cobertura de barrios marginales urbanos y de los sistemas de agua potable rural, especialmente aquellos no conectados a la red nacional. La confiabilidad del agua potable ha crecido en todos los países de la región[29]. Las mejoras en la potabilización y calidad del agua han incidido en mejoras en los indicadores sanitarios de patologías gastrointestinales. Sin embargo, los déficits de cobertura y calidad siguen siendo relevantes, dados los crecientes costos que implica asegurar el acceso universal, un mínimo de calidad y niveles aceptables de servicios.

Se deberá considerar además el impacto creciente del cambio climático que plantea ya nuevos desafíos al sector. Basta mencionar a modo de ejemplo que las ciudades andinas que se abastecen de fuentes cordilleranas de agua potable (La Paz, Arequipa, Quito y Bogotá) registran achicamientos significativos de los glaciares donde se abastecen de agua, lo que les obliga a la búsqueda de nuevas fuentes de abastecimiento y la construcción de formas alternativas de almacenamiento estacional multianual, y trasvases de cuencas.

Provisión de Residuos Sólidos Domiciliarios

La recogida de Residuos Sólidos Domiciliarios (RSD) ha mejorado su cobertura durante la última década. La ampliación de la cobertura es superior al crecimiento vegetativo de la población. Se observa una mayor toma de conciencia de los gobiernos centrales y locales sobre la necesidad de planificar y establecer políticas de largo plazo para el sector, ejemplificado con la publicación de planes nacionales de gestión de residuos y la adopción de Leyes nacionales de residuos en varios países de la región, así como la implementación de planes nacionales o regionales para el cierre de vertederos no controlados y la construcción de rellenos sanitarios intermunicipales. Pero, según la evaluación del sector del año 2010, el porcentaje de municipios que cuentan con planes de manejo solo llega al 19,8% a nivel regional[30].

Según informe evaluativo de la OPS (2005), hace algunas décadas América Latina apenas superaba el 50% de acceso a RSD, en sus formas más elementales. En 2010, esa cifra llega a un 93,4% de la población, aunque la calidad y tecnologías empleadas sean muy variadas. En Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Nicaragua, República Dominicana, Uruguay y Venezuela la cobertura domiciliaria de la recogida de RSD es superior al 90%; mientras que en Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá y Perú la cobertura ronda un 80%. No obstante estos buenos resultados, persisten importantes sectores sin suministro, sobre todo en zonas metropolitanas marginales y en áreas rurales.

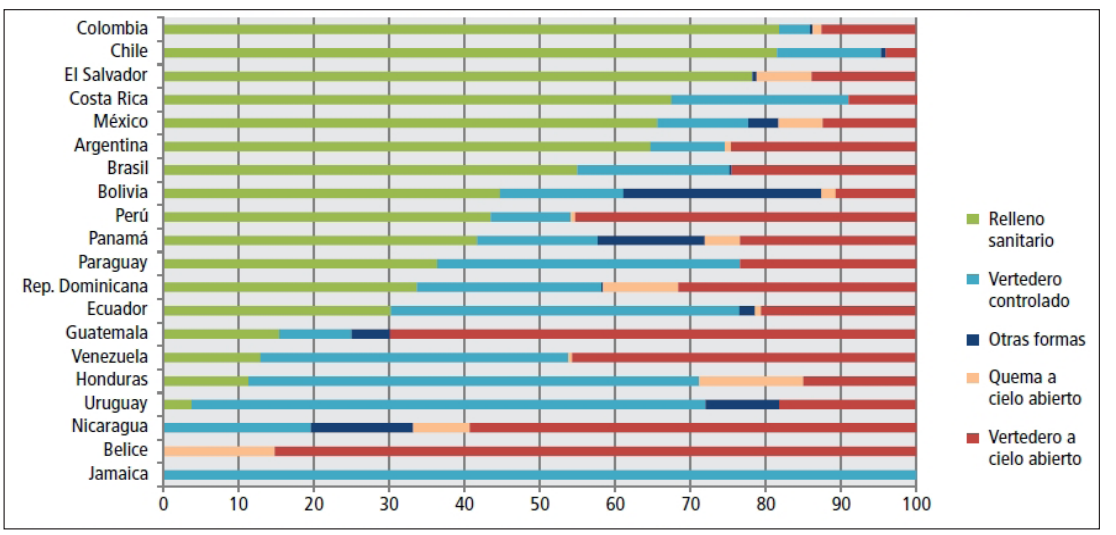
También ha mejorado la cobertura total de barrido en las ciudades, llegando al 82,3%. De la cobertura total, cerca del 91% se barre manualmente y el 9% restante mecánicamente[31]. Finalmente, llama la atención que la generación de residuos urbanos haya aumentado levemente a 0,93 kg/hab./día, a pesar del gran incremento en el PIB regional y del mejoramiento socioeconómico.

---

[29] WHO/Unicef (2012).
[30] Martínez *et al.* (2011).
[31] Martínez *et al.* (2011).

Distinto es lo que ocurre en la etapa de disposición final de los RSD. Según las convenciones ambientales actuales, solo los rellenos sanitarios pueden ser catalogados como un procesamiento sanitario adecuado, en el que se minimiza el impacto ambiental y se reducen los riesgos de propagación de enfermedades[32]. De los desechos recogidos en la región, solo el 54,4% es procesado debidamente, mientras que el 45,3% restante es eliminado en vertederos a cielo abierto. A pesar de los avances (en 2002 el tratamiento se limitaba al 22,6%), esto todavía supone un importante daño ambiental y un alto riesgo para la salud pública. Las situaciones más graves se dan en Bolivia, Ecuador, Perú y República Dominicana, donde los métodos inapropiados superan el 65% de la disposición final de RSD. En Chile y Colombia, por el contrario, se ha construido una importante red de rellenos sanitarios, depositando más del 80% de los desechos en dichas plantas (ver gráfico 4.3). Son también conocidos los ejemplos del cierre de los vertederos de *Bordo Poniente* en Ciudad de México y *Lepanto*, en Santiago de Chile, lo que demuestra que si se adoptan medidas estratégicas severas, la situación ambiental generada por los RSD puede mejorar cualitativamente.

Gráfico 4.3. **Formas de disposición final de residuos sólidos urbanos en América Latina (% disposición final)**



Fuente: Elaborado con base a datos AIDIS-OPS-BID,2010. Consultados en octubre de 2011. Extraido de ONU Habitat (2012).

Se observan asimismo avances, limitados pero significativos, en materia de clasificación y reciclaje de residuos. En las nuevas legislaciones nacionales se establece por ley el disminuir la masa de residuos y la obligatoriedad del fabricante de recoger los desechos de algunos residuos especiales, pero en pocos países se aplica.

El reciclaje formal en plantas de separación es casi inexistente en la actualidad. Pero el reciclaje informal está muy extendido, aunque se desconocen con precisión las canti-

[32] OPS (2005).

dades recicladas. Existen ejemplos muy conocidos en diversos países y en particular en varias ciudades del Brasil, con interesantes experiencias de organización de trabajadores informales –recicladores/catadores–, lo que ha sido favorecido por la legislación y un programa de inversiones nacionales dentro de los que destacan las organizaciones de recicladores/*catadores* de Porto Alegre (450 catadores), Sao Paulo (700), Belo Horizonte (380) y Londrina (400).

El compostaje, emprendido en numerosas oportunidades en ALC, podría recibir un fuerte impulso con el uso de fondos de carbono[33]. La incineración casi no ha sido utilizada en ALC, pero tecnologías más eficientes de tratamiento térmico con aprovechamiento energético de los residuos pueden representar una opción válida en grandes ciudades que debe estudiarse en cada caso.

Destacan diferentes experiencias de gestión desplegada por la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC) con el proyecto *La basura es un tesoro*, que aplica un modelo integral de tratamiento de RSD[34]. Otro ejemplo interesante se observa en La Pintana, Santiago de Chile, donde se recupera el 28% de los residuos vegetales, se recicla el 19% de los RSD y se produce biodiesel, en una comuna popular de 160.000 habitantes, ubicada al sur de la ciudad[35]. Un completo análisis sobre RSD en el Estado de Amazonas, presenta innovadoras disposiciones legislativas y reglamentarias, junto con un completo programa de recogida selectiva, de reducción de costes, que implican mejoras en el saneamiento e innovación en la gestión municipal[36].

Pero la percepción de sector es todavía deficiente. Hasta hace pocos años, los sistemas de recogida y tratamiento en la región continuaban siendo percibidos como «desorganizados, precarios y dañinos»[37]. Las situaciones en barriadas metropolitanas pobres son especialmente críticas. La contaminación, así como la ubicación geográfica de los vertederos, usualmente dispuestos en barrios pobres y marginales, aumentan la desafección entre los pobladores[38]. El nivel de reciclaje sigue siendo bajo, el aprovechamiento energético de los residuos es escaso o prácticamente nulo.

En términos más generales, la insuficiente regulación del sector, tanto económica como técnica, no colabora en cerrar la brecha de asimetrías de información entre las autoridades municipales, y la población en general con los operadores privados. También es necesario profundizar la discusión a nivel político y legal sobre la necesidad de introducir, como parte de la solución para la gestión integral de residuos sólidos, la responsabilidad empresarial de dar el tratamiento adecuado a los residuos generados.

---

[33] A través del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) cuyo objetivo es disminuir los Gases a Efecto Invernadero, se pueden obtener recursos adicionales para proyectos de inversión a través de la venta de créditos carbono llamados «certificados de emisiones reducidas» a países desarrollados para alcanzar metas de reducción de emisiones. América Latina presentó 480 proyectos a ese mecanismo de los cuales 124 corresponden a manejo y disposición de residuos.

[34] AMUNIC-Nicaragua.

[35] Palma (2012).

[36] PLAMSAN, *Programa de apoio à elaboração dos planos municipais de saneamento é de gestão integrada de resíduos sólidos dos municípios de Estado de Amazonas*, Manaos, 28-07-2011, presentada en Encuentro Seminario de El Salvador, 6 y 7 mayo 2013.

[37] OPS (2005).

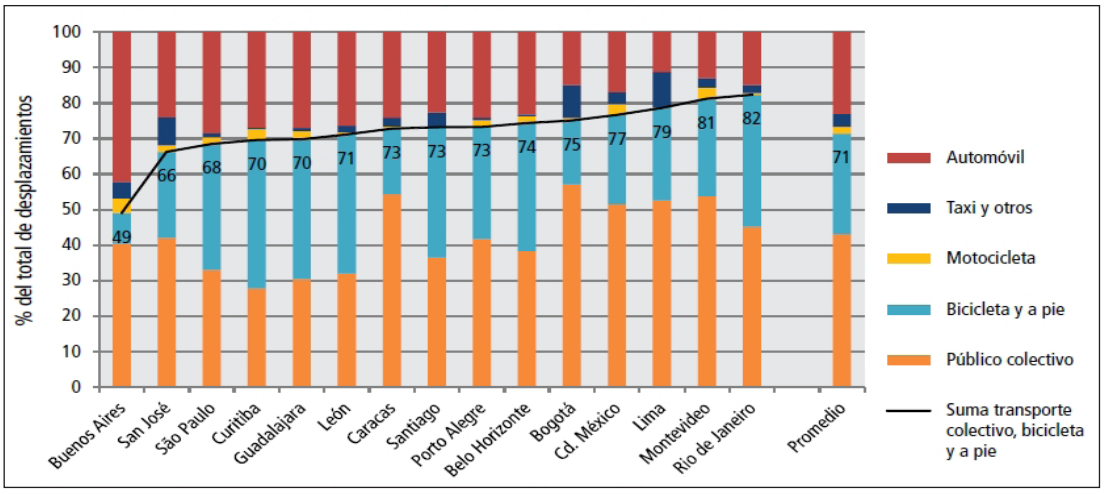
[38] OPS (2005); Acurio, Rossin, Teixeira & Zepeda (1997).

Provisión de Transporte Urbano

La información disponible sobre cobertura del transporte urbano[39] refiere casi exclusivamente a las grandes ciudades de los países de la región[40]. En las 15 áreas metropolitanas analizadas en un estudio realizado por la Confederación Andina de Fomento, con una población total de 107 millones de personas, el 85% del transporte colectivo de pasajeros se realiza por transportes automotores sobre neumáticos (230.000 vehículos) y el restante 15% sobre rieles. Se registran 214 millones de viajes por día. Hay además 27 millones de vehículos de uso individual (su número ha crecido a una tasa anual del 4 al 8% durante la década pasada).

Como se indica en el gráfico 4.4, el transporte colectivo predomina en 9 de las 15 ciudades y es superior al 50% en Bogotá, Caracas, Ciudad de México, Lima y Montevideo. El transporte individual motorizado predomina en Buenos Aires.

Gráfico 4.4. **Distribución de los desplazamientos urbanos según medio de transporte (2007)**



Fuente: CAF, Observatorio de la Movilidad Urbana, consultado en septiembre de 2011. Extraído de ONU Habitat 2012.

En términos generales, la movilidad es de baja calidad, con sistemas de transporte colectivo deficientes, congestión, contaminación del aire y altos niveles de accidentes de tránsito (10,8 defunciones/1000 habitantes año). «En lo que respecta a los grados de regulación del servicio de transporte público urbano, pueden ser claramente identificados dos modelos: el de alta reglamentación existente en Brasil y en menor grado en Costa Rica, y el de media o baja reglamentación presente en todos los demás países. En Brasil, el trans-

[39] *Transporte urbano e interurbano* designa a los desplazamientos que se realizan tanto por vehículos de servicio público como privado, en un ámbito urbano o traspasando fronteras de dos o más municipios.

[40] CAF (2011); Menckhoff (2005); ECLAC (2008) y (2010).

porte público está definido en la Constitución Nacional como un «servicio público esencial» y las alcaldías o municipalidades son responsables de la reglamentación y el control de los servicios. En los demás países de América Latina existe un grado de control menor, presente, por ejemplo, en la gestión de la licencia que se exige para conducir un vehículo en el transporte colectivo y su forma de obtención, que además se encuentra diluido entre las diversas autoridades encargadas de la planificación y gestión del transporte urbano (entre los distintos niveles territoriales y/o jurisdiccionales)»[41].

Desde inicios de la década pasada se observa en la región un intento de mejoramiento y modernización del sistema de transporte colectivo. Además de la construcción o extensión de *metros* (Buenos Aires, México, Panamá, Sao Paulo*)* o la modernización de los trenes suburbanos (en ciudades brasileñas, Buenos Aires, Santiago) o incluso un tranvía (Buenos Aires), la iniciativas más importantes han sido la construcción de autobuses por carriles preferenciales (*Bus Rapid Transit*). Aunque la primera experiencia se remonta a los años 70 (Curitiba), a partir de la experiencia de Bogotá (2000), estos sistemas se difunden a ciudades como Buenos Aires, Belo Horizonte, Guatemala, Guayaquil, León, Lima, Ciudad de México, Porto Alegre, Quito, Río de Janeiro, Santiago de Chile y Sao Paulo (ver cuadro 4.2). En periodos anteriores varias ciudades construyeron carreteras urbanas a peaje (Buenos Aires, México, Río de Janeiro, Santiago). Finalmente se observa un esfuerzo por la regularización de taxis en Lima y Ciudad de México[42]. Existen además propuestas para creación de vías para peatones y ciclistas en Santiago, Ciudad de México y León.

Cuadro 4.2. **Experiencias destacadas de modernización del Transporte Urbano**

Sistema de Transporte Masivo (BTR) de Quito, Ecuador. Fue establecido como un sistema integrado de transporte urbano, con bajos costes y altos rendimientos, del cual el municipio de la ciudad es responsable de la gestión, marco regulatorio y una modalidad de participación comunitaria.

Plan de Restructuración del Transporte Colectivo de la Región Metropolitana de Belo Horizonte (BHBUS), Brasil. Se definió la construcción de una red integrada de transporte urbano, que contempla autobuses, tren subterráneo (Metro) y un sistema inter-barrios con líneas directas, radiales y perimetrales.

Fuente: Banco Interamericano del Desarrollo, 2002 y Fomin - BID - CGLU (2012).

La experiencia más emblemática que ha servido de referencia es el *Transmilenio* de Bogotá el cual ha generado un mejoramiento en la calidad de vida de los bogotanos, quienes no solo han visto reducirse sus lapsos de espera y traslado, sino que también han podido disfrutar de una mejora importante en el estado de los buses, calles y seguridad de servicio, sistema de prepago moderno, según lo documenta una encuesta de IPSOS (2011)[43], donde los pasajeros mencionan haber logrado un 32% de reducción en los tiempos de desplazamiento. Por el contrario, el *Transantiago* de Santiago de Chile (en abierto contras-

41 CAF (2010), p. 310.
42 Figueroa (2012).
43 Proyecto de evaluación de la Alcaldía Mayor de Bogotá, *Bogotá, ¿cómo vamos?* IPSOS (2011).

te con su complemento, el *Metro de Santiago*) y el *Sistema Metropolitano* de Lima, Perú, han sido objeto de diversas críticas. En particular en Santiago, la improvisación en la puesta en marcha del sistema en superficie, generó un servicio valorado como malo e insuficiente por la población con un subsidio público añadido de aproximadamente 800 millones de dólares anuales (ver también cuadro 4.3).

A pesar de los esfuerzos realizados durante los últimos años, las innovaciones tienen un carácter parcial, cubren solo una parte de la demanda (con cierta capacidad de ingresos) y están poco articuladas con los sistemas tradicionales. La movilidad cotidiana sigue siendo una problemática preocupante debido a las carencias del transporte público y/o su elevado coste. Se subraya en particular las precarias condiciones de transporte que afectan a los grupos sociales de bajos ingresos situados en las áreas periféricas y a las personas en situaciones de mayor vulnerabilidad.

Cuadro 4.3. Evolución en la gestión de transporte urbano

Aunque hasta los años 70 existía una fuerte presencia del Estado en la gestión del trasporte colectivo, desde fines de los años 80 se observó en casi todos los países de América Latina una desregulación del transporte público. Aumentó la oferta de vehículos de pequeña y mediana capacidad, así como la de los muy pequeños operadores privados, lo que condujo a un deterioro importante del servicio, en detrimento tanto de los usuarios como de la ciudad (congestión del tráfico y contaminación atmosférica)

Pero durante la última década, el transporte público ha sido objeto de un renovado interés de parte de los gobiernos locales. La primera expresión de este proceso, como fue mencionado más arriba, fue la creación de líneas de buses por carril propio (Bus Rapid Transit– BRT). La referencia para la nueva generación de este tipo de transporte es el *Transmilenio* de Bogotá, inaugurado en 2000, el cual sirvió de modelo a otras metrópolis de la región. Hoy en día, muchas grandes aglomeraciones de la región disponen de una o diversas líneas de este tipo (México lanzó la construcción de su quinta línea) y se extiende a ciudades intermedias.

Estos proyectos de BRT marcan sobre todo, una importante evolución en la gobernanza de un servicio esencial: los BRT operan en el marco de concesiones otorgadas por los gobiernos locales al sector privado. Los numerosos pequeños operadores privados que existían antes en los corredores donde se implementaron líneas de BRT fueron invitados a agruparse en sociedades comerciales y a respetar un pliego de condiciones muy estricto impuesto por el gobierno local.

Pero estas «reformas» no están exentas de críticas. Las dificultades de implementación del *Transantiago* en Santiago de Chile son frecuentemente invocadas para subrayar los impactos negativos que puede tener esta nueva concepción del transporte urbano: se deplora el encarecimiento de los costes de los trayectos, así como la disminución de la oferta y de la frecuencia del servicio de transporte, con todas las consecuencias que eso tiene para los usuarios (menos acceso a la movilidad). Además, también se subraya a menudo el carácter parcial de la «reforma» que constituye la introducción de los BRT en las ciudades: estas nuevas líneas de transporte constituyen una verdadera mejora pero al mismo tiempo se inscriben en un sistema existente que sigue estando dominado por la

oferta informal tradicional (centenares de muy pequeños operadores en un contexto de regulación pública débil) que continua funcionando como antes, lo cual genera la aparición de una forma de transporte público «a dos velocidades» en las ciudades (situación también calificada como de «bi-modalidad»).

Sin embargo el BRT abre el camino a un proceso de reconquista de la ciudad por las autoridades locales, vía la movilidad. En todos los lugares donde fueron introducidos en la región, los BRT contribuyeron a cambiar la visión y las prácticas de la ciudad. Abrieron un camino para la introducción de modos de transportes más ecológicos (bicicletas) y para la reconquista de los espacios públicos. Constituyen, en este sentido, el principio de un verdadero cambio en las ciudades de América latina.

4.4. MODALIDADES DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS

Durante los años 80 y 90, muchos países de América Latina impulsaron políticas a favor de la liberalización del mercado de los servicios públicos analizados en este Informe. La irrupción del sector privado estaba destinada a efectuar innovaciones e inversiones significativas y asegurar los niveles de eficiencia y eficacia que las empresas públicas no eran capaces de garantizar. Como se desprende de las encuestas efectuadas para este informe (ver más arriba), las autoridades locales coinciden en que las privatizaciones no se tradujeron en una incorporación masiva de recursos ni en un abaratamiento de los costos para los Estados y que la trasparencia y la información fueron insuficientes. En los años 2000, varios de estos procesos se clausuraron producto de la crisis económica (Argentina) y de protestas de la ciudadanía (Bolivia).

También cabe mencionar el caso de Chile que también privatizó gran parte de los servicios públicos en los años 90, pero respondiendo a marcos regulatorios rigurosos, programas de inversión y compromisos en cobertura y calidad. Los resultados allí fueron positivos, estando en manos del Estado la contratación y fiscalización de lo pactado (ver tabla 4.3).

Pero, como se verá a continuación, junto a la gestión pública de los servicios a cargo de diferentes entidades locales, regionales o nacionales, sigue desarrollándose una creciente participación del sector privado. La incorporación del sector privado se orienta más hacia empresas de capital mixto (público-privado) y diferentes formas de contratación o concesión, efectuada por los gobiernos locales, gobiernos estaduales o el gobierno central. En la mayoría de los países de la región, existe legislación, reglamentación y normativas que definen distintas formas de asociación público-privadas, muchas de ellas se han aprobado en la última década[44]. Las características del sector privado son variadas: van desde grandes trasnacionales de servicios (ver ejemplo en Cartagena de Indias, Santiago de Chile, Valparaíso, Saltillo, Montería), empresas nacionales o locales, hasta microempresas, organizaciones sin ánimo de lucro o cooperativas productivas y de servicios de tamaño menor, estrechamente ligadas a la comunidad beneficiaria. También existe un sector informal que asume tareas en algunos nichos específicos (como recicladores o *catadores* en la recogida selectiva y clasificación de residuos)

[44] *Cf.* Aspiazu *et. al.* (2004), Beato y Díaz (2003), Castro (2007).

Gestión del Agua y Saneamiento

En la última década se han realizado reformas institucionales para mejorar la gestión del agua potable. La tabla 4.3 sintetiza la normativa, organización y forma de regulación de la provisión de agua potable en los países de Latinoamérica.

Tabla 4.3. **Resumen de la prestación y regulación del servicio de agua en América Latina**

País	*Legislación actual*	*Entidad organizadora predominante*	*Políticas*	*Nivel de Regulación Principal*	*Ente Regulador*
Argentina	1980, principios de 1990 y desde el 2006	Provincial y área Metropolitana de Buenos Aires. También municipales	Gobierno Nacional o provinciales	Provincial	Especializados sectoriales y multisectoriales
Bolivia	2005-2009	Municipal	Nacional	Nacional (en transición)	Especializados (en transición)
Brasil	1970, nueva ley de saneamiento básico en 2007	Estadual, también prestadores municipales concesionado a empresas estaduales o privadas	Central, estadual	Estadual	Especializados y multiservicios en algunos estados
Chile	1988-90, 1998	Regional	Nacional	Nacional	Especializado/Nacional
Colombia	1991 y 1994	Municipal	Nacional	Nacional	Especializado incluye aseo/residuos sólidos y con superintendencia de control multiservicios
Costa Rica	1996	Centralizada nacional. También municipal en zonas rurales	Nacional	Nacional	Multiservicios
Ecuador	2001	Municipal y provincial	Provincial	Solo en Guayaquil	Especializados
El Salvador	1961	Centralizada nacional. También municipales	Nacional	No	No
Guatemala	1972	Municipal	Nacional	No	No
Honduras	2003	Municipal (en transición). Un prestador nacional en vías de municipalización y servicios municipales	Nacional	Nacional	Especializados
México	1992	Estados y municipal	Nacional-Estados	Nacional y Estados	Especializados/ Nacional y Estados
Nicaragua	1998 y Ley General de Aguas 2007	Una empresa nacional. Tres empresas departamentales y municipios pequeños	Nacional	Nacional	Especializado
Panamá	2001	Empresa nacional	Nacional	Nacional	Multiservicios
Paraguay	2002	Empresa nacional y pequeños prestadores	Nacional	Nacional	Especializado
Perú	1994	Municipales	Nacional y provincial	Nacional	Especializado
República Dominicana	1998	Regional/provincial	Nacional	No	No

continúa >>

País	*Legislación actual*	*Entidad organizadora predominante*	*Políticas*	*Nivel de Regulación Principal*	*Ente Regulador*
Uruguay	1952. Reforma Constitucional 2004	Nacional, excepto saneamiento en Montevideo	Nacional	Nacional	Multiservicios
Venezuela	Desde 1990 y nueva ley en 2001	Regional y Nacional	Nacional	Nacional	Especializado

Fuente: Elaboración propia, en base a datos actualizados oficiales de cada país.

En América Latina, la distribución del agua es gestionada predominantemente por el sector público. Aproximadamente cerca de un tercio de los países analizados tienen sistemas de provisión de agua y saneamiento directamente municipales, bajo la forma de un número importante de empresas públicas locales prestatarias de servicios en zonas urbanas (ej.: más de 2.000 en México, 200 en Ecuador, 50 EPS municipales de nivel provincial en Perú, 14 EPSA en Bolivia de propiedad municipal o cooperativas) y muchos más a nivel rural donde predominan juntas administradoras de agua (bajo diferentes formas legales: asociaciones comunitarias, cooperativas, etc). También juegan un papel importante en la prestación el nivel de gobierno regional en Argentina, Chile, Brasil, México, Venezuela[45]. En otros países dominan empresas nacionales (Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Uruguay).

Mientras que las empresas públicas de mayor tamaño se rigen por normas de derecho privado, los servicios en ciudades medianas y pequeñas son gestionados por departamentos en el interior de los municipios (salvo en Chile, Colombia y Perú donde los prestadores deben adaptarse al derecho privado).

En Colombia por ejemplo, donde existía una fuerte tradición municipal, a mediados de la década pasada, se promovió desde el gobierno nacional una concentración de prestadores de servicios que implicó el traspaso de los municipios a empresas industriales y comerciales del Estado constituidas por acciones (EICE SA), emergiendo 59 empresas de nivel intermedio de mayor tamaño. A pesar de este proceso, se estima que existían en el 2011 más de 1.500 prestadores de servicios de agua y saneamiento en zonas urbanas y 12.000 organizaciones comunitarias en las áreas rurales, de la cuales la gestión municipal directa representa el 15% del total, las empresas privadas el 12%, las públicas el 13%, las mixtas el 6% del total (entre ellas Cartagena, Barranquilla y Montería) y organizaciones autorizadas el 1%. Cabe destacar la experiencia de algunas empresas municipales con fuerte capacidad e incidencia, como las *Empresas Municipales de Medellín* (ver cuadro 4.4).

Cuadro 4.4. **Empresas Públicas de Medellín (EPM)**

Creada el 6 de agosto de 1955, es una empresa de propiedad del municipio de Medellín y la más grande de Colombia en dicho sector. En diciembre de 1997 se transformó en una empresa industrial y comercial del Estado del orden municipal, con autonomía

[45] Lentini y Ferro (2010).

administrativa, financiera y patrimonio propio. Presta servicios de energía eléctrica, gas, agua y saneamiento y telecomunicaciones. EPM llega a 123 municipios de Antioquia (3,6 millones de habitantes). Durante los últimos años, la empresa se ha expandido a otros mercados regionales e internacionales, dando vida al Grupo Empresarial EPM (40 empresas en Colombia, Guatemala, El Salvador y Panamá) y un ingreso 5.550 millones de USD.

EPM ejecuta grandes proyectos cada vez más complejos, como desarrollo de plantas hidroeléctricas (entre ellas la construcción de la futura planta de Ituango, 2400 megavatios y 17% de la capacidad instalada del país), con financiamiento internacional y nacional.

Tiene además una profunda vocación social. De esta dinámica hacen parte programas como el de Energía Prepago, que permite prestar este servicio a miles de familias con dificultades de pago, y «Antioquia Iluminada», que conecta a los sectores rurales más apartados de la región, de programas de Habilitación Viviendas y protección del medio Ambiente como la participación en el Fondo el Agua.

Fuente: Federación Colombiana de Municipios y *http://www.epm.com.co/site/*.

En Argentina, el servicio de agua potable se presta a través de las jurisdicciones provinciales siendo cada provincia responsable de la regulación y control de la prestación[46]. En Buenos Aires el servicio es provisto por una empresa del Estado nacional. Sumado a lo anterior, «algunas provincias han aprobado los marcos regulatorios por Ley de las Legislaturas provinciales (Tucumán, Santa Fe, Buenos Aires, Salta, Misiones, Río Negro, Formosa, Santiago del Estero), mientras que en otras han sido aprobados por Decretos de los Poderes Ejecutivos Provinciales, como en Mendoza, Córdoba, Jujuy y en el caso de la concesión de la Ciudad de Buenos Aires y los 17 Partidos del Gran Buenos Aires por decreto del Poder Ejecutivo Nacional»[47]. En Brasil, los municipios responsables de la gestión del agua, han concesionado el servicio a empresas estaduales (con algunas excepciones como Porto Alegre). También se observa el ingreso creciente a este nivel de una participación del sector privado a través de empresas locales o nacionales en municipios medianos y pequeños impulsada por la banca de fomento nacional. En México, la mayoría de los estados federados cuentan con empresas prestatarias de servicios (ver cuadro 4.5).

Cuadro 4.5. Participación del sector privado en la provisión de agua potable

En el 2012, principalmente Argentina y Chile, han entregado a manos privadas la provisión del servicio de agua potable y creado una regulación tutelar del Estado (Superintendencia de Servicios Sanitarios, en Chile). En el resto de los países, el sector privado se ha ido incorporando de manera parcial, aunque creciente.

«…(i) en Brasil (varias ciudades, como Jundiaí, Limeira y Manaus, entre otras), Colombia (con empresas mixtas en varias ciudades, como Barranquilla y Cartagena), Ecua-

[46] Lentini y Ferro (2010).
[47] Calagno, Gaviño y Mendiburo (2000), p. 41.

dor (Guayaquil), Honduras (San Pedro Sula), México (Aguascalientes, Cancún, Puebla, Navojoa, etc.); (ii) zonas turísticas (como en Cuba, México y Uruguay); (iii) contratos BOT (*), especialmente el tratamiento de aguas servidas (principalmente en México, pero también en Brasil y Colombia), la producción de agua potable y la desalinización de agua de mar (varias islas del Caribe); y (iv) pequeños sistemas de agua potable («aguateros» en Paraguay). En otros países, la participación privada es incipiente o inexistente».

Participación pública-privada en los servicios de agua y saneamiento en Cartagena de Indias, Colombia. Creación de Acuacar, una empresa mixta, entre el Municipio de Cartagena con la Empresa Española Aguas de Barcelona, lo cual permitió realizar nuevas inversiones para ampliar a sectores carenciados las redes de agua potable y alcantarillado e iniciar un sistema de tratamiento de aguas servidas en beneficio de toda la ciudad.

Sources: Jouravlev (2004), p. 38; Beato and Díaz (2003); Lobina and Hall (2003).

En Bolivia, la prestación del servicio esta descentralizada a nivel de los gobiernos locales. El servicio está a cargo de la Empresa Pública Social de Agua y Saneamiento (EPSAs), siendo «…los servicios de mayor tamaño los de las ciudades de Santa Cruz de la Sierra, La Paz y Cochabamba. En la primera, las prestaciones están a cargo de 8 cooperativas, siendo la más importante SAGUAPAC; La Paz y Cochabamba están abastecidas por sendas EPSA's». Recientemente se anunció la creación de una Empresa Metropolitana de Producción de Agua Potable y Aguas Residuales, así como empresas municipales de Agua Potable y Saneamiento para la distribución de agua, tanto en la ciudad de La Paz, como en El Alto[48]. En zonas rurales también lo proveen cooperativas y entidades comunitarias[49].

En Ecuador, los servicios de agua potable y saneamiento son asumidos por los municipios directamente o por empresas en manos de los gobiernos locales. Sumado a ello «La Subsecretaria de Agua Potable, Saneamiento y Residuos Sólidos (SAPSyRS) dependiente del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), está facultada para establecer políticas sectoriales, supervisar y fiscalizar los servicios. En la ciudad de Guayaquil, desde el 2001 ECAPAG cumple las funciones de organismo de control y regulación de la concesión»[50]. En 2012, la ECAPAG sería reemplazada por la Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (*EMAPAG-EP*), lo cual acentúa el carácter municipal de dicha empresa[51].

Finalmente también se observa la emergencia de iniciativas autónomas comunitarias (bajo la forma de cooperativas y microempresas) para suplir servicios en áreas no cubiertas por las empresas públicas prestatarias (ver cuadro 4.6). También existen interesantes experiencias en que las comunidades organizadas de un territorio (Comités de Agua Potable Rural) gestionan directamente el sistema, incluyendo el cobro, mantenimiento y operación general (por ejemplo, en Bolivia, Chile y Perú).

---

[48] La Prensa 13/6/2013, Bolivia.
[49] Lentini y Ferro (2010), pp. 4-5.
[50] Lentini y Ferro (2010), p. 9.
[51] Ver: *http://www.eluniverso.com/2012/09/28/1/1445/desaparece-ecapag-crea-empresa-municipal-agua-alcantarillado.html.*

Cuadro 4.6. **Iniciativas comunitarias de prestación de servicios de agua**

*Cooperativa de Servicios Públicos «Humberto Leigue»LTDA, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. F*undada el 3 de marzo de 1977 con el objetivo de brindar el servicio de agua potable y alcantarillado a su población societaria, un grupo de vecinos implementa un pequeño sistema de agua (pozo profundo de agua, un tanque elevado y 1600 metros lineales de tubería). El pago mensual de una tasa o contribución de los socios al Fondo Social de la cooperativa le permiten dar continuidad y expandir los servicios. En 2001 firma un contrato con la Superintendencia de Saneamiento Básico que le otorga la concesión de los servicios de agua y alcantarillado para el barrio.

Fuente: http://www.cosphul.com.bo/ FOMIN-BID.

Los análisis del sector presentados por organismos internacionales en base a algunos indicadores operativos consideran que, con excepción de algunas grandes empresas, la gestión del sector es aún deficiente: un 40% a 50% de pérdida de suministro de agua o de agua no contabilizada; niveles de impago superiores al 15%; provisión de agua potable discontinua en casi un 30% de los sistemas; medidores de consumo domiciliarios con una presencia menor del 65%; y un sobre-empleo que escala a un promedio de 3,8 agentes por mil conexiones[52]. Para destacar estos factores, basta realizar la comparación con países la Unión Europea, donde el índice de agua no contabilizada es del 20%, la morosidad próxima de cero, y los indicadores de productividad laboral corresponden a dos empleados por 1.000 conexiones[53].

Gestión de Residuos Sólidos Domiciliarios

Como ya se ha señalado la responsabilidad en la gestión de servicios de Residuos Sólidos Domiciliarios (RSD) en América Latina recae en los gobiernos locales, quienes realizan esta tarea ya sea directamente o vía contratos de servicios o concesiones. Al analizar la situación latinoamericana por países, se observa lo siguiente:

Tabla 4.4. **Modalidades de prestación RSD según porcentaje de población cubierta**

País	*Servicio Municipal Directo*	*Contrato de Servicios*	*Cooperativas*	*Otras públicas*
Argentina	45,6	54,3	0,1	0
Bolivia	53,7	37,9	8,4	0
Brasil	41,9	54,3	1,3	0
Chile	18,8	81,2	0	0

continúa >>

[52] ADERASA (2010).

[53] Citados en CAF (2012). Según el estudio desarrollado por las entidades reguladoras de la región (ADERASA) de indicadores de desempeño para 2011 sobre una muestra representativa de empresas prestatarias de servicios (10 países, 30,7% de las empresas y 19,5% de la población), los principales indicadores de gestión son: un nivel de pérdidas promedio del 42% de agua despachada (contra el 40% en 2004) y una continuidad del servicio del 73% (mide cortes continuos de más de 6 horas). *http://www.aderasa.org/index.php/es/grupos-de-trabajo/benchmarking.*

País	*Servicio Municipal Directo*	*Contrato de Servicios*	*Cooperativas*	*Otras públicas*
Colombia	30,6	69,0	0,4	0
Costa Rica	72,3	27,7	0	0
Ecuador	79,9	19,9	0,2	0
El Salvador	79,4	20,6	0	0
Guatemala	55,6	25,2	19,2	0
Honduras	35,5	64,5	0	0
México	73,7	25,3	8,2	0
Nicaragua	73,7	22,1	4,2	
Panamá	52,4	47,6	0	
Paraguay	59,0	41,0	0	0
Perú	66,1	33,9	0	0
República Dominicana	77,2	22,8	0	0
Argentina	73,7	22,1	4,2	
Bolivia	52,4	22,1	4,2	

Fuente: Martínez *et al.* (2011).

La gestión municipal de los residuos (a través del personal municipal o de empresas municipales autónomas) representa el 50,6% de la prestación en la región para la recogida de residuos y el 52,8% para la disposición final. La excepción es Chile que ha concesionado la mayor parte del servicio de recogida de basura conservando bajo la administración municipal directa solo un 18% de los usuarios. En relación a la disposición final, El Salvador, Colombia y Chile son los que más han externalizado la gestión (más del 80%), mientras que en el extremo opuesto se sitúan (Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, República Dominicana, Uruguay) con más del 70% de gestión directa municipal. Para el barrido de calles, el 59,4% de la población recibe el servicio directamente de los municipios.

Se observa en general que la gestión municipal directa es utilizada principalmente en los municipios más pequeños, mientras que a medida que aumenta el tamaño del municipio también crece el porcentaje de prestación de los servicios a través de contrato de servicios. La participación privada ha ido adquiriendo mayor relevancia: la duración de los contratos oscila entre 5 a 7 años para la recogida y el transporte y 20 años para la disposición final. También aumenta la prestación vía microempresas, cooperativas y ONGs (3,3% en general, pero aumenta al 7,8% en ciudades grandes principalmente para la atención de barrios periféricos o marginales).

Un cambio importante observado en la organización del sector radica en el uso creciente de modalidades de gestión intermunicipales, a través de mancomunidades, con el objetivo de lograr mejores economías de escala y una mejor aplicación de las normas de regulación. Este tipo de asociaciones son especialmente importantes tanto para las grandes regiones metropolitanas, donde los municipios o distritos más urbanizados carecen de terrenos para el tratamiento y la disposición final (ej.: en 2009, 156 municipios compartían los rellenos sanitarios en Sao Paulo), como para pequeñas ciudades que no pueden

afrontar individualmente el coste de un relleno. A modo de ejemplo de gestión integrada regional de residuos: el Sistema Metropolitano de Procesamiento de DS de Monterrey (SIMEPRODESO) en México (4 millones de habitantes, 4 estaciones de transferencia, 14 rellenos sanitarios, planta de reciclaje y de generación de energía a través de biogás de 12MW), el consorcio VIRCH-Valdés en la provincia de Chubut, Argentina (200 mil habitantes, 2 plantas de separación y transferencia, un relleno sanitario regional con capacidad para 250 toneladas diarias)

También se constatan la introducción progresiva estrategias integradas des gestión de residuos a nivel municipal y de innovaciones tecnológicas. Entre las reformas más difundidas destacan: máquinas barredoras (0,17 vehículos/10.000 hab.), vehículos de recogida más modernos (una media de 1,3 vehículos por cada 10.000 habitantes, el 58% de los cuales con sistemas de compactación), procesos de separación automatizados, contenedores con sello verde, etc, sistemas de aprovechamiento energético de desechos, mayor fiscalización de las empresas contratistas y la mejora en cuanto a la frecuencia de recogida domiciliaria, periodicidad que ha aumentado considerablemente en los últimos años (recogida diaria para el 45% de la población, y entre 2 y 3 veces por semana para otro 53%)[54].

En relación a la recogida selectiva y el reciclaje, el sector informal juega en América Latina un papel importante. Se estima que existen un total de 8,57 recicladores informales por cada 10.000 habitantes en América Latina, lo que se traduce en poco más de 400.000 personas. Aunque se está avanzando en el apoyo a la formalización como parte del sistema de gestión municipal, este fenómeno es todavía muy incipiente en la región, se estima que solo un 19% de los trabajadores del sector informal de RSD se encuentran agrupados en organizaciones. La falta de un programa para incorporar al grupo informal al sistema formal es el motivo más usual de fracaso de los proyectos de cierre de vertederos a cielo abierto y apertura de rellenos sanitarios. Algunos municipios han desarrollado programas de apoyo a la organización y mejoramiento de la colaboración con el sector informal (formas innovadoras de asociación pública-comunitaria (ver cuadro 4.7).

Cuadro 4.7. **Experiencias destacadas innovadoras de integración del sector informal en la gestión de residuos**

Asociación de Recicladores de Bogotá, Colombia. Iniciativa emprendedora que reúne a más de 8.500 familias dedicadas al reciclaje de desechos, conformando variadas modalidades asociativas, promovidas por la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Sistema integrado de Gestión de Residuos Sólidos de Belo Horizonte, Brasil. La estrategia se inició en la década de 1990. Incluía tres aspectos: a) un modelo tecnológico basado en la gestión diferenciada y reciclado de residuos; b) modernización de la gestión de residuos y participación de los trabajadores, c) participación activa de la ciudadanía. En el marco de esta estrategia se promovió la organización del sector informal en cooperativas. En el 2003 las cooperativas de recolectores de basuras y los recolectores informales de escombros crearon el Foro de Residuos y Ciudadanía de Belo Horizonte que promueve su integración en la gestión de residuos.

[54] OPS (2005).

Programa Reciclando Vidas, Londrina, Brasil. Una demanda ciudadana específica llevó al Municipio de Londrina a modificar las bases de licitación del *servicio de recogida selectiva de RSD*, para acoger la demanda de los *catadores* organizados de querer competir con las empresas grandes y medianas. Para ello, los catadores convirtieron sus asociaciones en cooperativas, las que se adjudicaron varias zonas de recogida y la planta de separación, venta y distribución del material reciclado. Los resultados han beneficiado con empleo digno a los participantes y una alta capacidad de reciclaje a favor del desarrollo sostenible de la ciudad.

Ciudad Saludable, Grupo Ciudad Saludable, Perú: Esta empresa social promueve el desarrollo de microempresas con trabajadores/socios que recogen y tratan los residuos procedentes de 20 ciudades de Perú. Trabaja en coordinación con los gobiernos locales y el gobierno central, empresas, escuelas y vecinos. El modelo innovador de gestión integral de residuos, contribuye a la gestión social, económica y ambiental de más de un centenar de ciudades de Perú, promoviendo la inclusión social y económica de los recicladores, y la integración de los sectores público y privado en el diseño de políticas públicas, gestión del conocimiento y la innovación en el enfoque intercultural tecnología apropiada. En 2008 se creó una empresa social, *Perú Waste Innovation*, que proporciona a las soluciones ambientales integradas al mercado, competitiva y sostenible, con un alto componente de ingeniería y con un enfoque social.

Fuentes: Terraza & Sturzenegger (2010); FOMIN-BID-CGLU (2012); UN HABITAT (2010).

En suma, los gobiernos locales de América Latina han asumido el manejo de RSD como una función propia con importantes avances y a través de distintas modalidades: administración directa, externalización y asociativismo. El nivel central y/o estadual ha mejorado por su lado la planificación y la fiscalización, y en ocasiones, definen programas de inversión pública para modernizar los servicios de RSD, muchas veces con el apoyo de organismos internacionales (ver iniciativas del BID o del Banco Mundial en esta área). A nivel nacional, los ministerios de Salud y del Medio Ambiente, aseguran el rol de regulación de los servicios de RSD[55].

A pesar de los avances, los municipios de la región se enfrentan a la falta de recursos, de capacitación del personal, o simplemente a la falta de planes o inviabilidad técnica. Es necesario mejorar la planificación integral del sector, así como la inversión, avanzar en la recogida selectiva y reciclaje, integrar a los trabajadores informales de la basura en su gestión. La información disponible sobre el sector para la elaboración de política y planes de residuos sigue siendo escasa, dispersa, e incompleta, lo que se refleja en la escasez de datos fiables sobre cobertura y calidad, rendimientos, infraestructura y equipamiento, inversiones y fuentes de financiamiento, no solo a nivel local sino también a nivel nacional[56].

Gestión de Transporte Urbano

En términos generales la oferta de transporte urbano en América Latina se divide en varios segmentos, uno formal asumido por algunos grandes operadores (públicos o pri-

[55] Penido, (2006), p. 18.
[56] Penido (2006); Martínez *et al.* (2011).

vados, ver tabla 4.5); otro más artesanal que cubre una gran parte del transporte público urbano, constituido por unidades de pequeña y mediana capacidad que están en manos de un gran número de pequeños operadores privados y que se confunde con un sector informal[57].

Existen varias empresas públicas de autobús: el Metrobús de Caracas, Sistema de Transporte Eléctrico (STE) y Red de Transporte de Pasajeros (RTP) en de la Ciudad de México, la empresa pública Carris de la ciudad de Porto Alegre. En el caso de los seis sistemas de metros (que sirven a la parte mayor de la demanda sobre rieles), varias son operadas por el sector público (Caracas, México, Santiago), o por capital mixto (São Paulo) y otras han sido privatizadas (Buenos Aires y Río de Janeiro). Todos los sistemas de ferrocarriles urbanos (a excepción de Buenos Aires y Río de Janeiro) son operados por el sector público.

Tabla 4.5. **Características institucionales de los servicios de autobuses en ciudades destacadas de América Latina (2011)**

Áreas metropolitanas	*Clase de organización*	*Empresas*	*Propiedad de vehículos*	*Instrumento legal*
Belo Horizonte	Empresa privada	47	Privada	Concesión
Bogotá	Empresa privada	52	Privada	Habilitación
Buenos Aires	Empresa privada/cooperativa	231	Privada	Permiso
Caracas	Privada y pública (metrobús)	18	Privada y pública	Permiso
Ciudad de México .	Autónomo/privada y pública (*trolley*)	9	Privada y pública	Concesión
Curitiba	Empresa privada	22	Privada	Permiso
Guadalajara	Privada/pública (*trolley*)	-	Privada y pública	Concesión
León	Empresa privada	13	Privada	Concesión
Lima	Empresa privada	-	Privada	Concesión
Montevideo	Empresa privada	5	Privada	Permiso
Porto Alegre	Privada/ pública (*Carris*)	15	Privada y pública	Permiso
Río de Janeiro	Empresa privada	49/136	Privada	Permiso
San José	Cooperativa/autónomo	39	Privada	Concesión
Santiago	Empresa privada	6	Privada	Concesión
São Paulo	Empresa privada	25	Privada	Concesión y permiso

Fuente: tabla extraída de (CAF, 2011: 284).

La mayoría de las grandes ciudades autorizan los servicios a través de concesiones que generalmente no son el resultado de procesos de licitación, o a través de «permisos», que son instrumentos legales menos fuertes. En muchos de los casos estudiados existe una reglamentación para las rutas y los vehículos, pero esta no incide mucho sobre la frecuencia de los servicios. En el caso de los vehículos de menor capacidad que prestan

[57] CAF, (2011), p. 306.

servicio de transporte colectivo son en su totalidad privados y su reglamentación es débil. A nivel del sector informal cabe mencionar el desarrollo de triciclos motorizados (Bogotá, Lima y Guayaquil) o el transporte en moto (en Colombia, Brasil y Centroamérica y el Caribe).

Los sistemas institucionales que deberían asegurar la gestión integrada del transporte son aún débiles. Muchas ciudades carecen de instrumentos de planificación adecuados o los planes existentes no han podido ejecutarse. Las autoridades responsables no logran coordinarse de forma adecuada. Transantiago fue construido sin la participación de los 38 alcaldes que conforman el área metropolitana. En Buenos Aires la responsabilidad del transporte está compartida entre autoridades nacionales y del gobierno autónomo de la ciudad, pero las municipalidades de la periferia (18) no juegan ningún rol. Muchas veces, para impulsar un nuevo proyecto, se crean nuevas entidades que se superponen a las anteriores sin coordinarse entre sí. Aunque en las áreas metropolitanas se identifica una voluntad, casi general, de que se organicen formas eficaces de coordinación institucional esta no se alcanza[58].

Financiamiento y tarifas

La prestación de servicios básicos locales en América Latina ha sido acompañada durante las últimas décadas por un esfuerzo de inversión en servicios básicos. Ello resulta de la aplicación de políticas gubernamentales en programas de agua potable, electrificación rural, provisión de alcantarillado y saneamiento, o transporte, que contribuyen a mejorar el acceso, así como de iniciativas promovidas por organismos de financiamiento internacional[59]. Destacan también las políticas sociales impulsadas por algunos países de la región (ej.: Brasil) que se apoyan en los gobiernos locales para focalizar las políticas de reducción de la pobreza y de subvenciones para acceder a los servicios[60]. Este aumento de recursos ha incidido en la mejora de los niveles de acceso y en la calidad de los servicios aunque, como se verá a continuación el financiamiento es aún limitado frente a la demanda existente.

También se observa un avance en el financiamiento de los servicios básicos a través del cobro directo a los usuarios, aunque ello implique distintos mecanismos de subsidios. Pero las transferencias desde el gobierno central o gobiernos intermedios siguen siendo el mecanismo de mayor envergadura para el mejoramiento y extensión de los servicios.

---

[58] Figueroa (2012); CAF (2010).

[59] El promedio de préstamos aprobado por las principales instituciones de financiamiento (BID, BM, CAF) en la región ha aumentado considerablemente en los últimos años, alcanzando 2.047 millones de USD entre 2006 y 2012. Estos financiamientos se canalizan a través de los gobiernos nacionales. Son escasos los ejemplos de financiamiento directo a los municipios (créditos sub-soberanos). A nivel de cooperación técnica también intervienen diversas agencias de Naciones Unidas y agencias de cooperación bilaterales, como por ejemplo OPS/OMS, UNICEF, JICA, GTZ y AECI.

[60] Se puede mencionar a modo de ejemplos, el programa «Bolsa familia» en Brasil o el desarrollo del *Sistema de Protección Social Chile Solidario,* vigente desde el año 2002. La implementación del *Plan ÁNGEL* en Ciudad de México y otras iniciativas que benefician a la tercera edad, la juventud y el empleo de los sectores carenciados; así como los *programas sociales redistributivos* introducidos en Bogotá, Montevideo. Ver Paquette (2012) sobre la situación mexicana. Sobre el resto de los países de América Latina, ver FES (2012), revista que reúne un conjunto de artículos en torno del tema central *Menos desigualdades, ¿más justicia social?* Ver allí el artículo de Barrientos sobre el papel de los gobiernos locales en la implementación de programas redistribuidos de inversión social.

Los gobiernos locales han contribuido a este esfuerzo mejorando la movilización de sus propios recursos, o gestionando los recursos que reciben desde los niveles nacionales o sub-nacionales. Muchas veces estos recursos se ejecutan bajo alguna modalidad de fondos concursables para los gobiernos regionales o locales en sus respectivos territorios. Cabe destacar que algunos de estos mecanismos suscitan controversias sobre su manejo, ya que por su condicionalidad y a veces complejidad, pesan sobre la gestión local y restringen las posibilidades de decisión de las autoridades locales[61].

En todo caso, las acciones conjuntas entre distintos niveles gubernamentales son una modalidad de trabajo indispensable para avanzar hacia servicios básicos de acceso universal y de mayor calidad.

Financiamiento y tarifas de Agua y Saneamiento

Se estima que la inversión media anual en el sector durante los últimos años (2009-2011) ascendió al 0,11% del PIB (4.429 millones de USD), destinada principalmente a la ampliación de redes de distribución de agua y alcantarillado sanitario[62]. La inversión en plantas depuradoras también ha sido objeto de proyectos importantes pero aislados que no siempre responden a una visión integrada (el saneamiento del río Tieté en Sao Paulo; de las cuencas de los ríos Matanza-Riachuelo y Reconquista, en Buenos Aires; del río Bogotá; del valle de México a través de la planta depuradora de Atotonilco; de la Ciudad y Bahía de Panamá; y en Lima mediante la construcción de la planta Taboada y emisarios). Solo Chile tiene un programa nacional de inversiones para alcanzar una cobertura nacional de tratamiento de aguas negras en el año 2021[63].

La misma fuente considera que aunque importante, este esfuerzo es insuficiente para responder al crecimiento económico de la región. Estima que se necesitan, en el período 2010-2030, inversiones medias anuales de 12.500 millones de USD (el 0,3% del PIB agregado regional para el año 2010, un total de 250.000 millones de USD) para cerrar la brecha de infraestructura de agua potable, alcantarillado y drenaje pluvial en las ciudades latinoamericanas, incluyendo el mejoramiento de barrios marginales.

La mayoría de los países de la región financian las inversiones en base a una combinación de varias fuentes: subsidios fiscales (15 países) e ingresos por cobros a usuarios (6 países sobre 15 estudiados). En los casos de Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela) se movilizaron recursos de fondo de inversión nacionales (ej.: FISE, FINDETER) o de la banca (BNDS-CEF en Brasil). El financiamiento multilateral (BID, CAF, Banco Mundial) representó el 37% de la inversión del sector durante los últimos años.

En general los ingresos por venta de servicios cubren moderadamente los costes operativos. Según un estudio realizado en 2011 por las entidades reguladoras de la región (ADERASA) (en base a una muestra representativa de 10 países, el 30,7% de las empresas existentes y el 19,5% de la población): el promedio de las empresas logra ingresos algo superior a los costes operativos (1,48, siendo 1 el punto de equilibrio; en el 2004 el promedio

---

61 CGLU(2010).
62 CAF (2012).
63 CAF (2012), p. 24.

se situaba en el 1,68). Pero según la CAF, estos excedentes son insuficientes para garantizar la adecuada operación de los sistemas.

En cuanto al desempeño de las empresas del sector (según ese mismo estudio de ADERASA)[64], el 67% de las conexiones cuentan con medidores domiciliarios (micro-medición), aunque este porcentaje puede variar entre 20-30% en Argentina y más del 90% en Chile y Uruguay; el nivel de mora medio es del 15% (un promedio acumulado de casi 3 meses para las principales empresas, 16 para el resto).

Según esta misma fuente el precio medio del metro cúbico de agua potable y alcantarillado sanitario vendido es de 0,43 USD, con extremos de 0,11 USD y 5,09 USD. Los mecanismos de fijación de tarifas están fuertemente determinados por políticas nacionales: las decisiones de los entes reguladores (Chile, Colombia, y Perú, que contemplan subsidios cruzados y estratos tarifarios por población), por procedimientos administrativos de recuperación de costos (Uruguay), por la continuidad de viejos sistemas basados también en costos, actualizados por inflación (Brasil), o la combinación de estos sistemas. En Chile, los municipios identifican a los beneficiarios y gestionan las prestaciones de susidios; mientras que los municipios en Colombia clasifican los inmuebles que pueden beneficiarse de los subsidios cruzados. En el caso de México, las tarifas deben ser aprobadas cada año por los órganos deliberantes de cada estado. Usualmente son las empresas prestatarias las que solicitan el aval de niveles superiores del Estado para modificar tarifas. En términos generales, predomina la práctica de un ajuste anual en función de la inflación del período anterior. En este contexto, llama la atención el caso de Panamá, donde la tarifa del servicio de agua potable permanece congelada desde el año 1982[65].

Existen entonces dificultades para financiar un sistema de agua potable y saneamiento de calidad con precios acordes a la capacidad de pago de las personas. Los factores que dificultan principalmente el autofinanciamiento son: «…(i) la escasa capacidad y cultura de pago de la población, aunadas a la ausencia de sistemas efectivos de subsidios para grupos de bajos ingresos; y (ii) altos costes de prestación, muchas veces debido a ineficiencia empresarial, así como elevados costes laborales y endeudamiento»[66].

En materia de sistemas de subsidios a la población, debe decirse que por fuera de los modelos más consolidados de subsidios a los sectores carenciados (Chile), en la mayoría de los países operan subsidios cruzados muy variados. Coexisten también subsidios directos de fuente fiscal (Ecuador, originados en el servicio de telefonía, y El Salvador, provenientes de la distribución eléctrica). En relación a los subsidios que existen en la región, en algunos casos estos subsidios se brindan de manera focalizada (Chile), en otros las subvención es generalizada (Argentina, Bolivia), o manejados con criterios específicos (muchas veces de carácter político). También se señala como una barrera para la ampliación de las conexiones domiciliarias, el costo que tiene para las familias pobres sufragar ese gasto[67]. Con el apoyo sistemático del BID, la UNICEF y la OMS, se han establecido nuevos mecanismos y subsidios para que una gran proporción de la población carenciada tenga acceso seguro y continuo a estos servicios.

---

64 *http://www.aderasa.org/index.php/es/grupos-de-trabajo/benchmarking.*
65 CAF (2012), p. 25.
66 Jouravlev (2004), p. 53.
67 CAF (2012), p. 23.

Cuadro 4.8. **Bogotá: tarifas de Agua que excluyen a los sectores más carenciados**

«Respecto de las tarifas de agua y saneamiento de América Latina, se debe tener presente que en 2005, el consumo típico de 20 metros cúbicos de agua mensuales tenía un coste promedio que ascendía a 11 dólares (este precio podía variar entre 5 y 15 dólares). En este contexto Bogotá aparecía como la ciudad más cara, con precios 5 veces más altos que los de Arequipa o La Paz.

De acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), para garantizar el derecho al agua, el coste de las instalaciones y el servicio no debería exceder el 3% de los ingresos del hogar. En 2005, el pago por agua representaba para un hogar pobre bogotano (los dos primeros quintiles de población) cerca del 14% de su ingreso si no tenía acceso a tarifa social y superaba el 8% para quien la tenía. Dentro del contexto regional, este caso resalta por sus contradicciones, pues ofrece una cobertura prácticamente universal con altos estándares de calidad de agua potable, pero a precios proporcionalmente muy elevados para la población más pobre».

Fuente: ONU HABITAT (2012), p. 87.

Financiamiento y tarifas de Residuos Sólidos Domiciliarios[68]

El aspecto más preocupante es la insuficiente recuperación de costes. Se estima que la actual recuperación media de costes asciende al 51,6%, observándose una leve mejora respecto a períodos anteriores, aunque aún no garantiza la sostenibilidad financiera de los servicios. Al mismo tiempo se observa un incremento del coste medio de la tonelada de residuos sólidos recogida, transferida y dispuesta (cercano al 42%, al pasar de 47 USD /ton a casi 67 USD /ton). Pero el coste por tonelada puede variar entre 10-12 USD en Paraguay y Honduras a 70-86 USD en Brasil y Argentina. El aumento del coste unitario por tonelada se atribuye a la inversión en nuevas tecnologías, al alza de precios de combustible y a otros insumos (y también a la fluctuación de las monedas respecto al dólar).

La recuperación insuficiente de los costes y la falta de gestión basada en un sistema adecuado de contabilidad de costes, identificando claramente los ingresos y gastos de este servicio, son los obstáculos más críticos para alcanzar la auto-sostenibilidad del sector. Dada la insuficiente recaudación, los subsidios al servicio ascienden a casi el 49% de los gastos reales en el 2010 (eran del 53% en el 2002) y se reparten inequitativamente entre pobres y ricos. Para corregir esto son necesarias estrategias de subsidios cruzados o subsidios directos como en el caso del sistema tarifario usado en Colombia. En este país las tarifas del servicio están reguladas por la Comisión Nacional de Regulación de Agua Potable y Saneamiento (CRA) que fija un techo, que cada municipio adapta en función de otras variables (estrato socio-económico y tipo de usuario). Las tarifas de los sectores más pobres están subsidiadas (a través del Sistema General de Participaciones y transferencias de departamentos y municipios a los operadores). Pero algunas ciudades logran equilibrar el servicio. Un ejemplo de esto es la ciudad de Cuenca en Ecuador que desde

[68] Para desarrollar esta sección se consultó: Martínez *et al.* (2011).

2001 ha reglamentado sus tarifas cubriendo los gastos de operación y mantenimiento de la empresa pública municipal a cargo del servicio (EMAC-EP).

La forma de cobranza preferida en la región es a través del impuesto predial (un 60,4% de los municipios lo utilizan). Un 13,7% de los municipios la realiza a través del servicio de agua potable y alcantarillado, mientras que el 18% prefieren enviar una cuenta periódica al usuario y solo un 7,9% envían la factura junto con la de electricidad, a pesar de ser este último método el que posee el índice de cobranza más alto de las cuatro opciones estudiadas. El 81,2% de los municipios realizan ellos mismos la facturación y cobranza de los servicios.

En suma, aunque se observa una tendencia al mejoramiento del financiamiento de la gestión de residuos en la región, en general el servicio opera con subsidios debido a la ausencia de mecanismos adecuados para el cálculo de costes y de tarifas (con algunas excepciones, Colombia, Chile) y a las insuficiencias en la facturación y cobro. La incapacidad de los municipios de alcanzar la sostenibilidad financiera de los servicios obstaculiza el desarrollo del sector.

Financiamiento y tarifas de Transporte Urbano[69]

El total de gastos operacionales en el transporte motorizado ascendía en el año 2011 a 82.000 millones de USD anuales. La mayor parte (63.600 millones de USD, es decir, el 78%) corresponde al transporte individual. Las áreas metropolitanas con gastos más altos son México, São Paulo y Buenos Aires, mientras que las áreas metropolitanas con gastos menores son León y Montevideo

Contrariamente a las ciudades europeas, en las ciudades latinoamericanas analizadas en el estudio de la CAF (2011) se presentan pocos casos de subsidios para el transporte colectivo. La mayoría vinculados a los ferrocarriles y metros (60%) en cinco sistemas (Belo Horizonte, Buenos Aires, México, Porto Alegre y São Paulo). Pero también existen sistemas de autobuses subsidiados (el 18,1% de la recaudación y el 15% del coste total) en el caso de cuatro ciudades (Buenos Aires, Montevideo, Santiago y São Paulo). Los sistemas de autobuses de Buenos Aires y São Paulo reciben subsidios en todos los servicios ofrecidos. El más grande es el de Buenos Aires donde el subsidio alcanza casi el 180% del total de la recaudación. En São Paulo, los subsidios totales corresponden a cerca del 17,5% de la recaudación total.

En la casi totalidad de los países las tarifas de transporte están reguladas por el Estado o los municipios. Apenas existen dos casos en que la definición de la tarifa es libre (combis de Buenos Aires y todos los servicios de la ciudad de Lima). En la mayoría de los servicios de transporte colectivo existen además tarifas especiales para sectores particulares de la población (estudiantes, jubilados y, por último, para las personas con movilidad reducida).

Los diferenciales de aportación de la tarifa son bastante variables. Así, por ejemplo, mientras en Santiago de Chile la tarifa del *Metro* es de 1,2 USD en Ciudad de México alcanza 0,3 USD.

---

[69] La información de esta sección se extrajo de CAF (2011).

Cuadro 4.9. **Gasto personal involucrado en movilidad urbana**

El precio del transporte colectivo ha sido estimado a través de la comparación del monto necesario para comprar 50 pasajes por mes con el salario mínimo oficial y también con el salario promedio estimado para las áreas metropolitanas. La variación del peso de 50 tarifas de autobús entre las áreas analizadas es grande y varía de un mínimo del 3,2% en San José hasta un 25-30% en las ciudades de Brasil (pero el 40% de los usuarios reciben el vale-transporte del empleador, lo que reduce el gasto a cerca del 12%) con valores intermedios en Montevideo (20,8%), Santiago (13%) y Bogotá (10,8%)».

Fuente: CAF (2011), p. 299.

El alto coste del transporte público en la mayoría de las ciudades afecta en particular a los sectores de población más pobre. Esto sumado a los déficits de acceso que se señalaron más arriba para los que viven en barrios periféricos, explican la tensión que se observa en muchos países latinoamericanos alrededor del transporte público (cf: manifestaciones en Brasil contra el aumento de las tarifas de transporte en junio de 2013).

4.5. NECESIDADES DE LA POBLACIÓN: SOLIDARIDAD, DIALOGO SOCIAL Y PARTICIPACIÓN

La ciudadanía organizada, un actor crítico

Cuando se intenta analizar la vinculación de la ciudadanía con los prestadores de servicios, la primera respuesta es que la principal relación es la gestión de reclamos. Pero, como se explica a continuación, el enfoque sobre la participación de la ciudadanía en la gestión de servicios tiene en América Latina una trayectoria con mayor recorrido e incidencia.

Para recibir y responder a las demandas ciudadanas muchos municipios y empresas prestatarias de la región han desarrollado mecanismos de reacción rápida. Algunas de ellas son muy innovadoras apoyándose en nuevas tecnologías para mejorar la transparencia y la velocidad de respuesta. También la sociedad civil ha desarrollado mecanismos innovadores a través de organizaciones de consumidores u ONGs especializadas en la gestión de denuncias.

Existe además en muchos países, tanto a nivel nacional como local, agencias públicas interesadas en la defensa del consumidor (*ombudsman*; veedurías, oficinas del prestador y del regulador), que muchas veces actúan en forma simultánea con las organizaciones de la sociedad civil. La idea del *defensor ciudadano local* se ha ido afianzando, como por ejemplo, en municipios de Buenos Aires, México DF, Montevideo, Sao Paulo y otras ciudades del Brasil y Bolivia.

Además es reconocida en América Latina una tradición de organizaciones y movilizaciones barriales, especialmente en barrios carenciados, para intervenir frente a las carencias que se acumulan en los servicios públicos. En décadas anteriores, las luchas poblacionales estaban centradas en la obtención de vivienda. Hoy estas acciones se han ampliado a la provisión de equipamiento barrial, el funcionamiento adecuado de los ser-

vicios básicos, el acceso a una educación y salud de calidad, la solución de problemas medioambientales y la mejora de la seguridad.

Otras formas de participación similares se apoyan en las experiencias de grupos específicos de la población que participan en la prestación directa de servicios bajo modalidad de microempresas, cooperativas o dentro del sector informal. En algunos países y municipios se promueve la participación de estos sectores en la gestión del sector para mejorar la coordinación y complementar el servicio. Una de las experiencias más destacadas ya fue mencionada: las organizaciones de recicladores cuya inclusión se promueve a través de programas municipales de recogida selectiva. Varios países en América Latina (Brasil, Chile, Colombia, Perú) han avanzado en la definición de marcos normativo que les reconoce la capacidad de asumir compromisos legales e institucionales. Desde la década del 90, las asociaciones de recicladores de la región crearon sus propias organizaciones. Por ejemplo, la Red Latinoamericana de Recicladores que reagrupa actualmente a más de quince países[70].

La región ha avanzado además en la regulación legal de la participación ciudadana en el tema de servicios, instituyendo mecanismos sistemáticos de consulta y control cuasi vinculantes acerca de la gestión y las decisiones referidas a los servicios. Por ejemplo en Colombia, la legislación (Ley, nacional núm. 142, del usuario de servicios públicos domiciliarios) prevé la participación de representantes de la sociedad civil a través de un «vocal de control» en el consejo directivo de las empresas prestatarias de servicios, cuyo número depende del número de habitantes beneficiarios. El vocal tiene potestad para ejercer control, participar en la discusión sobre las tarifas y la planeación del servicio. En Chile y Perú existen iniciativas similares, pero el papel de los representantes ciudadanos (vía asociaciones de consumidores o de consejos de usuarios locales) es únicamente consultivo. No se conocen evaluaciones sobre la implementación de estas leyes.

Los gobiernos locales han generado amplias y reconocidas experiencias de participación ciudadana que se apoya en esa tradición de organización popular. La participación se canaliza a través de diferentes mecanismos de consulta, vinculantes o no (cabildos abiertos, referéndums, etc.). Uno de los más reconocidos e innovadores en su momento, fue el presupuesto participativo iniciado a principios de la década del 90 en Porto Alegre y que se ha difundido a muchas ciudades de la región. En el caso de Porto Alegre con un recorrido de más de 20 años, los estudios indican que el proceso ha permitido integrar a grupos de población tradicionalmente excluidos del desarrollo de la ciudad y se ha traducido en un mejoramiento en la prestación de los servicios básicos. Por ejemplo, se considera que entre 1988 y 1999 el presupuesto participativo incidió en el aumento del volumen de basura recogida, la cantidad de alumbrado instalado en las calles y la cobertura del alcantarillado. El Banco Mundial (1999) también atribuye a este proceso la pavimentación de la mitad de las calles del municipio y la multiplicación por dos del número de estudiantes matriculados en las escuelas primarias y secundarias. Para integrar a nuevos sectores ciudadanos en la gestión de los servicios, Porto Alegre se plantea crear, en el marco de un proceso de descentralización interno del municipio, comités territoriales de gestión que jugarán un papel en fiscalizar o cogestionar servicios, incluso los contratos de externalización[71].

---

[70] *http://redrecicladores.net.*

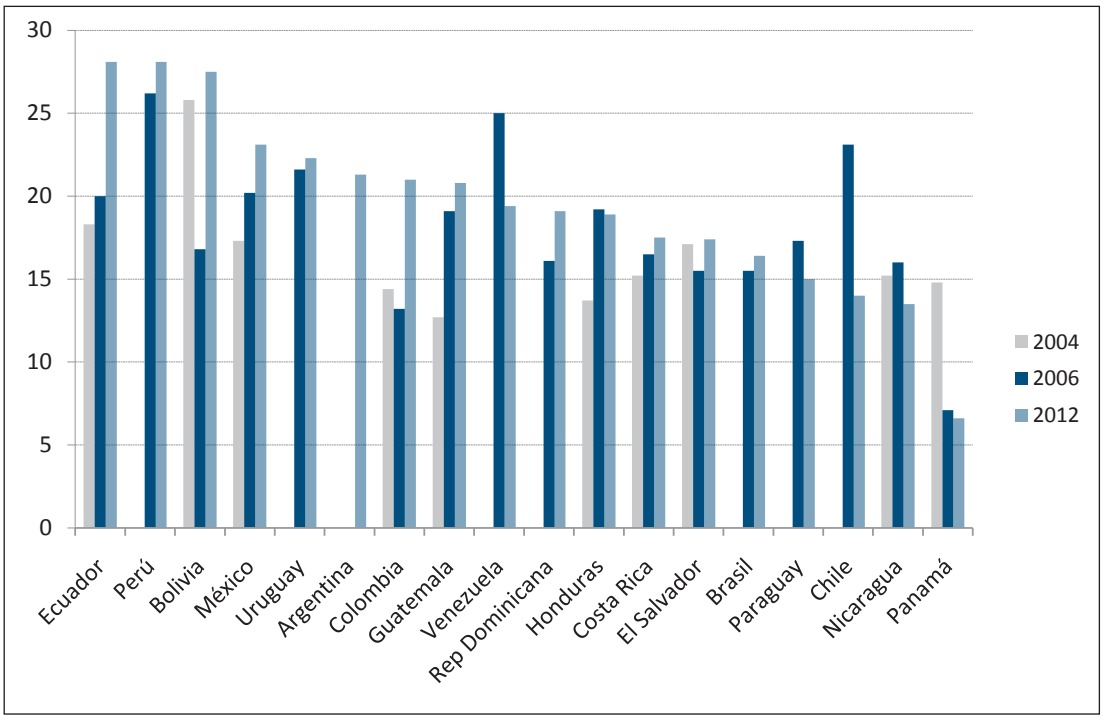
[71] Wagle y Shah (2003).

Pero los avances en la participación ciudadana son aún limitados. En muchos países faltan marcos legales adecuados o no se aplican. Además, salvo algunos países o ciudades donde se han desarrollado mecanismos de observación o monitoreo de los servicios públicos (ejemplo «Bogotá como vamos», servicio nacional de información de saneamiento de Brasil, etc), no es fácil acceder a la información para facilitar la participación, ya sea porque la información está dispersa o porque no se hace pública. Los gobiernos locales son los más aptos para recoger y difundir esta información sobre servicios básicos, tanto propios como de las empresas prestatarias, para impulsar una participación efectiva, permanente y constructiva. Además, esta información es indispensable para fines de planificación de las políticas locales y nacionales.

Seguridad Ciudadana, el servicio más demandado

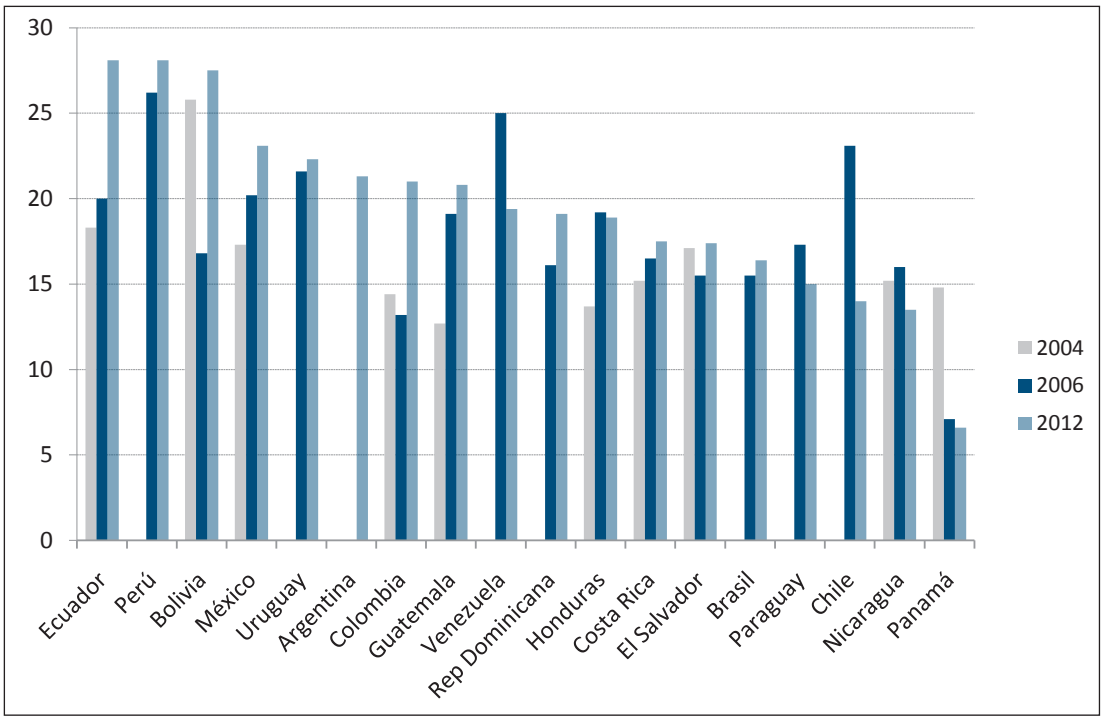
En la última década, el tema de la violencia e inseguridad ciudadana se ha instalado como una preocupación generalizada en la población, en especial en las grandes ciudades de la región. Los gobiernos nacionales se han visto enfrentados como nunca antes a esta compleja situación, que puede llegar, en ocasiones, a afectar su propia gobernabilidad y la de las entidades sub-nacionales. Los siguientes gráficos (4.5 y 4.6) describen la compleja situación de victimización ciudadana y las tasas de homicidios en diferentes países.

Gráfico 4.5. **Seguridad Ciudadana en América Latina –% de personas víctimas de crímenes 2004, 2006, 2012–**



Fuente: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana CESC del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile con datos de LAPOP (Latin American Public opinion Project) Universidad de Vanderbit· Santiago 2013.

Gráfico 4.6. **Tasas de homicidio por cada 100.000 habitantes en América Latina y el Caribe**



Fuente: http://www.altus.org.

De modo que la principal demanda generalizada de una parte importante de la población es *por una mayor seguridad ciudadana.* Esta demanda no se refiere únicamente al crimen organizado; también compromete a la *violencia e inseguridad cotidiana* en los barrios, marcada por los asaltos, robos y atracos realizados y sobre todo por una *sensación de inseguridad* generalizada. Indicadores de lo anterior son el índice de victimización y el de denuncias realizadas en la policía, que están presentes en la agenda pública de todos los países[72]. Los gobiernos locales se ven enfrentados a responder con su acción a las expresiones de violencia cotidiana, como muestran recientes trabajos en Centro América y El Caribe. El cuadro 4.10 describe este problema.

Cuadro 4.10. **México D.F. «Por tu familia, desarme voluntario»**

El gobierno de la Ciudad de México ha diseñado su programa de desarme voluntario, en diciembre de 2012, mediante un canje de las armas de fuego por ayudas económicas y enseres domésticos. Mediante un mecanismo voluntario y anónimo, y con la cooperación de las Iglesias, el programa ha tenido notable impacto. En tres meses se han recuperado más de 4.000 armas. Se ha ido construyendo una cultura de paz entre los ciudadanos, la consigna del programa es: «Por tu familia: desarme voluntario».

Fuente: http://www.consejociudadanodf.org.mx/.

[72] Beliz (2012).

Los problemas de violencia cotidiana son mayores debido al aumento de la marginalidad urbana y el desempleo (especialmente juvenil). Los índices de inseguridad aumentan frente a importantes indicadores de deserción escolar, barrios desestructurados o equipamiento privado y comunitario degradado (sitios eriazos, plazas, áreas verdes y espacios públicos abandonados). Adicionalmente, cuando la (o las) policía(s) no logran acceder a determinados territorios o sus miembros son apreciados como *sospechosos,* la percepción ciudadana acentúa su pesimismo, al punto de pasar a considerar a la policía *parte del problema y no de la solución*. Las *maras* salvadoreñas, las pandillas centroamericanas, la violencia en ciudades de Venezuela, los recurrentes asesinatos y crímenes en México, Brasil y Colombia, y los permanentes hechos de violencia existentes en el resto de la Región, son realidades que alimentan el clima de inseguridad y demandan nuevas estrategias, programas y proyectos significativos para afrontarla.

Los gobiernos locales no pueden desentenderse de este *enorme y creciente problema*. Las recientes elecciones municipales realizadas en México, Brasil y Chile muestran nítidamente que la demanda ciudadana por seguridad es una prioridad, superando los requerimientos de empleo, vivienda, salud, educación, pobreza, servicios y ordenamiento urbano, que tradicionalmente fueron las materias *municipales* más demandadas. Otro tanto se manifiesta con la medición periódica denominada *Latinobarómetro*, que en los últimos años ha sido recogido de manera creciente en los informes económicos anuales de la CEPAL[73].

Los gobiernos locales deben afrontar estos graves problemas en estrecha coordinación con los entes gubernamentales superiores (estadual y/o central), lo que implica establecer una colaboración estrecha tanto en programas de rehabilitación y reinserción, como con el sistema escolar y particularmente, los vínculos entre las comunidades y las policías[74]. Asimismo, se requiere un tipo de práctica institucional que muestre decisión política estratégica, valoración del rol de las comunidades barriales y ciudadanas, y el perfeccionamiento y depuración de las policías, incluidos sus procedimientos y normativas.

Se requiere, como en el caso de Canoas en Brasil[75], de un esquema que incorpore esfuerzo de inteligencia e información, aproximación comunitaria de la Policía y un completo programa de inclusión social en equipamiento, habitación, desarrollo urbano, deportes y cultura.

Es el gobierno local como entidad pública institucional *más cercana a la población* y a sus organizaciones, lo que le confiere –de hecho– un rol de *puente* entre las policías y la comunidad. Existen experiencias, cada vez más habituales, donde la presencia municipal activa ha permitido establecer una relación adecuada y horizontal de los ciudadanos con la policía. La propia organización comunitaria se ha instalado como un antídoto de primer orden frente a la delincuencia y la inseguridad. La ciudadanía organizada es el punto de partida para una acción eficiente de alerta, denuncia e información. Son varios los casos en los que, a mayor grado de organización de la gente, mayor nivel de seguridad y *sensación de seguridad*, especialmente cuando ha ido acompañada de una policía proba,

---

[73] *http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp.*

[74] Dammert (2012).

[75] CANOAS, prefecto Jairo jorge Da Silva, Encuentro Mercociudades, Montevideo, 27 de mayo 2013 (no publicado).

profesionalizada y abierta a aceptar una acción colaborativa de parte de las organizaciones comunitarias (ver cuadro 4.11).

Cuadro 4.11. **Seguridad ciudadana en Santa Tecla, El Salvador**

Considerado en 2005 como uno de los Municipios más violentos de El Salvador, la Alcaldía Municipal ha logrado avances notables en los índices de seguridad ciudadana. Se diseñó una estrategia que sensibiliza y organiza a las comunidades en el respeto, la tolerancia y la solidaridad. Le fortalecieron las atribuciones jurídicas municipales y se mejoró la coordinación con instituciones nacionales y policiales. Los Comités Ciudadanos de Seguridad son reconocidos en el trabajo preventivo, el control de armas, el alcohol. A los siete años de iniciado, Santa Tecla tiene los mejores estándares de seguridad ciudadana del país.

Fuente: CGLU BID/FOMIN (2012).

Cuadro 4.12. **Iniciativas municipales para afrontar la (In) seguridad ciudadana**

Mejoramiento del Servicio de Serenazgo Municipal de la Municipalidad Distrital de Víctor Largo Herrera, Perú. El serenazgo (patrullaje) municipal de los espacios públicos se vio reforzado por una intervención en logística, tecnología, capacitación y acciones colaborativas con las juntas de vecinos en materia de prevención y alarma, con notables resultados en el incremento de las atenciones demandadas por la comunidad (Castro, 2010).

Policía Comunitaria en La Paz, Bolivia. Policía complementaria a la policía estatal, cuyo accionar ha permitido ampliar la protección de las personas, cautelar las libertades individuales y salvaguardar los derechos humanos de la población.

Fuente: CGLI BID/FOMIN (2012); Castro (2010); British Council (2007) y Embajada Británica (2011).

4.6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

El examen sobre la responsabilidad de los gobiernos locales y entidades sub-nacionales en la prestación de servicios básicos locales, permite percibir una realidad heterogénea en la región. Se constata por un lado la existencia de poderosos municipios en ciudades grandes y algunas intermedias que asumen un protagonismo innegable en estas materias, dotadas de creciente capacidad técnica y de recursos para intervenir con cierto impacto en los diferentes sectores y, más aún, desarrollar una institucionalidad propia líder en la prestación de servicios básicos (ej.: EPM de Medellín). Con ese fin muchos de ellos han tejido diferentes modalidades de colaboración con el sector privado y comunitario, ya sea por la vía de contratos de servicios, de empresas mixtas u otras formas de asociación.

Fuera de estos municipios más avanzados, la mayoría de los municipios de la región se encuentran aún en condiciones más débiles en cuanto a recursos financieros y capacidad de gestión. Los servicios en estos municipios presentan por lo general indicadores de calidad y de cobertura más bajos, una gestión más dependiente de afinidades políticas y de transferencias de otros niveles de gobierno, así como dificultades para aplicar las regulaciones del sector[76]. Como se señala en esa misma fuente, la descentralización de la prestación de los servicios requeriría de fuertes incentivos que deberían ser impulsados desde los gobiernos centrales.

La situación de los numerosos municipios rurales de América Latina es aún más difícil. Estos municipios afrontan serias dificultades para satisfacer las necesidades de poblaciones menos numerosas y dispersas. En algunas zonas, deben hacer frente a graves problemas de pobreza e indigencia, sobre todo aquellos situados en regiones periféricas o dependientes de comunidades étnicas tradicionalmente marginadas. A pesar de ello, muchos desarrollan programas innovadores de agua potable y electrificación rural, donde las comunidades instalan sistemas autónomos de provisión del servicio, mediante el apoyo de programas públicos focalizados y/o que cuentan con el apoyo de la cooperación internacional. El liderazgo de la autoridad descansa, las más de las veces, en Alcaldes con fuerte arraigo en la comunidad local que suelen tener un reconocimiento ciudadano y «*son*» el Estado para las poblaciones a las que representan y sirven.

Pese a las dificultades y condiciones muchas veces complejas, se identificaron a lo largo del Informe sobre América Latina significativos ejemplos de buena gestión local, que se explican por una combinación virtuosa entre liderazgo local, gestión ciudadana, innovación y emprendimientos asociativos con privados u otras entidades públicas. También muchos municipios lograron avances importantes apoyándose en la participación ciudadana, para desarrollar políticas sociales más atentas a la inclusión de las familias carenciadas e integrar a los sectores informales.

Un fenómeno novedoso, cuyo desarrollo parece ampliarse en los últimos años, es la creación de *mancomunidades o diferentes formas de asociaciones municipales* para optimizar la entrega del agua, la recogida y la disposición final de RSD además de generar economías de escala y aprovechar mejor las externalidades. Estas formas de cooperación horizontal merecerían ser impulsadas con incentivos legales y financieros ya que pueden representar una solución mayor a la fragmentación municipal[77].

En contraste con este fenómeno, y con ciertas excepciones (Lima, Quito, Bogotá, San José de Costa Rica o algunas aglomeraciones intermedias como Monterrey), la coordinación y la cooperación a nivel de las grandes áreas metropolitanas para la planificación y gestión de los servicios sigue siendo débil o inexistente, salvo cuando existe una empresa de nivel estadual o nacional que asume la gestión del servicio (en particular en el sector del agua y saneamiento), pero que muchas veces trabaja sin consultar al gobierno local.

Dada la complejidad creciente de estos servicios, también se hacen necesarios mecanismos más adecuados para mejorar la coordinación y colaboración entre los diferentes niveles de gobiernos (nacional, intermedio y local) para optimizar recursos y capacida-

---

[76] CAF (2012), p. 20.

[77] For more on inter-municipal associations, see San Miguel de Tucumán (2012).

des, evitar solapamientos o vacíos institucionales y, en muchos casos, para impulsar políticas de apoyo para los gobiernos locales de menor tamaño y capacidad con el fin de que asuman progresivamente sus responsabilidades en mejores condiciones.

Globalmente, los gobiernos locales de la región directamente, en asociación con otros niveles de gobierno o con el sector privado y las comunidades, han sido actores importantes, cuando no decisivos, del mejoramiento de la cobertura de los servicios básicos. El informe refleja los avances en materia de acceso al agua potable y al alcantarillado – pero en menor medida al tratamiento de aguas residuales–, en la recogida de residuos sólidos y en la disposición final de residuos –siendo aún deficiente la recogida selectiva y el reciclaje–, y también se constata un esfuerzo de modernización de la gestión del transporte urbano colectivo, con iniciativas emblemáticas (el *Transmilenio*), que necesitan ser completadas con una visión más integral que incluya a las formas de transporte tradicionales.

Para profundizar en estos avances y superar su carácter muchas veces puntual, es necesario integrar las acciones dentro de planes más integrales de gestión sectorial –del agua, del saneamiento, de los residuos sólidos o del transporte–. Estos planes sectoriales deben estar articulados con planes estratégicos de desarrollo urbano y/o del territorio, que alienten la coordinación entre las diferentes instituciones y actores y, sobre todo, que fije un horizonte más ambicioso a largo plazo. Como se señaló más arriba, el porcentaje de gobiernos locales dotados de una planificación adecuada que integre las visiones sectoriales es aún limitado.

Esta carencia contribuye a que persistan, a pesar de las mejoras observadas, un acceso desigual a los servicios básicos. Muchas poblaciones en barrios periféricos pobres y de zonas marginadas, siguen teniendo dificultades de acceso, ya sea por la falta de cobertura, o por la baja calidad de los servicios, o por cuestiones de tarifas y falta de equidad. La imagen que brindan la entrega y gestión de servicios básicos en América Latina reafirma la visión de segmentación urbana mencionada en la introducción.

Así, mientras los barrios de clase media y media-alta cuentan con una buena provisión en materia de agua, gestión de desechos y energía y se desplazan en automóviles particulares en carreteras rápidas de pago, muchos barrios populares y sobre todo los barrios marginales –donde aún vive casi un tercio de la población latinoamericana–, padecen condiciones deficitarias en el acceso a los servicios básicos, lo cual constituye un freno mayor para su integración plena a la ciudad.

Esta problemática de la fractura social y espacial en las ciudades de la región tiene un impacto directo sobre la gobernanza de los servicios y sobre las modalidades colaboración con el gobierno nacional, el sector privado y las comunidades. Por una parte, debido a la proporción todavía elevada de pobreza, el acceso universal a los servicios no puede ser proyectado sino a través de adecuadas políticas sociales que incluyen el otorgamiento de importantes subsidios, cuya arquitectura en muchos países debe ser revisada para mejorar su equidad.

Además, como ya se señaló, las autoridades locales deben hacer frente al continuo crecimiento de las periferias urbanas (que recibirán más de 100 millones de habitantes durante la próxima década), así como al rezago acumulado en infraestructuras en barrios

marginales y a la necesidad de renovar y modernizar las redes de servicios urbanos en los centros históricos.

Aunque no ha sido profundizado en este Informe, debe considerarse finalmente en este cálculo el impacto creciente del cambio climático sobre los servicios básicos, no solo en relación a los problemas de abastecimiento de agua potable, ya mencionado rápidamente, sino también frente a la necesaria reducción de la vulnerabilidad de las infraestructuras ante el incremento de las incidencias climáticas (inundaciones y sequías resultantes de El Niño o de La Niña) o el impacto de las catástrofes naturales (en particular en México, Centroamérica y Caribe y la región Andina) con su correspondiente riesgo para la población, en particular los sectores más pobres.

Esto plantea a los gobiernos tanto locales como nacionales, la problemática compleja del financiamiento. Solo en el sector de agua y saneamiento, se citó más arriba que se requeriría una inversión anual de 12.500 millones de USD durante los próximos 15 años mientras que la inversión a fines de la década pasada se elevaba a 4.400 millones de USD. Para reducir estas brechas se requieren profundizar las políticas nacionales de inversión en estos sectores y recurrir probablemente al financiamiento público y privado nacional e internacional.

Pero también allí, el papel de los gobiernos locales es clave a diferentes niveles:

- en la impulsión de políticas sociales, la revisión y focalización de los subsidios para llegar a los sectores más vulnerables;
- mejorar la eficiencia de la gestión de los departamentos o empresas municipales de servicios básicos para reducir costos (ej: reducción de pérdidas, mejorar la productividad) adoptando modos de gestión y tecnologías más adaptadas);
- mejorar el cobro de servicios (ej: reducción de mora) y de la fiscalidad local para movilizar mayores recursos, velando por una mayor equidad;
- promover una colaboración más estrecha, no solo con el sector privado, sino con los pequeños prestadores de servicios y el sector informal.

El estudio citado de la CAF evalúa que una mejor productividad y un mejoramiento de la recaudación podrían aportar 5.800 millones de USD y 4.200 de USD la revisión de políticas de subsidios tan solo en el sector de agua y saneamiento[78]. Una política adecuada de fortalecimiento de la gestión local de los servicios, combinada con adecuados marcos regulatorios y una mejor colaboración entre los diferentes actores y niveles de gobierno, podría reducir la brecha señalada en casi un 80%.

El Informe sostiene que donde existe una política de descentralización adecuada, que permita progresivamente asumir a los gobiernos locales roles activos, su contribución es vital para afrontar y resolver problemas fundamentales de la población. Una gobernanza más eficiente requiere de políticas nacionales que favorezcan la inclusión social y comprometan crecientemente a los gobiernos locales, potenciando su rol en el desarrollo de sus comunidades. También requiere acoger una ciudadanía activa, liderazgos locales eficientes y probos y un sector emprendedor próximo a las necesidades de la sociedad.

---

[78] CAF (2011), pp. 44-45.

Habrá también que considerar que, en casos de servicios de alta complejidad, como en la Seguridad Ciudadana, los gobiernos locales deben aceptar asumir un rol importante, enfrentando con ello nuevas problemáticas emergentes desde las sociedades y sus organizaciones ciudadanas.

Las propuestas de políticas y acciones que surgen del análisis anterior implican en sus ejes fundamentales:

- Definiciones claves de política pública nacional para garantizar un acceso universal y de calidad a los servicios básicos;
- Adecuar los marcos legales y normativos para la provisión de servicios básicos y para favorecer la colaboración entre diferentes niveles de gobiernos y actores;
- Mejorar el financiamiento de los servicios básicos, así como las inversiones necesarias para responder a la demanda creciente de servicios que derivan de la continua expansión urbana;
- Avanzar en la mayor capacidad profesional y técnica de los gobiernos locales, dotándolos de fortaleza efectiva para desarrollar planes estratégicos que permitan priorizar, impulsar y monitorear con mayor eficiencia la prestación de servicios;
- Fortalecer el papel de la ciudadanía en el seguimiento y definición de políticas para mejorar la prestación de los servicios básicos, en particular para las poblaciones más pobres.

Recomendaciones

Políticas nacionales a favor del acceso a servicios básicos de calidad y focalizadas en los ciudadanos

Durante la última década, millones de familias en América Latina han salido de la pobreza gracias a políticas redistributivas que han mejorado las condiciones de vida y al acceso a servicios básicos. En Brasil y otras realidades se ha logrado combinar expansión económica y programas sociales focalizados, apoyándose en los municipios y en la acción comunitaria para alcanzar a los sectores de población más necesitados.

Sin embargo, persisten importantes desafíos en cobertura y calidad de servicios básicos que exigen:

- Reforzar los programas para mejorar el acceso y a calidad de los servicios básicos, focalizados en barrios pobres, tugurios y zonas rurales marginalizadas, apoyándose en la capacidad de los gobiernos locales y en las organizaciones ciudadanas. Los programas sociales redistributivos nacionales deben cogestionarse con el nivel municipal, que es un aliado esencial en la localización de políticas sociales.
- Promover políticas de integración urbana e inclusión social, que respondan también a los desafíos de seguridad ciudadana y la fragilidad ambiental, en el marco de la Agenda de Desarrollo Post-2015.
- Replicar creativamente programas y proyectos exitosos, por ejemplo en acciones de seguridad urbana, adecuándolos a cada realidad local y logrando mayor eficacia y efectividad en los proyectos.

Adecuar los marcos legales y normativos para la provisión de servicios básicos próximos a la ciudadanía y generar una mejor colaboración intergubernamental y con agentes privados

Tras tres décadas de complejos procesos de descentralización, es necesario avanzar decididamente en:

- Profundizar los procesos de descentralización, apoyándose en la proximidad para la gestión de servicios básicos y la capacidad de los gobiernos locales para promover el desarrollo en su territorio (principio de subsidiariedad).
- Revisar los marcos legales, para actualizar y simplificar las normas y reglamentos en la prestación de los servicios básicos. También revisar el papel de las instituciones o agencias nacionales de regulación con mayor apoyo técnico y roles protagónicos del nivel local.
- Mejorar la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para la prestación de servicios básicos asegurando una acción complementaria y eficiente, facilitando la gobernanza multinivel con pleno respeto de la autonomía local. Crear mecanismos paritarios para clarificar competencias, costos, financiamiento y resolución de controversias, como en la Comisión Nacional de Competencias en el Ecuador.
- Definir un marco legal preciso que facilite las alianzas público-públicas y público-privadas, con marcos institucionales que garanticen el interés público y la inclusión social. Diseñar unidades especializadas para apoyar a los gobiernos locales en el seguimiento, evaluación y modificación de los contratos de prestación de servicios.
- Promover la cooperación horizontal entre gobiernos locales (mancomunidades u asociaciones), con financiamientos propios, para obtener economías de escala y mayor eficiencia en la prestación de servicios.

Mejorar el financiamiento y las inversiones en la prestación de los servicios básicos

Para ampliar el acceso y la calidad de los servicios se requiere dotar a los gobiernos locales del financiamiento necesario y mejorar el acceso al endeudamiento, con acciones como:

- Aumentar los ingresos propios municipales con una fiscalidad local más dinámica, mayor autonomía en su gestión y un fortalecimiento de sus capacidades de recaudación para la cobertura de servicios. Facilitar complementariamente el acceso local al financiamiento nacional e internacional.
- Diseñar sistemas de transferencias no discrecionales para promover la prestación de servicios básicos, limitando las condicionalidades y asegurando un mínimo de infraestructuras o servicios básicos para cada territorio, promoviendo paralelamente el fortalecimiento de los ingresos locales y sistemas adecuados de rendición de cuentas.
- Promover el pago de los usuarios por los servicios públicos, fomentando la cultura de pago y mantenimiento de su operación.
- Fomentar la autonomía local en la definición de tarifas, que garanticen el acceso a los sectores más pobres, promoviendo subsidios cruzados desde sectores y barrios más aventajados.

– Crear mecanismos de financiamiento que sirvan de apalancamiento para mejorar el acceso al crédito y capitales para la inversión en servicios básicos, favoreciendo las alianzas público-privadas.

Avanzar en la mayor capacidad profesional y técnica de los gobiernos locales

Los gobiernos locales requieren desarrollar sus capacidades para mejorar la prestación de servicios básicos, en acciones como:

– Impulsar programas especializados para fortalecer a los gobiernos locales en su capacidad de prestación de servicios básicos: mejorar la eficiencia de la gestión municipal o de las empresas públicas de servicios aplicando sistemas modernos de administración y control, profesionalización del personal, etc.
– Mejorar el acceso a tecnologías y experiencias innovadoras para promover un uso más eficiente de los recursos para racionalizar el consumo de agua, mejorar la recogida y tratamiento de residuos, disminuir la contaminación ambiental y optimizar el consumo energético.
– Promover el intercambio de experiencias sobre modelos de gestión que reduzcan los riesgos de situaciones monopólicas y favorezcan una gestión dinámica, eficiente y eficaz de los servicios básicos. Monitorear la gestión de servicios con indicadores precisos y constante control ciudadano.
– Impulsar una utilización de mano de obra local –y el apoyo a sectores marginales– en la gestión de servicios, como en la recogida selectiva y el reciclaje de desechos, como ya lo están realizando muchas ciudades en la región. Promover un marco legal de gestión de servicios que favorezca la cooperación con los sectores comunitarios e informales.
– Desarrollar una planificación más integral de los servicios básicos en el marco de una planificación urbana estratégica, para que promueva la compactación urbana y la integración e inclusión socio-espacial de toda la población.
– Invitar a las asociaciones nacionales de municipios, en colaboración con instituciones nacionales o especializadas, a promover el intercambio de experiencias innovadoras entre gobiernos y empresas locales en diferentes áreas: mejoramiento de la gestión, planificación, uso de tecnologías adaptadas, etc
– Impulsar el desarrollo de sistemas de indicadores de servicios básicos que permitan mejorar el monitoreo del funcionamiento de los servicios locales ya sean públicos o privados por parte de las autoridades municipales y con participación ciudadana.

Participación y protagonismo social y ciudadano

Un mayor empoderamiento ciudadano requiere, al menos:

– Consolidar una legislación que fomente las organizaciones de la sociedad civil, favoreciendo su legalización y financiamiento público y contemplando consultas específicas, veeduría de servicios y una gestión ciudadana cotidiana.

- Facilitar y simplificar los reclamos de la ciudadanía, con respuestas oportunas y precisas mediante ventanillas únicas y la intervención de una defensoría ciudadana.
- Favorecer sistemas de monitoreo de la opinión ciudadana sobre la calidad de servicios, cogestionados por organizaciones comunitarias y de la sociedad civil.
- Promover experiencias que favorezcan la participación en presupuestos participativos, planificación participativa y referéndums.
- Contribuir a la lucha contra la corrupción mediante un sistema de denuncias fundadas por las organizaciones de la ciudadanía y resoluciones expeditas.

REFERENCIAS

Akhmouch, A. (2012), «Water Governance in Latin America and the Caribbean: A Multi-Level Approach», OECD Regional Development Working Papers, 2012/04, OECD Publishing.

AMUNIC-Nicaragua. Iniciativa La basura es un tesoro. Amunic, con el apoyo de FCM-Canadá. Accesible: *http://www.amunic.oGR/pp_fcm.html*, sin fecha.

Aspiazu, Daniel *et. al.* (2004). Las privatizaciones y la desnacionalización de América Latina. Buenos Aires, Argentina: Prometeo libros.

Beato, Paulina and Díaz, Javier (2003). La participación del sector privado en los servicios de agua y saneamiento en Cartagena de Indias, Colombia. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Departamento de desarrollo sostenible, Washington D.C. Consulta: *http://www.iadb.oGR/en/UPblications/UPblication-detail,7101.html?id=23529*. Consultado el 29 de julio de 2013

Beliz, Gustavo (2012). Gobernar la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: amenazas, desafíos y nudos estratégicos. *Documentos de Debate*. IBD-DP-215. BID. Washington, DC. Consultado el 29 de julio de 2013 en: *http://www.iadb.oGR/en/UPblications/UPblication-detail,7101.html?id=34827*.

British Council Documents (WEB) (2007). Taller Regional de Policía Comunitaria, La Paz, Bolivia. *Documento Memoria, 26 de febrero al 2 de marzo de 2007*. Consultado el 29 de julio de 2013 en: *http://www.britishcouncil.oGR/ES/colombia-gobernabilidad-policia-comunitaria-memoria-taller-policia-bolivia.pdf*.

British Embassy, La Paz (2011). Trabajando con Bolivia en Seguridad Ciudadana. La Paz, Bolivia.

CAF (Corporación Andina de Fomento) (2012). Agua potable y saneamiento en América Latina y el Caribe: Metas realistas y soluciones sostenibles; Propuestas para el 6º Foro Mundial del Agua. CAF, Caracas, Venezuela.

CAF (Corporación Andina de Fomento) (2010). Desarrollo local: hacia un nuevo protagonismo de ciudades y regiones. CAF. Caracas, Venezuela.

CAF (Corporación Andina de Fomento) (2011). Desarrollo Urbano y Movilidad en América Latina. CAF. Caracas, Venezuela.

Calcagno, Alberto; Mendiburo, Nora y Gaviño, Marcelo (2000). Informe sobre la gestión del agua en la República Argentina. *Agua para el siglo XXI para América del sur, de la vi-*

sión a la acción. CEPAL. Alianza Mundial sobre el Agua en Sudamérica - Global Water Partnership South America.

Carrigan, Aileen y Hidalgo, Darío (2010). Modernizing Public Transportation: Lessons learned from major bus improvements in Latin America and Asia, World Resources Institute (2010). Consultado el 29 de julio de 2013 en: *http://www.wri.oGR/UPblication/modernizing_UPblic_transportation.*

Carrión, Fernando y Núñez-Vega, Jorge. La Inseguridad en la ciudad: hacia una comprensión de la producción social del miedo. *Revista EURE, 97(22),* diciembre de 2006, Santiago de Chile.

Castro, José Esteban (2007). La privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina. *Revista Nueva Sociedad, 207, enero-febrero*. Caracas, Venezuela.

Castro, J. (2010). Perfil de Inversión Pública: Mejoramiento del Servicio de Serenazgo Municipal de la Municipalidad Distrital de Víctor Larco Herrera. In Costa, G., Romero, C. 2010. *Los Serenazgos en Lima, ¿Le ganan las calles a la Policía?* Lima, Perú: Editorial Ciudad Nuestra.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012). Social Panorama of Latin America (2011). *United Nations Publication, marzo de 2012*. LC/G. 2514-P, Santiago, Chile.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012). Social Panorama of Latin America (2011). *United Nations Publication, marzo de 2012*. LC/G. 2514-P, Santiago, Chile.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2010). Convergencia y de divergencia en las políticas de transporte y movilidad en América Latina: ausencia de comodalismo urbano. *Boletín FAL, 289*. CEPAL. Santiago de Chile.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2008). Los cambios en los sistemas integrados de transporte masivo (SITM) en ciudades de América Latina. *Boletín Facilitación del Comercio y del Transporte en América Latina y el Caribe, 250.* CEPAL. Santiago de Chile.

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), Descentralización y Democracia Local en el mundo. Barcelona: CGLU, 2008 Consultable en: *www.cities-locaGLovernments. org/.*

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), La financiación de los gobiernos locales: los desafíos del Siglo XXI. Barcelona: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, 2010a Consultable at *www.cities-locaGLovernments.oGR/.*

CGLU y FOMIN (2012). Informe de Análisis de Experiencias para Informe GOLD III, capítulo América Latina. No publicado.

Dammert, Lucía (2012). Seguridad ciudadana y cohesión social en América Latina. Diputación de Barcelona. URB-AL III, Oficina de Coordinación y Orientación del programa.

Ducci, Jorge; Soulier Faure, Martin. Drinking Water, Sanitation, and the Millennium Development Goals in Latin America and the Caribbean. Banco internamericano de Desarrollo, 2010.

Federación Colombiana de Municipios (FCM) (2012). Informe sobre Empresas públicas en Colombia que prestan Servicios Básicos en Cali, Bogotá y Medellín. Preparado por la Dirección de Gestión Técnica de la FCM, noviembre de 2012, p. 30. No publicado. Bogotá, Colombia.

Figueroa, Oscar (2012), «Modernisation et métissage du transport public dans les villes d'Amérique latine», in *Revue Urbanisme* (385), julio-agosto de 2012, Paris (Francia).

Galilea, Sergio; Letelier, Leonardo and Ross, Katherine (2011). Descentralización de servicios esenciales - Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento. *Documento de proyecto Cepal, enero.* LC/W.317. Santiago: CEPAL-GIZ.

Infrascope (Economist Intelligence Unit). *Evaluando el entorno para las APP en América Latina y el Caribe,* FOMIN-IDB, febrero 2013. *http://idbdocs.iadb.oGR/ wsdocs/getdocument. aspx?docnum=37447857.*

IMTA y OCDE (2008). En búsqueda de esquemas apropiados de participación del sector privado en el suministro de agua potable y saneamiento: experiencias recientes en América Latina. *Revisión de Expertos* Instituto Mexicano de Tecnología de Agua y OCDE, *Ciudad de México, 4 y 5 de septiembre de 2008.* México, D.F.

ISPOS - Napoleón Franco (2011). Encuesta de Percepción Ciudadana, ¿Medellín Cómo Vamos? Colombia.

Jouravlev, Andrei. (2004). Drinking water supply and sanitation services on the threshold of the 21st century, ECLAC. Santiago de Chile.

Lentini, Emilio & Ferro, Gustavo (2010). Economías de escala en los servicios de agua potable y alcantarillado. CEPAL. Santiago de Chile.

Lobina, E., Hall, D. (2003). Problems with Private Water Concessions: a review of experience. Public Services International Research Unit (SPIRU, Business School of the University of Greenwich, UK.

Martínez Arce, Evelyn, Bartone C., Zepeda, F., Bartone C., Zepeda F., Daza, Diego, Tello Espinoza, Pilar, Soulier Faure, Martin; Terraza, Horacio. Regional Evaluation on Urban Solid Waste Management in Latin America and the Caribbean: 2010 Report, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2011.

Menckhoff, Gerhard (2005). Latin American Experience With Bus Rapid Transit (BRT). World Bank.

OMS/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation. Progress on Drinking Water and Sanitation: 2012 Update.

ONU HABITAT (2012). *State of Latin American and Caribbean Cities: Towards a New Urban Transition*. Brazil: Regional Office for Latin American and the Caribbean 2012.

Organización Panamericana de la Salud (OPS-PAHO) Informe Regional sobre la evaluación de los servicios de manejo de residuos sólidos municipales en la Región de América Latina y el Caribe. OPS, Área de Desarrollo Sustentable y Salud Ambiental. Washington, DC. 2005. Consultable en: *http://www6.iadb.oGR/Residuos.*

Palma Jaime (2012). Verdes por necesidad. En Revista Qué Pasa, 7 de junio de 2012. Santiago de Chile. Consultado el 29 de julio de 2013 en: *http://www.quepasa.cl/articulo/actualidad /2012/06/1-8703-9-verdes-por-necesidad.shtml.*

Paquette, Catherine (2012). La gouvernance des services urbains essentiels dans la zone metropolitane de México. Institute de Recherche pour le developpment (IRD). México D.F.

Passalacqua, Eduardo (2003). Gestión de Servicios Públicos. In: R. Jordán and D. Simioni (eds.) *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe,* pp. 147-201. LC/G.2203-P CEPAL. Santiago de Chile.

Penido, José Enrique (2006). Manual de gestión integrada de residuos sólidos municipales en ciudades de América Latina y el Caribe. Río Janeiro, Brasil.

Peña, Luis *et. al.* (2010). Ensayos sobre seguridad urbana y seguridad residencial. *Cuadernos del CIDS, 13(1).* Bogotá: Centro de Investigaciones sobre Dinámica Social (CIDS).

San Miguel de Tucumán, Argentina (2012). La intermunicipalidad: una herramienta eficaz para la cohesión social y territorial. En *Tercer Encuentro URBsociAL, Bogotá, Octubre 2012*.

Seguin, Nathalie (2010). Panorama nacional: agua potable y saneamiento en México. Encuentro Regional de Redes de Saneamiento Sostenible, Lima, Perú, octubre 2010.

Terraza, Horacio y Sturzenegger, Germán (2010). Dinámicas de organización de los recicladores Informales. Tres casos de estudio en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Wagle, Swarnim and Shah, Parmesh (2003). *Case Study 2 - Porto Alegre Approaches in Budgeting and UPblic Expenditure Management,* in Social Development Notes num. 71, March 2003, Washington, Social Sustainable Development Network of the World Bank.

5
ASIA-PACÍFICO

Aprodicio A. LAQUIAN
Centro para los Asentamientos Humanos,
Escuela de Planificación Comunitaria y Regional (SCARP)
Universidad de British Columbia

5.1. INTRODUCCIÓN

En la región Asia-Pacífico viven 4,2 mil millones de personas –más de la mitad de la población mundial–, en 63 países y territorios. La región incluye países con altos ingresos como Australia y Japón, países de ingresos medios y en rápido desarrollo, como Malasia y Tailandia; y también países de ingresos bajos como Bangladesh y Nepal. En los países de ingresos medios y bajos, los gobiernos se enfrentan a grandes desafíos para prestar servicios básicos locales. En 2011, el cuarenta y cinco por ciento de la población de la región vivía en zonas urbanas y su ritmo de crecimiento anual se estimaba en 1,4% entre 2010 y 2015[1], hecho que acelera en gran medida la demanda de servicios. Casi un tercio de la población urbana vive en barrios marginales, lo que es indicador de las profundas desigualdades existentes en un contexto de rápido crecimiento económico. En los países de ingresos más bajos, no es raro que más de la mitad de los residentes urbanos habiten en barrios marginales y asentamientos informales que, en la mayoría de los casos, todavía no disponen de servicios básicos. A medida que más personas se dirijan hacia las ciudades, la demanda de servicios básicos locales se acelerará, desbordando la capacidad de los gobiernos locales para cubrir los costes de la prestación de los mismos. El Banco Asiático de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional estiman que la región requerirá cerca de 10 billones de dólares durante los próximos diez años para satisfacer las necesidades de infraestructura física y social[2].

Además de los problemas que plantea la prestación de servicios básicos debido al aumento de la demanda y a las limitaciones de recursos, las autoridades de la región también se enfrentan al incremento de los desastres naturales –en número y en frecuencia–, y a otros fenómenos relacionados –el aumento del nivel del mar y el creciente riesgo de inundación–. En muchos casos, especialmente en las áreas urbanas, estos problemas se ven agravados por el estado deficiente de la infraestructura que sustenta la provisión de servi-

---

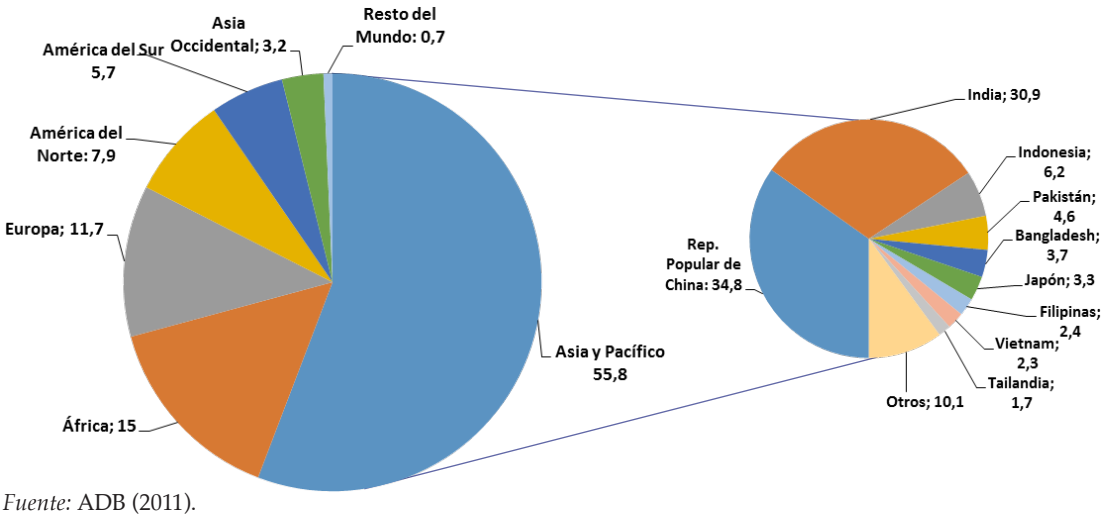
1 Naciones Unidas (2012).
2 BAD (2011). Véase también, Banco Mundial (2005).

cios locales básicos[3]. En la actualidad, las principales ciudades de la región, y en especial las capitales nacionales así como las «ciudades globales», reciben una parte desproporcionada de las inversiones en infraestructura. Sin embargo, a pesar de estas importantes inversiones, muchas grandes ciudades siguen sufriendo problemas de contaminación del aire y del agua, problemas de tránsito, barriadas hacinadas, suministros intermitentes de agua y energía, y mala gestión de residuos sólidos. En muchos países, la prestación de servicios en pueblos y pequeñas ciudades es aún más deficiente. En general, estas ciudades intermedias sirven como centros de crecimiento económico, sedes administrativas y motores de desarrollo que benefician a las zonas rurales, pero el estado de su infraestructura y de los servicios básicos limita sus potencialidades de desarrollo.[4]

Este capítulo examina el estado del suministro de agua y saneamiento, transporte, energía y gestión de residuos sólidos en 17 países de Asia-Pacífico, cuya población en conjunto suma el 93,9% del total regional (Gráfico 5.1). (Los países seleccionados y sus características se presentan en el Anexo 5.1 al final del libro). En este capítulo también hace referencia a la mejora de los barrios marginales y a la prevención de desastres dada la magnitud de estos problemas en la región. El capítulo analiza cuáles son los niveles de gobiernos responsables de la prestación de servicios (¿quién hace qué?), el sistema de financiación de los servicios (¿quién paga qué?), el acceso (¿quién obtiene qué?) y los desafíos que enfrentan los gobiernos locales de la región. También incluye algunas recomendaciones sobre cómo los gobiernos locales pueden ofrecer servicios de forma más eficaz y eficiente, así como una serie de estudios de caso innovadores de prestación de servicios.

Los diecisiete países analizados reflejan la extrema diversidad de la región. Dada la dificultad que supone hacer generalizaciones que tengan una real significación, el capítulo se centra en los gobiernos locales en aquellos con mayores problemas para la prestación de servicios básicos.

Gráfico 5.1. **Distribución de la población mundial por regiones (2011)**



Fuente: ADB (2011).

[3] Satterthwaite, *et al.* (2008).
[4] ONU-HABITAT (2010).

5.2. MARCOS INSTITUCIONAL Y LEGAL

Más de un millón de gobiernos locales proporcionan servicios básicos en la región de Asia-Pacífico, compartiendo la responsabilidad de la provisión de agua, saneamiento, transporte, electricidad, gestión de residuos sólidos, rehabilitación urbana y la prevención de desastres con los gobiernos centrales. Sin embargo, las estructuras administrativas y la distribución de competencias y autoridad pueden variar ampliamente. En el anexo 5.2 (ver al final del libro) se examinan los niveles de gobierno sub-nacional en los países seleccionados.

Desarrollos recientes en materia de descentralización y democratización en la región

Desde 1980, se han producido avances significativos en los sistemas de gobernanza en los países de Asia-Pacífico, tanto en los Estados unitarios como federales. Muchos países han adoptado programas de descentralización. De acuerdo con los Informes GOLD anteriores, los cuales incluían 12 estudios de países de la región, el proceso de descentralización ha contribuido de forma notoria a una mayor democracia local. En la mayoría de países se instauraron elecciones locales, hecho que promovió una mayor responsabilidad y rendición de cuentas por parte de los políticos locales ante la ciudadanía. En India, Indonesia y Filipinas la descentralización ha generado una mayor participación ciudadana y un aumento en el número de cargos designados por elección popular a nivel local. En Australia, Japón, República de Corea y Nueva Zelanda, la descentralización ha mejorado la gestión de los servicios básicos y ha acercado el proceso de toma de decisiones al ciudadano a nivel local.

Las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales pueden tomar diferentes formas: la desconcentración, la delegación o la descentralización. En sistemas desconcentrados, el gobierno central asigna tareas a unidades jerárquicamente dependientes, dirigidas por agentes designados, que actúan en su representación para gestionar actividades específicas. Ello permite cierto grado de adaptación de las decisiones a cada contexto local, pero no ofrece el mismo nivel de rendición de cuentas a los ciudadanos como la descentralización. Los administradores locales son nombrados, no elegidos, y deben responder ante los niveles superiores de gobierno. En los sistemas delegados, se eligen cargos para el ejercicio de la autoridad y competencias –esto es, no son funcionarios designados como en el caso anterior. Sin embargo, su autonomía es limitada y siguen siendo responsables ante el gobierno central. La descentralización se considera la forma más genuina de traspaso de funciones y competencias, aunque los sistemas descentralizados pueden combinar diferentes grados de delegación y transferencia de poder.

Sin embargo, no siempre es fácil clasificar los países de Asia-Pacífico en categorías claramente diferenciadas. Muchos países de la región realizan elecciones para designar las autoridades locales, pero sus poderes son muy limitados. Este es particularmente el caso de Sri Lanka y Tailandia, donde los gobiernos centrales y las autoridades provinciales ejercen un control muy fuerte sobre las decisiones y los recursos locales. En Pakistán, la legislación permite la elección de las autoridades locales, sin embargo la convocatoria de elecciones locales sigue pendiente y las responsabilidades de este nivel de gobierno han sido transferidas a los gobiernos provinciales. En este sentido, se podría considerar que

estos tres países responden a sistemas cercanos a la «desconcentración». En Malasia, las autoridades locales de las principales ciudades pueden recaudar impuestos, y han asumido responsabilidades. Sin embargo, la mayoría de los recursos están controlados por los estados federales y durante los últimos años se observa una tendencia hacia la recentralización de servicios básicos importantes. Malasia está más cerca de un sistema «delegado»; como también lo están Bangladesh, Camboya y Nepal, donde los gobiernos locales electos también tienen limitadas competencias y recursos. En el caso de la descentralización genuina (caso de Australia, Indonesia, Japón, la República de Corea, Nueva Zelanda y Filipinas), el gobierno central transfiere amplios poderes a los gobiernos locales para la gestión de los asuntos locales. En la India, la descentralización está en marcha desde los años 90, pero las competencias y recursos esenciales siguen concentrados en los estados federales.

En China, las elecciones locales se llevan a cabo hasta en el nivel más bajo de administración pública y las autoridades locales tienen un alto grado de autonomía; sin embargo, las autoridades nacionales pueden destituir o cambiar los ejecutivos de los gobiernos locales. En Vietnam, aunque el gobierno central no ha aprobado ninguna ley en materia de descentralización, ha concedido autoridad específica a los Consejos Populares a nivel provincial, de distrito y de comuna para que intervengan en la toma de decisiones claves con arreglo a la Ley de Organización de los Comités Populares y la Ley de Presupuestos Generales del Estado[5].

¿Quién hace qué?

En los países de Asia-Pacífico, diferentes niveles de gobierno o estructuras administrativas desempeñan el papel de «autoridades organizadoras» para ofrecer servicios públicos, garantizando además otros procesos complementarios paralelos tales como la planificación, la organización, la dotación de personal, la coordinación y el seguimiento y evaluación del desempeño. En la región, estas «autoridades organizadoras» pueden incluir ciudades y municipios, autoridades metropolitanas o regionales, estados y provincias y las agencias del gobierno central.

Las ciudades y las autoridades municipales

La cultura y legado del período colonial han tenido una influencia notable en el funcionamiento de los gobiernos locales en Asia-Pacífico. Algunas ex colonias británicas, como Australia, India y Nueva Zelanda, tienen una fuerte tradición de autonomía local y las autoridades municipales cuentan con la autoridad y competencias para organizar y proporcionar los servicios básicos. En Filipinas, los gobiernos locales también aspiran a la autonomía local –derivado de las tradiciones municipales estadounidenses, a pesar de que su capacidad para proporcionar servicios básicos se encuentra limitada por las tendencias centralistas fruto de los más de tres siglos de régimen colonial español. En China y Vietnam, las ciudades y los municipios operan como agentes del gobierno central (las grandes ciudades como Pekín, Tianjín, Shanghái, Guangzhou (Cantón) y Chongqing, así

[5] Vu Thi Vinh (2012).

como Hanói y Ho Chi Minh City se clasifican como ciudades bajo el control directo del gobierno central) y esta situación les proporciona recursos financieros, técnicos y de gestión para actuar eficazmente como autoridades organizadoras.

Las autoridades metropolitanas y regionales

La fragmentación del gobierno local es un problema que afecta a muchas áreas metropolitanas de Asia-Pacífico. Para mejorar la coordinación en la prestación de servicios básicos, se han desarrollado diferentes alternativas. En algunos países, se han creado autoridades metropolitanas y/o regionales; en otros, se ha promovido la colaboración entre los gobiernos locales de una misma región para formular e implementar planes integrales de desarrollo económico y social (como en la región del Delta del Río de las Perlas y en el Delta del Río Yangtsé, en China). En Japón, el gobierno central ha fusionado municipalidades para racionalizar la gestión de los servicios públicos. En China, las grandes aglomeraciones urbanas, como Chongqing, Shanghái, Guangzhou (Cantón) y Shénzhen, han expandido sus fronteras y establecido servicios urbanos básicos bajo la autoridad de gobiernos metropolitanos unificados. En la India, Indonesia y Filipinas, se han creado autoridades metropolitanas con competencia específica de planificación y otras funciones que asumen la gobernanza de las ciudades capitales.

Las principales ventajas que presentan los organismos metropolitanos unificados son su fuerte capacidad financiera y una clara delimitación de sus competencias y autoridad que permiten una gestión más eficaz. Una de las desventajas, habitualmente destacada por parte de los defensores de la autonomía local, es que esos gobiernos unificados pueden llegar a ser tan rígidamente burocráticos que los altos funcionarios se vuelven sordos ante las demandas ciudadanas. Algunos funcionarios municipales también se oponen a las autoridades metropolitanas unificadas puesto que supone la inserción de otro nivel burocrático entre ellos y el gobierno central[6].

Autoridades estatales o provinciales

En los Estados unitarios de la región Asia-Pacífico, los gobiernos estatales o provinciales a menudo funcionan como extensiones de la autoridad de los gobiernos centrales. En Sri Lanka, de acuerdo con la 13ª Enmienda a la Constitución, la mayor parte de funciones del gobierno central fueron delegadas al ámbito provincial, el cual supervisa a las autoridades locales. El nivel provincial detenta el poder de disolver un ayuntamiento (de ciudad o municipio).

En los sistemas federales, estas unidades sub-nacionales cuentan con un nivel de competencias considerable. En India, por ejemplo, los estados juegan un papel importante en la prestación de servicios urbanos básicos. A modo de ejemplo, cabe citar la región de la capital nacional de Delhi cuyo estatuto de «estado» le reconoce autoridad para proporcionar agua y otros servicios en «colonias no autorizadas» (barrios pobres), a pesar que las áreas donde se encuentran muchas de estas colonias están bajo la jurisdicción de la Autoridad de Desarrollo de Delhi, una agencia del gobierno central.

---

[6] Laquian (2008).

Autoridades del gobierno central

En general, los gobiernos centrales en la región de Asia-Pacífico están involucrados en la definición de políticas, programas y normas sobre los servicios básicos. Asimismo, establecen y ejecutan sistemas de monitoreo y evaluación para asegurarse de que tales políticas y normas son seguidas por los gobiernos locales. En algunos países, sin embargo, son agencias del gobierno central quienes gestionan directamente los servicios básicos. En Nepal, por ejemplo, el Departamento de Abastecimiento de Agua y Alcantarillado, del Ministerio de Urbanismo y Obras, gestiona el agua y el sistema de alcantarillado en el país. Asimismo, el gobierno central también ha sido el único responsable del suministro de electricidad, a pesar de que recientemente ha abierto la puerta a la participación de la empresa privada, manteniendo las competencias en materia de regulación[7].

En Australia, el suministro de electricidad se realiza principalmente a través del Mercado Nacional de Electricidad (*National Electricity Market*, NEM), una gran red de generación eléctrica que proporciona alrededor del 89% de la electricidad consumida en Australia gracias a la cooperación entre entidades del sector privado y empresas de propiedad estatal[8]. Los operadores están sujetos a la autoridad del Ente Regulador de la Energía de Australia (*Australian Energy Regulator*, AER), que supervisa el mercado, determina los precios y garantiza el cumplimiento de las leyes y normas nacionales por parte de los operadores; la Comisión del Mercado de Energía Australiano (*Australian Energy Market Commission*, AEMC) define las reglas y regulaciones de los mercados de energía y establece el nivel de seguridad y fiabilidad. La formulación de políticas es responsabilidad del Consejo Permanente de Energía y Recursos (*Standing Council for Energy and Resources*, SCER).

En algunos países de la región Asia-Pacífico, el gobierno central ha asumido recientemente la prestación de servicios básicos que antes proporcionaban empresas privadas debido a su mal desempeño. En Malasia, por ejemplo, el gobierno federal retiró tres concesiones a empresas privadas que trabajan junto con gobiernos municipales en la recogida y eliminación de residuos sólidos en 2011. El nuevo programa federal promueve una reducción en la generación de residuos mediante la reutilización, la recuperación, el reciclaje y el compostaje, e incluye la generación de energía a partir de la incineración de residuos y la obtención de metano de los vertederos[9].

¿Quién es responsable de los servicios básicos?

En Asia-Pacífico, la responsabilidad para la prestación de servicios básicos locales está normalmente establecida en la legislación. Por ejemplo, en la India, la séptima cláusula en la Constitución especifica las responsabilidades de los gobiernos locales en la «Lista de competencia de los Estados» (*State List*), mientras que las competencias del gobierno central se definen en la «Lista de la Unión» (*Union List*), y las responsabilidades compartidas entre los gobiernos central y locales en la «Lista de competencias concurrentes»

---

7 Lamichhane (2012).
8 Moege (2012).
9 Manikam *et al.* (2012).

(*Concurrent List*)[10]. En Bangladesh, el artículo 59b de la Constitución (1972) especifica las competencias y responsabilidades de los gobiernos locales. En Japón, la Ley de Autonomía Local de 1947, revisada en 2011, designa las funciones de los gobiernos locales a nivel de prefectura, ciudad y municipio[11].

Las funciones desempeñadas por el gobierno con respecto a los servicios básicos por lo general incluyen:

- establecimiento de políticas, incluida la fijación de objetivos y metas;
- la planificación y la estrategia;
- la asignación de recursos, incluida la financiación (especialmente la elaboración de presupuestos), dotación de personal y la asignación de tiempo y materiales;
- la implementación y operación de los servicios;
- la regulación y control de los procesos y procedimientos; y
- el monitoreo y evaluación de las actividades para garantizar la conformidad con los estándares cualitativos y cuantitativos.

La tabla 5.1 muestra las unidades de gobierno principalmente responsables de estas actividades en cada sector de servicios, para cada una de las modalidades de gobernanza. (Para los detalles por país, véase Anexo 5.3 al final del libro).

Tabla 5.1. **Roles y responsabilidades en la provisión de servicios básicos locales en Asia-Pacífico**

Servicios locales básicos	*Sistema desconcentrado*	*Sistema delegado*	*Sistema descentralizado*
Agua y alcantarillado	El GC establece las políticas y normas en los sistemas unitarios; el E/P lo hace en los sistemas federales; el GC y E/P asignan recursos y llevan a cabo el seguimiento y la evaluación; la M/R es responsable en las grandes ciudades, y se sirve de ACE para administrar los servicios.	El GC establece las políticas y normas y los sistemas de seguimiento y evaluación; Algunas unidades M/R son responsables de la gestión del agua para toda la región; El financiamiento generalmente se otorga de forma conjunta entre el gobierno y los E/P; las UGL prestan servicios de agua en las ciudades más pequeñas, a menudo con el apoyo del GC y las agencias E/P.	El GC establece las políticas y estándares; realiza tareas de monitoreo y evaluación; las UGL suelen financiar y gestionar los sistemas de agua y saneamiento; Algunas autoridades M/R asumen este papel para las grandes ciudades; Las ACE se encargan frecuente de la prestación de servicios; el SP empieza a ser activo en la financiación y gestión de regímenes de PPP.

continúa >>

[10] Gobierno de India, *Constitución de India*, 74ª Enmienda, Cláusula 12ª, Artículo 243 W, 1992.

[11] Consejo de Autoridades Locales para las Relaciones Internacionales (Council of Local Authorities for International Relations, CLAIR), *Local Government in Japan,* (Tokyo: CLAIR, 2012). Disponible en: *http://www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/jo5-e.pdf*, 31 de octubre, 2012.

Servicios locales básicos	*Sistema desconcentrado*	*Sistema delegado*	*Sistema descentralizado*
Saneamiento	El GC establece las políticas y normas, controla y evalúa el progreso; las UGL gestionan los servicios de saneamiento a través de unidades administrativas o los contratan al SP.	El GC establece las políticas y normas, controla y evalúa; Los servicios son financiados por las UGL, que también se encargan de la adopción de normas y reglamentos, mientras que son prestados por parte del sector privado y ONGs.	El GC establece las políticas y normas, controla y evalúa; las UGL gestionan los servicios de saneamiento o los externalizan al sector privado o las ONGs.
Transporte	El GC establece las políticas y normas; formula planes estratégicos, controla y evalúa; el GC y E/P pueden financiar los sistemas de transporte, a veces a través de PPP; Las UGL grandes pueden financiar y gestionar los sistemas de transporte, pero las más pequeñas administran rutas de tráfico, construyen estaciones de autobuses para transporte interurbano, o se encargan de garantizar la seguridad.	El GC establece las políticas y normas; monitorea y evalúa; las UGL gestionan algunos servicios de transporte como los autobuses públicos; el SP también proporciona servicios por medio de autobús y otros medios de transporte informales.	El GC establece las políticas y normas; controla y evalúa, Algunas UGL gestionan sistemas de transporte, establecen normas y regulaciones sobre la provisión de servicios de transporte por parte del SP, incluidos los operadores de transporte del sector informal.
Electricidad	El GC establece las políticas y normas; algunos proveen financiamiento para electricidad; investigan fuentes alternativas de energía, apoyan la I+D.	El GC establece las políticas; las UGL regulan la seguridad; El SP proporciona el servicio.	El GC establece las políticas; las UGL regulan la seguridad; El SP proporciona el servicio.
Gestión de residuos sólidos	El GC establece las políticas; controla y evalúa; Las UGL ofrecen la mayoría de los servicios de GRS; La eliminación es a menudo ejecutada en conjunto entre grupos de UGL.	El GC establece las políticas; las UGL regulan la eliminación (vertederos); la recogida se puede hacer a través de las UGL o a través de sub-contratas al SP.	El GC establece las políticas; las UGL suelen financiar, operar y regular las operaciones de GRS a través de departamentos de la ciudad u operadores del SP bajo contrato; Grupos de UGL pueden poseer y gestionar vertederos; las ONG ayudan con las tareas de recogida, reciclaje y compostaje.
Rehabilitación de barrios marginales	El GC establece objetivos, controla y evalúa; Los ministerios de Vivienda proveen vivienda pública; Las UGL controlan y regulan a través de códigos y reglamentos de diseño urbano, seguridad y estándares ambientales.	El GC establece las políticas y proporciona fondos; Las UGL rara vez proporcionan fondos; es habitual que la sociedad civil respalde activamente a los grupos de población urbana más pobres.	El GC establece las políticas; las UGL preparan planes y reglamentos de zonificación, el SP y las OBC proporcionan los servicios.

Servicios locales básicos	*Sistema desconcentrado*	*Sistema delegado*	*Sistema descentralizado*
Prevención de desastres	El GC establece objetivos; controla y evalúa; utiliza recursos militares y de la policía en caso de desastres acontecidos; las UGL proporcionan directrices y la capacitación a la población sobre cómo actuar en caso de desastre.	El GC establece políticas; Algunas UGL preparan los programas de prevención de riesgo, establecen refugios y puntos de reunión; las ONG y OBC preparan planes propios y asisten a las distintas comunidades y residentes.	El GC establece las políticas, elabora y aprueba los planes y estrategias; algunas UGL establecen planes para ayudar a aquellos residentes que se consideran capacitados para velar por sí mismos durante las primeras 72 horas después del desastre; las ONG y las OBC asisten a los residentes, especialmente a aquellos que viven en zonas urbanas pobres, generalmente emplazadas en zonas de más riesgo ante el desastre.

GC: Gobierno central.
E/P: Estado o provincia.
UGL: Unidad de gobierno local (ciudad o municipio).
ONG: Organización no gubernamental.
M/R: Autoridad metropolitana o regional.
ACE: Autoridades con Propósito Específico.
SP: Sector privado.
OBC: Organización comunitaria de base.
Sistemas desconcentrados: China, Pakistán, Sri Lanka, Tailandia, Vietnam.
Sistemas delegados: Bangladesh, Camboya, Fiyi, Malasia, Nepal.
Sistemas descentralizados: Australia, India, Indonesia, Japón, República de Corea, Nueva Zelanda, Filipinas.

Agua

La gestión del agua y del alcantarillado implica por lo general a varias agencias del gobierno. Normalmente, una agencia del gobierno central, como el Ministerio de Medio Ambiente, se encarga de la gestión y protección de los recursos hídricos, el Ministerio de Salud garantiza la calidad del agua, y el Ministerio de Obras Públicas o de Desarrollo Urbano asume las tareas de construcción y regula las normas de funcionamiento. En los sistemas federales, normalmente las provincias y ciudades gestionan los servicios de agua a través de «autoridades autónomas creadas con propósitos específicos» (*Special Purpose Authorities*, SPAs)[12]. En Japón, por ejemplo, los gobiernos locales (tanto a nivel de prefectura como municipal) son responsables del abastecimiento de agua y de la red de alcantarillado, y prestan servicios a través de empresas públicas o empresas de servicios públicos económicamente independientes. En la República de Corea, concretamente en el área metropolitana de Seúl, el agua es proporcionada por la Oficina de Abastecimiento de Agua, una corporación pública que proporciona 4,6 millones de toneladas de «agua sana y sabrosa» a 10,4 millones de personas cada día, y recibe el 79% de sus ingresos de las tarifas[13].

Saneamiento

En todos los países de Asia-Pacífico, las normas de salud en materia de saneamiento son establecidas por agencias del gobierno central, por lo general por los ministerios

[12] Las «Autoridades con Propósito Específico» o *Special Purpose Authorities* (SPAs) son personas jurídicas públicas que gestionan servicios específicos, tales como el agua y el alcantarillado, o la eliminación de residuos sólidos. Se describen en detalle en la Sección 3.4.

[13] Gobierno Metropolitano de Seúl, *Misión de la Oficina de Abastecimiento de Agua,* Presentación en el Taller de UCLG-ASPAC para GOLD III, realizado en Gwangju, Corea, el 16 de mayo de 2013.

de salud. En las grandes ciudades con redes de agua y alcantarillado, el saneamiento es normalmente controlado por «autoridades autónomas con propósitos específicas» (SPAs) o por los mismos departamentos de la administración local. En ciudades más pequeñas, donde muchas personas utilizan letrinas con arrastre hidráulico y tanques sépticos, los gobiernos locales suelen confiar a empresas privadas el vaciado de los tanques sépticos, y la eliminación de su contenido. Los arreglos institucionales en Bangladesh ejemplifican las medidas tomadas comúnmente en Asia del Sur. En 2003, el gobierno inició la campaña «Saneamiento Total Liderado por la Comunidad» (*Community-Led Total Sanitation*, CLTS) y estableció una serie de objetivos para lograr el saneamiento total en 2010. Los gobiernos locales jugaban un papel importante en el cumplimiento de los objetivos. Se estableció un Grupo de Trabajo Nacional y Grupos de Trabajo Locales en materia de Saneamiento en 4,484 Uniones (pueblos), 507 *Upazilas* (sub-distritos), y 64 *Zilas* (distritos). Cada Grupo de Trabajo se encargó de la gestión de las actividades de saneamiento a nivel local, a menudo con el apoyo de ONGs y grupos comunitarios[14].

Sistemas de transporte

En la mayoría de los países de Asia-Pacífico, las carreteras se clasifican como nacionales o locales, y son gestionadas por el correspondiente nivel de gobierno. Los sistemas de transporte pueden ser los vehículos de propiedad privada (como bicicletas, motocicletas y coches) o sistemas de transporte por raíl (ligeros o pesados). Normalmente, las agencias del gobierno central establecen las políticas de transporte y las normas de seguridad. Algunos gobiernos metropolitanos gestionan las redes de autobuses (como Cantón y Rawalpindi) y los sistemas de transporte ferroviario ligeros o pesados, pero la mayoría de las empresas de autobuses son de propiedad privada. En los países con menos recursos, el sector privado domina el sector, y las ciudades y municipios desempeñan un papel limitado, ejerciendo su autoridad sobre las rutas de transporte, el mantenimiento de las carreteras locales, la gestión de estaciones de autobuses y las paradas para los pasajeros, así como la regulación y el control del tránsito[15]. En la mayoría de países de Asia-Pacífico se difunde el uso de vehículos particulares y los gobiernos centrales y locales se están encargando de ampliar y mantener los sistemas viales necesarios para su uso. Algunos gobiernos locales también se asocian con el sector privado para la financiación y la gestión del transporte público[16].

Electricidad

La electricidad es la principal forma de energía utilizada por la mayoría de los gobiernos locales urbanos en Asia-Pacífico. Las políticas y programas de generación y suministro son fijadas por el gobierno central (y los gobiernos estatales / provinciales en los sistemas federales). El suministro de electricidad depende esencialmente de agencias del gobierno central o de empresas bajo propiedad o gestión del gobierno. Sin embargo, esta función es asumida crecientemente por empresas privadas que suministran energía a las

[14] Chowdhury (2012).
[15] Von Einsiedel (2012).
[16] Kikuchi (2012).

redes nacionales. Las ciudades y municipios se ocupan de la seguridad, regulan y controlan las actividades como la excavación de zanjas para la extensión del tendido eléctrico[17].

Gestión de residuos sólidos

En la mayoría de los países de Asia-Pacífico, las políticas de gestión de residuos sólidos son definidas por los gobiernos centrales (o los gobiernos estatales y provinciales en los sistemas federales). La recogida de los residuos sólidos es normalmente asumida por los gobiernos locales, ya sea a través de los departamentos de sanidad o mediante empresas privadas. Algunos gobiernos metropolitanos gestionan la eliminación de los residuos sólidos en colaboración con las ciudades y municipios adyacentes, y a veces en asociación con empresas privadas. La provisión de servicios por parte del gobierno local se complementa a menudo con la participación de la comunidad para la recogida, clasificación, recuperación, reciclaje y compostaje de residuos sólidos[18].

Mejora de los barrios marginales

La mayoría de los países de Asia-Pacífico han adoptado políticas de mejora de los barrios marginales. Muchas ciudades y municipios tienen sus propios programas de vivienda pública y de servicios básicos, aunque a menudo estos son insuficientes para satisfacer la demanda creciente y sustituir el parque de viviendas en mal estado.

En muchos países de Asia-Pacífico, los esfuerzos de los gobiernos locales se ven obstaculizados por factores como la falta de recursos, normas inadecuadas o irrelevantes de planificación de viviendas, falta de suelo urbanizable y restricciones legales e institucionales relacionadas con la propiedad privada, así como fenómenos de corrupción. A menudo, la mejora de estos barrios es asumida por sus mismos habitantes, con la ayuda de organizaciones locales o internacionales. De hecho, se estima que en muchos pueblos y ciudades, los residentes de barrios marginales construyen más casas que las agencias gubernamentales[19].

Prevención de desastres

Ante la creciente frecuencia y gravedad de los desastres naturales en muchos países de la región Asia-Pacífico, la mayoría de gobiernos centrales desarrollan programas de prevención de riesgo. Los gobiernos locales complementan estos esfuerzos con programas de atención a grupos específicos tales como a la población escolar, empleados públicos y privados, y a los habitantes de zonas peligrosas como riberas de ríos, zonas de pendientes pronunciadas y áreas frecuentemente inundables. Además, grupos de la sociedad civil y organizaciones comunitarias suelen participar activamente en los programas de prevención.

Después de una serie de inundaciones, en 2006 el gobierno de Camboya emitió un real decreto creando Comités Comunales para la Gestión de Desastres (CCDMs) en los distritos locales. En 2008 se aprobó la Ley Electoral para la Ciudad Capital, Provincias,

---

[17] Torio (2012).

[18] Sridhar (2012). See also: ADB (2004).

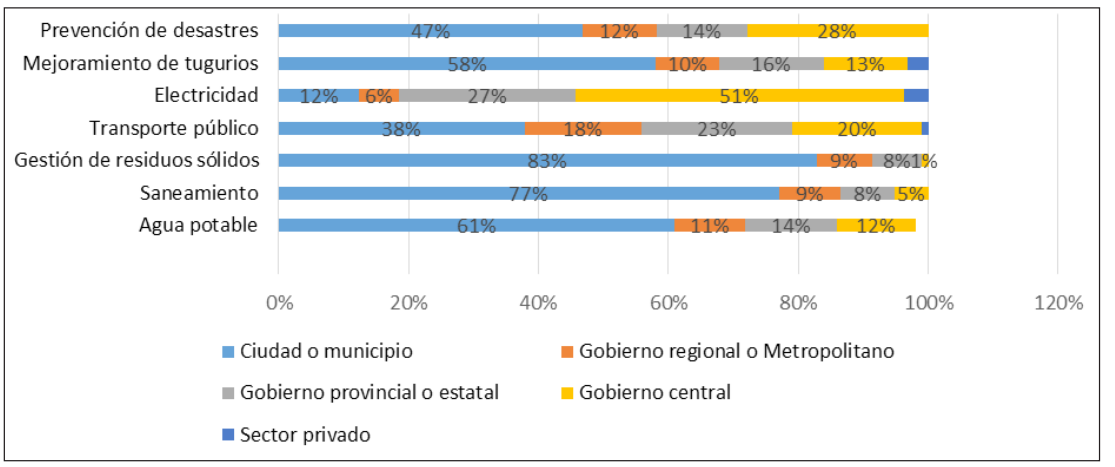
[19] CADH. *Urban Poor Asia, ACHR Activities,* Asian Coalition for Housing Rights, disponible en: *http://www.achr.net/Activities.htm,* 30 de abril de 2013.

Municipios y Distritos, que permitió la elección de los dirigentes locales (las elecciones locales se celebraron en 2009), reforzándose así la responsabilidad local para la gestión de desastres. Los CCDMs son los responsables de la coordinación e implementación de los programas de gestión de desastres a nivel local, pues informan a los niveles superiores de gobierno (en última instancia, al Ministerio del Interior) sobre el riesgo de desastres, se encargan de la movilización de recursos locales, y llevan a cabo programas de educación y formación para preparar a la población en caso de emergencia[20].

La visión de los alcaldes sobre la responsabilidad local en la prestación de servicios

Para solicitar la visión de las autoridades locales en la región Asia-Pacífico sobre la gestión de los servicios básicos, la oficina de CGLU-ASPAC en Yakarta realizó una encuesta a alcaldes en 98 ciudades y municipios de quince países entre febrero y junio de 2012. Esta encuesta se realizó con el apoyo de las asociaciones de gobiernos locales y del equipo de investigación de GOLD III[21] (en el anexo 5.4 se enumeran los gobiernos locales que participaron). Aunque la encuesta no constituye una muestra representativa desde un punto de vista estadístico, sí proporciona información valiosa sobre la visión de los funcionarios locales sobre sus responsabilidades. El gráfico 5.2 muestra las respuestas de los alcaldes a la pregunta: ¿qué unidad de gobierno es responsable de la prestación de servicios básicos en su jurisdicción? El gráfico indica que, si bien las responsabilidades son compartidas entre diferentes niveles de gobierno, la responsabilidad de la mayoría de los servicios básicos recae principalmente sobre las ciudades y municipios – en particular para la gestión de los residuos sólidos, del agua y saneamiento. La única excepción es el suministro eléctrico; solo una minoría de alcaldes atribuye esta responsabilidad a los gobiernos locales.

Gráfico 5.2. **Responsabilidad por la prestación de servicios básicos (encuesta a alcaldías)**



Fuente: encuesta a los alcaldes llevada a cabo por CGLU (2012).

[20] Kimunn (2012).
[21] ASPAC (2012).

También se les preguntó qué entidades aseguran la prestación directa de los servicios en sus localidades. En respuesta a esta pregunta abierta, se mencionaron otras entidades como empresas públicas locales, empresas del gobierno central, «autoridades autónomas creadas para realizar tareas específicas» (SPAs), empresas mixtas público-privadas (PPPs), empresas del sector privado, organizaciones de base comunitarias, ONG y otros grupos de la sociedad civil.

5.3. ACCESO A LOS SERVICIOS: ¿QUIÉN RECIBE QUÉ SERVICIOS?

A pesar de las mejoras alcanzadas en la prestación de servicios básicos, muchas ciudades y pueblos de la región Asia-Pacífico tienen dificultades para satisfacer las necesidades de su población.

Servicios de agua potable

El factor que más influye en el acceso a los servicios de agua potable en Asia-Pacífico es el nivel de desarrollo económico, medido por el PIB per cápita. La tabla 5.2 muestra la cobertura estimada de servicios de agua en los países seleccionados. En países con altos ingresos, como Australia, Nueva Zelanda y Japón, el 100% o casi el 100% disponen de agua corriente; pero la situación varía considerablemente en los otros países[22]. Por ejemplo, la situación de China –con un 68% de domicilios con acceso a agua corriente– contrasta especialmente con la India, donde la cobertura alcanza sólo el 23%; hecho que refleja la diferencia entre los PIB per cápita de ambos países (el PIB per cápita de China es casi el doble de India). No obstante, esta correlación no es consistente. El porcentaje de la población de Sri Lanka con agua corriente es sólo un poco mayor que la India, sin embargo, su PIB per cápita se acerca más al de China. La proporción de hogares con agua corriente en las ciudades es más alta que en las zonas rurales, pero aún notablemente baja en términos absolutos en muchos países de Asia (véase la tabla 5.2). Sólo una quinta parte de la población urbana de Bangladesh tenía agua corriente en sus hogares en el 2010. Para la India, la proporción era del 48% y en Indonesia del 36%. Además, la calidad y la regularidad de los suministros de agua corriente son a menudo insuficientes, por lo que incluso aquellos hogares que disponen de agua corriente la reciben de forma insatisfactoria. Por ejemplo, en Karachi, Pakistán, el agua se suministra durante un promedio de cuatro horas al día[23].

---

22 Flor (2012).
23 Hussain (2012).

Tabla 5.2. **Cobertura de agua potable en los países de Asia-Pacífico, 2010 (%)**

País	*Agua corriente en recintos*	*Acceso mediante otras fuentes mejoradas*	*Acceso mediante otras fuentes no mejoradas*	*Fuente de agua superficial*
Australia	100	SD	SD	SD
Japón	100	SD	SD	SD
Nueva Zelanda .	100	SD	SD	SD
Corea	93	5	2	SD
Fiyi	82	16	1	1
Malasia	72	16	12	SD
China	68	23	8	1
Tailandia	48	48	4	SD
Filipinas	43	49	7	1
Pakistán	36	56	5	3
Sri Lanka	29	62	7	2
Vietnam	23	72	2	3
India	23	69	7	1
Indonesia	20	62	16	2
Nepal	18	71	6	5
Camboya	17	47	19	17
Bangladesh	6	75	18	1

Fuente: OMS-UNICEF (2012). SD: sin datos.

Saneamiento

La medida utilizada para comparar las diferentes condiciones de acceso a servicios de saneamiento entre países es el porcentaje de población con acceso a instalaciones «mejoradas» para la eliminación de excretas y aguas residuales. Éstas incluyen letrinas de sifón conectadas a un sistema de alcantarillado o de fosas sépticas, letrinas de pozo sencillas o letrinas de pozo mejoradas con ventilación que no son de uso público. Las letrinas públicas, sin protección o simples pozos, y los sistemas de deposición en balde, que implican la eliminación de los desechos humanos manualmente, no se consideran «mejoradas». La defecación al aire libre es el indicador más grave de la falta de un saneamiento adecuado[24].

El Informe de 2012 del Programa Conjunto de Monitoreo de Agua y Saneamiento (JMP) de la OMS-UNICEF indicó que Japón y la República de Corea habían cumplido el objetivo de alcanzar el 100% de acceso a un saneamiento «mejorado». Siete países fueron considerados como «habiendo cumplido los objetivos dentro del plazo previsto», entre los que se encuentran Malasia y Tailandia con un 96% de cobertura, Sri Lanka con un 92%, y Vietnam con un 75%. Filipinas, donde el 77% de la población cuenta con acceso a instalaciones «mejoradas», fue clasificada dentro de la categoría de «progreso adecuado». El informe califica el avance de siete países como «lento»: China, 55%; Bangladesh, 52%;

[24] Casanova (2012).

Indonesia, 51%; Pakistán, 45%; India y Nepal, 31% y Camboya, 28%. Sin embargo, algunos informes nacionales recientes indican que los logros mencionados en el JMP podrían ser demasiado optimistas, a menudo sus indicadores son superiores a los reportados por las Encuestas demográficas y de salud (*Demographic and Health Surveys* - DHS). En 2010, el JMP valoró que la cobertura en saneamiento básico de Bangladesh había alcanzado el 90%, y el 56,5% en términos de saneamiento mejorado. Sin embargo, en 2011 DHS encontró que sólo el 39,6% de los hogares urbanos disponían de «instalaciones de saneamiento mejoradas y no compartidas». En Dhaka, ciudad capital, sólo había una planta de tratamiento de aguas residuales, la cual cubría una pequeña parte de la ciudad[25].

Los estándares utilizados para definir la adecuación del servicio también pueden ser engañosos en muchos asentamientos urbanos, donde la densidad de población limita la pertinencia de soluciones teóricamente adecuadas. En muchos barrios marginales, la provisión sigue siendo inadecuada. En India, por ejemplo, casi el 20% de los residentes urbanos todavía depende de la defecación al aire libre, y menos de la mitad dispone de instalaciones conectadas a desagües.

La descarga de aguas residuales en la región acostumbra a llevarse a cabo ignorando los criterios de salubridad. En la India, el 75% de las aguas superficiales han sido contaminadas por la descarga de aguas residuales no tratadas. El Informe sobre el saneamiento urbano (*City Sanitation Study*) de 2010 informó de que ninguna de las 423 ciudades estudiadas era «salubre» o «limpia». Las Corporaciones Municipales de Chandigarh, Mysore y Surat, y el Consejo Municipal de Nueva Delhi fueron los únicos organismos locales urbanos que obtuvieron buenos resultados. Cerca de 190 ciudades analizadas en el estudio fueron calificadas en «estado de emergencia» con respecto a la salud pública y al medio ambiente[26]. La Junta Central de Control de Contaminación (*Central Pollution Control Board*, CPCB) realizó en 2006 una evaluación de la capacidad de tratamiento de aguas residuales en la que se concluyó que la India tenía una capacidad de tratamiento de sólo el 21% de las aguas residuales que estaba generando. En 2009, el país alcanzó una capacidad de tratamiento del 30%, pero el panorama general sigue siendo deficiente[27].

En Indonesia, los hogares son los responsables de mejorar los sistemas de saneamiento en el seno de las viviendas para ajustarse a las normas de salud pública, pero los gobiernos locales son laxos en la aplicación de esta regulación. El tratamiento y eliminación de residuos humanos son, en cambio, una responsabilidad pública; pero los gobiernos locales carecen de recursos para llevarlas a cabo. Se estima que alrededor del 13% de las aguas residuales en las zonas urbanas se vierten en ríos y lagos, y un 6% acaba en campos de arroz[28].

Electricidad

Los países de Asia-Pacífico representaron el 40% de la producción mundial de electricidad en 2010. Sólo China produjo el 18% del total. Los países de la región han al-

---

25 Chowdhury (2012).
26 Mathur (2012).
27 Mathur (2012).
28 Syabri (2012).

canzado un 89% de electrificación; con países como Australia, Japón, Nueva Zelanda y la República de Corea, con el 100%; China y Tailandia con el 99%; Malasia el 97%; Vietnam el 84% y las Filipinas el 80%. Sin embargo, tanto la electrificación como los niveles de consumo de energía eléctrica están directamente relacionados con el nivel de desarrollo económico, tal como se indica en la tabla 5.3. Así, el consumo de electricidad per cápita en Nepal está a sólo 91 kWh por día, mientras que en Australia es de 11.113 kWh por día[29].

Tabla 5.3. **PIB *per cápita*, tasas de electrificación y consumo de electricidad *per cápita* y día en países seleccionados de Asia-Pacífico**

País	*PIB per cápita*	*Tasa de electrificación %*	*Consumo de electricidad per cápita, kWh por día*
Australia	23.262	100	11.113
Afganistán	280	7,0	64
Bangladesh	419	32,0	252
Bután	1.086	36,0	977
Brunei Darussalam	18.304	99,2	8.662
Camboya	445	20,1	131
China, República Popular de	1.598	99,4	2.631
India	634	55,5	571
Indonesia	983	54,0	590
Japón	39.824	100,0	7.819
Laos, República Democrática Popular	439	45,0	103
Malasia	4.535	97,8	3.614
Mongolia	626	64,1	1.411
Myanmar	313	11,3	104
Nepal	242	33,0	91
Nueva Zelanda	15.199	100,0	9.346
Pakistán	634	54,0	449
Filipinas	1.154	80,5	593
Singapur	27.125	100,0	7.949
Sri Lanka	1.070	75,0	408
Tailandia	2.601	99,0	2.045
Vietnam	576	84,2	918

Fuente: Torio (2012) citando BAD (2011).

Se han empezado a coordinar esfuerzos para el desarrollo de fuentes de energía alternativas en la región como energía solar, eólica, geotérmica, la gasificación de residuos y los biocombustibles; pero estas fuentes son significativamente más caras que los combustibles fósiles. En este sentido, destaca el rápido avance en la creación de paneles solares en China, país que ya genera más de dos tercios de la producción mundial.

[29] Torio (2012) citing ADB (2011).

Transporte

En los países de ingresos más altos de Asia-Pacífico, el vehículo privado sigue siendo el principal medio de transporte, que representa el 80% de los viajes en Australia, el 70% en Nueva Zelanda, y el 48% en la República de Corea. Muchos otros países también muestran una fuerte preferencia por los vehículos privados: las motocicletas privadas representan el 83% de los viajes en Indonesia y Malasia, el 80% en Camboya y Vietnam, y el 73% en Bangkok. En China, alrededor del 50% de los desplazamientos se hacen en autobús o transportes ferroviarios; y un 40% a pie o en bicicleta[30]. En general, la movilidad en las grandes ciudades de Asia se caracteriza por carreteras congestionadas, atascos, autobuses públicos y trenes abarrotados y largas demoras. En las zonas más desatendidas, mucha gente depende en gran medida de las pequeñas empresas privadas para desplazarse. La situación es especialmente difícil para muchos residentes urbanos de ingresos bajos que viven en las zonas periféricas. Un estudio centrado en algunos de los asentamientos de ingresos bajos de Karachi muestra que la mayoría de la gente invertía más de dos horas al día para llegar al trabajo, y más del 10% de sus ingresos en autobuses[31]. Ciudades como Bangkok, Manila, Pekín, Yakarta y Shanghái sufren además de altos niveles de contaminación del aire, debido en gran parte a las deficiencias de los servicios de transporte.

Gestión de los residuos sólidos

La recogida y eliminación de residuos sólidos sigue siendo un problema en la mayoría de los países de Asia-Pacífico, aunque estos servicios son excelentes en Australia, Japón, República de Corea y Nueva Zelanda. En promedio, cada persona en el Asia-Pacífico genera sólo 1,05 kg de basura al día, en comparación con los 2,75 a 4,0 kg por día y persona en los países de ingresos altos[32]. Pero se prevé que los 2,7 millones de metros cúbicos de residuos sólidos por día se dupliquen para el año 2025. Sólo alrededor del 63% de los gobiernos locales de la región cuenta con programas de gestión de residuos sólidos, e incluso las ciudades que sí tienen programas, rara vez los hacen extensibles a los asentamientos informales, los cuales pueden ser el hogar de más de la mitad de la población. El problema es especialmente grave en algunas ciudades, como Metro Manila, que ya casi no dispone de espacio para vertederos sanitarios controlados[33].

Mejora de los barrios marginales

ONU-Hábitat ha adoptado una definición funcional de «barrio marginal» basada en la calidad (durabilidad) de la vivienda, el espacio disponible por habitante, el acceso a servicios mejorados de agua y saneamiento, y la tenencia segura o la protección contra el desalojo forzoso[34]. Las condiciones de los barrios marginales son consideradas «extremas» cuando tres o más indicadores son negativos, «graves» cuando al menos dos indica-

---

30 Von Einsiedel (2012).
31 Von Einsiedel (2012).
32 Urban Resource Centre (2001).
33 ADB (2004).
34 Dado que no se dispone de información sobre seguridad de la tenencia en una mayoría de los países, sólo los primeros cuatro indicadores se utilizan para definir los barrios marginales, y luego para estimar la proporción de la población urbana que vive en tugurios (ver ONU-Habitat, 2010).

dores son negativos y «moderadas» cuando sólo una de las condiciones no se cumple. En base a esta definición, ONU-Habitat estima que hay 505,5 millones de personas que viven en barrios marginales en Asia-Pacífico; esto es, alrededor del 30,6% de la población urbana de la región. Pero los habitantes de barrios marginales representan el 35% de la población urbana en el sur de Asia, el 31% de la población urbana en el sudeste asiático, el 28% en Asia Oriental, el 25% en Asia occidental y el 24% en Oceanía y el Pacífico[35].

El propósito internacional de los ODM de mejorar de manera significativa las condiciones de vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales para el año 2015 se cumplió en 2010. ONU Hábitat estimó que 227 millones de habitantes de barrios marginales habían mejorado significativamente sus condiciones de vida entre 2000 y 2010. No obstante, el porcentaje de población urbana que aún vive en barrios marginales en Asia se mantiene alto (y sigue creciendo en números absolutos): el 71% en Bangladesh, el 59% en Nepal, el 47% en Pakistán, el 42% en las Filipinas, el 32% en la India y el 31% en China[36]. También podría ser que muchos de los hogares que dejaron de ser contabilizados como habitantes de tugurios, se deba aparentemente sólo a un cambio en la definición.

La prestación pública de servicios básicos en las zonas marginales es muy variable. En la India, se hace una distinción entre los «barrios marginales notificados», oficialmente reconocidos por las autoridades locales; y los «barrios marginales no notificados», con un estatus legal más incierto. Un estudio nacional por muestreo realizado en el año 2005 concluyó que:

- el 78% de los barrios marginales notificados y el 57% de los no notificados tenían acceso a carreteras o caminos;
- el 99% de los barrios marginales notificados y el 93% de los no notificados tenían electricidad;
- el 48% sufrió inundaciones durante la temporada del monzón, debido a los insuficientes medios de desagüe;
- el 68% de los habitantes en barrios marginales notificados y el 47% en los no notificados disponían de letrinas con fosas sépticas;
- el 10% de los habitantes en barrios marginales notificados y el 20% en los no notificados no tenían ningún tipo de letrina a su alcance;
- el 33% de los habitantes en barrios marginales notificados y el 19% en los no notificados estaban conectados a sistemas de alcantarillado;
- el 84% de los habitantes en barrios marginales notificados y el 71% en los no notificados tenía acceso a agua potable[37].

Prevención de desastres

Muchas ciudades de la región de Asia-Pacífico sufren del impacto creciente de desastres o de eventos meteorológicos extremos. Por lo general, los gobiernos locales están muy mal preparados para manejar tales eventualidades. Incluso en Japón, con una política de

---

35 ONU-HABITAT (2010).
36 Naciones Unidas (2011); ONU-HABITAT (2010).
37 Mathur (2012).

prevención más desarrollada, el tsunami y el desastre nuclear de Fukushima Dai-ichi que se produjo como consecuencia del terremoto de Tohoku en marzo de 2012 dieron lugar a una devastación generalizada. Decenas de millones de personas, así como sus bienes y empresas, están en situación de riesgo por el aumento del nivel del mar en ciudades costeras como Bombay (Mumbai) y Shanghái. Un estudio de la OCDE demostró que alrededor del 38% de las ciudades portuarias más grandes del mundo se encuentran en la región de Asia-Pacífico y que el 27% de ellas están en zonas de deltas inestablemente sujetas a inundaciones[38]. Muchas ciudades, sobre todo en los países que han sido urbanizados rápidamente, se han expandido, ocupando áreas que pueden ser de alto riesgo –zonas inundables o pendientes inestables. Las comunidades pobres tienden a ser especialmente vulnerables, no sólo porque tienen una capacidad de adaptación más limitada, sino también porque sus asentamientos suelen encontrarse en zonas de alto riesgo y sin la infraestructura de servicios básica –la cual podría proporcionar cierto grado de protección frente a fuertes lluvias e inundaciones[39].

El nivel de satisfacción con la prestación de servicios

Mientras que el nivel de acceso a los servicios básicos de un país es crítico, el nivel de satisfacción en torno a estos servicios también tiene mucha importancia. La encuesta a 98 alcaldes de la región muestra una correlación positiva entre el grado de descentralización y el nivel de satisfacción con los servicios básicos. En la encuesta, los gobiernos locales fueron divididos en tres categorías: (a) descentralizados (Australia, India, Indonesia, Japón, la República de Corea, Nueva Zelanda y las Filipinas), (b) con cierto nivel de descentralización (Bangladesh, Camboya y Sri Lanka), y (c) centralizados (China, Nepal, Pakistán, Tailandia y Vietnam).

Se pidió a los alcaldes calificar el nivel de la satisfacción de la población en relación a la provisión de siete servicios básicos locales en una escala del 1 (muy insatisfactoria) al 5 (muy satisfactoria). Como se observa en la tabla 5.4, los niveles de satisfacción fueron casi uniformemente superiores en los sistemas descentralizados.

Tabla 5.4. **Grado de satisfacción en relación a la prestación de servicios según nivel de descentralización**

Servicios	***1*** *Muy insatisfactoria*	***2*** *Bastante insatisfactoria*	***3*** *Aceptable*	***4*** *Bastante satisfactoria*	***5*** *Muy satisfactoria*
Agua y alcantarillado					
Descentralizado	0	0	0	40,0	60,0
Parcialmente descentralizado	3,2	6,5	35,3	32,3	22,6
Centralizado	8,8	14,7	35,3	23,5	26,5
Saneamiento					
Descentralizado	0	4,5	9,1	54,5	31,8
Parcialmente descentralizado	0	0	16,1	58,1	25,8
Centralizado	2,9	11,8	47,1	23,5	14,7

continúa >>

[38] OECD (2007).
[39] Bicknell *et al.* (2009).

Servicios	***1*** *Muy insatisfactoria*	***2*** *Bastante insatisfactoria*	***3*** *Aceptable*	***4*** *Bastante satisfactoria*	***5*** *Muy satisfactoria*
Gestión de los residuos sólidos					
Descentralizado	0	0	23,8	37,1	39,1
Parcialmente descentralizado	3,2	3,2	32,3	38,7	22,6
Centralizado	9,1	9,1	54,5	18,2	9,1
Transporte					
Descentralizado	9,1	4,5	54,5	22,7	9,2
Parcialmente descentralizado	0	3,3	53,3	26,7	16,7
Centralizado	16,7	13,3	40,0	23,3	6,7
Electricidad					
Descentralizado	10,5	0	21,1	47,4	21,0
Parcialmente descentralizado	23,3	3,3	16,7	23,3	33,3
Centralizado	17,6	5,9	32,7	23,5	20,6
Servicios en barrios marginales					
Descentralizado	5,0	15,0	40,0	15,0	25,0
Parcialmente descentralizado	19,4	6,5	22,6	32,1	19,4
Centralizado	6,9	27,6	37,9	17,2	10,3
Prevención de desastres					
Descentralizado	0	0	59,1	22,7	18,2
Parcialmente descentralizado	23,3	0	23,3	40,0	13,3
Centralizado	23,5	17,6	21,5	25,6	11,8

Encuesta a alcaldes de CGLU (2012). N = 98.

5.4. MODELOS DE GESTIÓN Y FINANCIACIÓN: ¿CÓMO SE PRESTAN LOS SERVICIOS?

A pesar de los importantes desafíos a los que deben hacer frente los países de Asia-Pacífico en lo que respecta a la prestación de servicios locales básicos, se están implementando muchas iniciativas interesantes e innovadoras que merecen ser mencionadas, y que proporcionan una visión sobre cómo se puede avanzar en modelos de gestión o de financiación.

MODELOS DE GESTIÓN

Los modelos de gestión de los servicios básicos varían considerablemente en la región, como por ejemplo: las ya mencionadas «autoridades con propósito específico» o SPAs, los acuerdos de cooperación para la prestación de servicios, el partenariado público-privado (PPPs), o las alianzas entre el sector público y ONGs o pequeños prestatarios privados.

Autoridades con propósito específico (Special purpose authorities - SPAs)

En Asia-Pacífico, los servicios básicos locales han sido tradicionalmente gestionados por las municipalidades a través de sus propios servicios o departamentos. Su funcio-

namiento está sujeto a normas o reglamentos de la administración pública en áreas tales como la contratación y promoción del personal, los salarios y prestaciones, los procedimientos para la elaboración de presupuestos, etc. Algunos gobiernos locales consideran este sistema como demasiado burocráticos y poco flexibles y, en algunos casos, sujeto a interferencias políticas y a problemas de corrupción. Por ello, han creado autoridades con propósito específico (SPA) para la gestión de determinados servicios públicos, como el agua y el alcantarillado, la electricidad o la gestión de residuos sólidos. Las principales características de las SPA son:

- un alto nivel de autonomía en el desarrollo de sus tareas; especialización en la prestación de un servicio específico; delegación de autoridad, que exime a las SPA de las reglas y regulaciones relativas a la administración pública;
- mayor flexibilidad para manejar los asuntos financieros.

Las SPA también tienden a cubrir territorios geográficos más extensos, se centran en proyectos que requieren grandes inversiones y formas de colaboración complejas que pueden incluir partenariados público-privados.

Debido a su relativa independencia financiera, las SPA tienen la capacidad de crear fondos de inversión; por ejemplo, en China, los gobiernos locales tienen prohibido endeudarse para financiar proyectos de infraestructura, pero las empresas públicas creadas por gobiernos locales están autorizadas a hacerlo. En Filipinas, las corporaciones de propiedad o controladas por el gobierno pueden cobrar tarifas y operar fondos rotatorios a diferencia de las agencias de la administración pública que no pueden transferir superávits de un año fiscal al siguiente. Las SPA gozan de mayor autonomía (con juntas directivas independientes que establecen las políticas y aprueban los programas), pero siguen siendo entidades públicas cuya responsabilidad recae sobre los órganos de gobierno que las crearon. A modo de ejemplo se pueden mencionar las siguientes SPAs: las Autoridades de Abastecimiento de Agua y Alcantarillado (*Water Supply and Sewerage Authorities*, WASAs) en Bangladesh, en las áreas metropolitanas de Dhaka, Chittagong y Khulna, creadas para coordinar las actividades del sector; las empresas de servicios públicos subsidiarias que subministran la electricidad en Australia; y las empresas públicas en China, las cuales son en teoría financieramente viables y auto-sostenibles. Algunas SPAs son muy grandes: en Shanghái, la División del Agua de la Corporación de Desarrollo de Inversiones para la Construcción Urbana de Shanghái se creó para administrar los servicios de agua y alcantarillado en el área metropolitana. Esta División cuenta con cinco compañías de agua que cubren diferentes zonas geográficas, una unidad para la extracción de agua del río Huangpu, una empresa de eliminación de aguas residuales, tres empresas de ingeniería en diferentes áreas, y dos empresas de construcción. Esta organización ha hecho posible proporcionar agua y sistemas de alcantarillado a más de 12 millones de personas en la región. En Tianjin, una autoridad regional similar racionalizó sus operaciones y se asoció con una empresa internacional (Vivendi) para crear un departamento de abastecimiento de agua por medio de un contrato de partenariado de construcción-explotación-transferencia (*build-operate-transfer*, BOT)[40].

[40] Laquian (2012).

En Australia del Sur, las ciudades de Onkaparinga, Marion y Holdfast Bay establecieron un SPA en 1999 para operar un vertedero sanitario regional, la Autoridad de Gestión de Residuos de la Región Sur (*Sourthern Region Waste Resource Authority*, SRWRA) que es administrada por una Junta integrada por dos representantes de los concejos de cada ciudad y un experto independiente en gestión de residuos. El vertedero es capaz de procesar más de 160.000 toneladas de residuos al año. Se han organizado proyectos de colaboración similares en Coffs Harbour y Newcastle[41].

Un SPA del que debemos destacar su experiencia es la Autoridad de Abastecimiento de Agua de Phnom Penh (*Phnom Penh Water Supply Authority*, PPWSA) en Camboya. Cuando se creó en 1993, el sistema suministraba 65.000 metros cúbicos de agua al día. En 2011, el suministro había aumentado a 330.000 metros cúbicos al día, y el servicio se había expandido del 10% al 90% del área urbana. Los residentes disponen de agua las 24 horas del día, al menos durante más de 10 horas; las conexiones por tubería han aumentado de 26.881 a 202.929 y el agua no facturada se ha reducido del 72% al 5,8%. El cobro de tarifas se elevó del 48% al 99% en el mismo período. En reconocimiento a sus logros, la PPWSA fue galardonada con el Premio a la Industria de Estocolmo en 2010[42]. Los factores claves en el éxito de la PPWSA son el liderazgo creativo y la autonomía operativa. Un decreto de 1996 le dio la libertad para planificar, operar y administrar su propio presupuesto. Una Junta Directiva de siete miembros se encarga de aprobar el programa de inversiones y el presupuesto. El Director General es el único responsable de las operaciones y de la organización, y tiene la autoridad para aplicar tarifas basadas en la recuperación de costos. La PPWSA no recibe subvención del gobierno y sus ingresos son invertidos en la empresa, disponiendo de autonomía fiscal para seguir mejorando sus servicios.[43] Las SPAs son mecanismos eficaces para la coordinación de actividades fragmentadas. Permiten a los gobiernos locales, provinciales/estatales y centrales la puesta en común de sus recursos para financiar proyectos de costo elevado. La consolidación de la gestión bajo una única estructura mejora la calificación crediticia, lo que permite solicitar créditos a fondos de inversión de fuentes nacionales y extranjeras. La experiencia en varios países también muestra que las SPAs son capaces de atraer buenos gerentes y personal profesional, ya que pueden ofrecer mejores salarios y beneficios. También permiten utilizar tecnologías y métodos avanzados en la prestación de servicios, como muestra el siguiente ejemplo del sistema de autobús de tránsito rápido de Cantón (*Guangzhóu bus rapid transit* - GBRT) (cuadro 5.1).

Cuadro 5.1. El sistema de autobús de tránsito rápido de Cantón [Guangzhóu] (GBRT)

El sistema de autobús de tránsito rápido (GBRT) se creó en 2010. Su línea de 22,5 kilómetros transporta ahora el mayor número de pasajeros (800.000 por día) de todas las líneas de BRT (más de 25.000 pasajeros por hora en una dirección). El sistema tiene las

[41] Moege (2012).

[42] Ek Sonn Chan, «Phnom Penh Water Supply Authority (PPWSA): City Water Rebuilt from Ruins», Documento presentado en un taller del Banco Asiático de Desarrollo ante el Comité de Expertos sobre Requerimientos de Inversión, en la ciudad de Mandaluyong, Filipinas, los días 28 y 29 de abril de 2009.

[43] Flor (2012).

siguientes características: (a) 26 estaciones, (b) un total de 42 líneas de autobús operando un recorrido fijo, (c) las tarifas se cobran mediante un sistema de tarjetas inteligentes, (d) los túneles de la plataforma BRT están conectados a las líneas de metro de Guangzhóu en tres estaciones, (e) se han construido carriles bici a lo largo de la línea troncal, (f) se han instalado alrededor de 5.500 plazas de aparcamiento para bicicletas en las estaciones de BRT, y (g) se aprovisionó cada estación con alrededor de 5.000 bicicletas de alquiler.

El GBRT se destaca por operar dentro y fuera de los corredores de BRT, lo que reduce en gran medida la necesidad de transferencia de los pasajeros. Los expertos también destacan una buena selección de corredores y el diseño eficaz de las estaciones. Otros sistemas BRT chinos tienen un solo operador, pero Guangzhóu funciona con siete empresas operadoras.

Al principio el GBRT tuvo muchos problemas de funcionamiento, pero poco a poco se hizo más eficiente ya que la ciudad adquirió nuevos autobuses BRT de 18 metros. Los planificadores hicieron ajustes operacionales gracias a las aportaciones técnicas del Instituto de Transporte y de Políticas de Desarrollo de Transporte Sostenible (ITPDTS) y a una consulta pública. Algunos cambios de ruta menores, junto con la introducción gradual de rutas rápidas y autobuses más grandes, dieron lugar a grandes mejoras operativas mientras que la demanda de pasajeros continuó creciendo.

En 2011, el GBRT ganó el Premio del ITPDTS. Se le atribuyó el haber revolucionado el concepto de viajar en autobús y fue elogiado por su gran capacidad, el excelente diseño de las estaciones y la integración del sistema con otros medios de transporte como caminar, ir en bicicleta y el sistema de metro por raíl ancho.

Fuente: Press (2011). Véase también Fjellstrom (2010).

Acuerdos de colaboración

Un método popular para la gestión de servicios básicos locales son los acuerdos de colaboración entre distintos niveles de gobierno. Estos acuerdos van desde esfuerzos conjuntos voluntarios para formular y adoptar planes de desarrollo integrales en un área con el fin de racionalizar la prestación de servicios, hasta la creación de gobiernos locales unificados tales como los consejos regionales y las autoridades territoriales en Nueva Zelanda.

La «asociación de ciudades para el desarrollo» (*City Cluster Development*, CCD) es un concepto recientemente introducido en Sri Lanka y en la India por el Banco Asiático de Desarrollo, mediante el cual varios gobiernos locales cercanos formulan y adoptan planes regionales, agrupando sus infraestructuras en redes integradas –como carreteras, agua y alcantarillado–. En lugar de gestionar los servicios básicos por separado, los gobiernos locales se reagrupan para gestionar de forma conjunta la inversión y establecen sistemas coordinados para manejar la infraestructura en toda la zona. Las recientes iniciativas de CCD han demostrado que este método puede mejorar el potencial de crecimiento económico para atraer la inversión. Las CCDs promueven economías de escala mediante la inversión conjunta en infraestructuras compartidas, reduciendo los costes de transacción y propiciando la atracción de mano de obra cualificada, con mayor capacidad gerencial[44].

[44] BAD (2008a). Véase también Roberts y Choe (2011).

Los acuerdos de cooperación han dado lugar a la reorganización de la gobernanza local en Nueva Zelanda, donde las autoridades locales asumieron que los problemas ambientales no reconocen fronteras políticas. Establecieron once Consejos Regionales para hacer frente a la gestión de los recursos ambientales, y con autoridad para gestionar el transporte público y las redes de abastecimiento de agua a granel. A nivel de ciudades y distritos, 67 Autoridades Territoriales proporcionan servicios relacionados con las carreteras, redes de agua, alcantarillado, desagüe, vivienda, y la recogida y eliminación de residuos. Seis Consejos Unitarios combinan funciones territoriales y tienen autoridad para establecer programas de servicios. En efecto, las autoridades regionales y territoriales han sido designadas como organismos descentralizados de protección ambiental que colaboran con la Agencia nacional de Protección Ambiental (*Environmental Protection Agency* - EPA, fundada en 2009) para proteger el medio ambiente en Nueva Zelanda. La EPA establece estándares ambientales nacionales y supervisa las actividades medioambientales realizadas por los gobiernos locales, especialmente aquellas consideradas de «importancia nacional», relacionadas con la gestión del agua, el saneamiento, el transporte, la electricidad y la recogida y disposición de residuos sólidos[45].

Asociaciones público-privadas (Public-Private Partnership, PPP)

Una asociación público-privada (PPP) es una empresa financiada y operada mediante los recursos combinados del sector público y empresas privadas. Generalmente, esto implica el establecimiento de un contrato mediante el cual ambas partes comparten los diferentes riesgos financieros, técnicos y operativos. En algunos proyectos de PPP, las inversiones provienen principalmente del sector privado. Los gobiernos también pueden hacer contribuciones en especie (por ejemplo, en forma de suelo público) o mediante la concesión de subvenciones de capital, exenciones de impuestos o ingresos anuales garantizados. En muchos casos, el coste del servicio corre a cargo exclusivamente de los usuarios; mientras que en otros, lo asumen las autoridades públicas. Las empresas de PPP suelen adoptar la forma de «entidad o vehículo con propósito especial» (*Special Purpose Vehicles*, SPV), mecanismos que permiten desarrollar, construir y operar los activos de la empresa.

Muchos países de Asia-Pacífico han utilizado las PPP para la provisión de servicios básicos locales. En Tailandia, el VI Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1987-1991) alentaba la participación del sector privado en el sector del transporte. En Malasia, el gobierno recurrió a las PPP para ampliar la red vial del país. En Filipinas, el gobierno aprobó en 1990 la Ley *Build-Operate-Transfer* (BOT, construcción-explotación-transferencia) que autoriza el financiamiento, la construcción, la explotación y el mantenimiento de proyectos de infraestructura por parte del sector privado. Una enmienda a la Ley BOT en 1994 reconoció la necesidad de que los inversores privados alcanzaran tasas de rendimiento que reflejaran las condiciones del mercado[46].

Otro ejemplo de PPP exitoso es la prestación de servicios de agua y alcantarillado en Shénzhen, China, dirigida formalmente por un departamento ordinario del ayuntamien-

---

45 Institute of Policy Studies (2006).
46 JICA (2010).

to de la ciudad. En el 2000, la ciudad creó la empresa Shénzhen Water Group Company, LTD, la cual se asoció con inversores extranjeros, fundó una empresa mixta con *Beijing Capital Company* (que proporcionó el 40% de las acciones de capital), y negoció un contrato con Veolia Water Company, la cual compró el 5% de las acciones. En 2008, Shénzhen Water proporcionó más del 90% del suministro de agua y el 99% de los servicios de tratamiento de aguas residuales en Shénzhen y en dos distritos adyacentes. Más allá, los accionistas del grupo convirtieron el proyecto de PPP en una empresa emblemática que, en 2009, firmó cartas de intención para financiar y gestionar ocho proyectos de agua en otras partes de China[47].

En India, el gobierno del estado de Maharashtra también estableció una asociación similar entre uno de sus departamentos y una agencia privada en Malasia con el fin de proporcionar los servicios de agua en la ciudad de Badlapur (xuadro 5.2).

Cuadro 5.2. Estado de Maharashtra: asociación entre India y Malasia para la provisión de servicios de agua

La ciudad de Badlapur (con una población de 190.000 personas), en el estado de Maharashtra, solía tener un suministro de agua intermitente con sólo tres horas al día de servicio. Esto se debía a fugas, a la contaminación y al despilfarro de agua. En 2006, Maharashtra Jeevan Pradhikaran (MJP), el principal proveedor de agua de las autoridades locales, se asoció con Ranhill, una compañía de Malasia, para hacer frente al problema. Los socios utilizaron un sistema de información geográfica (SIG) para identificar áreas de fuga, instalaron cerca de 2.000 contadores de agua nuevos para evitar la manipulación no autorizada del suministro, y pusieron en marcha una campaña de información para sensibilizar a los ciudadanos de los problemas del servicio de agua. Llevaron a cabo formaciones en el puesto de trabajo en Badlapur, tres visitas a Malasia y consultas a través de medios electrónicos. Ranhill introdujo tecnologías innovadoras para detectar fugas (registradores de datos de acceso remoto, tecnologías de detección de fugas y válvulas reductoras de presión). También capacitó al personal de MJP sobre el uso del software Easy Calc, desarrollado por el Banco Mundial, para estimar las pérdidas de agua. Un análisis del sistema reveló una pérdida de agua del 34%, que se resolvió mediante la sustitución de los medidores defectuosos con medidores ultrasónicos.

La innovación más importante realizada por los socios fue la instalación de Áreas de Medición por Distrito (*District Metering Areas*, DMA). Fragmentar el sistema en zonas más pequeñas facilitó una medición más precisa de los índices de consumo de agua. Las DMAs también sirvieron para localizar puntos de pérdida de agua, tales como fugas en tuberías y juntas, desbordamientos en embalses y conexiones ilegales a la red. En total, se establecieron 13 DMAs en 10 zonas de operación, que MJP equipó con medidores y registradores de datos.

En diciembre de 2009, tales innovaciones permitieron el suministro continuo de agua (24 horas al día para los 7 días de la semana) a más de 80.000 habitantes en ocho distritos de Badlapur. Una vez conocidas las razones de pérdida de agua, MJP pudo remediar el

[47] ADB (2008b) pp. 25-27.

problema mediante el uso de tecnologías avanzadas y técnicas de gestión. Más importante aún, MJP decidió ampliar esta experiencia a otros 25 sistemas de abastecimiento de agua en el estado de Maharashtra. También comenzó a explorar oportunidades para trabajar con otras ciudades de la India y así replicar el modelo innovador de Maharashtra.

Fuente: WaterLinks (2009).

Los proyectos PPP permiten la aportación de financiamiento por parte del sector privado, así como su experiencia profesional, técnica y de gestión. Dado que reducen la necesidad de subsidios, hacen que los servicios básicos sean más rentables y que los consumidores sean más conscientes del coste real de los servicios. Se tiende a argumentar que los PPPs permiten combinar la cultura de servicio público y la eficiencia de la empresa privada, garantizando que la rentabilidad de resultados se equilibre con un servicio equitativo.

En Asia, el enfoque del PPP ha sido apoyado por el Fondo de Asesoría para Infraestructura Público-Privada (*Public-Private Infrastructure Advisory Facility*, PPIAF) y su Programa de Asistencia Técnica Subnacional (*Sub–national Technical Assistance*, SNTA). Desde su creación, el PPIAF ha proporcionado más de 34,8 millones de dólares para financiar 141 proyectos en Asia Oriental y el Pacífico, en varios sectores (33%), en el sector de la electricidad (23%) y en el sector del agua (19%). Estos proyectos fueron implementados en China, Indonesia, Filipinas, Camboya, Laos y Mongolia. En Asia meridional, el PPIAF y el SNTA han proporcionado más de 21,3 millones de dólares para financiar a 124 empresas multisectoriales (44%), de agua (22%) y en el sector eléctrico (13%) en la India, Pakistán y Sri Lanka[48].

Una crítica común a los proyectos de PPP es que, en sus esfuerzos por maximizar las ganancias, tienden a centrar sus servicios en las comunidades ricas. Por ejemplo, cuando los sistemas metropolitanos de agua en Metro Manila y Gran Yakarta pasaron a gestionarse bajo regímenes de PPP, se observó que los beneficios derivados de ellos se distribuían de manera desigual – los servicios a las comunidades urbanas pobres no mejoraron tanto como aquellos dirigidos a los barrios cerrados con población de mayores recursos. Sin embargo, Metro Manila remedió la cuestión mediante una forma innovadora para extender los servicios a las comunidades pobres (cuadro 5.3).

Cuadro 5.3. Gestión comunitaria de los servicios de agua

La Autoridad Metropolitana de Abastecimiento de Agua y Alcantarillado (*Metropolitan Waterworks and Sewerage Authority*, MWSS) proporciona los servicios de agua y alcantarillado a 11,5 millones de personas en Metro Manila. Era una corporación de propiedad y bajo control gubernamental. En 1997, el gobierno filipino decidió establecer un PPP para prestar los servicios; mediante la concesión del sector occidental a Maynilad Water Services, Inc. (MWSI) y del sector oriental a Manila Water Company, Inc., (MWCI). Sin embargo, se planteó un problema importante: el 33% de la población del Distrito Federal vive en barrios marginales donde el consumo de agua sin pago era co-

[48] PPIAF (Public-Private Infrastructure Facility). *Regional Updates on PPIAF Projects in East Asia and the Pacific and in South Asia,* EAP-regional-update. Mayo de 2011, consultado en: *http://www.ppiaf.org,* el 16 de febrero de 2013.

mún (el agua no facturada en el área metropolitana ascendía a alrededor del 67% antes de la introducción del PPP).

Una década después de que comenzara el proyecto PPP, MWSI se enfrentó a diversas dificultades por lo que fue comprada por otra empresa concesionaria. En 2005, el agua no facturada se había reducido al 35% gracias, en buena parte, a la introducción de un sistema de conexión de agua gestionado por la misma comunidad en barrios pobres como Durian Street en Quezon City.

En Durian Street, el MWCI amplió el suministro de agua gracias a la instalación de un contador colectivo, gestionado por la Asociación de Aguas de *Durian Street* – integrada por la comunidad. La asociación canaliza el agua directamente a sus 228 miembros mediante conexiones compartidas. La red de Durian Street fue registrada en las cuentas de MWCI como una conexión domiciliaria única. La asociación optó por un suministro de agua colectivo porque MWCI sólo estaba dispuesta a instalar un solo contador para toda la comunidad. Debido a la distancia desde la carretera principal, el coste medio de una conexión a la red de agua podría haber alcanzado los 485 dólares por hogar, importe casi seis veces más alto que el precio de una conexión normal. Dado el número de hogares involucrados, el número de tuberías entre el contador de agua y los hogares habría sido demasiado elevado.

Un contratista privado fue contratado para instalar las tuberías. El coste del proyecto fue de 16.237 dólares, e incluyó la instalación de tuberías de 2 pulgadas de diámetro, cada una de las cuales sirvió para abastecer de agua a cuatro hogares. El coste de conexión se fijó en 93,40 dólares (sin contar las instalaciones dentro de cada casa), lo que suponía un promedio de 24,23 dólares por hogar. Para las tarifas de agua, el MWCI y la asociación utilizaron un tipo de tarifa variable, en función de los metros cúbicos de agua consumida – los primeros 10 metros cúbicos de agua se fijaron en 0,12 dólares; los 11 a 20 metros cúbicos, en 0,15 dólares, hasta la tarifa máxima de 0,36 dólares para 101 a 110 metros cúbicos. La asociación se encargó del cobro a los hogares (entre el 21 y el 26 del mes) y un tesorero efectuaba el pago a MWCI el 27 de cada mes.

Los vecinos sabían que la tasa de agua para la comunidad era más alta que la tasa normal cobrada por MWCI porque, además de la tarifa base, el contrato de suministro colectivo incluía los gastos derivados del ajuste de la tasa de cambio de divisas, las tasas ambientales, cargos por los servicios de medición, un impuesto al valor agregado, el coste de mantenimiento y reparación, así como el pago por el lector del contador, el pago al cobrador de la comunidad y al tesorero de la asociación (por sus servicios de cálculo y elaboración de las cuentas individuales para cada hogar y de la contabilidad de la Asociación). Incluso con estos cargos adicionales, los hogares terminaron pagando mucho menos por el agua, en comparación con el costo anterior que suponía la compra de agua a vendedores privados. Cada hogar acostumbraba a pagar 21,81 dólares al mes por el agua suministrada en lata, y ahora pagaban 0,34 dólares al mes para tener agua corriente en su casa. En promedio, cada hogar de Durian Street pagaba 5,09 dólares al día por cada 30 metros cúbicos de agua consumidos, mientras que el cliente promedio de MWCI pagaba sólo 2,23 dólares por la misma cantidad. Sin embargo, casi todos los miembros de la Asociación estaban dispuestos a pagar la tarifa más alta a cambio del acceso a agua limpia, segura y de confianza 24/7.

Fuente: ABD (2012).

Desde la década de 1950, en muchos países de Asia-Pacífico surgieron numerosas organizaciones de la sociedad en aquellas áreas urbanas donde la población pobre ha luchado para conseguir una vivienda asequible, seguridad de la tenencia y acceso a los servicios básicos. Muchas ONG comenzaron como grupos de activistas militantes, críticos con las políticas gubernamentales y los programas de los gobiernos locales que imponían la erradicación de los barrios marginales, el desalojo y la reubicación de sus habitantes en zonas periféricas. Estos grupos, como BRAC en Bangladesh, la Federación de Personas Sin Hogar de Filipinas y el Civic Exnora en la India, organizaron comunidades en torno al suministro de servicios básicos. Cívic Exnora se creó en 1989 como un movimiento comunitario para la recogida, reciclaje, compostaje y eliminación de residuos sólidos. Ahora se ha convertido en una organización que reúne alrededor de 5.000 grupos, con 200.000 miembros en toda India y actividades que en la actualidad incluyen programas verdes y de limpieza como la plantación de árboles y el mantenimiento de las calles, a menudo en colaboración con los gobiernos locales y en complementariedad con las actividades de los servicios municipales. Por ejemplo, en Chennai, grupos integrantes de Exnora contratan a «embellecedores de la ciudad» que recogen, clasifican, recuperan, reciclan y realizan compost con la basura, dejando a la agencia de residuos sólidos de la ciudad con un volumen de residuos sólidos que tratar muy inferior[49].

En Dhaka, el sistema de gestión de residuos sólidos depende en gran medida de la participación de los recicladores, los recolectores de residuos puerta a puerta, los compradores de materiales reciclados y de las empresas de reciclaje. Como se muestra en el gráfico 5.3, la separación de residuos es una tarea realizada con entusiasmo para reducir su acumulación en los puntos de recogida y los vertederos. El diagrama muestra que el flujo de residuos mixtos corre paralelamente al flujo de materiales reciclables y los flujos de dinero. Por lo tanto, el sistema de recogida y eliminación de residuos sólidos beneficia tanto al gobierno local como a los hogares pobres[50]. Pero la eficacia de este sistema depende en gran medida de la participación de las ONG y las organizaciones comunitarias, como Waste Concern, BRAC (anteriormente, Comité de Asistencia para la Rehabilitación de Bangladesh), y otros. Una encuesta realizada por el Centro de Estudios Urbanos (CUS), financiado por la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) identificó al menos 130 organizaciones no gubernamentales y comunitarias involucradas en la gestión de los residuos sólidos[51].

En algunas ciudades chinas, los grupos comunitarios se asocian con los gobiernos municipales para proporcionar servicios básicos de saneamiento. En Suzhóu, por ejemplo, la Oficina de Servicios Públicos de Suzhóu (SPUB) financió la construcción de 245 baños públicos en el densamente poblado centro de la ciudad, a un coste de 8,7 millones de dólares. Luego se contrató a grupos comunitarios seleccionados por concurso para asegurar la operación, la limpieza, las reparaciones y el mantenimiento de los baños públicos. Los adjudicatarios cobran tarifas reducidas a los usuarios de los aseos. El gobierno de la ciudad, a través de la Administración de Saneamiento Ambiental de Suzhóu emplea a 18 coordinadores de saneamiento ambiental que inspeccionan regularmente los baños

---

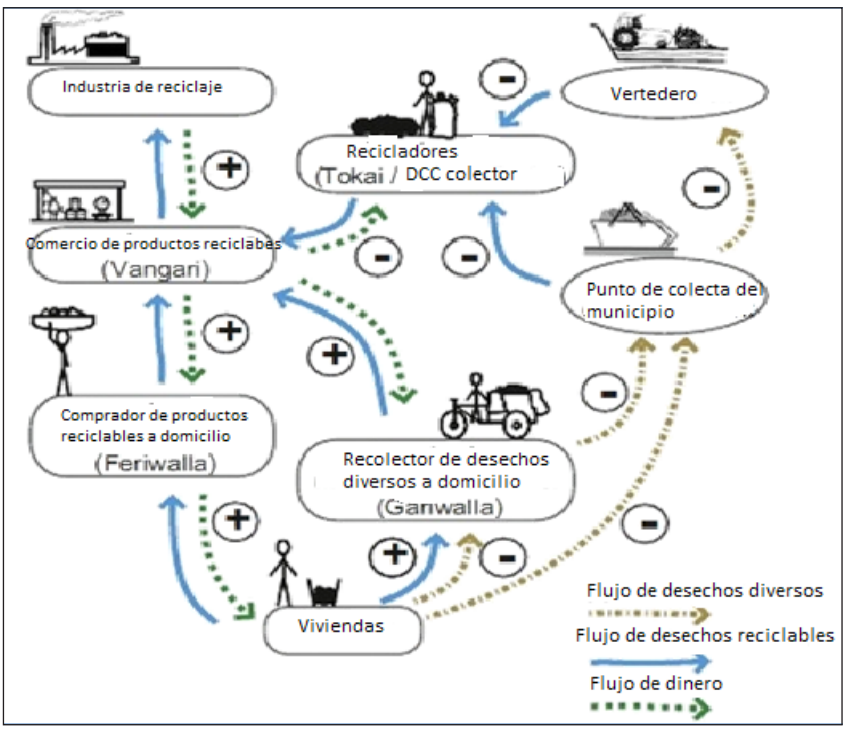
[49] MOST Clearing House Best Practices, «Community Participation for Clean Surroundings, Exnora India,» consultado en: *http://www.unesco.org/most/asia,* el 7 de febrero de 2013.

[50] Chowdhury (2012).

[51] CUS (2004).

públicos para asegurarse de que estén limpios y sean operados adecuadamente. La cooperación entre el sector público y las ONGs tiende a concentrarse en temas específicos, tales como la gestión de residuos sólidos y el saneamiento, pero también se han cubierto áreas más amplias, como la vivienda y los servicios básicos en zonas de bajos ingresos. En Tailandia, por ejemplo, una asociación entre el gobierno central, los gobiernos locales, una ONG local y las comunidades urbanas pobres ha permitido garantizar el acceso a la vivienda y a los servicios básicos en miles de barrios de la ciudad (cuadro 5.4).

Gráfico 5.3. **Recogida y eliminación de residuos sólidos en Dhaka**



Fuente: Matter *et al.* (2013).

Cuadro 5.4. **Programa *Baan Mankong* (Vivienda Segura), Tailandia**

En enero de 2003, el gobierno tailandés puso en marcha el programa de *Baan Mankong* (Vivienda Segura), por el que se conceden fondos gubernamentales en forma de subvenciones para infraestructura y préstamos para vivienda directamente a las comunidades urbanas pobres. El programa es administrado por una ONG (el Instituto de Desarrollo de Organizaciones Comunitarias – *Community Organizations Development Institute* o CODI). El propósito final de *Baan Mankong* es el mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad. Las comunidades trabajan con los gobiernos locales, las agencias del gobierno central, los profesionales, las universidades y las organizaciones no gubernamentales. El programa comienza con una encuesta a las comunidades pobres a partir de la cual se diseña un plan de modernización para mejorar las condiciones de toda la ciudad en un período de 3-4 años. Una vez que estos planes se han finalizado, CODI canaliza los sub-

sidios del gobierno a los hogares en forma de créditos para vivienda. Los programas se basan en el enfoque de gestión comunitaria que CODI ha promocionado desde 1992, y en la capacidad de las personas para gestionar colectivamente sus propias necesidades.

Una característica importante de *Baan Mankong* es que impone pocos requisitos a las comunidades receptoras para acceder a la ayuda – CODI da libertad a los residentes de la comunidad para que diseñen sus propios programas. El proceso de mejora se inicia con la identificación de todos los interesados. Después se crea un comité compuesto por líderes de la comunidad para dirigir el proyecto. Se identifica mediante una encuesta, qué quiere la gente, los problemas que tienen que resolver y los recursos que están dispuestos a dedicar al proyecto. Basándose en los resultados, se formula y adopta un plan para la comunidad. Los planes para cada comunidad se integran en un plan general para toda la ciudad, financiado y gestionado con los recursos de los gobiernos locales, municipales y central. A continuación, se establece un plan de desarrollo que se adopta e implementa.

El objetivo global de *Baan Mankong* era mejorar la vivienda, los servicios y la seguridad de la tenencia de la vivienda para 300.000 hogares de 2.000 comunidades pobres en 200 ciudades de Tailandia a lo largo de cinco años. En 2003 se pusieron en marcha 10 proyectos piloto para mejorar 1.500 unidades en 20 ciudades. En 2004 se cubrieron unas 15.000 unidades adicionales en 42 ciudades. En mayo de 2006 se habían alcanzado alrededor de 34.409 hogares mediante 395 proyectos. El objetivo para el año 2007 fue mejorar 285.000 viviendas en 200 ciudades.

El programa *Baan Mankong* parte de un enfoque de desarrollo comunitario diferente, creando un espacio para que la gente piense sus problemas y les ofrece herramientas y recursos para traducir sus ideas en programas de vivienda y de servicios públicos básicos. Con ello, el programa ayuda a fortalecer los procesos sociales colectivos y a mejorar la seguridad y el bienestar de maneras que van más allá de limitarse a proporcionar y desarrollar activos físicos.

Fuente: CODI (2006), Boonybancha (2005), *http://www.codi.or.th/housing/results.html.*

Pequeños operadores privados

Cuando el sector privado opera sin apoyo, por lo general implica a pequeños operadores trabajando en el sector informal, que con frecuencia atienden las necesidades de los habitantes de bajos ingresos brindando servicios de transporte, manejo de desechos sólidos, saneamiento, electricidad y mejoras en los barrios. En la mayoría de ciudades de Asia-Pacífico, por ejemplo, el transporte es suministrado por particulares que utilizan vehículos como los *samlors* y *tuktuks* en Bangkok, *jeepneys* (minibuses) y triciclos en Manila, *betjaks* en Yakarta, y calesas en Delhi. Las compañías de autobuses privadas también son importantes proveedores de servicios en las ciudades de Asia-Pacífico.

A pesar de que los servicios privados se adaptan a las necesidades de los residentes, también pueden crear problemas. La competencia entre los proveedores de transporte contribuye a la congestión del tráfico, a la contaminación del aire (por la circulación de vehículos en mal estado) y genera una mayor tasa de accidentes. En materia de saneamiento, los proveedores de servicios de vaciado de pozos sépticos a veces simplemente vuelcan los fluidos en ríos y arroyos. Los vendedores privados de agua en zonas margina-

les cobran tasas mucho más altas que los servicios públicos municipales, y proporcionan con frecuencia agua contaminada. Igualmente, los recolectores privados de residuos suelen estar más interesados en la recogida de objetos que puedan ser recuperados o reciclados, descuidando todo residuo húmedo y maloliente que no sea rentable.

Modelos de financiación: ¿quién paga qué?

Alrededor del 45% de la población de la región Asia –Pacífico vive en ciudades y pueblos, ocupando sólo un 2% de la superficie de la región. Sin embargo, un 75% del producto interior bruto (PIB) se produce en aquellas áreas urbanas. La capacidad de estas áreas urbanas para impulsar el crecimiento económico depende en gran medida de las infraestructuras, por ejemplo: del acceso al agua potable, al saneamiento, al transporte y la electricidad. Sin embargo, la provisión de infraestructuras es costosa. El Banco Asiático de Desarrollo estima que se necesitan alrededor de 100 mil millones de dólares al año para la construcción de nuevas infraestructuras y para la mejora, mantenimiento o reemplazo de los sistemas existentes en los países en desarrollo. En la actualidad, los países en desarrollo invierten alrededor de 40 mil millones de dólares al año en infraestructura urbana –de los cuales, alrededor del 70% proviene de los gobiernos nacionales y locales, un 20% es aportado por el sector privado y el 10% restante por la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Ello supone un «déficit» de inversión en infraestructura de 60 mil millones de dólares anuales[52].

Además de la falta de fondos, los gobiernos locales se enfrentan a otros retos. Muchos países de la región Asia-Pacífico carecen de las instituciones y del marco legal necesario, así como de la experiencia profesional y de gestión para desarrollar proyectos complejos de una manera eficaz y rentable. Las autoridades locales deben ser capaces de formular y adoptar planes integrales a nivel de la ciudad o región, desarrollar programas de infraestructura urbana, movilizar a los posibles financiadores (esto es, instituciones financieras regionales y globales, bancos públicos y privados locales, compañías de seguros y fondos de pensiones) y desarrollar su capacidad para gestionar proyectos de infraestructura de manera eficiente. La agencia «Iniciativas para el Desarrollo de las Ciudades en Asia» (CDIA, según su acrónimo en inglés), cuya finalidad es la asistencia técnica y el apoyo para la movilización de financiamiento, pone de relieve la urgente necesidad de realizar evaluaciones nacionales y estudios de viabilidad que evalúen los riesgos financieros e institucionales mejorando la participación pública, privada y comunitaria[53]. En el siguiente cuadro 5.5 se muestra la situación de la inversión en infraestructura en varios países asiáticos según el Banco Asiático de Desarrollo.

Cuadro 5.5. **Financiación de infraestructuras en países asiáticos**

CHINA.–Inversión necesaria estimada para infraestructura: 83,6 mil millones de dólares por año, durante 5-7 años.

[52] Iniciativas para el Desarrollo de las Ciudades en Asia. *Capacity Development for Improving Urban Infrastructure Preparation and Financing, www.CityNet-ap.org/…PresentationCityNet-EW-040909, c*onsultado el 9 de julio de 2013.

[53] GIZ (2012).

Aunque el gobierno central de China desempeña un papel dominante en la financiación de las infraestructuras, en 2004 los gobiernos locales representaban el 85% de los activos fijos gestionados por el sector público. Si bien los gobiernos locales no están autorizados a pedir préstamos a los bancos, pueden emitir bonos con la aprobación del Ministerio de Hacienda y el Banco de Desarrollo de China proporciona alrededor del 50% de los préstamos para invertir en infraestructura. Los gobiernos locales pueden emitir bonos mediante empresas especiales de propiedad estatal (EEs), pero los bonos no pueden superar el 30% del coste del proyecto. Las empresas estatales también pueden pedir préstamos a instituciones financieras internacionales y regionales, y gestionar proyectos de PPP.

INDIA.–Inversión necesaria estimada para infraestructura: 21,1 mil millones de dólares al año, durante 5-7 años.

En la India, de los 3.700 gobiernos locales urbanos (GLUs), sólo alrededor de 50 cumplen los criterios de solvencia suficiente para acceder a los mercados de capital y a la financiación para infraestructuras. Solo aproximadamente el 33,3% de los presupuestos de los 28 estados que integran la India provienen de ingresos generados a nivel local, lo que significa que los GLUs dependen en gran medida de las subvenciones del gobierno central. Legalmente, los GLUs pueden pedir préstamos para inversiones en infraestructura con el apoyo de la Comisión de Hacienda del Estado y con la aprobación de la Comisión de Planificación, pero pocos gobiernos locales consiguen cumplir con los requisitos para acceder a ellos. Las corporaciones municipales necesitan la aprobación de los gobiernos estatales para pedir préstamos a los bancos comerciales. Para emitir bonos, los gobiernos locales necesitan obtener una calificación crediticia positiva de los Servicios de Información de la India Ltd. o de Moody Fitch.

INDONESIA.–Inversión necesaria estimada para infraestructura: 7,3 mil millones al año, durante 5-7 años.

Aunque Indonesia ha adoptado leyes de descentralización, el gobierno central controla el financiamiento de las infraestructuras (en los últimos 20 años, todos los fondos de inversión para infraestructuras han sido provistos por el gobierno central). Los gobiernos locales pueden utilizar empresas públicas para pedir préstamos y gestionar infraestructuras, pero los procedimientos son complejos y no muy utilizados. El gobierno central permite que las instituciones nacionales concedan hasta un 20% del financiamiento para infraestructura, lo que permite obtener préstamos en moneda local, evitando la fluctuación de divisas. Hasta el momento, los fondos de pensiones y las compañías de seguros no son muy activos en la financiación de infraestructuras.

MALASIA.–Inversión necesaria estimada para infraestructura: 1,5 mil millones al año, durante 5-7 años.

La Constitución federal prevé que el gobierno central transfiera recursos a los Estados, pero no es común que los estados transfieran recursos a los gobiernos locales. Las transferencias representan sólo un 10% de los ingresos locales hasta la fecha. De acuerdo con la Ley de Gobierno Local, los gobiernos locales pueden pedir préstamos para proyectos de infraestructura, pero los préstamos deben ser garantizados por los gobiernos estatales y autorizados por el gobierno federal. Las condiciones para acceder a préstamos para infraestructura son bastante restrictivas. El endeudamiento total de un gobierno local no puede superar el 5% de su presupuesto y los préstamos deben ser reembolsados

en un periodo de seis años. Los bancos estatales son la principal fuente de financiamiento para las infraestructuras locales. El gobierno central ha promovido la emisión de Valores Islámicos de Deuda Privada (VDP) para financiar proyectos de privatización de plantas de agua y centrales eléctricas. Alrededor del 35% de estos bonos son a medio plazo (5-7 años) y el 65% restante a largo plazo (7 años). Una proporción significativa de los títulos de deuda son adquiridos por el Fondo de Previsión para los Empleados, uno de los principales fondos nacionales de pensiones.

PAKISTÁN.–Inversión necesaria estimada para infraestructura: 1,9 mil millones al año, durante 5-7 años.

La Constitución federal permite que los gobiernos provinciales pidan préstamos al Fondo Unificado Provincial, establecido por el gobierno central. Sin embargo, la Ordenanza de la administración local sólo permite la financiación de proyectos de infraestructura con fondos presupuestarios reforzados con financiación externa. Los bancos nacionales no están autorizados a conceder préstamos a los gobiernos locales. Algunas empresas de servicios públicos locales pueden emitir bonos, pero necesitan tener una calificación crediticia apropiada. Los fondos de pensiones y compañías de seguros tienen un papel muy limitado en el financiamiento de las infraestructuras mediante préstamos.

TAILANDIA.–Inversión necesaria estimada para infraestructura: 3,6 mil millones al año, durante 5-7 años.

En Tailandia, los gobiernos locales pueden solicitar préstamos para inversiones en infraestructura, pero éstos tienen que ser aprobados por el Ministerio del Interior (MI). El gobierno central también limita el gasto de cada gobierno local, que no debe exceder el 97% de los ingresos promedio de los tres años anteriores. Los gobiernos locales no pueden pedir préstamos a instituciones financieras privadas (excepto a los fondos fiduciarios). Sí pueden pedir un préstamo al Fondo de Desarrollo Municipal (FDM), el cual obtiene sus fondos de los excedentes presupuestarios anuales de los gobiernos locales (el Ministerio del Interior requiere que el 10% de los fondos presupuestarios locales excedentes sean transferidos al FDM cada año). Todos los préstamos de los gobiernos locales tienen que ser reembolsados en un periodo de 15 años.

FILIPINAS.–Inversión necesaria estimada para infraestructura: 3,5 mil millones al año, durante 5-7 años.

La ley del Gobierno Local de 1991 permite a los gobiernos locales emitir bonos en función de sus ingresos y de otros valores para financiar la inversión en infraestructura. Ocho agencias del gobierno central también pueden conceder préstamos a los gobiernos locales para la financiación de proyectos locales. Los gobiernos locales pueden además pedir préstamos a los bancos comerciales para financiar proyectos sin la aprobación previa del gobierno central, pero son pocos los municipios que recurren a préstamos comerciales ya que los funcionarios locales no suelen estar familiarizados con los sistemas de financiación complejos y les resulta más fácil solicitar subvenciones del Gobierno central (en 2008, los préstamos locales representaron sólo 5% de sus ingresos). La Corporación de Garantía del Gobierno Local (CGGL), institución gestionada por el gobierno central, califica las capacidades crediticias de los gobiernos locales, pero sólo 435 de los 1.680 gobiernos locales han obtenido calificaciones crediticias desde 2008. Esta Corporación también garantiza los bonos emitidos por los gobiernos locales. Las principales fuentes de préstamo de los gobiernos locales son el Banco Hipotecario de Filipinas y el Banco

de Desarrollo de Filipinas (alrededor del 70% de los préstamos locales están vinculados al Banco Hipotecario). Ambos bancos tienen calificaciones crediticias internacionales y pueden conceder préstamos en moneda local o extranjera.

Fuente: BAD (2011).

En Filipinas, la financiación de los servicios de agua y alcantarillado involucra a un gran número de entidades. Como se muestra en el gráfico 5.4, las principales fuentes de financiamiento internacional son el Banco Mundial (BM-BIRF) y el Banco Asiático de Desarrollo (BAD). Incluso antes de la privatización del sistema de agua en Metro Manila, las deudas de la Autoridad Metropolitana de Abastecimiento de Agua y Alcantarillado (MWSS) con el Banco Mundial (desde 1995) se elevaban a 249 millones de dólares[54]. Algunas agencias bilaterales también proporcionaban financiación. Por ejemplo, la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) financió estudios de pre-factibilidad para la privatización del sistema de agua en Metro Manila, y el gobierno francés pagó 1 millón de dólares para costear un viaje de estudios de funcionarios filipinos a Buenos Aires en 1996 para observar el funcionamiento del sistema privatizado de agua en la capital argentina.

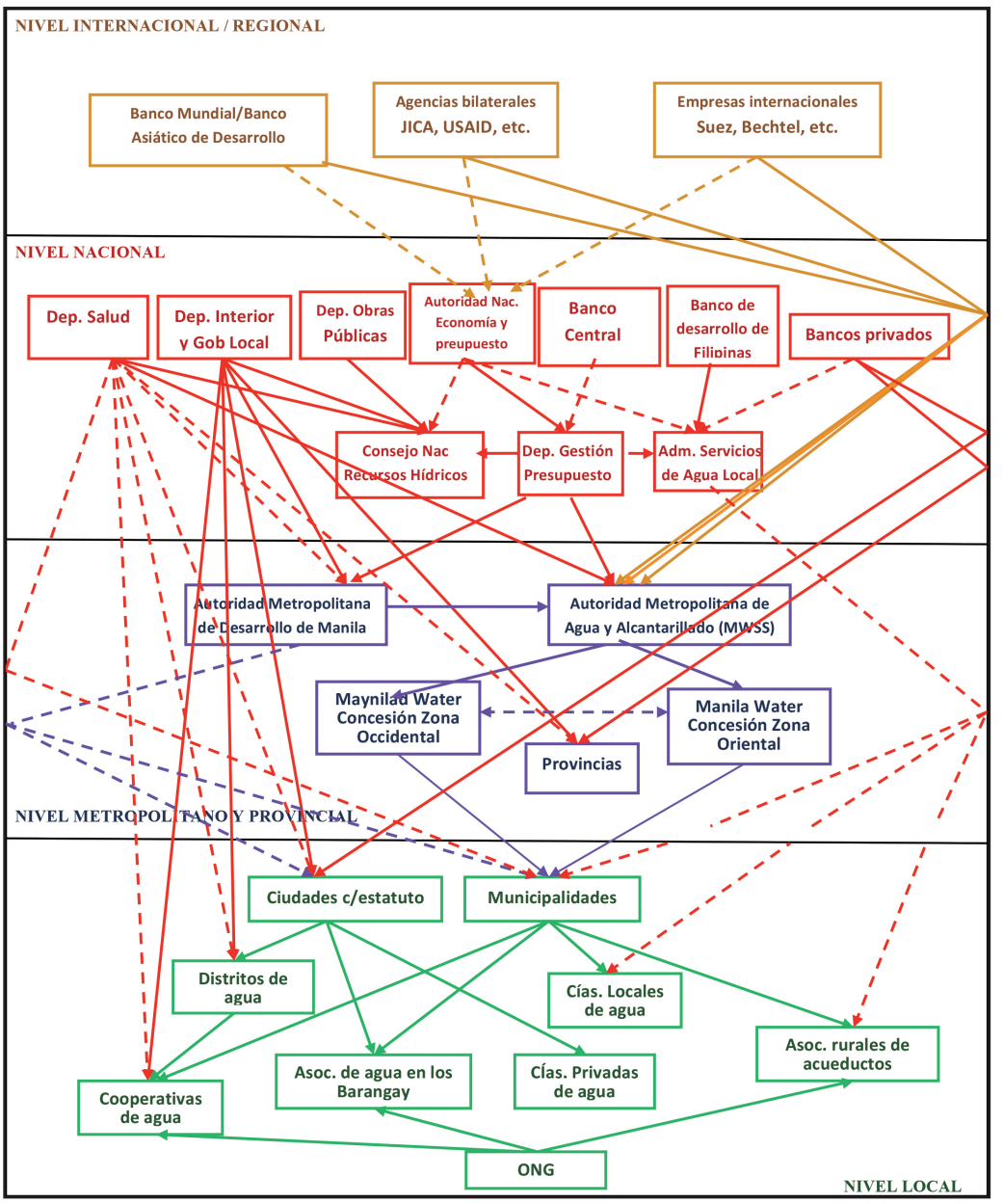
A nivel metropolitano, recientemente han aparecido empresas privadas en el sector del agua, como Manila Water Company Inc., Maynilad Water Services Inc., y el Consorcio de Aguas de Cebú, que actúan como concesionarias para proyectos de agua y, a menudo, se asocian con empresas internacionales y con agencias nacionales. Manila Water, por ejemplo, trabajó con United Utilities (Reino Unido) y Bechtel Corporation (EE.UU.) para financiar y administrar los servicios de agua en la zona oriental de Metro Manila, mientras que Maynilad Water Services se asoció con la empresa francesa Suez para prestar servicios en la zona occidental. Manila Water se ha vuelto tan grande que ahora gestiona y financia parcialmente el sistema de agua en la ciudad de Ho Chi Minh, en Vietnam. A nivel local, en 2012 Manila Water firmó un acuerdo de inversión conjunta con el gobierno provincial de Cebú para el desarrollo de un proyecto de agua a granel, que contaba además con el apoyo de Suez, Veolia y Bechtel para establecer sistemas de suministro de agua potable a la zona norte del Área Metropolitana de Cebú. Incluso se acordó pagar 35 millones de pesos a la Municipalidad de Carmen para aprovechar el agua del río Luyang[55].

En el gráfico 5.4, se indican los flujos directos de fondos de una agencia a otra con líneas continuas. Las líneas de puntos indican los vínculos políticos y las relaciones de control y evaluación. Así, a nivel nacional, la Autoridad Nacional de Economía y Desarrollo (NEDA) es la principal agencia encargada de coordinar la financiación, planificación y gestión de los servicios básicos (incluida el agua), ya que formula y supervisa la ejecución del Plan de Desarrollo Económico y Social Quinquenal. Una unidad importante de la NEDA es la Oficina para la Asociación Pública-Privada (OPPP), la cual supervisa y controla todos los modelos de PPP en el país. En relación a la financiación pública, el Departamento de Gestión del Presupuesto (DBM) es el principal organismo a cargo de la formulación del presupuesto nacional y de la transferencia de fondos hacia los organismos gubernamentales nacionales y locales.

---

[54] Laquian y Argo (2007), p. 236.
[55] Matus (2012).

Gráfico 5.4. **Actores clave en la financiación de los servicios de agua en Filipinas**



En Filipinas, la responsabilidad de la supervisión general de los gobiernos locales recae en el Departamento del Interior y del Gobierno Local (DILG). El secretario del DILG se encarga de supervisar (pero no controlar) a todos los gobernadores, alcaldes y funcionarios del ámbito local. El Departamento de Salud (DoH) lleva a cabo proyectos, ya sea de construcción y de otro tipo, directamente o a través de contratos. El Consejo Nacional de Recursos Hídricos (NWSB), un organismo de nivel ministerial, se encarga de la formulación de políticas, del establecimiento de normas, de la regulación económica y de la emisión de directrices para los gobiernos locales en materia de agua. La Administración

de Servicios de Agua local (LWUA) proporciona asistencia financiera a los gobiernos locales, garantiza préstamos para proyectos, se ocupa de las normas institucionales y certifica su cumplimiento. El Departamento de Obras Públicas y Carreteras (DPWH) supervisa el desarrollo de las agencias relacionadas con el agua y les proporciona asistencia técnica[56].

El Banco Central de Filipinas (BC) supervisa todas las inversiones financieras relacionadas con los servicios públicos básicos. En diciembre de 2012, por ejemplo, el BC dictaminó que un solo prestatario no puede financiar más del 25% del coste de un proyecto de PPP mediante préstamos bancarios (en comparación con el 20% en 2004) con el fin de limitar la exposición de los bancos. La financiación para proyectos de agua potable también puede provenir de bancos nacionales, tales como el Banco de Desarrollo de Filipinas o el Banco Hipotecario. En los últimos años, los bancos privados han logrado altos niveles de liquidez, lo que les han permitido financiar proyectos de agua locales mediante la compra de bonos emitidos por las ciudades. Las provincias y ciudades pueden contraer préstamos de inversión, pero los préstamos locales necesitan la aprobación del gobierno central, así como los préstamos extranjeros necesitan una garantía soberana del gobierno central.

A nivel de las ciudades y municipios, la coordinación de la financiación de las obras hidráulicas está a cargo de la Administración de Servicios de Agua Local (LWUA) y del Departamento de Interior y de Gobiernos Locales (DILG). En las zonas rurales, hay cerca de 580 Distritos de Agua Locales, 1.000 Compañías Locales de Agua y 500 Asociaciones de Acueductos Rurales por todo el país; y en el nivel más bajo, unas 3.100 Asociaciones de Servicios de Agua en los Barangay, la mayoría de las cuales financian y gestionan sistemas mejorados mediante el desarrollo de fuentes y pozos profundos. También proporcionan agua potable unas 200 cooperativas de agua y 900 empresas privadas[57].

Las transferencias del gobierno central

Para financiar los servicios básicos locales, la mayoría de los gobiernos locales de la región Asia-Pacífico dependen de las transferencias del gobierno central, las cuales pueden gestionarse mediante fórmulas (como en Filipinas y Malasia, donde el tamaño de la población y los ingresos anuales de los gobiernos locales sirven de base para el cálculo de las asignaciones), a través de subsidios especiales para proyectos, o como contribuciones del gobierno central en casos de privatización y de PPP.

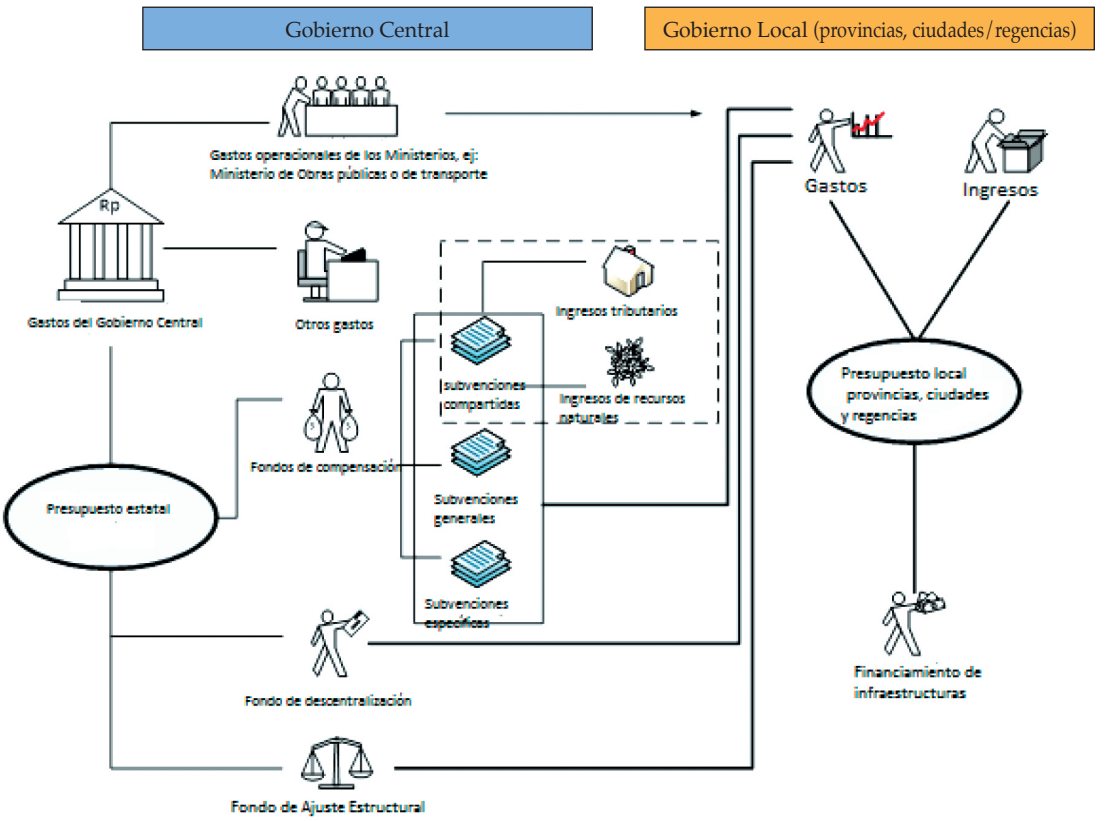
Como se ve en el gráfico 5.5, la financiación de proyectos de transporte en Indonesia puede provenir de transferencias directas del gobierno central (de los ministerios), de fondos de compensación, de subvenciones generales o específicas; de fondos de descentralización, o de fondos para infraestructuras. También pueden provenir de los presupuestos de las provincias, ciudades y regencias (*kabupaten*).

En 2008, el Ministerio de Transporte estimó que para alcanzar una tasa de crecimiento del 7% del PIB (su objetivo económico), Indonesia necesitaría inversiones en infraestructuras de transporte por valor de 145 mil millones de dólares. De esta cantidad, el gobierno nacional podría aportar alrededor de 25 mil millones de dólares (17%), y otros 30 mil millones (21%) se podrían obtener de fondos del gobierno nacional. Se podrían obtener

[56] Ocenar (2012).
[57] Ocenar (2012).

además cerca de 90 mil millones de dólares (62%), a través de préstamos nacionales o internacionales y recurriendo a los ingresos de los gobiernos locales[58].

Gráfico 5.5. **Fuentes de financiamiento para proyectos de transporte en Indonesia**



Fuente: Citado en Syabri (2012).

Ingresos locales para la financiación de los servicios básicos

En general, los gobiernos locales de Asia-Pacífico tienen dificultades para financiar las inversiones en infraestructuras mediante ingresos locales. La mayoría de los gobiernos locales no están autorizados para recaudar impuestos sobre la renta, sobre ingresos o sobre las ventas. Sólo en algunos países (como es el caso de Filipinas) están facultados para recaudar impuestos sobre la propiedad –una importante fuente de ingresos locales en muchos países de altos ingresos. Pocas ciudades de Asia-Pacífico se hayan en la situación de Makati, en Metro Manila, donde el 93,1% de su presupuesto local (de 7,4 mil millones de dólares) en 2011-2012 proviene de fuentes locales, y sólo un 6,9% de las transferencias del gobierno central. Incluso en una ciudad relativamente próspera como Melbourne, en Australia, sólo el 47,1% de los 22,3 mil millones de dólares de ingresos de la ciudad proviene de fuentes locales.

[58] Syabri (2012).

El caso de Solapur, India, es más común: en 2011– 2012, sólo el 1,5% sus ingresos fueron recaudados a nivel local. De hecho, una proporción significativa de los ingresos de Solapur (aproximadamente el 38,9%) procedían del *octroi*, un impuesto sobre los bienes comerciales que ingresan en el municipio. Este impuesto solía ser utilizado por las autoridades locales, ya que no se imponía directamente a los residentes locales y era fácil de recaudar. Sin embargo, el *octroi* fue abolido en el 2000 y ahora se utiliza sólo en el estado de Maharashtra.

En Nepal, el *octroi* también fue abolido; sin embargo, desde entonces el gobierno central otorga Subvenciones para el Desarrollo Local a los gobiernos locales (Tabla 5.5a). En este país, hay 58 municipios y 3.915 Comités de Desarrollo de las Aldeas (CDA), que dependen en gran medida de las transferencias del gobierno central proporcionadas en forma de subvenciones directas, complementadas por subvenciones para el Desarrollo Local, con préstamos de fuentes públicas y privadas; saldos de los presupuestos de años anteriores; y de ingresos derivados de tasas locales, de permisos, multas, venta de servicios a las empresas locales. Las tablas 5.5a y 5.5b muestran, respectivamente, la distribución de los ingresos de los municipios y los CDA.

Tabla 5.5a. **Fuentes de ingresos de los municipios de Nepal (%)**

Año fiscal	*Subvenciones del gobierno central*	*Subvenciones de desarrollo local*	*Préstamos*	*Fuentes mixtas*	*Saldos de años anteriores*	*Ingresos locales*
2008-2009	37,2	28,4	0,4	4,9	6,5	22,6
2009-2010	37,7	15,5	1,3	4,7	21,8	18,9
2010-2011	46,7	17,8	1,0	6,4	7,9	20,2

N: 58 municipios.

Tabla 5.5b. **Fuentes de ingresos de los Comités de Desarrollo de las Aldeas en Nepal (%)**

Años fiscales	*Subvenciones del gobierno central*	*Subvenciones de Programas de Gobierno y de Desarrollo Comunitario Local*	*Ingresos de origen local*	*Total*
2008-2009	94,6	0,0	4,0	100,0
2009-2010	80,4	12,3	7,3	100,0
2010-2011	77,6	13,5	8,9	100,0

N: 3.915 Comités de Desarrollo de las Aldeas.

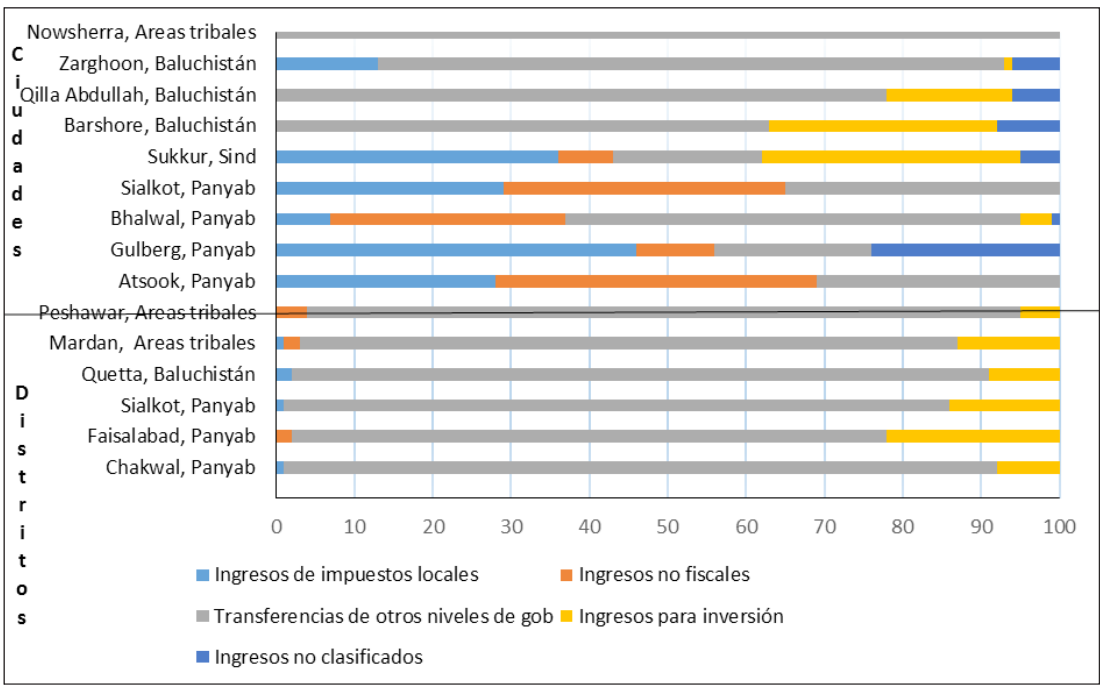
Fuente: Lamichhane (2012).

En Pakistán, las principales fuentes de ingresos de los gobiernos locales son los impuestos locales; la venta de permisos, multas y tasas recaudadas de los impuestos sobre las ventas en los mercados (que son, habitualmente, locales); y sobretodo de las transferencias de los niveles de gobierno superiores (federal o provincial). Como se ilustra en el gráfico 5.6, el porcentaje de fondos provenientes de transferencias representa el 91% de los presupuestos en los distritos de Chakwal y Peshawar. En la ciudad de Nowsherra, en

la Provincia de la Frontera Noroeste, el 100% de los ingresos proviene de las transferencias de fondos de la provincia o del gobierno central[59].

Como se ha expuesto, son muchos los gobiernos locales que encuentran grandes dificultades para elevar sus ingresos locales a un nivel que les permita cubrir sus necesidades operativas diarias; siéndoles aún más difícil encontrar recursos para invertir en la mejora de los servicios locales básicos. Consciente de ello, el gobierno central de la India ha puesto en marcha la Misión Nacional de Renovación Urbana Jawaharlal Nehru (JNNURM) para complementar las subvenciones locales para la construcción de infraestructura y servicios urbanos. El plan incluye una serie de reformas obligatorias, a ser implementadas por los órganos locales urbanos: la mejora de los sistemas de contabilidad, asegurando el gravamen de los impuestos sobre bienes inmuebles y su recaudación en un 90% como mínimo; y el financiamiento del 100% de los costes de operación y mantenimiento del suministro de agua, así como de los servicios de gestión de residuos sólidos mediante cargos a los usuarios[60].

Gráfico 5.6. **Ingresos locales de ciudades y distritos seleccionados en Pakistán, según origen (%)**



Fuente: Bahl and Cyan (2009). Subvenciones de compensación.

Algunos países de la región de Asia-Pacífico han adoptado subvenciones de compensación para reducir las disparidades fiscales. Por ejemplo, los gobiernos centrales de China, Indonesia, Tailandia y Vietnam calculan subvenciones a los gobiernos locales en base a la población, tasas de pobreza, superficie territorial y costos de construcción. En

[59] Bahl y Cyan (2009).
[60] Mathur (2012).

Indonesia, los gobiernos locales y regionales reciben el 25% de los ingresos del gobierno central (alrededor del 10% de estos ingresos va dirigido a las provincias, y el 90% restante a los gobiernos locales), los cuales cubren un 50% de los gastos provinciales y el 70% del gasto de los gobiernos locales[61].

Tarifas y tasas a los usuarios de servicios básicos

La mayoría de las autoridades responsables de servicios públicos básicos tratan de aplicar tarifas y tasas que cubran los costes de inversión, operaciones y mantenimiento; aunque a menudo esto difícil de alcanzar. En Tailandia, las autoridades locales perciben tasas sobre la recogida de basura, el transporte y otros servicios públicos, pero les resulta difícil aplicar tasas apropiadas y recaudar los fondos. En Filipinas, los gobiernos locales han establecido más de 30 tipos de tarifas y tasas a los usuarios, pero los ingresos que se obtienen representan sólo una pequeña parte del presupuesto. Los servicios como el agua, la electricidad y el transporte acostumbran a presentar mejores resultados de recaudación debido al volumen de la demanda y a la relativamente mayor disposición de los clientes a pagar por esos servicios, pero resulta más difícil recaudar las tasas por el saneamiento, la recogida y la disposición final de los residuos sólidos, especialmente en los barrios pobres donde la capacidad de pago de las personas es baja.

Incluso cuando las tarifas y las tasas tienen rendimientos bajos, los gobiernos locales a menudo los utilizan para fomentar un uso más eficiente de los servicios básicos. En Bangalore, el pago por el alcantarillado se incluye en las facturas de agua potable (por lo general, equivalen a un 15 a 20% del importe facturado). En Chennai, Hyderabad y Delhi se procede de manera parecida. En algunas ciudades, la tasa mensual por el alcantarillado se calcula en base al número de inodoros por vivienda. Algunos gobiernos locales imponen un pago único cuando se conecta al sistema de alcantarillado; mientras que otros adicionan el pago por los servicios de saneamiento al impuesto a la propiedad –como es el caso de Allahabad y Lucknow[62].

El valor agregado del suelo como financiamiento para el desarrollo

En Asia-Pacífico, la «valorización» del suelo se utiliza crecientemente como fuente de financiamiento local. En China, es para muchos gobiernos locales la principal fuente de financiación de proyectos de servicios públicos básicos. El artículo 18 de la Ley de Administración de Bienes Inmuebles (1994) especifica que todos los impuestos pagados por derecho de uso del suelo por los promotores inmobiliarios sean depositados en la Tesorería del Estado para ser destinados a la financiación de obras de infraestructura urbana y de planes de desarrollo local. En 2004, una revisión de la ley impuso que el 30% de los impuestos sobre el suelo fuesen al Ministerio de Hacienda y el 70% restante a la autoridad local competente. La ley establece que todos los impuestos por uso del suelo deben ser pagados en su totalidad una vez que la autoridad local haya realizado la lotificación correspondiente, lo que facilita su inclusión en el presupuesto de forma racional[63].

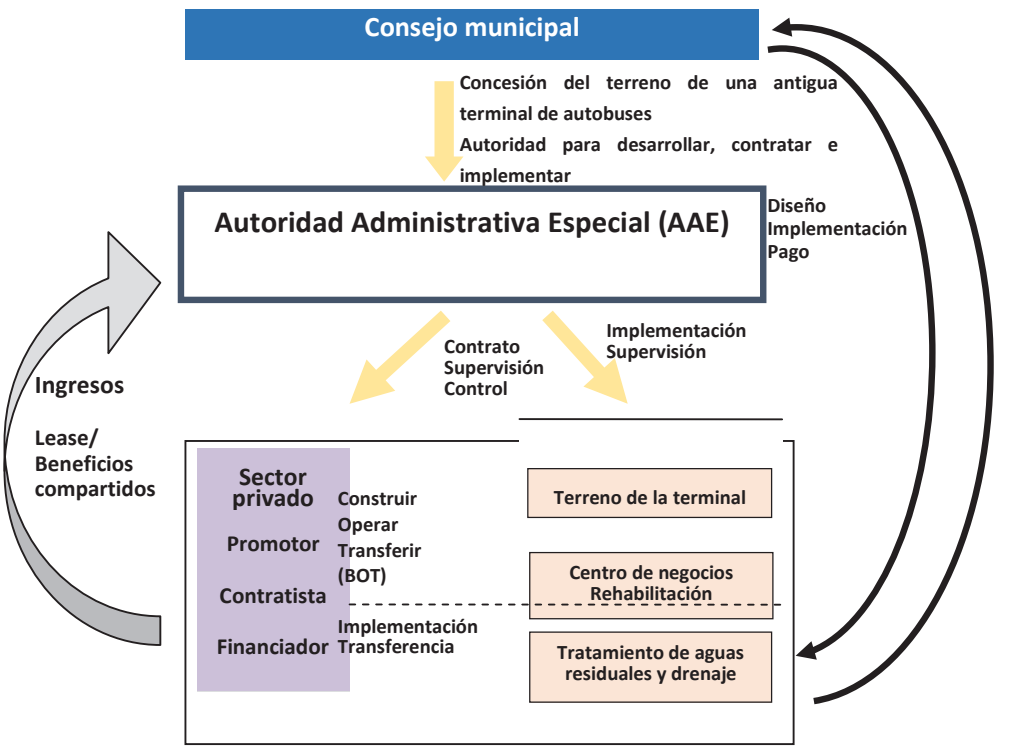
---

61 Hofman y Cordeiro-Guerra (2005), pp. 67-83.
62 Mathur (2012).
63 Laquian (2012).

En el Municipio de Suzhóu, China, el gobierno local utilizó el suelo como recurso para financiar parte de la planta de incineración de residuos sólidos y de generación de energía, construida en 2004 en el marco de un esquema de partenariado público-privado BOT (construcción-operación-transferencia) con la empresa China Everbright International Ltd., de Hong Kong[64]. En la India, los gobiernos locales pueden generar ingresos a partir del desarrollo de las denominadas parcelas *gunthewari*, terrenos que aún no se consideran habitables porque carecen de acceso a la carretera o a servicios básicos como el agua o el saneamiento. Para convertir estos terrenos, las Oficinas de Planificación preparan planes de revisión del uso del suelo, sometidos a la aprobación de los ayuntamientos, y los ingresos derivados del cambio de uso del suelo van a la administración local. Normalmente, los gobiernos como el *gram panchayat* no están autorizados a cambiar el uso del suelo de las parcelas *gunthewari*, pero se suele hacer para obtener ingresos. Algunos promotores privados (pero no los bancos) también pueden ofrecer préstamos a individuos que desean promover las parcelas *gunthewari* (a veces, hasta el 85% de su valoración total) lo que permite el desarrollo de estas parcelas y suma ingresos a las arcas locales[65].

La ciudad de Banda Aceh, en Indonesia, ha desarrollado un método innovador para el uso del suelo público que sirve para pagar los servicios urbanos básicos (gráfico 5.7).

Gráfico 5.7. **Esquema de desarrollo del uso del suelo, Banda Aceh, Indonesia**



Fuente: Adaptado de Cities Development Initiative (2012).

64 ADB (2008b).
65 Mathur (2012).

Tras el devastador tsunami de 2004, la ciudad necesitaba fondos para una planta de tratamiento de aguas residuales y la reparación de las carreteras de la ciudad. Una antigua terminal de autobuses perteneciente a la ciudad fue arrendada a promotores privados para el desarrollo de un centro de negocios y de viviendas, usando contratos BOT (construir-explotar-transferir). Los ingresos generados se destinaron a los proyectos de carreteras y de plantas de tratamiento de aguas residuales[66].

Endeudamiento interno y externo

Lo ideal es que los gobiernos locales dispongan de los recursos necesarios para cubrir los gastos de los servicios básicos con sus propios ingresos y financien parte de sus proyectos con deuda interna o internacional. Sin embargo, en la región Asia-Pacífico la capacidad de endeudamiento de los gobiernos locales está limitada por normas y regulaciones impuestas por los gobiernos centrales.

En Filipinas, las autoridades locales pueden pedir préstamos a fuentes nacionales y extranjeras. Para los préstamos de instituciones financieras gubernamentales (en general, a intereses más bajos), las autoridades locales emiten bonos garantizados por la Corporación de Garantía del Gobierno Local (CGGL) y con la aprobación del Banco Central de Filipinas y de la Comisión del Mercado de Valores – órgano regulador especial del gobierno central. Para utilizar los préstamos para la financiación de proyectos de infraestructura y de servicios básicos, un gobierno local debe preparar un plan de desarrollo local y un programa de inversiones públicas, aprobado por el órgano legislativo local y el gobierno central. Los préstamos de fuentes internacionales, en especial de instituciones como el Banco Mundial o el Banco Asiático de Desarrollo, requieren una garantía soberana del gobierno central y la supervisión estricta por parte del Ministerio de Hacienda[67].

En Camboya, los gobiernos locales no están autorizados a pedir préstamos para financiar proyectos de servicios públicos básicos sin la aprobación explícita del gobierno central. La Tesorería Nacional y el Departamento de Presupuesto del Ministerio de Hacienda se encargan de la supervisión. No obstante, el rápido crecimiento de la ciudad capital de Phnom Penh hizo necesario desarrollar un sistema de suministro de agua eficaz, mediante la creación de la Autoridad de Abastecimiento de Agua de Phnom Penh (PPWSA), ya descrita anteriormente. La PPSWA recibió subvenciones y préstamos del PNUD, del Banco Mundial, del Banco Asiático de Desarrollo y de los gobiernos de Francia y de Japón. Con estos recursos, la PPSWA fue capaz de crear uno de los sistemas de abastecimiento de agua más eficientes de Asia-Pacífico. Los préstamos son reembolsados a largo plazo a través del pago por los usuarios. Cabe mencionar que la PPSWA presenta una tasa de cobro del 99%[68].

Las empresas de propiedad estatal creadas por los gobiernos locales en China están autorizadas a pedir préstamos a instituciones financieras internacionales. Sin embargo, el gobierno es cauteloso ya que los préstamos se realizan en moneda extranjera, lo que implica riesgos de cambio de divisas, obligando a ser selectivo en la aprobación de los proyectos (ver cuadro 5.6).

---

66 Cities Development Initiative (2012).
67 Gooptu (2005), pp. 53-65.
68 Kimunn (2012).

Cuadro 5.6. **El proyecto de una planta de aguas residuales de Chongqing, China**

Chongqing es una metrópolis en crecimiento, ubicada en la confluencia de los ríos Yangtze y Jialing, en el centro de China. En 1990, la ciudad descargaba sus aguas negras en los dos ríos, amenazando la calidad del agua. Los residuos sólidos eran vertidos en vertederos insalubres. La apertura de la Presa de las Tres Gargantas a unos 600 Km. aguas abajo de la ciudad empeoró la situación, ya que redujo la capacidad de evacuación del Yangtze. Para resolver sus problemas, la municipalidad de Chongqing planeó construir 21 plantas de tratamiento de aguas residuales a lo largo de los dos ríos. Estas plantas habrían ocupado fincas de elevado valor, generado emisiones de gas maloliente y degradado la calidad de vida de los residentes cercanos.

Bajo petición del gobierno chino, el Banco Mundial propuso un proyecto para modificar el plan maestro de la ciudad. Se trataba de canalizar las aguas residuales hacia dos plantas de tratamiento de gran capacidad ubicadas a 15 Km. aguas abajo del centro de la ciudad, con la finalidad de garantizar el tratamiento de las aguas antes de su vertido en los ríos. La financiación del proyecto requirió subvenciones de los gobiernos de Japón e Italia para cubrir el asesoramiento y la asistencia técnica; un préstamo del BIRF (la institución de financiamiento del Banco Mundial); y fondos adicionales de parte de los gobiernos central y locales chinos. Una vez iniciado el proyecto, el gobierno central de China proporcionó otros 70 millones de dólares para financiar proyectos de carreteras, suministro de agua y control de inundaciones en ocho pequeños condados adyacentes a la ciudad. Estos proyectos, a su vez, sirvieron como experiencias piloto para el Proyecto de Mejora de la Infraestructura de las Ciudades Pequeñas de Chongqing, el cual finalmente recibió un préstamo de 180 millones de dólares de parte del BIRF en 2007.

El proyecto Chongqing transformó los servicios públicos encargados del agua y del alcantarillado en empresas económicamente viables gracias a una reforma de la estrategia de tarifas. El aumento de las tarifas garantizó la sostenibilidad de los servicios, y generó recursos para futuras operaciones, mantenimiento e inversiones. Las empresas de servicios públicos también actualizaron las normas de gestión y proporcionaron capacitación técnica para modernizar la operación del vertedero y las plantas de tratamiento de aguas residuales. Sin embargo, el logro más importante del proyecto fue la mejora de la calidad del agua en los ríos Yangtze y Jialing. El monitoreo de datos de la Oficina de Protección Ambiental de la ciudad indicó que, para 2006, el 90% del agua en los dos ríos se categorizaba en el nivel II de los estándares de calidad de las fuentes de agua potable (en una escala de I a V), y el 100% del agua alcanzó el nivel lll, considerándose apta para el consumo después del tratamiento.

Fuente: Banco Mundial (2007).

Financiación de proyectos de PPP

En las últimas décadas, muchos gobiernos locales de la región de Asia-Pacífico han financiado proyectos de servicios básicos a través de esquemas de asociación o partenariado público-privado (PPP). El primer proyecto de PPP en China, puesto en marcha en 1992 en Tanzhou, fue un contrato de concesión por 30 años para una planta de agua potable. Este acuerdo fue firmado por las autoridades de Tanzhou, la Lyonnaise des Eaux (ahora

Suez Environment) y la empresa New World –un conglomerado con sede en Hong Kong. Desde entonces, el número de PPP en China ha crecido rápidamente[69], distinguiéndose tres enfoques principales. En el primero, un gobierno local se designa como autoridad organizadora –ya sea una pequeña ciudad como Tanzhou (70.000), una ciudad de tamaño mediano como Changzhóu (4.000.000) o gran ciudad como Shanghái (28 millones). En este caso se designa claramente quién es el principal responsable del proyecto, se especifican las obligaciones financieras y compromisos del ente local y se definen las líneas de autoridad para la gestión de la empresa.

En un segundo enfoque, el proyecto PPP puede suponer una privatización sólo parcial (por ejemplo, mediante la venta del 50% del capital social a un socio privado). Por lo general, el gobierno local ofrece una financiación inicial (alrededor del 30% en inversión directa y el 70% de préstamos bancarios). Un recurso clave a menudo aportado por el gobierno local es la valorización del suelo de propiedad pública. Estas contribuciones financieras definidas en la moneda local (*renminbi*) son muy importantes debido a que sus valores no están sujetos a las fluctuaciones del tipo de cambio, un gran riesgo en los proyectos con financiación extranjera. La mayoría de los proyectos de PPP en China siguen un tercer modelo, en el que ambas partes actúan como accionistas y gerentes de una empresa conjunta. Por lo general, los proyectos se desarrollan con personal local, mientras que un socio extranjero proporciona altos cargos con experiencia técnica, financiera y de gestión. Las relaciones de trabajo entre los socios se formalizan a través de contratos que detallan sus respectivas funciones y autoridades.

Nueva Zelanda se propone desarrollar modelos que permitirán lograr mayores economías de escala en las redes de tratamiento de aguas residuales. La ciudad de Wellington creó una organización para gestionar su red municipal y también las de tres ciudades vecinas. Tanto la ciudad de Wellington como la vecina ciudad de Hutt han invertido en proyectos de PPP utilizando el enfoque *design-build-operate* o DBO (diseño-construcción-explotación). Cuando varios gobiernos locales tuvieron problemas con proyectos de PPP, el Gobierno restringió su uso. Pero esta política fue derogada en 2010, y desde entonces muchos gobiernos locales han puesto en marcha diversos esquemas de PPP[70].

El estado de Australia del Sur ha establecido un «contrato de alianza» para financiar y gestionar un proyecto de abastecimiento de agua y gestión de residuos por valor de 1,1 mil millones de dólares. El contrato fue firmado con Suez Environment y su filial australiana, Degremont, así como con Transfield Services, una empresa local. Las acciones de capital corresponden en un 25% a Suez, un 25% a Degremont, y el 50% restante a Transfield. El proyecto incluía la construcción, operación y mantenimiento de seis plantas de tratamiento de agua, seis plantas de tratamiento de aguas residuales y 16.000 Km. de red y sistemas de reutilización de aguas residuales que sirven a 1,1 millones de personas[71].

Los éxitos de los proyectos de PPP en Australia, China, Filipinas, Nueva Zelanda y otros países generan también controversias. De los problemas relacionados con las experiencias de PPP cabe mencionar:

---

69 Lorrain (2012), pp. 308-322.
70 Reid (2012).
71 oege (2012).

- Algunos proyectos de PPP están sobredimensionados, porque los socios privados a menudo utilizan tecnología punta que encarece su realización.
- Muchos de los proyectos se realizaron sin prever fases intermedias, lo que pudo aumentar los costes.
- Los gobiernos locales a menudo tienen dificultades para gestionar los proyectos una vez que los socios privados se retiran, porque los programas de capacitación institucional y del personal no fueron incluidos en los planes iniciales.
- Los beneficios de los proyectos de PPP tienden a distribuirse de forma desigual entre la población, y a menudo los más pobres ven limitado su acceso a los servicios debido a su baja capacidad de pago.

Algunos proyectos de PPP en Asia-Pacífico han encontrado con problemas específicos. En Tailandia, el proyecto de transporte del Gran Bangkok incurrió en sobrecostes considerables debido a la falta de coordinación entre agencias. La Autoridad de Carreteras y Autopistas (*Expressway and Rapid Transit Authority*, ERTA) firmó un contrato de concesión con Bangkok Expressway Co., Ltd. (BECL) en 1988, mientras que el Departamento de Carreteras (DOH) firmó un contrato de concesión con Don Muang Tollway, Co., Ltd. (DMT) en 1989. La fragmentación de estos contratos creó confusión e ineficiencia. De hecho, en 1996 el DMT no fue capaz de cumplir con sus obligaciones de pagos debido a que los ingresos por peaje fueron menores de lo previsto[72].

Los proyectos de PPP también plantean un serio problema para las empresas extranjeras, que a menudo requieren préstamos en moneda extranjera, cuyos valores fluctúan de acuerdo con las condiciones financieras internacionales. Este fue un grave problema en los proyectos de PPP de agua potable en Metro Manila. Cuando comenzó el contrato, el tipo de cambio era de 26,30 pesos filipinos por 1,00 dólar estadounidense; pero con la crisis económica global de 1997, la deuda externa de la empresa concesionaria filipina se duplicó, y se vio obligada a entregar el proyecto al gobierno en marzo de 2001 – cuando se quedó sin fondos[73].

5.5. DESAFÍOS ACTUALES Y EMERGENTES

Aunque diversos gobiernos locales de la región de Asia-Pacífico han sido capaces de responder a la necesidad de servicios básicos de su población de forma satisfactoria, la mayoría deben hacer frente a numerosos desafíos:

Cambios demográficos

Aunque la tasa de crecimiento de la población en la región Asia-Pacífico ha disminuido, el aumento persistente de la población urbana y de la demanda de servicios básicos, sigue siendo un desafío que a menudo sobrepasa la capacidad de respuesta de las autoridades urbanas. No se espera que la región alcance el punto de inflexión hasta cerca de 2026, es decir que más del 50% de la población de la región vivirá en las ciudades,

[72] Marome (2012).
[73] Laquian and Argo (2007).

pero entre 2013 y 2020 la población de las ciudades y pueblos de la región aumentará en 411 millones de personas (lo que representa alrededor del 60% del crecimiento urbano en el mundo). Igualmente, se espera que la disminución en la tasa de natalidad dé lugar a un porcentaje creciente de personas ancianas, necesitadas de servicios especiales. Pero al mismo tiempo, la mano de obra productiva habrá sufrido un declive significativo. Este cambio en la composición demográfica es particularmente visible en Japón y en la República de Corea, países que podrían presentar próximamente tasas de crecimiento demográfico negativas. Pero también es patente en China, donde las medidas de control de la población han contribuido a un mayor porcentaje de personas de edad avanzada. El cambio es particularmente importante en las zonas urbanas, donde probablemente aumentarán las demandas de servicios básicos, mientras que los grupos de personas en edad productiva disminuirán.

Gran parte del crecimiento urbano en la región se producirá en ciudades pequeñas y medianas. Pero al mismo tiempo, algunas áreas metropolitanas se convertirán en meta-ciudades, con una población igual o superior a 20 millones de habitantes. Los núcleos urbanos de muchas de estas ciudades están deteriorados, y requieren mejorar sus infraestructuras básicas. Algunas cuentan con un patrimonio cultural que se ve amenazado por el afán de convertirse en «ciudades de nivel mundial». La expansión de las crecientes aglomeraciones urbanas destruye extensiones de suelo agrícola fértil, lo que conllevará una reducción en el suministro de alimentos y la necesidad de ampliar los servicios urbanos básicos como el transporte, el agua y el saneamiento y la eliminación de residuos sólidos.

Costes energéticos

La prestación de servicios básicos en las zonas urbanas requerirá un suministro masivo de energía. Muchos países de Asia-Pacífico son dependientes de los combustibles fósiles, la mayor parte de los cuales tienen que ser importados y requieren grandes cantidades de divisas. El desarrollo de fuentes de energía alternativas sigue siendo costoso. La electricidad producida mediante paneles solares en pequeñas redes de suministro cuesta 51 centavos de dólar por kWh, mientras que la electricidad de las plantas que funcionan con carbón cuesta 4 centavos de dólar por kWh. El uso de energía nuclear para la generación de electricidad sigue siendo incierto debido a su peligrosidad (ej.: accidente de Fukushima). Por otro lado, China ha logrado avances en el uso de la energía solar, aunque su producción de paneles solares se ha visto afectada por las acusaciones de prácticas comerciales desleales (dumping) de parte de los Estados Unidos y Europa.

Crisis económica global

La influencia de la globalización se ha expandido en Asia-Pacífico. Algunos países, especialmente aquellos con economías orientadas a la exportación, son altamente vulnerables a las fluctuaciones del mercado y a las crisis económicas. Las economías de China, India, Japón, República de Corea y otros países se vieron seriamente afectadas por la presente crisis iniciada en 2008. Para limitar la capacidad de gasto de los gobiernos locales, algunos países han recentralización competencias. Estas medidas afectan evidentemente la capacidad de los gobiernos locales para prestar servicios.

Problemas ambientales y cambio climático

En Asia-Pacífico, la provisión de servicios básicos locales se ve seriamente desafiada por los problemas ambientales, en particular por el aumento del nivel del mar y la creciente frecuencia de desastres naturales. Varios países de Asia-Pacífico se encuentran en el llamado «anillo de fuego», donde regularmente tienen lugar erupciones volcánicas, terremotos y tsunamis. Los pequeños países insulares del Pacífico ya están perdiendo una parte significativa de sus territorios por el crecimiento del nivel del mar. Al menos el 38% de las ciudades portuarias del mundo se encuentran en la región de Asia-Pacífico, y la mayoría tendrá que prepararse para crecientes emergencias. El cambio climático también puede alterar las condiciones climáticas de la región, y afectar negativamente a la productividad agrícola. Sus implicaciones en las zonas urbanas densas con poca infraestructura también van a suponer un reto considerable.

Desigualdad económica y social

En Asia-Pacífico, las desigualdades sociales y entre zonas geográficas están creciendo. Los 550 millones de personas que viven en barrios marginales son una prueba flagrante de esta desigualdad. En muchas ciudades, la población con recursos puede vivir en comunidades cerradas con todos los servicios y comodidades, mientras que los pobres carecen de acceso a los servicios básicos. La persistencia de esta brecha urbana crea las condiciones para la agitación social, pudiendo degenerar en violencia. Las ONGs y otros grupos de la sociedad civil han intentado aprovechar la energía y creatividad de los colectivos urbanos más pobres para mejorar el acceso a los servicios urbanos básicos. Sin embargo, los estudios de caso han demostrado que, si bien estos proyectos logran resultados significativos, su sostenibilidad no está garantizada. Es necesario realizar esfuerzos para que estas actividades sean sostenibles y puedan ser integradas en los servicios y programas municipales formales. El crecimiento económico y la urbanización en Asia-Pacífico generan expectativas crecientes, alimentadas también por la expansión de las tecnologías de la información. Los teléfonos móviles y otros medios de comunicación han penetrado incluso en las áreas más remotas, como demuestran las cifras sobre tele-densidad (número de usuarios de teléfonos por cada 100 personas), las cuales son de 74,0 en China y 70,8 en la India. A medida que más personas aspiran a alcanzar el estilo de vida que disfrutan los países tecnológicamente avanzados, se incrementa la demanda de servicios. En este sentido, el desafío se vuelve evidente: si en un futuro cada ciudadano ingiriera las calorías de una dieta norteamericana o europea, si cada letrina fuera reemplazada por un inodoro y cada estufa alimentada con leña o estiércol de vaca seco por una estufa eléctrica y un microondas, o cada bicicleta o *rickshaw* fuera sustituido por un Toyota Land Cruiser o un Hummer. El mundo necesitaría los recursos de tres planetas adicionales para satisfacer tales expectativas.

Cuadro 5.7. **El desafío de las infraestructuras urbanas en Asia**

En Asia, las carencias en infraestructura urbana están obstaculizando el desarrollo en muchos países de ingresos bajos y medios, al socavar la competitividad y la sostenibilidad social y ambiental de las ciudades. Por ejemplo, cerca del 20% del potencial de

crecimiento económico de la India no se realiza debido a las deficiencias de las infraestructuras urbanas.

Dado el ritmo de la urbanización y la presión de la migración y del desarrollo informal en las ciudades, la inversión necesaria en infraestructura es exponencial. Como se mencionó anteriormente, el Banco Asiático de Desarrollo (BAD) ha estimado que se requerirá una inversión de 100 mil millones de dólares anuales durante las próximas dos décadas para la creación de nuevas infraestructuras y la sustitución o mejora de los bienes y servicios existentes en los países en desarrollo miembros del banco. Sin embargo, en la actualidad se invierte cerca de 40 mil millones de dólares al año en infraestructuras urbanas. Por ende, además de reducir esta brecha en la inversión (unos 60 mil millones de dólares al año), también se hace necesario mejorar la calidad de las inversiones realizadas en la actualidad en la mayoría de ciudades.

Estas carencias cuantitativas y cualitativas en el desarrollo de la infraestructura urbana se deben, principalmente, a que las entidades nacionales y locales responsables de la inversión en la infraestructura urbana son incapaces de acceder a las fuentes de financiación disponibles. Esto se debe, entre otros factores, a la falta de proyectos urbanos bien concebidos que atraigan a los inversores (tanto del sector público como privado) y por las dificultades de entendimiento entre los responsables de proyectos urbanos (sobretodo gobiernos locales) y las instituciones financieras. Hay un desconocimiento mutuo sobre las oportunidades de financiación.

Es imprescindible que las ciudades sean capaces de demostrar la viabilidad financiera, ambiental y social de sus proyectos de inversión, sobre todo ante el sector privado. Los estudios de factibilidad deben reorientarse hacia el financiamiento privado, con estudios más simples y concisos que evalúen minuciosamente los riesgos financieros e institucionales de la inversión.

Fuente: Contribución de Cities Development Initiative for Asia (2013).

5.6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

Marco institucional y legal

En la mayoría de los países de Asia-Pacífico, los gobiernos centrales desempeñan un papel dominante en la provisión de servicios básicos locales. Establecen políticas y normas, aportan el grueso de los recursos financieros y controlan en gran medida el acceso a fuentes de crédito externo e interno. Pero los gobiernos locales son más cercanos a la gente y por lo general están más comprometidos con sus electores, ante los cuales son responsables de sus actos. Es necesario que se promuevan reformas de la gobernanza y cambios legislativos para transformar los marcos institucionales y legales que estructuran las relaciones entre el gobierno central y local. En particular, se deben revisar y actualizar las leyes que limitan la autoridad y competencias de los gobiernos locales. También es necesario que se adecue la legislación para mejorar la fiscalidad local, permitir a los gobiernos locales que puedan acceder a préstamos de fuentes nacionales y extranjeras, operar y administrar empresas de servicios públicos. Se deberían desarro-

llar la gobernanza y la capacidad de gestión de las autoridades locales mediante la creación de instituciones, y programas educativos y de formación centrados en la gestión de servicios básicos locales.

Subsidiariedad

La coordinación entre los diferentes niveles de gobierno debe basarse en el principio de subsidiariedad, en particular para decidir sobre los sistemas de gestión de servicios básicos. La subsidiariedad, sin embargo, requiere que los gobiernos locales dispongan de recursos financieros, de gestión, de medios técnicos y de profesionales adecuados para que puedan prestar servicios públicos básicos. Es necesario que gobiernos locales tengan autoridad y competencias suficientes para ampliar su financiamiento, según el principio de que sus responsabilidades deben ser proporcionales a los recursos disponibles.

Planificación integrada del desarrollo

En muchos países de Asia-Pacífico, la fragmentación de las instituciones de gobierno es un agravante de la ineficacia e ineficiencia en la provisión de los servicios básicos locales. Las propuestas *de planificación innovadoras permiten obtener mejores resultados gracias a programas de cooperación que se apoyan en ejercicios de planificación integrados (por ejemplo, de toda el área de la cuenca de un río)*. Con ello, se pueden obtener beneficios compartidos para la gestión de los sistemas de agua y alcantarillado, las redes de transporte y la disposición final de residuos sólidos, mediante le uso de vertederos o de sistemas de revalorización de residuos en energía, etc.

Autoridades con propósito específico (SPA)

Las SPAs han demostrado ser instrumentos eficaces y eficientes para la prestación de servicios básicos locales, por lo que es necesaria su promoción en Asia-Pacífico. Gracias a su autonomía, las SPAs pueden limitar los problemas de burocratización, la fragmentación, el exceso de personal y la interferencia política. Cuando se utilizan entes públicos de inversión en regímenes de PPP, los SPAs pueden ser mecanismos eficaces para la gestión de servicios básicos locales.

Financiación de los servicios básicos

Muchos gobiernos locales que carecen de las fuentes de ingresos locales necesarios para cubrir los gastos de funcionamiento y las grandes inversiones, deberían adoptar medidas que les permitan satisfacer las necesidades de servicios básicos locales. Por ejemplo, coordinarse para alcanzar acuerdos mutuamente beneficiosos sobre la tasación de la propiedad y las tasas de impuestos comunes, con el fin de evitar una competencia innecesaria para la atracción de inversores. También pueden implementar mecanismos conjuntos de recaudación de impuestos para lograr una mayor eficiencia; y aunar recursos para aumentar sus calificaciones crediticias, lo que les permitiría pedir préstamos para grandes proyectos de infraestructura. También pueden utilizar el suelo público para promover el financiamiento de servicios básicos.

Modelos de gestión evolutivos

En muchos países de Asia-Pacífico, el principal desafío al que se enfrentan los gobiernos locales es cómo proporcionar servicios básicos locales a través de los departamentos o unidades tradicionales. En los países más desarrollados de la región, como Japón, Corea, Australia y Nueva Zelanda, *los gobiernos locales están empezando a cambiar su rol de «proveedor de servicios» por el de «comprador de servicios»*. En estos países existen otras opciones para la prestación de servicios, tales como las empresas privadas, las empresas públicas y los consorcios de proveedores de servicios nacionales e internacionales. Los gobiernos locales están desarrollando nuevas perspectivas y habilidades –tales como el análisis de coste-beneficio, el análisis de rentabilidad, el impacto ambiental y la evaluación de impacto social– con el fin de trabajar de manera efectiva con estos proveedores de servicios. Algunas ciudades incluso han llegado a un punto en el que, después de una larga experiencia con operadores privados, están considerando la «re-municipalización» de los servicios básicos.

Participación ciudadana y rendición de cuentas

La provisión de servicios básicos locales debe prestar especial atención a la satisfacción de las necesidades de los sectores pobres y marginados. La participación activa de toda la sociedad es clave en la prestación de servicios. En muchos países, la consulta a la ciudadanía ha demostrado ser útil, tanto para la formulación de programas como para recopilar información sobre la opinión ciudadana (con respecto a la provisión de servicios). Se debe fomentar la creación de «ventanillas únicas de atención al usuario» por parte de los gobiernos locales para facilitar la obtención de información sobre servicios y responder a las quejas y sugerencias de los usuarios. La experiencia en la región también muestra que se deben integrar a los mecanismos de prestación de servicios municipales los esfuerzos de las ONG y de las organizaciones comunitarias para atender mejor a las comunidades pobres con dificultad de acceso.

Recomendaciones por sector

Agua y alcantarillado

- Desarrollar en la región de Asia – Pacífico, planes de gestión integral del agua apoyándose en las cuencas fluviales y zonas ecológicas, respetuosos con el «ciclo natural del agua». Mejorar la regulación del consumo mediante sistemas adecuados de tarificación y de medición, facturación eficiente, y reducción del agua no facturada.
- Las empresas locales de agua potable deben aplicar innovaciones tecnológicas para mejorar su eficiencia (por ejemplo, contadores precisos y fiables, máquinas de detección de fugas, y sistemas de información geográfica para localizar problemas de agua).
- Los gobiernos locales deben evaluar las ventajas y desventajas de los pequeños proyectos de abastecimiento de agua como alternativa a las grandes redes metropolitanas de agua y alcantarillado, especialmente en ciudades pequeñas y medianas con limitados recursos financieros y capacidad de gestión.

Saneamiento

- Muchos gobiernos locales de la región gestionan el saneamiento por separado de los sistemas de agua potable. Se precisa analizar las ventajas y desventajas de este enfoque en el diseño y gestión de programas de saneamiento integrados.
- Generalmente, los informes nacionales sobre «saneamiento mejorado» (que, por lo general, se apoyan en encuestas demográficas y sanitarias) no diferencian entre diferentes sistemas, y reagrupan incluso aquellos que son inadecuados para áreas urbanas. Se necesitan obtener datos más precisos, recogidos por los gobiernos locales (que por lo general conocen la situación de manera directa).
- A menudo, los habitantes de barrios marginales gestionan de manera autónoma el mejoramiento de los servicios de uso colectivo y de otros servicios de saneamiento. Estos esfuerzos deberían ser reconocidos y, en la medida de lo posible, integrados a los programas municipales.
- El sector privado desempeña un papel importante como proveedor de servicios de saneamiento en muchas ciudades, por ejemplo en la construcción, vaciado y mantenimiento de fosas sépticas. Los gobiernos locales deben adoptar políticas y procedimientos para apoyar a este sector, integrándolos en los programas públicos de saneamiento.

Transporte

- Los gobiernos locales deberían regular la prestación del sector privado de transporte, definir las rutas, controlar la circulación, garantizar la seguridad, etc.
- Los gobiernos locales deben disponer de recursos financieros y técnicos para desarrollar sistemas de transporte innovadores (como sistemas ferroviarios ligeros y pesados o sistemas de autobús con carriles exclusivos). Igualmente, deberían establecer tarifas equitativas para facilitar el acceso al transporte de las personas de bajos ingresos.
- Muchas ciudades siguen dependiendo de modos de transporte tradicionales como son los triciclos a pedales, vehículos motorizados de tres ruedas, etc, que a menudo sirven para resolver las necesidades de las personas de bajos ingresos, pero contribuyen a la congestión del tráfico, a la contaminación atmosférica y a las altas tasas de accidentes. Debería estudiarse la posibilidad de integrar estos modos de transporte dentro de un sistema de transporte –por ejemplo, como métodos de transporte complementarios, a partir de las estaciones ferroviarias.
- Se deben desarrollar técnicas para reducir el impacto medioambiental de los sistemas de transporte privados como el automóvil, las motocicletas, etc. Por ejemplo, estableciendo «cuotas de congestión», con el cobro de peajes de circulación por el centro de la ciudad, o con métodos de racionamiento o de subasta de permisos de circulación.

Energía

- Se debe apoyar la innovación para que las ciudades y municipios puedan superar su dependencia del carbón y otros combustibles fósiles. El uso de gas natural com-

primido (GNC) y de gas licuado de petróleo (GLP) para vehículos de dos y tres ruedas en ciudades de la India ha reducido significativamente la contaminación del aire. En algunas ciudades de Filipinas se están probando minibuses y triciclos eléctricos, y en Guangzhou y en otras ciudades chinas se está experimentando con enchufes para vehículos eléctricos en estaciones públicas. Los gobiernos locales también deberían promover los desplazamientos a pie y el uso del transporte no motorizado mediante el establecimiento de carriles seguros para bicicletas y servicios de alquiler público de bicis.

- Los gobiernos locales, con el apoyo de los niveles más altos del gobierno y de las instituciones financieras nacionales e internacionales, deben considerar la posibilidad de financiación y gestión a través de PPP para mejorar el suministro de energía, sobre todo cuando la generación y distribución de energía se realiza a través de monopolios.
- Los gobiernos locales deben favorecer la colaboración entre servicios públicos, como la generación de energía, el suministro de agua y la gestión de residuos sólidos, en el diseño de los servicios básicos locales.

Gestión de los residuos sólidos

- Los gobiernos locales deben fomentar la participación del sector privado en la gestión de residuos sólidos, concretamente en la recogida, clasificación, recuperación, reutilización, reciclaje, compostaje y eliminación de residuos sólidos (mediante vertederos, sistemas incineración o transformación de los residuos en energía). También se deben integrar las iniciativas de los sectores comunitarios en las actividades de los servicios municipales. Hay muchos ejemplos de innovación desarrollados voluntariamente por organizaciones comunitarias para la clasificación de residuo en los domicilios, la recuperación de materiales útiles, el reciclaje y venta de residuos valiosos, el compostaje de los residuos orgánicos, etc. Éstas iniciativas han contribuido a reducir la masa de desechos depositados en vertederos, y han aumentado los ingresos de la población más pobre dedicada a ellas.
- Los gobiernos locales deben diseñar sistemas para la fijación de tarifas y la recaudación de las tasas que reflejen los verdaderos costes de recogida y disposición de residuos sólidos.

Mejora de los barrios marginales

- Los datos sobre barrios marginales en los países de Asia-Pacífico son recogidos por los gobiernos centrales en base a encuestas demográficas y de salud realizadas para los informes nacionales sobre los ODM de la ONU. Los gobiernos locales pueden contribuir a recoger información local más precisa y con más regularidad, contribuyendo luego a su difusión.
- Los esfuerzos de mejora de los barrios marginales, realizados voluntariamente por sus propios habitantes, deberían integrarse en los programas institucionales de los gobiernos locales. Estas iniciativas suelen alcanzar mejores resultados en la mejora de la vivienda y de los servicios, que los programas de los gobiernos locales.

– El acceso a la vivienda debe ser una responsabilidad de los gobiernos locales para contribuir a mejorar la situación en los barrios marginales, uno de los mayores problemas en muchas ciudades de Asia-Pacífico. Los informes sobre la mejora de los barrios marginales en países de la región, generalmente positivos, deben ser considerados críticamente. Los gobiernos locales deberían proporcionar datos más precisos y actualizados sobre el número de habitantes en los barrios marginales y la prestación de servicios básicos en los mismos.

Prevención de desastres

– Los gobiernos locales deben tener un papel más activo en la prevención de desastres, preparando y formando a los ciudadanos para hacer frente a los desastres durante al menos las primeras 72 horas, antes que pueda llegar la ayuda exterior. Se deberían promover campañas de información sobre los posibles contextos de desastre, y realizar ejercicios de práctica sobre qué hacer en caso de terremotos, inundaciones, incendios, erupciones volcánicas y otros desastres.
– Se debería poner énfasis en la prevención de desastres para la protección de los habitantes de zonas especialmente vulnerables, en particular en zonas inundables (ej.: áreas costeras y próximas a los ríos) y en zonas sujetas a la erosión y a deslizamientos de terrenos (ej.: laderas con importantes declives).
– Se debería aumentar la asignación en los presupuestos locales dedicados a la prevención de desastres, actualmente insuficiente.

REFERENCIAS

ASPAC. *Report on a Survey of Mayors and Heads of Technical Services Departments.* Documento entregado para el Proyecto de CGLU-ASPAC en Gobernanza de Servicios Básicos Locales, 2012.

BAD. Good Practices in Urban Water Management, Decoding Good Practices for a Successful Future. Ciudad de Mandaluyong: Banco Asiático de Desarrollo, 2012.

BAD. Strategy 2020: The Long Term Strategic Framework of the Asian Development Bank, 2008-2020. Ciudad de Mandaluyong: Banco Asiático de Desarrollo, 2011.

BAD. *Key Indicators for Asia and the Pacific, 2011,* 42ª ed. Ciudad de Mandaluyong: Banco Asiático de Desarrollo, 2011.

BAD. City Cluster Development: Towards an Urban-led Development Strategy for Asia. Ciudad de Mandaluyong: Banco Asiático de Desarrollo, 2008a.

BAD. Urban Development Experience and Visions, India and the People's Republic of China. Ciudad de Mandaluyong: Banco Asiático de Desarrollo, 2008b.

BAD. *The Garbage Book, Solid Waste Management in Metro Manila.* Ciudad de Mandaluyong: Banco Asiático de Desarrollo, 2004.

Bahl, Roy y Musharraf Cyan. *Local Government Taxation in Pakistan.* Documento de trabajo 09-09. Atlanta: International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, 2009.

Banco Mundial. *East Asia Decentralizes: Making Local Government Work*. Washington DC: Banco Mundial, 2005.

Banco Mundial. «Wastewater Treatment Plant and Landfill Ease Pollution of China's Yangtze River,» *Noticias del Banco Mundial,* 13 de diciembre de 2007.

Bicknell, Jane, David Dodman, David Satterthwaite. *Adapting Cities to Climate Change.* Londres: Earthscan, 2009.

Casanova, Lilia. *Sectoral Report on Sanitation Services in Asia Pacific.* Documento entregado para el Proyecto de CGLU-ASPAC en Gobernanza de Servicios Básicos Locales, 2012.

Centre for Urban Studies. Survey of NGOs and CBOs Involved in Solid Waste Management in Dhaka City. Dhaka: Centre for Urban Studies, 2004.

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (2010). Local Governments in the World, Basic Facts on 96 Selected Countries. Barcelona: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, 2010.

Chowdhury, Sohana Samrin. *Bangladesh Country Report.* Documento entregado para el Proyecto de CGLU-ASPAC en Gobernanza de Servicios Básicos Locales, 2012.

Cities Development Initiative. *PPP Guide for Municipalities.* Ciudad de Mandaluyong: CDIA, 2012.

CODI. Urban Development: Towards Sustainable Cities and Housing the Urban Poor in Thailand. Bangkok: Community Organizations Development Institute, 2006.

Fjellstrom, Karl. «High Capacity BRT Planning, Implementation and Operation: Case Study of the Guangzhou BRT». Documento presentado ante la Conferencia del UN-CRD EST, en Bangkok, el 24 de agosto de 2010.

Flor, Mai. *Sectoral Report on Water.* Documento entregado para el Proyecto de CGLU-ASPAC en Gobernanza de Servicios Básicos Locales, 2012.

Gamadge, Sujata N. *Sri Lanka Country Report.* Documento entregado para el Proyecto de CGLU-ASPAC en Gobernanza de Servicios Básicos Locales, 2012.

GIZ. *Financing Local Infrastructure: Linking Local Governments and Financial Markets,* Eschborn, Alemania: Deutsch Gesellschaft fur Internationale Zusammenarbeit, 2012

Gooptu, Sudarshan. «Achieving Fiscal Sustainability,» en Banco Mundial, *East Asia Decentralizes, Making Local Government Work,* Washington, DC: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento /Banco Mundial, 2005.

Hofman, Bert y Susana Cordeiro Guerra. «Fiscal Disparities in East Asia: How Large and Do They Matter?» in *East Asia Decentralizes, Making Local Government Work,* Washington, DC: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento /Banco Mundial, 2005.

Hussain, Anwar. *Pakistan Country Report.* Documento entregado para el Proyecto de CGLU-ASPAC en Gobernanza de Servicios Básicos Locales, 2012.

Institute of Policy Studies. *Local Futures, Local Government, Strategy and Communities*. Wellington, NZ: Victoria University Press, 2006.

JICA. Preparatory Survey for Public Private Partnership (PPP) Infrastructure Development Projects in the Republic of the Philippines, Final Report, Manila: Japan International Cooperation Agency, 2010.

Kikuchi, Masao. *Japan Country Report.* Documento entregado para el Proyecto de CGLU-ASPAC en Gobernanza de Servicios Básicos Locales, 2012.

Kimunn, Oueng. *Cambodia Country Report.* Documento entregado para el Proyecto de CGLU-ASPAC en Gobernanza de Servicios Básicos Locales, 2012.

Lamichhane, Hem Raj, *Nepal Country Report.* Documento entregado para el Proyecto de CGLU-ASPAC en Gobernanza de Servicios Básicos Locales, 2012.

Laquian, A. *China Country Report.* Documento entregado para el Proyecto de CGLU-ASPAC en Gobernanza de Servicios Básicos Locales, 2012.

Laquian, A. *Beyond Metropolis: the Planning and Governance of Asia's Mega-Urban Regions*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press y Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2008.

Laquian, A. y Teti Argo. «The Privatization of Water Services: Effects on the Urban Poor in Jakarta and Metro Manila,» in *The Inclusive City: Infrastructure and Public Services for the Urban Poor in Asia,* edited by A. Laquian, V. Tewari y L. Hanley. Washington, DC y Baltimore: Woodrow Wilson Center Press y Johns Hopkins University Press, 2007.

Lorrain, D. «Joint Ventures for Operations in China,» en *Water Services and the Private Sector in Developing Countries: Comparative Perceptions and Discussion Dynamics,* editado por Aymeric Blanc y Sarah Botton. París: Agence Française de Developpement y Public-Private Infrastructure Advisory Facility, 2012.

Manikam, Selvarajoo, Wan Norashikin Mohd Thair, y Shaibul Mohamat Mastam. *Malaysia Country Report.* Documento entregado para el Proyecto de CGLU-ASPAC en Gobernanza de Servicios Básicos Locales, 2012.

Mathur, Om Prakash. *India Country Report.* Documento entregado para el Proyecto de CGLU-ASPAC en Gobernanza de Servicios Básicos Locales, 2012.

Matter, Anne, Martin Dietschi, Christian Zurbrügg. «Improving the Informal Recycling Sector through Segregation of Waste in the Households: the Case of Dhaka, Bangladesh». *Habitat International* 38 (2013:) 150-156.

Marome, Wijitbusaba Ann. *Thailand Country Report*. Documento entregado para el Proyecto de CGLU-ASPAC en Gobernanza de Servicios Básicos Locales, 2012.

Matus, Carmel L. «Cebu Bulk Water Deal Signed; Carmen Town Eyes Big Royalties». *Cebu Daily News,* March 22, 2012.

Moege, Sascha, *Australia Country Report.* Documento entregado para el Proyecto de CGLU-ASPAC en Gobernanza de Servicios Básicos Locales, 2012.

Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects, the 2011 Revision,* (ESA/P/WP/224), Nueva York: División de Población de NN.UU., Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2012.

Naciones Unidas. *The Millennium Development Goals Report, 2011*. Nueva York: Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los indicadores de los ODM, 2011.

OCDE. Ranking of the World's Cities Most Exposed to Coastal Flooding Today and in the Future. Documento de trabajo en medio ambiente, núm. 1, de la OCDE, (ENV/W/CP), 2007.

Ocenar, Remigio. *Philippine Country Report*. Documento entregado para el Proyecto de CGLU-ASPAC en Gobernanza de Servicios Básicos Locales, 2012.

OMS-UNICEF, Joint Monitoring Program (JMP). *Progress Report on Drinking Water and Sanitation, 2012 Update*. Ginebra: UNICEF y OMS, 2012.

ONU-HABITAT. *The State of Asian Cities, 2010-2011*, Fukuoka, Japón: Oficina Regional de ONU-HABITAT, 2010.

Press, Elizabeth. «Guangzhou, China: Winning the Future with BRT». *Video Play,* 31 de marzo de 2011.

Reid, Mike. *New Zealand Country Report*. Documento entregado para el Proyecto de CGLU-ASPAC en Gobernanza de Servicios Básicos Locales, 2012.

Roberts, Brian y Kyeong Ae Choe. Competitive Cities in the 21st Century: Cluster-based Local Economic Development. Ciudad de Mandaluyong: BAD, 2011.

Satterthwaite, David, Saleemul Huq, Mark Pelling, Hannah Reid and Patricia Romero Lankao. Adapting to Climate Change in Urban Areas the Possibilities and Constraints in Low– and Middle-income Nations. Londres: IIED, 2008.

Sridhar, Kala Seetharam. *Solid Waste Management in Asia Pacific.* Documento entregado para el Proyecto de CGLU-ASPAC en Gobernanza de Servicios Básicos Locales, 2012.

Syabri, Ibnu. *Indonesia Country Report.* Documento entregado para el Proyecto de CGLU-ASPAC en Gobernanza de Servicios Básicos Locales, 2012.

Torio, Philamer. *Energy in Asia Pacific.* Documento entregado para el Proyecto de CGLU-ASPAC en Gobernanza de Servicios Básicos Locales, 2012.

Urban Resource Centre. «Urban poverty and transport: a case study from Karachi». *Environment and Urbanization* 13(2001): 223-233.

Von Einsiedel, Nathaniel. S*ectoral Report on Transportation Services in Asia Pacific.* Documento entregado para el Proyecto de CGLU-ASPAC en Gobernanza de Servicios Básicos Locales, 2012.

Vu Thi Vinh, *Vietnam Country Report.* Documento entregado para el Proyecto de CGLU-ASPAC en Gobernanza de Servicios Básicos Locales, 2012.

WaterLinks. «Field Notes from Water Operator Partnerships in Asia», *WaterNotes,* USAID, 2009.

6
EURASIA

Sergey SIVAEV, Alexei RODIONOV,
Timur SHAKIROV y Anna DZEMBAK
Instituto de Economía Urbana (Moscú), Rusia

6.1. INTRODUCCIÓN

Tras la desintegración de la Unión Soviética, los países euroasiáticos que se analizan en este capítulo (Armenia, Georgia, Bielorrusia, Kazajstán, Kirguistán, Moldavia, Rusia, Tayikistán, Ucrania y Uzbekistán) contaban con una oferta de servicios básicos suficientemente desarrollada: infraestructuras de agua y saneamiento, redes urbanas de calefacción y transporte público. La proporción de población con acceso a estos servicios era casi comparable a la de los países desarrollados. La infraestructura creada en el período soviético se caracterizó por una elevada intensidad de capital y consumo de energía, pero la prestación de servicios era fiable.

En ese momento el principal inconveniente radicaba en el diseño de las infraestructuras, con un excesivo consumo de agua y energía. Esto generaba a las empresas de servicios públicos de los países euroasiáticos un gasto muy superior al nivel de ingresos derivados del cobro de tarifas al usuario para la provisión de los servicios y el mantenimiento de las infraestructuras. A diferencia de otros servicios, se prestó muy poca atención durante la gestión soviética a los residuos sólidos. Las instalaciones se financiaban con partidas del presupuesto estatal, mientras que los costes de operación eran cubiertos en su mayoría por altas tarifas fijadas a los usuarios industriales sobre la base de subsidios cruzados.

La desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) provocó numerosos cambios estructurales en el sector público de los países de la región de Eurasia. La falta de renovación de las infraestructuras provocó un deterioro en la calidad de los servicios básicos, así como un aumento en la tasa de accidentes en sus instalaciones y redes. En muchas ciudades, los servicios de suministro de agua se hicieron insostenibles. Las instalaciones de tratamiento de aguas residuales y de desechos sólidos dejaron de operar. Los servicios de calefacción urbana se interrumpieron en muchas ciudades de la región del Cáucaso y de Asia Central, incluyendo las capitales.

Durante la última década, la degradación de la infraestructura de servicios públicos en la mayoría de los países se ha detenido y en cierta medida se ha revertido, aunque la

prestación de servicios básicos en la mayoría de los casos no ha llegado a los niveles de la época soviética. Por ejemplo, las capitales de Armenia (Ereván) y Georgia (Tiflis) están experimentando grandes dificultades con respecto al suministro de calefacción. En relación al transporte, desde el colapso de la URSS todos los países de la región experimentan un descenso en el tráfico de pasajeros y un cambio en su estructura debido a la reducción del transporte urbano eléctrico (tranvías y trolebuses) y el rápido crecimiento del transporte privado.

En la mayoría de los países de Eurasia, los gobiernos locales asumieron la responsabilidad de suministrar estos servicios básicos. En muchas ocasiones, esto derivó en una excesiva fragmentación de los proveedores de servicios y en numerosos problemas. La economía de escala es ineficiente y existen dificultades para obtener la financiación adecuada, puesto que muchos municipios no cuentan con las capacidades organizativas y financieras para gestionar las infraestructuras. Algunos países intentaron desarrollar estos servicios gracias a la participación de empresas privadas en el sector (son los casos, por ejemplo, de Armenia y Moldavia).

Mientras tanto, la prestación de los servicios de agua y calefacción en Bielorrusia y Tayikistán siguen estando altamente centralizados. A pesar de las declaraciones en favor de la descentralización, en la mayoría de países existe una tendencia a la centralización de los servicios básicos. Las experiencias llevadas a cabo en la región demuestran que la transferencia de la responsabilidad a las autoridades locales es una condición necesaria pero no suficiente para garantizar el éxito de la descentralización del sector público.

Los países de la región se enfrentan ahora a un grave problema. En casi todos ellos, las autoridades locales carecen de los recursos financieros y de la autonomía necesaria para ofrecer los servicios, por lo que siguen dependiendo de las transferencias del presupuesto central. En la última década, casi todos los países de la región de Eurasia han logrado detener el declive en la prestación de servicios básicos. Sin embargo, la renovación de las infraestructuras o la introducción de tecnologías innovadoras y de medidas de protección del medioambiente, siguen pendientes y requieren de importantes esfuerzos financieros. Teniendo en cuenta que las tarifas que se cobran por los servicios básicos en muchos países eurasiáticos son artificialmente bajas, y que las reformas institucionales en el sector aún no se han completado, parece que los recursos necesarios tardarán en llegar[1].

6.2. MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

Los países de la región de Eurasia presentan diferentes niveles de urbanización. En algunos, la mayoría de la población vive en zonas urbanas (en Armenia y Ucrania, casi dos tercios de la población; en Rusia y Bielorrusia, casi tres cuartas partes). Sin embargo, también hay países predominantemente rurales (en Tayikistán, poco más de un cuarto de la población vive en áreas urbanas, mientras que en Kirguizistán y Uzbekistán la pro-

[1] Esta síntesis informativa sobre la situación se ha elaborado a partir de diferentes fuentes, como Internet, que se han complementado con los resultados de un cuestionario difundido entre los representantes de ciudades de todos los países de la región de Eurasia. En total, se respondieron 41 cuestionarios, 25 de ellos por alcaldes. La Secretaría de CGLU Eurasia apoyó la difusión de los cuestionarios. Un borrador del capítulo fue posteriormente debatido y enriquecido por los participantes de un taller celebrado en San Petersburgo (Rusia) el 22 de abril de 2013.

porción es de algo más de un tercio). La estructura de la población urbana también varía: mientras que en Armenia, Georgia, Moldavia y Kirguistán cerca de la mitad de la población urbana vive en las capitales, en Tayikistán y Uzbekistán se concentra en pequeñas ciudades. En Rusia, Ucrania y Bielorrusia, la población urbana se distribuye de una forma bastante uniforme (tabla 6.1).

Tabla 6.1. **Estructura de la población urbana en los países de Eurasia**

Países	*Porcentaje de población viviendo en asentamientos urbanos por número de habitantes (en miles)*			
	Menos de 50	*De 50 a 250*	*De 250 a 1.000*	*Más de 1.000*
TOTAL	26,8%	24,1%	25,3%	23,8%
Armenia	28,6%	5,3%	0,0%	54,1%
Bielorrusia ..	22,5%	9,3%	26,4%	26,2%
Georgia	27,0%	5,5%	0,0%	49,0%
Kazajstán ...	15,9%	11,6%	33,7%	16,2%
Kirguistán ..	28,5%	13,9%	45,1%	0,0%
Moldavia ...	40,9%	0,0%	49,0%	0,0%
Rusia	22,8%	10,5%	26,5%	26,8%
Tayikistán ..	44,3%	11,2%	36,3%	0,0%
Uzbekistán ..	55,0%	7,3%	9,6%	14,8%
Ucrania	29,2%	12,5%	26,7%	19,9%

Fuente: Comité Interestatal Estadístico de la Comunidad de Estados Independientes *(http://www.cisstat.org).* NB: Los datos de Uzbekistán no tienen en cuenta los cambios en la estructura administrativa-territorial de los asentamientos residenciales en 2009.

En las áreas urbanas de Eurasia, también hay diferencias en las formas de organización de las autoridades locales. En Kazajstán, Tayikistán y Uzbekistán, las instituciones de gobierno local (que dispone de órganos de representación electos por sufragio)[2] se combinan normalmente con instituciones de la administración pública local (con órganos ejecutivos nombrados por otros niveles de gobierno). En Bielorrusia, el sistema de gobernanza local a tres niveles tiene una estructura vertical, donde los órganos locales de autogobierno de nivel inferior están subordinados a los órganos locales de la administración central del Estado[3]. En Rusia, Ucrania, Moldavia y Armenia, los gobiernos locales son más independientes de las autoridades nacionales[4]. Incluso los términos usados

[2] La ley de la República de Kazajstán «En la administración pública local y el autogobierno en la República de Kazajstán» (de fecha 23 de enero 2001 núm. 148-II), la ley de la República de Uzbekistán «sobre el gobierno de los lugares» (fecha septiembre 2, 1993 núm. 913-XII), el derecho constitucional de la República de Tayikistán «Acerca de las autoridades locales» (de fecha 17 de mayo de 2004, núm. 28).

[3] La ley «Sobre el gobierno local y el autogobierno en la República de Bielorrusia» (de fecha 4 de enero del 2010, # 108-3).

[4] La Ley Federal de la Federación de Rusia «Sobre los Principios Generales de Administración Local de la Federación de Rusia» (de fecha 6 de octubre de 2003, núm. 131-FZ), la ley de Ucrania «Sobre la autonomía local en Ucrania» (del 21 de mayo, 1997, núm. 280/97-BP), la ley de la República de Moldavia «Sobre la autoridad pública local» (de fecha 28 de diciembre de 2006, núm. 436-XVI), la ley de la República de Armenia «el autogobierno local» (de fecha 5 de junio de 2002, núm. ZR-337).

para hacer referencia a los gobiernos locales son distintos. En Rusia, Ucrania, Armenia, Georgia y Kirguistán son «órganos locales de autogobierno», en Moldavia son «órganos de la administración pública local». En Kazajstán y Tayikistán, el término usado es el de «órganos locales de la administración pública», mientras que en Uzbekistán son «órganos de la administración pública a nivel local». En Bielorrusia, el término utilizado es el de «gobierno local».

En este capítulo se utilizará el término «gobierno local» para hacer referencia a todas las formas de organización de la gobernanza local en los países analizados.

En la mayoría de los países de la región de Eurasia, los gobiernos locales son responsables del suministro de agua y saneamiento (con la excepción de Armenia y Georgia), del suministro de calefacción urbana (con la excepción de Moldavia y Tayikistán), de la gestión de residuos sólidos y de los servicios de transporte urbano de pasajeros. Una encuesta realizada a representantes de Rusia, Armenia, Georgia, Ucrania, Moldavia, Kirguistán, Kazajstán, y Uzbekistán reveló que el 88% de los gobiernos locales asumen la responsabilidad de esos servicios básicos (Tabla 6.2). Los gobiernos centrales y regionales desempeñan un papel menor.

Tabla 6.2. **Responsabilidad de las autoridades locales en la provisión de servicios básicos en la región de Eurasia**

Países	*Agua y saneamiento*	*Calefacción*	*Tratamiento de residuos sólidos*	*Transporte de pasajeros*
Armenia		X	X	X
Bielorrusia . .	X	X	X	X
Georgia		X	X	X
Kazajstán . . .	X	X	X	X
Kirguistán . .	X	X	X	X
Moldavia . . .	X		X	X
Rusia	X	X	X	X
Tayikistán . .	X		X	X
Uzbekistán . .	X	X	X	X
Ucrania	X	X	X	X

Fuente: Revisión de las leyes de cada país llevada a cabo por los autores.

A pesar de estas responsabilidades locales, en la mayoría de los países, la regulación de los servicios básicos recae principalmente sobre el gobierno central (con excepción del transporte, de los residuos sólidos y de los servicios de pasajeros). El Estado o las autoridades públicas regionales y los organismos reguladores nacionales establecidos al efecto gestionan por lo general la política tarifaria de los servicios básicos[5].

[5] Se establecieron organismos de regulación nacional en Armenia (Comisión Reguladora de Servicios Públicos), Georgia (Comisión Reguladora de Producción de Energía y Suministro de Agua) y Ucrania (Comisión Nacional para la Regulación Estatal en el Sector de los Servicios Públicos). Son organismos independientes subordinados solamente al parlamento y al presidente.

Ciertamente ha habido reformas a favor de la descentralización en la mayoría de los países, así como avances en la autonomía local. Sin embargo, una de las principales motivaciones de los procesos de descentralización ha sido superar la excesiva centralización heredada de la época soviética, en lugar de profundizar en las ventajas de una adecuada distribución de competencias entre los niveles de gobierno. Como resultado de tales reformas, muchas autoridades locales tuvieron que asumir la responsabilidad de los servicios básicos sin recibir las capacidades ni los recursos necesarios para hacerlo con éxito.

En todos los países de Eurasia existe una necesidad urgente de políticas nacionales para promover el desarrollo de los servicios básicos y definir mejor la distribución de competencias ente los diferentes niveles de gobierno para gestionar estos servicios (gobernanza multinivel).

Abastecimiento de agua y saneamiento

Como se indica en la tabla 6.2, en la mayoría de los países de la región las autoridades locales son responsables del agua y el saneamiento. Armenia es una de las excepciones. De acuerdo con la legislación de Armenia, la responsabilidad del suministro de agua y saneamiento corresponde a las autoridades, tanto a nivel nacional como local. Sin embargo, los gobiernos locales han delegado esta función al nivel nacional y los municipios cooperan con las autoridades competentes en estos temas. La política de tarifas de abastecimiento de agua y saneamiento es definida por el Comité de Regulación de los Servicios Públicos.

En Georgia, la otra excepción, la provisión del suministro de agua y saneamiento recae en el Estado[6]. El Ministerio de Desarrollo Regional e Infraestructura es responsable del desarrollo e implementación de la política estatal en el abastecimiento de agua, y la Agencia para el Desarrollo Regional, dependiente de este ministerio, es responsable de las reformas en el sector. Los poderes relacionados en fijar las tarifas para el agua potable se asignan a la Comisión Nacional de Regulación del Sector de Energía y Suministro de Agua.

De acuerdo con la legislación Rusa, las autoridades locales de Kazajstán, Kirguistán, Bielorrusia, Ucrania, Uzbekistán y Tayikistán, son responsables de la gestión y prestación de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, así como del desarrollo del suministro e infraestructura del agua y saneamiento locales. Las tarifas en estos países son reguladas, por regla general, por las autoridades tanto nacionales como regionales, con la excepción de Kirguistán, donde los gobiernos locales de áreas urbanas y rurales también tienen el poder de fijar las tarifas para los servicios de agua y saneamiento. En Ucrania, la regulación de las tarifas de suministro de agua y saneamiento para las ciudades con más de 100.000 habitantes, así como para los sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento que operan en dos o más regiones (*oblast*), es responsabilidad de la Comisión Nacional para la Regulación Estatal en el sector de los Servicios Públicos[7].

---

[6] En virtud de las enmiendas de 2007 a la Ley de Georgia «Sobre los gobiernos locales», los gobiernos locales fueron relevados de la responsabilidad de la prestación de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento.

[7] La Ley de Ucrania «Sobre la regulación estatal en el Sector de los Servicios Públicos» (de fecha 9 de julio 2010, núm. 2479-VI), el Decreto Presidencial de Ucrania «Sobre la comisión nacional para la regulación estatal en el sector de los servicios públicos» (de fecha 23 de noviembre de 2001, núm. 1073/2011).

En Rusia, los límites máximos de las tarifas para el agua son fijados por el organismo federal y las tarifas finales son establecidas por las autoridades regionales. En Bielorrusia, las tarifas de suministro de agua y saneamiento se establecen para todo el país por un Decreto del Consejo de Ministros; los gobiernos locales tienen derecho, dentro de los límites, a ajustar el nivel de las tarifas estatales para tomar en cuenta los costes reales de las empresas. En Kazajstán, los gobiernos regionales establecen las tarifas de agua y saneamiento consultando con un órgano del Estado, la Agencia para la Regulación de Monopolios Naturales. En Tayikistán, la responsabilidad de diseñar y aprobar las tarifas de agua pertenece a un órgano estatal autorizado establecido para regular el suministro de agua potable[8], que define las tarifas para sus empresas subordinadas. Estas tarifas están sujetas a la aprobación de la Agencia anti-monopolio. De acuerdo con las leyes de Uzbekistán, los precios son regulados por el Ministerio de Hacienda, los departamentos de finanzas de los gobiernos locales provinciales *oblast* y la ciudad de Taskent con las instrucciones del Ministerio.

Suministro de calefacción

En Armenia, la política tarifaria en el sector de suministro de calefacción es asumida por la Comisión para la Regulación de Servicios Públicos para salas de calderas con una capacidad de más de 5,8 MW. Los sistemas de calefacción de distrito más pequeños están exentos de la regulación estatal para que puedan operar a escala comercial en un mercado competitivo. Esta política ha resultado en la construcción de nuevos sistemas de calefacción autónoma, que por lo general funcionan con gas natural con una capacidad nominal de 15 a 100 ó 200 kWh, suficiente para satisfacer las necesidades de un bloque de varias casas o apartamentos[9].

En Georgia, las competencias relacionadas con la regulación de sistemas de calefacción distrital son responsabilidad de la Comisión Nacional del Sector de Energía y Suministro de Agua. En Rusia, Kazajstán, Bielorrusia, Uzbekistán y Ucrania, son las autoridades locales las responsables de la prestación de los servicios para el suministro de calefacción; sin embargo, las tarifas de este servicio son reguladas por las autoridades del gobierno central y los organismos reguladores (con la excepción de Ucrania, donde la regulación de las tarifas en el sector de suministro de calefacción también es llevada a cabo por la Comisión Nacional de Regulación de Servicios Comunales). En Moldavia y Tayikistán, la responsabilidad del suministro de calefacción se mantiene a nivel nacional. Un ejemplo positivo es el de Kirguistán, donde desde el año 2011 el Estado ha delegado en los gobiernos locales la prestación y la definición de las tarifas del suministro de calefacción, de conformidad con la ley sobre la autonomía local[10].

---

[8] De acuerdo con la Resolución del Gobierno de la República de Tayikistán, núm. 679, de 31 de diciembre de 2011, «Sobre la aprobación del procedimiento para el Control Estatal y Supervisión sobre Abastecimiento de Agua Potable», el organismo estatal competente en materia de abastecimiento de agua potable es la Empresa Unitaria Estatal, *Khochagii Manziliyu Kommunali*.

[9] Para obtener más información, consulte: Lukosevicius y Werring (2011).

[10] De acuerdo con el artículo 31 de la Ley de la República de Kirguistán núm. 101 de fecha 15 de julio 2011 «El Auto-Gobierno Local», las autoridades locales deberán abordar las cuestiones relacionadas con la aprobación de las tarifas para el uso de agua fría, de alcantarillado y suministro de calefacción, así como para la recogida, retirada y eliminación de los residuos sólidos domésticos.

Transporte urbano

La prestación de servicios de transporte público dentro de los límites de los asentamientos urbanos es una responsabilidad local. Todas las cuestiones relativas a la calidad de los servicios, la expedición de permisos y el financiamiento del desarrollo del transporte de la ciudad se abordan a nivel local. Por regla general, las autoridades centrales o regionales no interfieren en el manejo de los servicios de transporte de la ciudad, a excepción de dos aspectos: poniendo un límite a las tarifas máximas y gestionando los mandatos para la concesión de licencias de los distintos tipos de transporte de pasajeros (urbano, rural e interurbano). Por ejemplo, en Rusia, las autoridades regionales establecen las tarifas máximas para el transporte público urbano, y la tarifa final la fijan las autoridades locales o el proveedor de servicios (en el caso de los taxis minibús). En Tayikistán, las tarifas de los servicios de transporte público en las ciudades de Dusambé y Khodjent son establecidas por las autoridades locales de acuerdo con el gobierno central. En Kirguistán, las tarifas del transporte público urbano son fijadas por las autoridades locales, incluyendo las tarifas de los taxis minibús. En Armenia y Kazajstán, un órgano *ad hoc* autorizado por el Estado se ocupa de la mayoría de las cuestiones relacionadas con el desarrollo del sector del transporte y establece las reglas para su funcionamiento: diseña reglamentos y normas técnicas y asegura el funcionamiento del sistema unificado de transporte de pasajeros para una mejor coordinación.

Gestión de residuos sólidos

En toda la región, la responsabilidad de la recogida, transporte, eliminación y aprovechamiento de residuos sólidos corresponde a los gobiernos locales. La legislación de algunos países (Rusia, Ucrania y Uzbekistán) especifica que las autoridades locales determinan el procedimiento para la recogida de residuos, incluida la separación de los residuos en diferentes tipos (residuos alimenticios, textil, papel, etc.). La regulación de la gestión de residuos sólidos varía en cada país. En Kirguistán, los gobiernos locales establecen las tarifas para el transporte y eliminación de los residuos sólidos, mientras que en Bielorrusia esta es una responsabilidad de los gobiernos regionales y del gobierno central. En Ucrania, las tarifas de eliminación de residuos domésticos son establecidas por los gobiernos locales, mientras que las tarifas de vertido y reciclaje de residuos las estipula la Comisión Nacional de Regulación del Estado. En Uzbekistán, las tarifas de eliminación de desechos sólidos domésticos son fijadas por las autoridades locales. En Rusia y Armenia, las tarifas para el transporte de residuos sólidos no están reguladas, pero sí lo están las tarifas de eliminación de desechos, que son definidas por los gobiernos regionales. En Kazajstán, no hay regulación en materia de transporte de residuos sólidos o de las tarifas para su eliminación. Sin embargo, se requiere que los proveedores de servicios notifiquen al organismo estatal cualquier aumento previsto de las tarifas.

6.3. ACCESO A LOS SERVICIOS: RESPONDER A LAS NECESIDADES DE LA POBLACIÓN

En la década de 1990, después de la desintegración de la Unión Soviética, los países de la región Eurasia fueron testigos de una disminución en el acceso a los servicios básicos y un descenso en su calidad. Como se ha señalado, la situación en la última década se ha estabilizado y muestra algunos signos de mejora.

Abastecimiento de agua y saneamiento

El acceso a los servicios de agua potable y saneamiento varía mucho en toda la región. Más de la mitad de la población de Rusia, Bielorrusia, Armenia, Kazajstán, Uzbekistán y Ucrania tiene acceso a estos servicios[11]. Rusia tiene la mayor proporción de la población con acceso a agua corriente en la región, alcanzando 100% en las ciudades y 96% en las ciudades pequeñas con menos de 10.000 residentes. Sin embargo, incluso en Rusia, sólo el 31% de los asentamientos rurales tiene acceso al agua corriente. Los servicios de saneamiento por tuberías son proporcionados al 100% de las ciudades, al 82% de los asentamientos urbanos más pequeños y al 6% de los asentamientos rurales[12].

En Ucrania, la proporción de la población cubierta por el suministro de agua corriente es relativamente alta, pero varios asentamientos –cerca del 5% de la población– no tienen acceso al suministro de agua 24 horas al día. En Georgia, la mayoría de los asentamientos reciben suministro intermitente de agua; en las ciudades y en los asentamientos rurales sólo el 30% de la población tiene acceso a las redes de abastecimiento de agua por gravedad a través de tuberías[13]. En áreas donde se utilizan estaciones de bombeo, el agua se suministra sólo 3-4 horas al día. El resto de la población en esos asentamientos utiliza otras fuentes de agua, incluyendo pozos, fuentes con bombas manuales y manantiales protegidos. Más de la mitad de la población de Kirguistán y Uzbekistán no tiene acceso a fuentes seguras de agua potable, y una parte importante de la población urbana y rural obtiene agua de acuerdo con un horario fijo (ya sea entregado o suministrado por tuberías). El acceso al agua potable es también un problema importante en Moldavia y Tayikistán, especialmente para las poblaciones pobres y rurales.

La población de la región de Asia Central (Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán) depende con bastante frecuencia de los pozos y fuentes de agua natural. La contaminación de las cuencas de aguas abiertas está generalizada y da como resultado una contaminación considerable del agua de subsuelo, incluyendo el agua de los pozos. La calidad del tratamiento del agua de los pozos es muy pobre y su alto nivel de contaminación contribuye a la alta incidencia de enfermedades en estos países y a un aumento en las tasas de mortalidad, sobre todo entre los niños pequeños. El acceso a lo que Naciones Unidas denomina «saneamiento mejorado» en Asia Central también es insuficiente[14].

En la mayoría de los países, el nivel y la calidad del abastecimiento de agua y saneamiento ha aumentado en la última década, aunque en Kirguistán, se ha producido un descenso de más del 20% en la prestación de estos servicios en las zonas urbanas (Tablas 6.3 y 6.4), como consecuencia de los acontecimientos políticos en la última década, en par-

---

[11] OECD (2011a).

[12] De acuerdo con la Ley Federal de la Federación de Rusia «Sobre los Principios Generales de Gobierno Local en la Federación Rusa», hay cinco tipos de municipios: asentamiento urbano o rural; distrito municipal; distrito urbano o divisiones del territorio urbano con estatus federal. Un asentamiento rural reagrupa uno o varios espacios habitados integrados en un mismo territorio (municipios, comunidades rurales, aldeas *cossack*; aldeas; *kishlaks*; *auls* y otros asentamientos rurales). Un asentamiento urbano es una ciudad o un barrio.

[13] Un sistema de transporte de agua, donde el agua se suministra a partir de fuentes naturales elevadas.

[14] Para más información, ver: OECD (2011a), pp. 53-55.

ticular el derrocamiento de los gobiernos como resultado de numerosas revoluciones. En la mayoría de los países, la calidad del agua suministrada a través de las tuberías de agua, sobre todo en pequeños asentamientos, no cumple con los estándares adecuados para el agua potable. Los sistemas de saneamiento y tratamiento de aguas residuales están subdesarrollados y la mayoría de las aguas residuales se vierten, sin tratamiento, en las cuencas de agua naturales (tabla 6.5).

Tabla 6.3. **Viviendas urbanas con servicios de abastecimiento de agua**

País	*2000*	*2005*	*2010*	*Cambios para el periodo 2000-2010, porcentaje*
Armenia	n/a	96,9%	99,0%	n/a
Bielorrusia . . .	84,8%	86,5%	87,6%	+2,8%
Georgia	n/a	n/a	n/a	n/a
Kazajstán	51,0%	78,3%	82,7%	+31,7%
Kirguistán . . .	78,4%	76,5%	54,8%	–23,6%
Moldavia	77,0%	79,0%	82,8%	+5,8%
Rusia	73,4%	75,6%	89,3%	+15,9%
Tayikistán . . .	24,2%	31,0%	71,0%	+46,8%
Uzbekistán . . .	79,8%	86,3%	91,1%	+11,3%
Ucrania	75,3%	76,6%	77,9%	+2,6%

Fuente: Comité Interestatal Estadístico de la Comunidad de Estados Independientes.

Tabla 6.4. **Viviendas urbanas con servicios de saneamiento**

País	*2000*	*2005*	*2010*	*Cambios para el periodo 2000-2010, porcentaje en puntos*
Armenia	n/a	88,4%	96,1%	n/a
Bielorrusia . . .	83,9%	85,7%	86,8%	+2,9%
Georgia	n/a	n/a	n/a	n/a
Kazajstán	n/a	69,2%	73,5%	n/a
Kirguistán . . .	70,7%	70,4%	50,6%	–20,1%
Moldavia	75,9%	77,9%	82,7%	6,8%
Rusia	69,0%	71,5%	87,3%	18,3%
Tayikistán . . .	22,3%	26,2%	66,7%	44,4%
Uzbekistán . . .	55,8%	54,2%	49,0%	–6,8%
Ucrania	73,7%	75,4%	76,7%	3,0%

Fuente: Comité Interestatal Estadístico de la Comunidad de Estados Independientes.

Tabla 6.5. **Aguas residuales sin tratamiento adecuado y aguas residuales sin tratar, como proporción del total de agua de desecho vertida en reservas naturales de agua**

País	*1985*	*1992*	*1996*	*2001*	*2006*	*2011*
Armenia	33%	33%	39%	67%	73%	58%
Bielorrusia . . .	11%	6%	9%	10%	10%	12%
Georgia	55%	17%	61%	58%	—	—
Kazajstán	46%	5%	6%	10%	6%	7%
Kirguistán . . .	6%	2%	3%	3%	4%	16%
Moldavia	16%	3%	5%	9%	10%	10%
Rusia	46%	38%	47%	50%	55%	57%
Tayikistán . . .	24%	—	—	—	—	—
Uzbekistán . . .	32%	—	—	—	—	—
Ucrania	22%	23%	29%	39%	48%	55%

Fuente: Comité Interestatal Estadístico de la Comunidad de Estados Independientes.

Objetivos de Desarrollo del Milenio

Todos los países de la región han firmado la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. Uno de sus objetivos –Objetivo 7– es garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. Este objetivo incluye la Meta 10 –«Reducir a la mitad la proporción de personas sin acceso al agua potable y al saneamiento sostenible en comparación a 1990 como año base». En algunos países de la región, el acceso de la población urbana al agua potable de calidad ha mejorado significativamente desde mediados de la década de 1990. Aunque las tendencias fundamentales en estos países son más o menos similares, la condición de sus sistemas de suministro de agua y el impacto sobre el medio ambiente y la salud pública varían ampliamente. Si bien en algunas de las principales ciudades de los países más ricos de la región se han producido cambios positivos, la situación en las pequeñas y medianas ciudades y en las zonas rurales sigue siendo crítica, frecuentemente con sistemas de abastecimiento de agua en un estado de colapso total. Desde principios de 1990, la situación ha mejorado significativamente en Armenia y Georgia, pero se ha deteriorado en Kazajstán, Moldavia y Uzbekistán. A pesar de los esfuerzos realizados durante los últimos años, los datos del sector confirman la tendencia a la degradación de la infraestructura y al deterioro de la calidad de los servicios. Para alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) son necesarios importantes esfuerzos adicionales, especialmente en lo que respecta a la mejora del acceso a servicios de saneamiento mejorados. Aunque algunos Estados han tenido un progreso sustancial en el suministro de agua potable de calidad para la población rural, aún queda mucho por hacer, especialmente en las regiones rurales de Tayikistán y Kirguistán.

A pesar de tener una de las mejores reservas de agua de Asia Central, Kirguistán todavía no maneja adecuadamente el acceso al agua potable segura. La implementación de los ODM en Kirguistán se enfrenta a varios retos. Proveer agua potable es el objetivo clave del programa *Taza Suu*, financiado por un grupo de organizaciones internacionales y por el Gobierno de la República de Kirguistán. El Banco de Desarrollo Asiático (BDA) ha distribuido un préstamo para la «Provisión de Servicios de Infraestructura a Nivel de

Asentamiento», un proyecto con un valor de 36 millones de USD. El proyecto supone la restauración y construcción de tuberías de agua en 730 pueblos y siete ciudades de las regiones de Chuiskaya, Oshskaya, Dzhalal-Abadskaya y Batkenskaya. El gobierno le ha asignado 9 millones de USD para cofinanciarlo. Un proyecto similar, de Suministro de Agua Rural y Saneamiento, con valor de 24,5 millones de USD financiados por el Banco Mundial, persigue también la meta de restaurar y construir tuberías para el agua en zonas rurales en 270 aldeas en los *oblast* de Issyk-Kul'skaya, Narynskaya y Talasskaya. Teniendo en cuenta la contribución del gobierno de Kirguistán, casi 70 millones de USD han sido asignados para la mejora del suministro de agua segura para la población local. Los proyectos del BDA tienen como meta principal la población de las comunidades rurales directamente afectadas, que fueron involucradas en la implementación y en la toma de decisiones en todas las etapas de implementación del proyecto. Sin embargo, los planes iniciales no han sido implementados totalmente por el incremento de costos en el componente «suministro de agua rural *per capita*», de 20 a 80 USD. Los proyectos del BDA y del Banco Mundial cubrirán 300 aldeas de los *oblast* de Chuiskaya, Oshskaya, Dzhalal-Abadskaya y Batkenskaya y 200 aldeas en los *oblast* de Issyk-Kul'skaya, Narynskaya y Talasskaya. Se espera que Kirguistán alcance los ODM para el 2015, a pesar de los recientes eventos políticos.

De acuerdo con el Ministerio de Salud de la República de Tayikistán, el 58,1% del total de la población tiene acceso a agua potable corriente (el 95,3% de los residentes en grandes ciudades y municipios, y el 32,1% de residentes en zonas rurales). En general, no más del 23% de la población de la República cuenta con servicios de saneamiento. En las ciudades, casi uno de cada dos residentes tiene acceso a saneamientos; mientras que en áreas rurales la proporción no excede el 10%. Sólo el 60% de la población de Tayikistán tiene acceso al agua entubada y el 40% obtiene agua directamente de ríos, canales, y pequeños sistemas de irrigación y otras fuentes de agua que no reúnen los requerimientos de higiene. En la ciudad de Dusambé están implementando proyectos de inversión financiados por el Banco Mundial, el Banco de Desarrollo Islámico y el Gobierno de Japón, con el objetivo de renovar la red de agua corriente. Los gastos requeridos para el alcance del ODM 7 sobre agua y saneamiento en Tayikistán se estiman en casi mil millones de USD. La inversión anticipada para la construcción de nuevos sistemas de suministro de agua es de 19-26 USD por residente. Pero falta financiar 595 millones de USD, o sea el 60,7% de la financiación requerida, lo cual significa que sin inversión extranjera el país no podrá alcanzar los ODM.

Para alcanzar los ODM sobre agua y saneamiento, Uzbekistán tendrá que mejorar el funcionamiento del sistema de agua corriente, además de desarrollar y poner en práctica medidas encaminadas a acelerar la transición hacia tecnologías de ahorro de agua y gestión de los recursos hídricos de forma más sostenible. Esto requiere la continua medición del consumo de agua y la automatización de los procesos tecnológicos. Incluso con el crecimiento de la población de 50-60 mil personas por año, la cobertura de agua potable a la población rural aumentó al 66,6% en 2005. Esto fue debido a un programa en 2003 para mejorar el suministro de agua potable y gas natural en los asentamientos rurales.

Kazajstán se enfrenta a un grave problema de déficit de agua. El acceso al agua potable y la gestión de los residuos es de especial importancia para la salud pública. Hoy, al menos el 10% de los hogares carece de acceso al agua potable y casi el 25% no cuenta con servicios

de saneamiento. En el marco del programa estatal Agua Potable[15], se han construido, renovado o reparado más de 1.200 kilómetros de tuberías de agua. Se mejoró el suministro de agua en 645 asentamientos y para aproximadamente 450.000 personas. Gracias al apoyo internacional, Kazajstán podrá cumplir el objetivo en materia de abastecimiento de agua y saneamiento, lo que facilitará significativamente la consecución de los ODM restantes.

En Rusia, a pesar de los considerables progresos en la prestación de los servicios de agua, la calidad del agua potable sigue siendo insatisfactoria en muchas regiones, principalmente debido a la descarga de aguas residuales en las reservas de agua. Más del 40% de la población tiene acceso a agua de calidad inadecuada. En 2009, el Ministerio de Salud y Desarrollo Social estimó que el 37% de las fuentes superficiales de agua potable y el 16,9% de las fuentes subterráneas no cumplían con las normas y estándares sanitarios de la Federación Rusa en su conjunto. Más del 32% de las fuentes superficiales de agua potable no tienen zonas de protección sanitaria.

En Bielorrusia, el porcentaje de población con acceso al agua potable es relativamente alto. Sin embargo, la calidad de este agua, en particular en las zonas rurales, no siempre cumple con las normas sanitarias. El suministro de agua para uso doméstico y agrícola proviene principalmente de fuentes subterráneas y contiene una alta concentración de hierro. Ésta necesita ser tratada en estaciones especiales para que sea potable. Bielorrusia ha desarrollado e implementado un programa estatal de cinco años (2011-2015) de suministro de agua y saneamiento denominado «Agua Clara», destinado a proporcionar un suministro continuo de agua potable de calidad a la población y mejorar la gestión del agua y del saneamiento. El programa tiene como objetivo construir estaciones para la eliminación del hierro en el agua que es distribuida en las ciudades y en los centros distritales, proporcionar agua de calidad para las zonas agrícolas y abordar el problema del abastecimiento de agua inadecuada en el resto de los asentamientos.

En Ucrania, la población en general tiene acceso equitativo al agua potable, pero casi un 15% de la población recibe agua que no cumple con los estándares nacionales de potabilización o recibe agua de manera intermitente. Las leyes actuales requieren que el suministro de agua potable sea monitoreado y que los consumidores sean informados de la calidad del agua. De acuerdo con la ley nacional sobre «Agua Potable y el Suministro de Agua Potable», se requiere que la autoridad responsable de la gestión prepare y difunda anualmente el Informe Nacional sobre la Calidad del Agua para Consumo, lo que, entre otras cosas, debe contener información sobre todos los casos de contaminación del agua potable y sus causas. Desde 2012, Ucrania ha implementado proyectos por valor de 15,5 millones de euros, financiados por el Banco Europeo de Inversiones, para modernizar el sistema de abastecimiento de agua en la ciudad de Mykolaiv. Además, ha aprobado el programa nacional «Agua Potable en Ucrania para el período 2011-2020». Sin embargo, la financiación de este programa no está garantizada y es muy inferior a lo inicialmente previsto.

Hoy en día, todas las ciudades y el 36,5% de los asentamientos rurales en Armenia tienen suministro de agua corriente. De acuerdo con el «Programa Estratégico de Superación de la Pobreza», el abastecimiento de agua corriente debe alcanzar el 86% de la población total, lo que requiere invertir una suma de 400 millones de USD. El Programa prevé

[15] Programa Sectorial «Agua Potable para 2002-2010» (aprobado por la Resolución del Gobierno de la República de Kazajstán núm. 93 de fecha 23 de enero de 2002).

que, para 2012, el 98% de la población urbana y el 70% de la población rural dispongan de agua corriente las 24 horas del día. Sin embargo, los sistemas de abastecimiento de agua existentes no son eficaces. Las inversiones previstas se utilizarán para ampliar y mejorar la capacidad y fiabilidad de los sistemas existentes de abastecimiento de agua.

En la actualidad, los servicios de suministro de agua y saneamiento en todos los países de la región de Eurasia son asequibles. Moldavia es el país donde el gasto en agua y saneamiento es más importante, alcanzando el 3% de los ingresos de una familia.

Acceso a la calefacción

Los sistemas de suministro de calefacción a nivel local[16] a partir de vapor o agua caliente por tubería desde una planta central son ampliamente utilizados en Rusia, Ucrania, Bielorrusia, Kazajstán, Uzbekistán y Kirguistán. Más del 70% de las viviendas cuentan con estos sistemas en Rusia, más del 60% en Ucrania, y por encima del 50% en Bielorrusia y Kazajstán. De acuerdo con las políticas nacionales, los países tienen previsto aumentar gradualmente el acceso a la población urbana mediante la construcción de las centrales térmicas y la introducción de tecnologías innovadoras de alto rendimiento. En Kirguistán y Uzbekistán una proporción relativamente alta de la población aún tiene acceso a la calefacción urbana, aunque se observa un deterioro general de las redes de calefacción en estos países. En Kirguistán, se utiliza crecientemente la electricidad para propósitos de calefacción, debido a su generación relativamente barata en centrales hidroeléctricas.

Una situación muy diferente prevalece en Armenia, Georgia, Moldavia y Tayikistán, donde los sistemas de suministro de calor de distrito se han derrumbado o bien están a punto de hacerlo, como resultado de una inversión insuficiente y la falta de mantenimiento durante un período prolongado. En Tayikistán, como resultado del fuerte deterioro de la calidad de la calefacción urbana y debido al bajo coste de energía eléctrica, la electricidad se convirtió en la principal fuente para la calefacción, y el gas y el carbón, si están disponibles, juegan sólo un papel complementario. Hoy en día la calefacción urbana se proporciona sólo en el centro de Dusambé, la capital del país. Incluso en Dusambé, la planta de calor y electricidad combinados de Dushanbinskaya atiende las necesidades de menos del 10% de la población de la ciudad y sólo durante 3-4 meses durante el invierno. Los sistemas distritales de abastecimiento de calefacción y las centrales térmicas están disponibles en otras cinco ciudades del país (Kurgan-Tube, Khudjant, Tursunzoda, Kulab y Rogun), pero rara vez se utilizan. De 181 salas de calderas, sólo 18 funcionan realmente cerca de los grandes hospitales y escuelas y estos fueron heredados de la era soviética. Los dos generadores de calefacción, Dushanbinskaya y Yavanskaya, plantas combinadas de calor y electricidad (CHPP), están en declive[17]. Los siguientes factores han contribuido a la degradación del suministro de calefacción a nivel local: la falta de inversión en los sistemas de suministro de calor durante un período prolongado de tiempo; tecnologías anticuadas; servicios téc-

[16] La calefacción urbana es un sistema seguro y económico para la distribución de calor producido por una caldera, una planta de cogeneración, o una fuente geotérmica en una ubicación centralizada para requisitos residenciales y comerciales de calefacción, tales como la calefacción y calentamiento de agua. En un sistema de calefacción urbana, el calor se distribuye a los edificios a través de una red de tuberías con un chorro de agua caliente o vapor.

[17] Energy Charter Secretariat (2010).

nicos insatisfactorios; altos precios de los productores de calor importados (gas y gasolina); y bajo nivel del pago de los servicios por parte de los consumidores.

En Armenia, debido al colapso del sistema de suministro de calefacción del distrito en la década de 1990, la proporción de acceso a calefacción urbana en viviendas residenciales se redujo del 35% en 1990 al 9% en 1999, a pesar de todos los intentos estatales de revivirlo, incluyendo mediante inversiones de organizaciones internacionales[18]. En la actualidad, en Armenia y en Georgia, los hogares utilizan sistemas de calefacción individuales de electricidad y con combustible naturales. Moldavia se enfrenta a la misma situación. El aumento de las tarifas de calefacción causó la transición a sistemas de calefacción individuales. A finales de 2011, solo se mantenían sistemas de calefacción urbana en 7 de las 35 ciudades. De hecho, el 97,7% de los edificios de apartamentos con suministro de calefacción distrital se encuentran tan sólo en dos ciudades de Moldavia – Chisináu y Balti. Hoy en día los edificios nuevos están dotados de sistemas de calefacción individuales o de calderas, mientras que las nuevas conexiones a los sistemas de calefacción de distrito son raras. La calefacción urbana es considerablemente más ventajosa desde el punto de vista ambiental.

En muchos casos, la rehabilitación de los sistemas de calefacción envejecidos es económicamente viable porque la calefacción urbana en general tiene ventajas comparativas en áreas urbanas con inviernos muy fríos. Sin embargo, se necesita un cuidadoso análisis económico de la ciudad antes de realizar nuevas inversiones. En Moldavia, la rehabilitación de los sistemas existentes no siempre es viable debido a la baja densidad de calor. En los casos en que los sistemas de calefacción urbana se basan en las calderas y donde se dispone de gas natural, su mantenimiento puede no ser económicamente viable, pero cuando los sistemas se suministran desde una planta de cogeneración puede valer la pena preservarla y modernizarla.

Las tablas 6.6 y 6.7 sintetizan la información sobre el nivel de cobertura de las viviendas urbanas con calefacción y suministro de agua caliente.

Tabla 6.6. **Acceso de viviendas urbanas a calefacción distrital**

País	*2000*	*2005*	*2010*	*Cambios para el periodo 2000-2010, porcentaje*
Armenia	n/a	3,0%	0,4%	n/a
Bielorrusia . . .	86,5%	88,0%	89,0%	2,5%
Georgia	n/a	n/a	n/a	n/a
Kazajstán	60,0%	61,9%	64,6%	4,6%
Kirguistán . . .	65,8%	60,0%	27,2%	–38,6%
Moldavia	74,8%	73,8%	77,6%	2,8%
Rusia	73,4%	79,8%	92,0%	18,6%
Tayikistán . . .	19,4%	16,9%	43,2%	23,8%
Uzbekistán . . .	68,2%	61,0%	58,6%	–9,6%
Ucrania	72,8%	74,2%	76,7%	3,9%

Fuente: Comité Interestatal Estadístico de la Comunidad de Estados Independientes.

[18] Pasoyan *et al.* (2007).

Tabla 6.7. **Suministro de agua caliente disponible en viviendas urbanas**

País	*2000*	*2005*	*2010*	*Cambios para el periodo 2000-2010, porcentaje*
Armenia	n/a	21,7%	58,1%	n/a
Bielorrusia . . .	76,6%	80,2%	81,1%	4,5%
Georgia	n/a	n/a	n/a	n/a
Kazajstán	75,0%	63,1%	58,5%	–16,5%
Kirguistán . . .	38,6%	35,6%	6,8%	–31,8%
Moldavia	55,2%	55,0%	66,6%	11,4%
Rusia	59,4%	62,9%	80,1%	20,7%
Tayikistán . . .	13,9%	13,8%	33,0%	19,1%
Uzbekistán . . .	40,1%	49,4%	42,3%	2,2%
Ucrania	58,4%	59,7%	60,9%	2,5%

Fuente: Comité Interestatal Estadístico de la Comunidad de Estados Independientes.

Acceso al transporte urbano

En la antigua Unión Soviética, el transporte público estaba altamente subsidiado y era un servicio esencial ampliamente utilizado. El uso de los vehículos privados era un privilegio limitado y caro. El uso del transporte público ha disminuido drásticamente desde la década de 1990, a raíz de la recesión económica y las reformas económicas posteriores. Las autoridades estatales transfirieron la responsabilidad del transporte público urbano a los municipios, pero por lo general sin una asignación de financiamiento suficiente. Esto redujo la cantidad y calidad de los servicios de transporte público y su competitividad en relación con el transporte privado. Ha habido varios aumentos en las tarifas (sobre todo en Rusia, donde se multiplicó por siete el coste de 50 viajes en autobús interurbano de transporte de 1990 a 1998). A pesar de ello, las tarifas en general son demasiado bajas para cubrir costes.

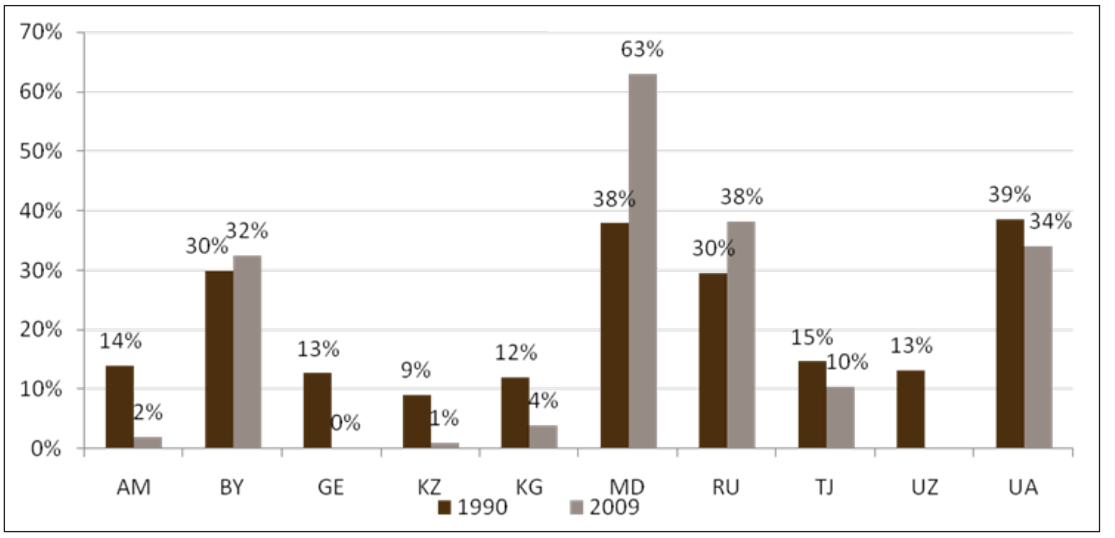
El aumento del número de automóviles es especialmente notable en las capitales y en las grandes ciudades. Este incremento refleja el crecimiento económico y los cambios en las aspiraciones sociales y en las actitudes, así como en las necesidades de movilidad y accesibilidad de la población en los países euroasiáticos. También es el resultado de la disminución de la cantidad y calidad del transporte público, que experimenta grandes dificultades para mantener o recuperar la competitividad en ausencia de políticas de apoyo e inversiones. En todos los países de la región, con excepción de Kazajstán, el transporte público de pasajeros disminuyó significativamente en las últimas dos décadas.

El uso del transporte urbano eléctrico (tranvías y trolebuses) en las ciudades de Armenia, Georgia, Kirguistán, Tayikistán, Uzbekistán, Ucrania y Kazajstán está en declive. Los trolebuses son ambientalmente limpios y reducen los riesgos asociados a las emisiones de los motores de combustión interna, lo que los hace más atractivos para el desarrollo del transporte público. En Georgia y Uzbekistán, las líneas de tranvía urbano se eliminaron del servicio. En Tiflis, el número de autobuses que sirven de transporte público también disminuyó de 137 en 1990 a 75 en 2002; de éstos, sólo 43 siguen operando. La nueva forma de transporte público son los minibuses. Sólo Moldavia hizo que el transporte eléctrico

urbano se convierta en el principal modo de transporte urbano de pasajeros en la capital del país, Chisinau. Esto se debió a una disminución (a la mitad) del transporte privado de vehículos automotores en todo el país y a una infraestructura de transporte eléctrico bien desarrollado (gráfico 6.1).

En las últimas dos décadas, el único medio de transporte que ha experimentado un ligero incremento son los ferrocarriles subterráneos (sistemas de metro). Varias nuevas estaciones subterráneas fueron comisionadas en Armenia y Georgia (Tabla 6.8). El 1 de diciembre de 2011, la primera línea de metro se abrió en la ciudad de Almaty (Kazajstán).

Gráfico 6.1. **Proporción del tráfico de pasajeros en transporte eléctrico urbano en relación con el volumen total de pasajeros en rutas interurbanas, 1990 y 2009**



AM: Armenia; BY: Bielorrusia, GE: Georgia; KZ: Kazajstán; KG: Kirguistán; MD: Moldavia; RU: Rusia; TJ: Tayikistán; UZ: Uzbekistán; UA: Ucrania.

Fuente: Rosstat (2009).

Tabla 6.8. **Transporte eléctrico urbano en los países de Asia Central y de la región del Cáucaso en 1990 y 2010**

	Tranvía		*Trolebús*		*Subterráneo*	
País	*1990*	*2010*	*1990*	*2010*	*1990*	*2010*
Número de ciudades con líneas de transporte eléctrico urbano						
Armenia	1	0	2	1	1	1
Georgia	1	0	11	0	1	1
Kazajstán	5	4	8	4	—	1
Kirguistán . . .	—	—	2	3	—	—
Tayikistán . . .	—	—	2	2	—	—
Uzbekistán . . .	1	1	7	1	1	1

continúa >>

País	*Tranvía*		*Trolebús*		*Subterráneo*	
	1990	*2010*	*1990*	*2010*	*1990*	*2010*
Longitud de la línea de dos vías, km						
Armenia	41,4	0	146,4	0	10,5	12,1
Georgia	38,5	0	300	0	25,2	26,4
Kazajstán	135,4	115,3	298	225,5	—	8,56
Kirguistán . . .	—	—	101,5	131,6	—	—
Tayikistán . . .	—	—	84,3	67,2	—	—
Uzbekistán . . .	117,9	79,1	280,3	40,5	25,7	36,1

Fuente: Zyuzin (2012).

El número de viajes en transporte público en los últimos años a través de la región de Eurasia disminuyó en más de la mitad, si bien en Rusia, Ucrania y Bielorrusia el descenso no fue tan pronunciado. En muchas ciudades, el transporte estatal y municipal de alta capacidad de pasajeros (autobuses, trolebuses y tranvías) fue reemplazado por microbuses privados de menor capacidad que operan las mismas rutas que el transporte estatal. La creciente popularidad de este nuevo tipo de transporte, que se explica por un mayor nivel de confort proporcionado por el mismo precio, contribuyó al reemplazo del transporte público tradicional. Hay sin embargo un problema de seguridad con el nuevo transporte, ya que las empresas privadas de transporte que con mayor frecuencia proporcionan estos servicios tienden a reducir el gasto en la formación de conductores. Además, las flotas de transporte público en todos los países se encuentran en mal estado y no cumplen con las normas ambientales.

Gestión de residuos sólidos

En la región de Eurasia, la gestión de residuos sólidos tiene una prioridad baja para los gobiernos y municipios. Esto se combina con un bajo nivel de conciencia pública ambiental[19]. La gestión de residuos, por lo general, se limita a su recogida y transporte para ser depositados en los vertederos. Los desechos no son «gestionados» en el sentido moderno de este término[20]. Los atrasos en la recogida, los vertederos no autorizados y los vertidos ilegales son problemas comunes de la mayoría de los países de la región. La regulación legal de la gestión de residuos está enfocada a la reducción de la contaminación del medio ambiente, y no a la reutilización o el reciclaje de los residuos sólidos. En Rusia, por ejemplo, del 90 al 92% de los residuos sólidos se transportan para su eliminación en vertederos, mientras que sólo el 1,8% de los residuos sólidos son incinerados, y el 3-4% reciclado. En Kazajstán y Bielorrusia, la proporción de residuos sólidos destinados a la reutilización es de alrededor de 4%. En otros países, menos del 1% de los residuos sólidos

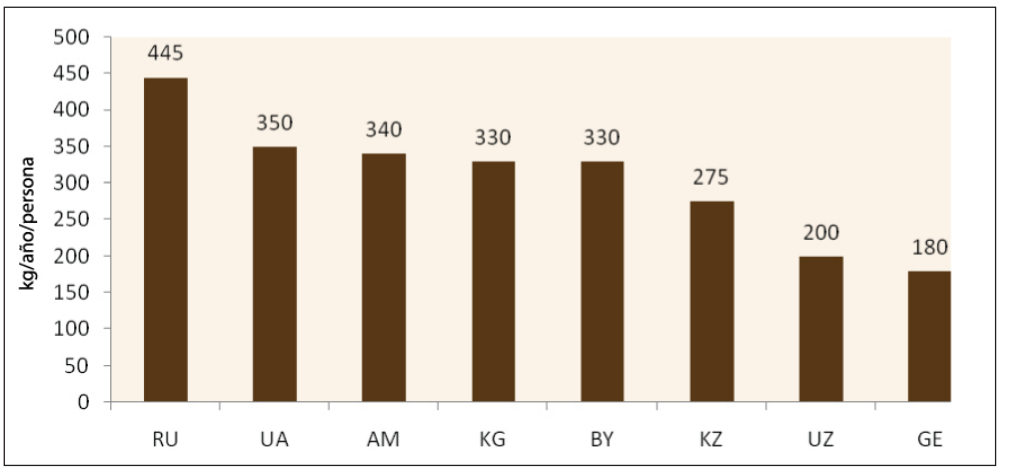
[19] Antadze y Gugushvili (2006).

[20] La situación actual de la gestión de residuos sólidos en Eurasia tiene sus raíces en la Unión Soviética, donde la gestión de residuos no era prioritaria en la agenda política. Al mismo tiempo, hubo algunos aspectos positivos del sistema soviético con respecto a la gestión de residuos: la generación de residuos domésticos y municipales y en especial los residuos de envases, era mucho menor que en los países más ricos y había sistemas para reciclar papel y para la reutilización de botellas de vidrio.

se reutilizan o reciclan. En Ucrania, los residuos sólidos se reutilizan sólo en dos ciudades – Kiev y Dnipropetrovsk[21].

Rusia produce la mayor cantidad de residuos sólidos por persona en la región (445 kg), y Georgia menor (180 kg) (Gráfico 6.2). Sólo las grandes ciudades cuentan con rellenos sanitarios.

Gráfico 6.2. **Cantidad de desechos sólidos producidos anualmente por persona**



AM: Armenia; BY: Bielorrusia, GE: Georgia; KZ: Kazajstán; KG: Kirguistán; RU: Rusia; UZ: Uzbekistán; UA: Ucrania.

Fuentes: Khashimov y Bakhtiyor (2011); Baekenova (2011); USAID, DFID y la Fundación Eurasia (2007); Kadatskaya *et al.* (2010).

En la mayoría de las ciudades de Eurasia, los residuos sólidos se vierten en lugares especialmente designados, sin compactación o cobertura. La peor situación se encuentra en Uzbekistán, Kirguistán y Tayikistán, donde más del 90% de los medios de eliminación de residuos se encuentran en estado crítico. Los vertederos carecen de cercas y el suelo no está protegido, elevando la posibilidad de contaminación de las napas subterráneas. Los residuos se dejan descomponer en los recolectores, en los vertederos y en campos de composta, lo que resulta en emisiones nocivas. La recogida y tratamiento de los gases del relleno, que también contienen un potente gas a efecto invernadero como el metano no es habitual, hecho que deriva en un alto riesgo de incendios y explosiones. Incluso, se espera que el crecimiento de la generación de residuos municipales pueda causar un aumento sustancial de las emisiones de gases de efecto invernadero en los próximos años debido a la gran cantidad de materia orgánica presente en los residuos.

[21] A mediados de 2006 se puso en marcha una iniciativa para desarrollar un programa complejo llamado *Comportamiento ante los residuos en la ciudad de Dnipropetrovsk para el período 2007-2011*. El programa trató de establecer las condiciones de la recogida integral de residuos, el transporte, la selección, el reciclaje, la utilización y los vertederos. Tanto la recogida de residuos como las actividades de eliminación se externalizaron, y se hicieron inversiones significativas en nuevos equipos tales como contenedores de basura y camiones de recogida de residuos. En el caso de Dnipropetrovsk, las organizaciones no gubernamentales y el sector político y administrativo impulsaron importantes medidas para desarrollar esta estrategia de residuos municipales.

Estos problemas son más graves en las grandes ciudades. Por ejemplo, el alcalde de Almaty (Kazajstán) hizo hincapié en que la situación del relleno sanitario de la ciudad es crítica: «Los residuos domésticos acumulados en la ciudad se llevan al vertedero de Karasaisky, situado a unos 34 Km de Almaty. Su superficie es de 34 hectáreas y ha estado operando desde hace casi 25 años. Según estimaciones provisionales, cerca de 4 millones de toneladas de basura se entierran allí y el vertedero, obviamente, ha agotado su capacidad. La tecnología de almacenamiento de los residuos sólidos no se respeta. Hay numerosos lugares de combustión espontánea y fugas de lixiviados a través de los desagües»[22].

En la mayoría de los países de la región, el sistema de clasificación, reciclaje y reutilización de los residuos sólidos domésticos no está completamente desarrollado debido a la falta de un sistema de recogida selectiva de residuos. Sin embargo, están surgiendo nuevos enfoques para el reciclaje de residuos en una serie de ciudades de Rusia, Ucrania, Kazajstán, Bielorrusia y Uzbekistán, con recogida selectiva, clasificación y reutilización de los residuos. En Armenia y Georgia, algunas pequeñas empresas reciclan papel para producir papel higiénico y materiales de embalaje. En Armenia, no existen sistemas de recogida y clasificación de residuos domésticos a escala nacional, pero hay 29 organizaciones privadas que producen mercancías por medio de los productos de desecho (papel, vidrio, plástico, metal, etc.) que se pueden obtener en las calles, en ausencia de un sistema de recogida de residuos o en algunos casos en base a contratos de recogida de residuos con los gobiernos locales. Una empresa de fabricación de papel en Tiflis, la más grande de su tipo en Georgia, produce materiales de embalaje y cajas de cartón a partir de residuos.

En agosto de 2012, en la ciudad de Taskent, capital de Uzbekistán, entraron en vigor nuevas regulaciones nacionales sobre la clasificación, almacenamiento y transporte organizado de residuos sólidos. Estas normas son obligatorias, y requieren que los residuos domésticos se clasifiquen en cinco categorías. En Ucrania, la clasificación de los residuos sólidos es obligatoria desde febrero de 2010. A principios de 2013, esta ley se ha aplicado en 185 asentamientos (en su mayoría de pequeño y mediano tamaño). Ocho asentamientos tienen estaciones de clasificación de residuos y 16 estaciones más de este tipo están en construcción.

6.4. GESTIÓN Y FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS BÁSICOS

En Eurasia, los modelos de gestión de servicios están evolucionando positivamente; las autoridades locales seleccionan los modelos que consideran más apropiados para la gestión de las empresas. Pero, al mismo tiempo, las autoridades locales carecen por lo general de la facultad de fijar las tarifas de los servicios básicos, lo que hace que les sea difícil cumplir con sus responsabilidades para el suministro.

Gestión de agua y saneamiento

En casi todos los países de la región de Eurasia, sobre todo en Kirguistán, Tayikistán, Ucrania, Bielorrusia y Rusia, la provisión del agua y saneamiento está en manos de los municipios y de los gobiernos de nivel superior.

---

[22] Resultados de la encuesta de alcaldes y expertos técnicos.

En Kirguistán, la mayoría de las empresas de agua son empresas públicas dirigidas por el ayuntamiento o por el estado. En los asentamientos rurales, donde la rehabilitación de los sistemas de agua y los proyectos de nuevas construcciones han sido financiados por el Banco Mundial o por el Banco Asiático de Desarrollo, las responsabilidades de la operación y el mantenimiento son asumidas por las Asociaciones Públicas Rurales de Usuarios de Agua (una organización de elección popular con varios empleados que son pagados a partir de las tarifas del agua). Estas empresas públicas son propietarias de los sistemas de agua. En Tayikistán, el organismo estatal que gestiona el suministro de agua potable es la empresa estatal unitaria, *Khochagii Manziliyu Kommunali*. Es responsable de la provisión de agua potable y servicios de saneamiento a ciudades, distritos, municipios y aldeas, así como de controlar la calidad del agua. En las ciudades de Dusambé, Khodjent, Nurek, Rogun, y en los distritos Faizabadski y Varzobski, las instalaciones de suministro de agua potable son gestionadas por empresas especializadas, propiedad de los municipios del mismo nombre. En Kazajstán, los sistemas de agua y saneamiento son principalmente propiedad de los órganos ejecutivos locales y son operados por empresas de propiedad estatal.

En Armenia, todas las empresas especializadas en el sector de agua y saneamiento son gestionadas por el sector privado. Las instalaciones son municipales pero son gestionadas por operadores privados en virtud de contratos de partenariado público-privados (PPP). En la actualidad, cinco operadores de agua prestan servicios de abastecimiento de agua y saneamiento al 80% de la población del país, cuatro de ellos operan a nivel regional, mientras que Agua de Ereván (CJSC) ofrece servicios para la capital y los suburbios. Además, las redes de suministro de agua en 580 asentamientos rurales (donde vive cerca del 18% de la población) son propiedad de los gobiernos locales y mantenidas por estos[23].

En Georgia, las redes de agua y saneamiento han sido gestionadas, hasta hace poco, como empresas de responsabilidad limitada. Una pequeña parte del suministro de agua es proporcionado por sociedades en base a acciones. En ambos casos, son 100% propiedad del Estado. Las infraestructuras y otros activos fijos para el suministro de agua y saneamiento en las ciudades pequeñas y grandes de Georgia pertenecían antes a los municipios, pero a partir de 2008, las sociedades por acciones Rustavivodokanal, Mtskhetavodokanal, Agua de Tiflis y Gruzvodokanal han sido transferidas a propietarios privados. En Rusia, alrededor del 25% de la población cuenta con agua y saneamiento de operadores privados bajo contratos PPP.

Gestión de la calefacción

La situación del suministro de calefacción varía en toda la región. En Rusia[24], Kazajstán, Uzbekistán, Ucrania y Kirguistán, el mercado de la calefacción es irregular, con

[23] Khachatryan (2010).

[24] Hay un mosaico de diferentes modelos institucionales en los mercados rusos de calefacción urbana en todo el país. La participación del sector privado en la calefacción urbana varía del cero al 100% y disminuye a medida que se va a lo largo de la cadena de suministro de calor de la generación hasta la distribución. Los municipios poseen la mayoría de las instalaciones de calefacción urbana, las cuales se alquilan cada vez más a operadores privados. En algunos casos se transfirió la propiedad de algunas partes del sistema de calefacción urbana a las empresas privadas.

segmentos bajo el control de diferentes propietarios, incluyendo sociedades por acciones (privadas o en poder del Estado), que poseen grandes fuentes de cogeneración de calor y electricidad y las canalizaciones de calefacción, y empresas de servicio público propiedad del Estado o de municipios que generalmente tienen las fuentes de calor de baja potencia (calderas municipales) y las redes de distribución. En Bielorrusia y Tayikistán, subsisten proveedores de calefacción integrados de forma vertical (controlada centralmente y operada localmente), aunque hay menos que en la era soviética.

En Bielorrusia, las empresas estatales proporcionan el suministro de calefacción (con la excepción de algunas instalaciones de generación de energía y sistemas de suministro de calor que pertenecen a empresas o municipios). En Kirguistán, las empresas de calefacción funcionan como sociedades por acciones con la participación esencial del Estado. En Uzbekistán, el 25% de los servicios de calefacción y agua caliente son proporcionados por las plantas de calor y energía combinados –de propiedad de la sociedad por acciones Uzbekenergo, y también por las grandes centrales de calderas, propiedad de los gobiernos de los *oblast* (30%) y de los distritos (45%). En Moldavia, las empresas de calefacción están estructuradas, ya sea como empresas municipales o como sociedades por acciones en la que los operadores privados tienen una participación mínima. Por ejemplo, la empresa de suministro de calor en la ciudad de Ungen (AO «Comgaz plus») fue fundada en 2000 como una sociedad por acciones por parte del Ayuntamiento y una empresa privada de gas. En la actualidad, el municipio posee una participación del 99% en la compañía.

Gestión de residuos sólidos

Los modelos aplicados para la gestión de los servicios de recogida de desechos sólidos, transporte y eliminación, varían según los países. En Uzbekistán y Kirguistán estos servicios son proporcionados por las agencias municipales o servicios autorizados por los gobiernos locales. En algunas ciudades, principalmente en Uzbekistán, los gobiernos locales utilizan los operadores privados para la recogida y eliminación de residuos sólidos.

En Moldavia, todos los municipios firman contratos con empresas privadas para la eliminación de los residuos, con el principio de «quien contamina paga». Este sistema cubre casi el 60-90% de las zonas urbanas. En las zonas rurales, el sector privado también participa en la eliminación de residuos, aunque estos servicios son inasequibles para la mayoría de la población rural. En Rusia, Bielorrusia, Ucrania, Kazajstán, Armenia y Georgia, los servicios de recogida y de transporte de residuos sólidos están en manos de operadores privados, que son seleccionados generalmente por los municipios a través de licitación o, en Rusia, por las empresas que sirven a edificios de apartamentos con derecho a hacer contratos de recogida de residuos sólidos domiciliarios. Las responsabilidades de gestión de los vertederos recaen en agencias municipales y en empresas autorizadas. Los vertederos también pueden ser entregados a operadores privados con base a contratos de gestión.

El cuadro 6.1 describe un PPP para la recogida de residuos domésticos y comerciales en Saransk, Rusia.

Cuadro 6.1. **La recogida de residuos selectiva en Saransk, Rusia**

En Saransk, la empresa privada alemana Remondis, está involucrada en el proyecto de partenariado público-privado que asegura la recogida de residuos sólidos, su transporte y clasificación. La compañía utiliza contenedores especiales para residuos de papel y plástico con el fin de minimizar el gasto en su clasificación y reutilización. Remondis proporcionó nuevos contenedores de plástico para la recogida de residuos sólidos con diferentes colores para residuos de papel y plástico. La empresa cuenta con nueva flota de camiones de basura, principalmente alemanes. Hay una amplia campaña de sensibilización pública sobre los beneficios ambientales de clasificar los residuos sólidos de la ciudad. El éxito de la operación de la empresa se demuestra por el hecho de que los residentes clasifican los residuos sólidos de acuerdo con las marcas en los contenedores. Y lo que es más importante, Remondis logró avances en la reutilización y el reciclaje de los residuos clasificados. La compañía vende cartón y papel a los molinos de pulpa y papel ubicados en *Nizhni Nóvgorod Oblast*, y los residuos de plástico para los fabricantes de envases de plástico. El lugar de una planta de selección municipal (construida en 2008, pero que nunca se puso en funcionamiento), sirve para las actividades adicionales de clasificación y trituración de residuos.

Remondis está planeando aumentar su capacidad mediante la renovación de la planta y del vertedero, utilizando los mecanismos de partenariado público-privado.

Fuente: Entrevista con funcionarios del gobierno local y con altos directivos de las empresas de servicios públicos de gestión de residuos sólidos (Saransk).

En Kirguistán, la basura doméstica sólo es recogida y eliminada por las empresas municipales y privadas en las grandes ciudades (Biskek). Las ciudades pequeñas dependen de la recogida informal de residuos con la posterior clasificación y venta de residuos a fábricas de reciclado. En Armenia, los recolectores informales de residuos se especializan en juntar metales, plástico, cartón, etc. Este sector está tan bien desarrollado que si el gobierno nacional impulsara una política adecuada, el país pronto podría organizar la recogida selectiva de residuos con su posterior reciclaje, y así resolver el problema de los vertederos fuera de las fronteras de la ciudad.

En Tiflis, la creación de un departamento unificado para el manejo de los residuos sólidos domésticos mejoró el control y seguimiento de la calidad de los servicios en esta área; la reducción del número de proveedores de servicios de nueve a sólo uno ha simplificado la gestión.

Gestión del transporte urbano

En el ámbito de los servicios de transporte público, ya se ha señalado que el papel de transporte de propiedad municipal (incluidos los tranvías y algunos autobuses) es menor. Los operadores privados dominan el mercado de servicios de transporte de taxi y autobús. Los gobiernos municipales suelen fomentar una participación más amplia del sector privado en los servicios de transporte de pasajeros para promover un entorno competitivo basado en incentivos.

El cuadro 6.2 describe el rápido crecimiento en el uso de minibuses privados en Uzbekistán.

Cuadro 6.2. **Evolución hacia el servicio de minibús privado en Uzbekistán**

Desde 1991, Uzbekistán se ha enfrentado a un fuerte deterioro de su sistema de transporte de pasajeros. En pocos años, el país fue testigo de la reducción de una serie de rutas de pasajeros urbanos, mientras que el rendimiento de los servicios de transporte de pasajeros decayó hasta no cumplir, incluso, los estándares básicos de confort y seguridad.

A pesar de este deterioro, la demanda de servicios de transporte de pasajeros urbanos se mantuvo y los operadores de transporte municipal y estatal fueron incapaces de satisfacerla. Esto allanó el camino para la llegada de los operadores de transporte privados.

El rápido crecimiento de los servicios de transporte de pasajeros privados se benefició de la puesta en marcha (en 1995) de la línea de producción del minibús Daewoo Damas en una planta local de automóviles UzDaewoo. El bajo costo de estos vehículos (4-6 miles de euros, dependiendo de su configuración), así como la oportunidad para la compra a plazos facilitó la difusión del minibús para el transporte de pasajeros en toda la república. De hecho, en la segunda mitad de la década pasada, más de cinco mil de esos minibuses estaban funcionando en Samarcanda, la segunda ciudad más grande de Uzbekistán, donde representa más del 90% de todo el transporte de pasajeros urbano.

Fuente: Los resultados de la entrevista con funcionarios del gobierno local y de los altos directivos de las empresas de transporte público urbano (Asaka), y la información de *http://www.uzdaewoo.ru/*.

En Georgia, los servicios de transporte público son proporcionados por empresas municipales. Cualquier persona puede proveer servicios de transporte público siempre y cuando se le conceda un permiso de las autoridades municipales. En Tayikistán, sólo la ciudad de Dusambé tiene empresas municipales de transporte, en las otras ciudades los servicios de transporte público son proporcionados por empresarios privados. En Ucrania, la responsabilidad del transporte urbano se divide entre los operadores municipales, que son responsables de los vehículos eléctricos, y los operadores privados, que son responsables de los vehículos de motor. En Bielorrusia, todas las empresas de transporte, con excepción de la empresa unitaria Minsktrans son de propiedad estatal[25]. La responsabilidad de regular y gestionar el sector del transporte está asignada al Ministerio de Transporte.

Capacidad financiera de los proveedores de servicios públicos

Independientemente de la forma de gestión (estatal, municipal o privada), la mayoría de las empresas que prestan servicios públicos en los países de la región euroasiática tienen que afrontar el problema de la escasez de fondos. Todos los representantes

[25] En Bielorrusia, los transportistas privados representan solo el 10% de los servicios de pasajeros. Sin contar Minsk, los transportistas privados prestan servicio en más de 750 rutas urbanas y suburbanas.

de las ciudades que fueron encuestados opinaron que hay serios problemas financieros con respecto a la prestación de servicios básicos: el 31% de los encuestados informaron de la falta de fondos para el funcionamiento, incluso básico; el 53% destacó que los fondos disponibles apenas podían cubrir el funcionamiento; y sólo el 16% confirmó que las empresas y la ciudad tenían fondos suficientes tanto para cubrir el funcionamiento como para invertir. La mayoría de los servicios públicos de Eurasia comprometidos en el suministro de agua, el saneamiento y la calefacción, se enfrentan al bajo financiamiento, con fondos insuficientes no sólo para la modernización de los sistemas sino también para cubrir sus costes de operación[26]. Esto se explica por la regulación tarifaria impulsada políticamente sobre la base del principio de «tasas tarifarias socialmente aceptables». Las brechas entre los costes y tarifas de agua, saneamiento y calefacción para los hogares están cubiertas por subsidios presupuestarios o subvenciones cruzadas. Por ejemplo, en Ucrania, las tarifas de suministro de agua a los hogares representan, en promedio, el 74% del coste de producción de este servicio, para el saneamiento, el 64% del coste, y para la calefacción, 48%. En Rusia, Kazajstán y Bielorrusia, los aranceles generalmente cubren los costes de funcionamiento, pero no son lo suficientemente altos para financiar la inversión necesaria[27].

Georgia es un ejemplo de buena práctica: las directrices de regulación de tarifas exige una compensación obligatoria de los gastos razonables de la empresa de agua, que incluyen tanto los gastos de funcionamiento y los costes de actualización y renovación. El cuadro 6.3 describe un método para la fijación de tarifas justas en Tiflis.

El nivel más alto de subsidios cruzados en la región se encuentra en Tayikistán, donde la tarifa para el suministro de calefacción a los consumidores industriales en 2010 fue 28 veces superior a la tarifa de los hogares (20 y 0,7 euros/Gcal respectivamente). Los servicios que se ocupan de la recogida, transporte y eliminación de residuos sólidos se financian principalmente mediante pagos directos de los usuarios, que se calculan sobre la base de la tasa de acumulación de residuos sólidos o sobre la base del volumen real para el período anterior. Las subvenciones del presupuesto público son una fuente adicional de financiamiento. En Tayikistán y Kirguistán, los servicios públicos que participan en la recogida, el transporte de mercancías y la eliminación de los residuos sólidos se enfrentan a la peor situación en la región. Los prestadores de servicios en estos países carecen de fondos, incluso para su funcionamiento[28]. Esto condujo a un deterioro gradual del rendimiento del servicio. Los préstamos desde las organizaciones internacionales son la única fuente para la rehabilitación de los sistemas de recogida de residuos sólidos, de transporte y eliminación en Tayikistán. En Georgia, Rusia, Ucrania y Kazajstán, las tarifas de servicios públicos en general son suficientes para cubrir los costos de operación y proveer para el mantenimiento adecuado de los vertederos.

---

[26] La situación viene del sistema soviético, que no tuvo en cuenta las tarifas del agua como una herramienta económica para una gestión eficiente y una fuente para la recuperación de costes. Sivaev y Danilenko (2003).

[27] En Rusia y en Kazajstán la posibilidad de fijar las tarifas a largo plazo para el abastecimiento de agua, el saneamiento y las empresas de suministro de calor se estipula en la legislación nacional. Estas tarifas se fijan para movilizar inversiones en la modernización y rehabilitación de la infraestructura de servicios públicos.

[28] Para más información ver UNDP (2011).

Cuadro 6.3. Ajuste de tarifas socialmente justas para los servicios de gestión de residuos sólidos en Tiflis, Georgia

Tiflis es un ejemplo de buenas prácticas. Con el fin de fijar las tarifas socialmente justas para la recogida de los desechos sólidos y, finalmente, aumentar las tasas de recaudación, el gobierno municipal basó el cálculo de su tarifa en cuánta electricidad es usada por los residentes. El alcalde de la ciudad hizo hincapié en que «una tarifa basada en un número de personas que viven en un apartamento es insuficiente debido a la migración intensiva en Tiflis, pues es un factor que complica el recuento. Una tarifa calculada sobre la base de la superficie no es socialmente justificable y es técnicamente irrealizable porque los edificios privados y las 'yardas italianas' que abundan en la capital resisten el conteo catastral; además de la dificultad de los apartamentos cerrados en los que no vive nadie en este momento. Por esa razón, se ha optado por un criterio que refleja la riqueza de una familia. «En opinión del jefe del gobierno municipal, más de la mitad de la población metropolitana se beneficiará de estas nuevas regulaciones y pagará menos que antes por el transporte de residuos sólidos».

Fuente: resultados de la encuesta de alcaldes y expertos técnicos.

Las principales fuentes de financiamiento para las empresas de transporte en la región son las tarifas de pasajeros e ingresos por actividades no relacionadas con el transporte de pasajeros. Por ejemplo, en Bielorrusia, esto incluye transportes excepcionales, pago por estacionamiento vigilado, los servicios de reparación para el transporte de automóviles. Por regla general, casi el 30% de los recursos totales de la empresa provienen de este tipo de actividades no centrales.

Los problemas financieros sufridos por los proveedores de agua, saneamiento y de los servicios de calefacción en Moldavia, Tayikistán, Kirguistán, Armenia y Georgia, se derivan principalmente de los altos niveles de mora de los usuarios debido a los problemas de pobreza en estos países. Los responsables de las políticas públicas de la región están de acuerdo en que sería políticamente inaceptable aumentar las tarifas de los servicios básicos a los niveles necesarios para cubrir costes. El cuadro 6.4 describe el enfoque adoptado en Armenia.

Cuadro 6.4. Condonación de la deuda del cliente para los servicios de agua y saneamiento en Armenia

En Armenia, la ley «Sobre otorgamiento de ventajas contra el pago de las deudas por el abastecimiento de agua, saneamiento y de agua de riego» jugó un papel crucial en la mejora de la situación del sector de agua y saneamiento. Permitió que las deudas acumuladas por el usuario del servicio antes de 2000 fueran dadas de baja, siempre y cuando un usuario del servicio haya devuelto un 15-20% de su deuda en el período 2000-2002. Casi el 90% de los usuarios de servicios aprovechó este esquema y firmó contratos con las empresas de agua y saneamiento locales para el abastecimiento de agua y servicios de saneamiento. Como resultado, más de 42 mil nuevos suscriptores fueron registrados y, junto con la mejora del desempeño de las empresas de agua y saneamiento, se comenzó

a estabilizar su situación financiera, la acumulación de deudas por cobrar se redujo durante los últimos años, y los gastos de las empresas de abastecimiento de agua y saneamiento comenzaron a coincidir con los ingresos reales. Los contratos de arrendamiento y gestión de los sistemas de agua y saneamiento incluyen incentivos para la mejora de la calidad de los servicios, la recuperación total de costes y la inversión a expensas del efectivo de caja. La instalación de contadores de agua en las instalaciones de los abonados ha sido un componente importante de la reforma en todas las empresas.

Fuente: Global Water Partnership (2009).

En comparación con los países europeos, la carga de los pagos por la vivienda y por los servicios públicos no es crítica para los hogares en Eurasia, como resultado de las políticas de control de tarifas[29]. En general el peso del gasto en estos servicios como parte del gasto total de los consumidores se ha incrementado en todos los países excepto en Kazajstán. Pero no excede el 11% en ningún país de la región, y en Kirguistán y Tayikistán, los dos países más pobres de la región, está por debajo del 5% (tabla 6.9). Incluso la mayoría de los países (Rusia, Kazajstán, Kirguistán, Uzbekistán y Ucrania) subsidian las tarifas de servicios públicos y vivienda en función de los ingresos familiares. En Rusia, la proporción máxima aceptable de gasto de los hogares en la vivienda y en los servicios comunales sobre el total del ingreso de los hogares se ha fijado en el 22%, en Ucrania, en el 15% y en el 10% para las personas con discapacidades.

Tabla 6.9. **Gastos en los servicios de vivienda y servicios públicos como proporción de los gastos de consumo de la población (basada en la encuesta aleatoria de los presupuestos familiares)**

País	*2000*	*2005*	*2009*	*2010*	*2011*
Armenia	5,8%	6,5%	10,7%	10,5%	10,9%
Bielorrusia . . .	3,0%	9,1%	7,7%	7,0%	5,5%
Georgia	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Kazajstán	11,9%	11,1%	9,9%	9,9%	8,3%
Kirguistán . . .	4,9%	4,9%	4.7%	5,7%	4,9%
Moldavia	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
Rusia	4,7%	8,3%	8,7%	9,2%	9,5%
Tayikistán . . .	1,8%	3,4%	4,6%	4,7%	4,3%
Uzbekistán . . .	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
Ucrania	6,6%	7,4%	8,9%	8,7%	9,1%

Fuente: Comité Interestatal Estadístico de la Comunidad de Estados Independientes.

Las leyes de Ucrania establecen diversos beneficios para diferentes categorías de ciudadanos. Más de 13 millones de personas, el 29% de la población, tienen derecho a prestaciones sociales. Dependiendo de la categoría de las prestaciones, el descuento en los pagos de vivienda y servicios comunales varía del 25 hasta el 100%. En Moldavia, la sub-

[29] Para más información, ver: OECD (2009).

vención también varía en función del ingreso familiar entre el 25 y el 50%. En 2005, en Rusia, los subsidios y beneficios fueron reemplazados por los pagos en efectivo, y la eficacia de este enfoque se hizo evidente. Por un lado, los pagos en efectivo aseguran la naturaleza del objetivo de asistencia, y por otro lado, permiten a las empresas comunales obtener sus pagos a tiempo y directamente de los hogares sin la aplicación de mecanismos compensatorios por las autoridades estatales.

Los déficits de los servicios públicos de Eurasia son compensados principalmente por los gobiernos central y municipal. La financiación privada del sector es escasa. En Kirguistán, los gastos por la producción de energía y calefacción en centrales combinadas están cubiertos por los ingresos de la red eléctrica y para los pequeños centros de calefacción, por los gobiernos locales o intermedios, con el fin de subvencionar a los usuarios. El Gobierno de Armenia da préstamos y subvenciones para cubrir la rehabilitación y ampliación de la oferta de agua y de los sistemas de saneamiento, sin embargo, las políticas del gobierno conllevan una reducción gradual de las subvenciones presupuestarias para el sector del agua y saneamiento. En Bielorrusia, la financiación estatal para las empresas de transporte representa entre el 70 y el 80% de la financiación total. Los subsidios locales para servicios urbanos de transporte de pasajeros representan alrededor del 15% de la financiación total, pero la cantidad se reduce gradualmente. Desde el 1 de abril de 2013, en Rusia, los proveedores de electricidad y las empresas de agua y saneamiento que reciben menos ingresos que los que deberían obtener debido a la regulación de tarifas, pueden obtener una indemnización con cargo al presupuesto de la Federación Rusa.

En Uzbekistán, hay una combinación de financiación pública y privada de los proyectos de abastecimiento de calefacción (cuadro 6.5).

Cuadro 6.5. La actualización y financiación del suministro de calefacción en Chirchiq, Uzbekistán

En agosto de 2012, la empresa alemana Bosch Termotechnik GmbH, firmó un tratado con la agencia Uzkommunkhizmat para modernizar el sistema de suministro de calefacción en la ciudad de Chirchiq (Taskent Oblast).

Según el contrato, la empresa alemana renovará el sistema de Chirchiq para el suministro autónomo de agua caliente. El nuevo sistema se basará en calderas que brindarán servicio a uno o varios edificios. Esta mejora permitirá una reducción de más del 30% en las pérdidas de calor y una drástica mejora de la calidad del agua caliente.

Bosch Termotechnik suministrará los nuevos equipos que suplirán a las salas de calderas que sirven a 725 edificios en la ciudad. El proyecto se ejecutará en un período de tres años. Para Uzbekistán este será un primer proyecto destinado a la transición hacia un suministro indirecto de agua caliente. El proyecto, con un coste total estimado de 20 millones de USD, será financiado por el gobierno central y por préstamos bancarios de Uzbekistán.

Fuente: http://www.uzdaily.uz/articles-id-12357.htm (en ruso).

Encontramos ejemplos similares en otros países. En Rusia, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) concedió 273 millones de euros al grupo de empresas Rosvodokanal para el desarrollo de las empresas Kaluzhskiy Oblastnoi Vodokanal LLC y TverVodokanal LLC, y para la reestructuración de la deuda. En Moldavia, el Banco Mundial financiará la modernización de la Termokom SA. Actualmente, el Gobierno de la República de Bielorrusia está gestionando un préstamo y subvenciones de instituciones financieras internacionales (BERD, el Banco de Inversiones del Norte, la Asociación Medioambiental de la Dimensión Septentrional) para financiar proyectos de agua y saneamiento en las ciudades de Vítebsk, Baránavichi, Slonim, Grodno y Brest. Se destinarán más de 30 millones de euros entre 2011 y 2015.

Es de destacar que los proyectos en el ámbito de los servicios públicos son financiados actualmente sobre todo por los bancos de desarrollo internacionales, en lugar de los bancos comerciales locales. Estos últimos se ven limitados por la escasa capacidad crediticia de las empresas de gestión de agua y saneamiento, suministro de calefacción, de transporte urbano de pasajeros y de residuos domésticos. Estas empresas a menudo recurren a los préstamos sólo para hacer frente a la escasez de flujo de efectivo. La financiación de deuda para proyectos de infraestructura es poco frecuente, debido a la falta de disponibilidad de tasas a largo plazo y los considerables riesgos políticos de elevar las tarifas. Otro factor importante es que parte de los ingresos de las empresas municipales provienen de asignaciones presupuestarias. Debido a los subsidios de servicios públicos que, en algunas ciudades, son pagados por el presupuesto municipal, las empresas dependen de la disponibilidad de fondos del presupuesto de la ciudad, lo que aumenta aún más los riesgos potenciales de crédito. Las políticas llevadas a cabo en la región de Eurasia, por consiguiente, en la mayoría de los países, acaban siendo financiadas por fuentes externas, incluyendo las organizaciones internacionales, para la ejecución de proyectos orientados a la mejora del rendimiento de red de agua potable, saneamiento, servicios de calefacción y también hacia el desarrollo del mercado de los servicios públicos y el sector energético en su conjunto.

El papel del sector privado en la provisión de servicios básicos[30]

En Armenia, Bielorrusia, Ucrania y Tayikistán, la privatización total del suministro de agua y saneamiento está prohibida por la ley. Hasta hace poco tiempo en Rusia, el proceso de privatización de los activos fijos de los sistemas de agua y saneamiento fue bastante dinámico, y se incluían como parte de los fondos de las sociedades por acciones. Pero el 1 de enero de 2012 se promulgó una ley que prohíbe la privatización de las infraestructuras de agua y saneamiento. Desde entonces, solo se permite la privatización de las infraestructuras si son parte de la inversión inicial de la empresa, o si la empresa estatal (de nivel federal o regional) o municipal se transforman en sociedades por acciones. En Tayikistán, la ley prohíbe la propiedad privada de la totalidad de los sistemas de agua, aunque las personas físicas y jurídicas pueden ser propietarias de instalaciones de abastecimiento de agua y de los sistemas construidos con sus propios fondos.

La ley de Georgia no contiene restricciones a la transferencia de los sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento al sector privado. Más aún, la ley no define formas es-

[30] Esta sección se ha basado en Sivaev *et al.* (2006); Sivaev (2008); OECD (2008).

pecíficas de propiedad, y, como es el caso de ciertas leyes en varios países de Europa, se utiliza un solo término «propietario». Por lo tanto, los sistemas de agua y saneamiento pueden ser propiedad del gobierno central, del gobierno local, o de particulares y entidades sin restricción alguna.

Kazajstán tuvo una experiencia positiva en la reestructuración y privatización del sector de calefacción y de los sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento. La ciudad de Shymkent es un buen ejemplo de la privatización de compañías de agua (cuadro 6.6).

Cuadro 6.6. **La privatización del sistema de agua en Shymkent, Kazajstán**

Vodokanal de Shymkent - Vodnyie Resursy - Marketing (VRM) - es una empresa privada que posee los activos del sistema de agua, mientras que el gobierno municipal tiene una participación del 22% en su capital social.

La responsabilidad de las reparaciones, el mantenimiento, la renovación y el funcionamiento de los sistemas de agua y saneamiento recae en la empresa, mientras que la inversión en nuevos activos y la expansión del sistema de servicios públicos son una responsabilidad municipal. El gobierno municipal también asigna la responsabilidad de la explotación de los nuevos activos a la VRM.

La VRM se convirtió en la única empresa de agua con derecho a establecer una tarifa a medio plazo (el enfoque de «precio tope») en lugar de una tarifa anual clásica (sistema de «costes más la ganancia» del sistema). La tarifa a medio plazo se establece para un período de tres a cinco años. Este enfoque permite que ciertos gastos de capital se incluyan en la tarifa, junto con los costes de explotación y las ganancias.

La VRM asegura un suministro de agua regular las 24 horas del día, junto a los servicios de saneamiento. La empresa cumple con todas las normas sanitarias locales aplicadas al agua potable. Se están expandiendo las tuberías de agua a los barrios exteriores bajo un proyecto financiado con préstamos. La compañía es líder en Kazajstán y se encuentra entre las mejores empresas de agua de la región de Eurasia.

Fuente: OECD (2006).

Los distintos modelos de PPP en uso en Eurasia atraen a los operadores privados de servicios públicos, principalmente en Rusia, Ucrania, Kazajstán, Armenia, y Moldavia[31]. Durante los últimos años, se han definido las condiciones jurídicas e institucionales para facilitar los PPP. Las formas más utilizadas son los contratos de arrendamiento[32]. En este modelo, el arrendatario asume responsabilidad no sólo en la gestión del sistema, sino también en el cobro de los pagos por los servicios prestados. Las autoridades siguen siendo

[31] Mientras tanto en Kazajstán y Ucrania sólo los operadores nacionales se interesan en invertir en los servicios de agua, Armenia ha invitado abiertamente a los operadores internacionales a participar en la gestión de la infraestructura de agua y ha trabajado en estrecha colaboración con los donantes y las instituciones financieras internacionales para preparar los contratos. Esto ha dado lugar a mejoras significativas en las operaciones de las dos empresas de agua.

[32] Para obtener más información, véase: OCDE / Instituto de Economía Urbana (2010); OCDE (2011).

responsables de las inversiones, las que se hacen utilizando, parcial o totalmente, los pagos del arrendamiento. Hay casos en que el operador también es responsable de las inversiones. Los contratos de concesión y de gestión son menos frecuentes. Los resultados de la encuesta confirman que los contratos de arrendamiento son la forma dominante de PPP en los servicios básicos debido a que el marco legal que regula la celebración de contratos de arrendamiento está bien desarrollado, en contraste con los otros tipos de contratos.

Sin embargo, muchos países, en particular Rusia, Kazajstán y Tayikistán, han mejorado su legislación mediante la adopción de leyes especiales que regulan la celebración de acuerdos de concesión en los últimos diez años[33]. Moldavia y Uzbekistán adoptaron leyes similares en 1995, pero recientemente los dos países han modificado nuevamente la legislación para atraer a operadores privados. Las leyes definen las reglas para la selección de los operadores con el fin de aumentar la competencia en los servicios públicos.

No obstante, la interacción entre autoridades públicas y la comunidad empresarial no siempre tiene éxito. Esto se puede ver en el caso de Rostov-on-Don (Rusia), donde la ex administración de la ciudad transfirió las instalaciones para residuos y saneamiento a un operador privado en virtud de un contrato de arrendamiento por un período de 49 años. El contrato no estipulaba ningún indicador de rendimiento, lo cual suponía un gran obstáculo para la evaluación del desempeño del operador privado, según el actual alcalde de la ciudad[34]. En Ucrania hay 19 proyectos de PPP en el sector del agua, 14 en el sector de suministro de calefacción, y 5 en la gestión de los residuos sólidos, según las estadísticas oficiales. Sin embargo, no todos estos ejemplos son positivos. Uno de los contratos de concesión más conocidos en Ucrania, fue el acuerdo para transferir la gestión de residuos y el saneamiento en el *oblast* Lugansk a un operador privado (la empresa rusa «Rosvodokanal»), que fue cancelado en diciembre de 2012, sólo tres años después de firmarse. Ni las autoridades provinciales, ni el socio privado se mostraron satisfechos con el partenariado; las tarifas de los servicios aumentaron de manera significativa, la calidad del suministro de agua se deterioró y el número de accidentes se disparó[35].

En términos de desarrollo de PPP, los países euroasiáticos se pueden dividir en cuatro grupos:

Armenia y Rusia: La participación de empresas privadas en el sector de agua y saneamiento es común en estos países. A pesar de las diferentes formas de cooperación entre las empresas y las autoridades, los PPP han tenido éxito en general en estos países (cuadro 6.7)[36].

Georgia, Kazajstán y Ucrania: Recientemente, estos países se han esforzado para tratar de atraer a empresas de propiedad privada al sector de servicios públicos. Sin embar-

---

[33] Las leyes de fomento de la inversión en el sector de servicios públicos han sido adoptadas en la última década en varios países de Eurasia: la ley de concesiones en Rusia (2005), Kazajstán (2006) y Tayikistán (2011), sobre «Las especificidades de arrendamiento y las concesiones del suministro de agua, de calefacción, y los servicios de saneamiento de Propiedad Comunal «en Ucrania (2010), y las leyes sobre «el partenariado público-privado» en Kirguistán y Tayikistán en 2012.

[34] Sivaev y Shakirov (2011).

[35] Zapatrina (2010); Zapatrina y Lebeda (2011).

[36] Para obtener más información, consulte Khachatryan (2009) y la OCDE/Instituto de Economía Urbana (2010).

go, la participación de empresas privadas en este sector es aún poco frecuente, hay pocos ejemplos.

Kirguistán, Moldavia, Tayikistán y Uzbekistán: En estos países, la participación del sector privado en la provisión de servicios básicos es inexistente o muy modesta. Sin embargo, existe una base sólida para la participación del sector privado debido a la descentralización de la gestión de servicios públicos, según la cual el gobierno central transfiere las responsabilidades asociadas a las autoridades regionales o locales.

Bielorrusia: Este país cuenta con un sistema nacional centralizado que gestiona el sector de servicios públicos. Todas las responsabilidades en el sector recaen en la autoridad del Estado. Las empresas de propiedad privada no son bienvenidas en el sector de servicios públicos y sería imposible atraerlas sin cambios institucionales radicales.

Cuadro 6.7. Ejemplo de un PPP para suministro de calefacción en Novoshajtinsk, Rusia

La ciudad de Novoshajtinsk (Rusia) es un buen ejemplo de mayor eficiencia energética y mejora en la fiabilidad de los sistemas de suministro de calefacción.

Novoshajtinsk fue pionera en la implementación de un proyecto piloto basado en el uso de bombas de calor para usar la energía térmica de bajo potencial de las aguas de las minas de carbón abandonadas para las instalaciones educativas y de salud. La compañía, Teplonasosnye Systemy – Novoshajtinsk LLC, implementa el proyecto. La primera fase de inversión para la construcción de la Estación de Bombeo de Calor # 1 (HPS # 1) es de 5 millones de USD.

El proyecto piloto permitió mejorar el rendimiento de los servicios de calefacción gracias, entre otras cosas, al ajuste de los volúmenes de calor suministrados de acuerdo a las condiciones climáticas y al uso de los edificios.

El gobierno municipal tiene la intención de contratar a un operador privado sobre la base de un PPP para modernizar las fuentes de energía renovable para el suministro de calor en toda la ciudad. El sistema de suministro de calefacción será entregado a un operador privado bajo un contrato de arrendamiento con compromisos de inversión. El operador privado mejorará el sistema de suministro de calor mediante la construcción de estaciones de bombeo, y deberá cumplir con indicadores de desempeño indicados en su oferta. El gobierno municipal, como arrendatario, tiene derecho a supervisar al operador privado.

Fuente: Cherni (2011).

Papel de las comunidades locales: la participación ciudadana en la prestación de servicios públicos

Por una serie de razones sociales, económicas, políticas y jurídicas, los países de la región no tienen altos niveles de participación ciudadana. Uno de los objetivos de la autonomía local es proporcionar servicios sociales a la ciudadanía según lo establecido en las leyes; pero la mayoría de estos servicios están subvencionados por el presupuesto estatal

en lugar de administrarse y financiarse localmente. El monto de la financiación de los servicios públicos no es definido localmente, sino por el Estado y depende con frecuencia de los fondos asignados por los órganos centrales del gobierno. En esta situación, la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones a nivel local, conforme a lo dispuesto por la ley, pierde importancia y crece el escepticismo sobre la posibilidad de influir en las decisiones locales. Sin embargo, la población de todos los países de la región euroasiática participa en alguna medida en la prestación de servicios públicos.

Abastecimiento de agua y saneamiento

Kazajstán y Georgia tienen leyes que prevén la participación activa del público en la toma de decisiones para el suministro de agua y saneamiento. En Kazajstán, antes de la adopción de las nuevas tarifas del agua y saneamiento, los órganos territoriales de la Agencia de Regulación de Monopolios Naturales organizó audiencias públicas, con carácter obligatorio, para debatir cuestiones relacionadas con las operaciones de las presas de agua y de las empresas de saneamiento, el nivel de pérdidas técnicas y comerciales de agua, los gastos de las empresas, y los cambios en las tarifas. Varias organizaciones públicas y representantes de las comunidades locales fueron invitados a las audiencias.

La democratización en Georgia ha dado lugar a una intensificación de la actividad de las diferentes organizaciones comunitarias, que representan la parte mejor organizada y más consciente de la sociedad. Debido a que los problemas de agua y saneamiento influyen directamente en los niveles de bienestar, en la salud pública y en el medio ambiente, diversas organizaciones sociales contribuyen activamente en estas áreas. Una amplia gama de herramientas y procedimientos para la participación pública en el proceso de toma de decisiones en el ámbito del agua y del saneamiento han sido incorporados en la legislación nacional y en los convenios internacionales. En Armenia, las organizaciones comunitarias también están involucradas en los procesos de fijación de tarifas para el agua.

La legislación de Ucrania recomienda que representantes de organizaciones de la comunidad y de los propietarios de los edificios multifamiliares participen en la verificación de la conformidad de los servicios de agua y saneamiento con los estándares, normas y reglas establecidas. Las leyes de Uzbekistán y Kirguistán también fomentan la participación ciudadana voluntaria en la renovación, reparación y conservación de las redes de agua, saneamiento y calefacción, así como en la creación de asociaciones locales que participan en la prestación de servicios públicos. El programa *Taza Suu* de Kirguistán prevé la participación de las comunidades locales en la renovación de la infraestructura de abastecimiento de agua, y más específicamente gracias a préstamos y reembolsos, o en el mantenimiento de los sistemas de abastecimiento de agua y la fijación de tarifas. En Tayikistán, los habitantes de muchos asentamientos están creando sus propios modelos de organización para el suministro de agua y saneamiento. En concreto, se establecen comités públicos de usuarios del agua en acuerdo con las administraciones locales. Un comité de agua se compone de 10 a 12 personas, elegidas por la comunidad. Estos comités tienen derecho a tomar decisiones sobre todos los temas relativos a la organización del suministro de agua y saneamiento en un asentamiento. Las comisiones recaudan los fondos de casa vivienda a través de pagos mensuales de 1-2 *somonis* (0,2 USD). Los fondos acumulados se utilizan para financiar el mantenimiento y operación de los sistemas de agua y saneamiento. El cuadro 6.8 describe un ejemplo de sus actividades.

Cuadro 6.8. **Los voluntarios locales construyen retretes en Tayikistán**

En las regiones de Muminabadskiy, Temurmalikskiy y Beshkentckiy Rayon de la provincia de Khatlonskaya en Tayikistán, los lugareños participan voluntariamente en la construcción de retretes, y en la limpieza de las tuberías de agua y lugares de almacenamiento. En algunos asentamientos, la comunidad ha construido los baños de las escuelas, depósitos limpios para el agua potable, y organizado la cofinanciación de un proyecto de construcción de la red de agua. El comité de agua del asentamiento de Shibonai junto con los líderes religiosos de la comunidad realizó los trabajos necesarios para limpiar las zanjas llenas de maleza que durante mucho tiempo provocaban una alta incidencia de malaria. Como resultado, el problema ha sido resuelto y el comité de agua ahora supervisa el mantenimiento y la operación de la zanja colectora.

Fuentes: Bukhoriev (2010); PARASTOR (2011); Khovar, *http://www.khovar.tj/rus/*.

Suministro de calefacción

En algunas partes de Moldavia y Armenia, las asociaciones de propietarios están involucradas en la organización y/o gestión de los sistemas de suministro de calefacción. Ha habido proyectos piloto en las ciudades armenias de Ereván, Gyumri y Spitak. La experiencia adquirida en estas ciudades demuestra que las cooperativas pueden ser eficaces en la organización de la rehabilitación/renovación y en la gestión de sistemas de calefacción financiados mediante préstamos[37].

Transporte urbano

En todos los países estudiados, las leyes proveen medios para la participación de la comunidad en la prestación de servicios de transporte. Sin embargo, la ciudadanía rara vez se involucra en el proceso. La participación ciudadana se limita casi siempre a promover cambios en la ruta de los transportes. Las rutas pueden ser canceladas, ampliadas o modificadas de alguna manera de acuerdo a la demanda de los residentes, si la solicitud se considera razonable. Por ejemplo, en Riazán (Rusia) una ruta de autobús fue cambiada y extendida, y se aumentó la frecuencia de los autobuses acortando el tiempo de viaje en quince minutos. En Minsk (Bielorrusia), a petición de los lugareños que expresaron la insatisfacción con ciertas rutas, se reconsideró el esquema de paradas, reduciéndose la duración de los trayectos. En Donetsk (Ucrania), es común crear nuevas rutas a petición de los habitantes, a condición de que el flujo de pasajeros sea intenso.

Gestión de residuos sólidos

La participación de la comunidad en el área de gestión de residuos sólidos es bastante limitada. Sin embargo, hay buenos ejemplos de recogida selectiva de residuos en Rusia (Saransk, Ekaterimburgo), Uzbekistán (Taskent), Georgia y Ucrania. Desde 2010 se lleva a cabo un proyecto financiado por la UE en el Oblast de Zakarpatia de Ucrania para el desarrollo de una estrategia integral de gestión de residuos. El proyecto provee una pla-

[37] UNDP/GEF (2010).

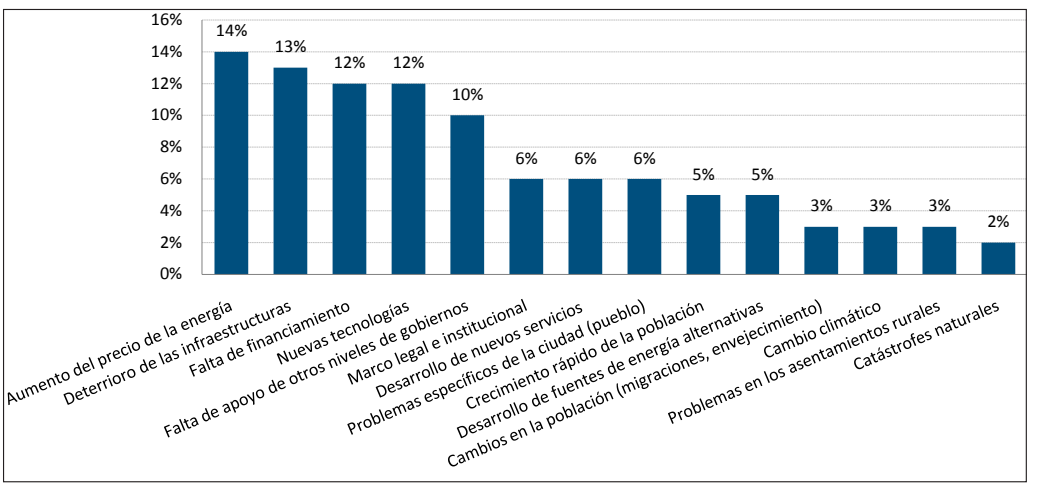
taforma regional para la cooperación entre todos los niveles de gobierno y las organizaciones de la comunidad. En el marco del proyecto se desarrollaron un gran número de actividades para educar a la opinión pública sobre la gestión de los residuos sólidos y la situación del medio ambiente en el país. Las grandes empresas, asociaciones comunitarias y organizaciones religiosas tomaron parte en estas actividades de sensibilización. Por ejemplo, el gobierno municipal participó en la limpieza del cauce Latoitzy y recogió unos 60 metros cúbicos de residuos, incluyendo contenedores de plástico. Se realizaron campañas de promoción de la protección del medio ambiente, de tratamiento adecuado de los residuos entre los jóvenes y capacitaciones especiales con objetivo de formar una generación de jóvenes concienciada respecto a las cuestiones ambientales[38].

6.5. DESAFÍOS EXISTENTES Y EMERGENTES

La prestación de servicios básicos en la región de Eurasia ha mostrado algunas mejoras durante a la última década, pero en general el rendimiento sigue siendo poco satisfactorio, lo que afecta negativamente en la población, el medio ambiente y la economía en su conjunto. Los países han avanzado a ritmos diferentes y, aunque hay algunos ejemplos de éxito, en la mayoría de casos las mejoras son puntuales.

El desarrollo de la provisión de servicios básicos en la región se ve limitado por diversas causas. Los resultados de la encuesta realizada para esta investigación mencionan una serie de factores: el aumento de precios de energía (14%) es el más importante, seguido por el desgaste de la infraestructura (13%). La accesibilidad a las nuevas tecnologías, la falta de financiación y de apoyo de otros niveles de autoridad recibieron el 12% cada uno, seguidos por otros factores (gráfico 6.3). Algunos de estos factores se discuten en mayor detalle a continuación.

Gráfico 6.3. **Los factores que afectan al desarrollo del sector de servicios públicos de acuerdo con la encuesta de representantes de las ciudades de algunos países de la región de Eurasia**



Fuente: resultados de la encuesta de alcaldes y expertos técnicos.

[38] *http://www.wastegovernance.org/ukraine_rus.html.*

***Aumento de precios de los recursos energéticos*:** Incide en el aumento de los precios de todos los bienes y servicios, incluidos los servicios públicos, y obviamente da lugar a una reducción de los ingresos de las familias. El aumento de los precios de los recursos energéticos afecta más negativamente al sector de servicios públicos porque los pagos de los consumidores deben cubrir el aumento de costes de los recursos energéticos, en lugar de contribuir a la reparación de la desgastada infraestructura de servicios públicos.

***La falta de financiamiento*:** La escasez crónica de financiamiento para el sector de los servicios básicos es uno de los factores cruciales en su baja eficiencia. Las tarifas y la recaudación son demasiado bajas, en particular en Asia Central, por lo que las empresas no pueden invertir. La mayor parte de sus ingresos provienen de los pagos de los consumidores, y el resto se financia con el presupuesto público. Las tarifas se mantienen a un nivel artificialmente bajo y los gastos del Estado no se incrementan para cubrir este déficit. El financiamiento de fuentes privadas es todavía muy insignificante, aunque en los últimos años el sector privado en la Federación de Rusia se ha comprometido a invertir en el sector, aunque altos gastos que asustan a los inversores potenciales. Las políticas sociales en la prestación de los servicios públicos, en particular en lo que se refiere a las tarifas, siguen siendo pertinentes para los países de la región euroasiática.

***Desgaste y deterioro significativo de la infraestructura*:** En la mayoría de los casos, la situación de las redes y de las instalaciones no cumple con los requisitos para la provisión de servicios básicos de calidad y sostenibles. Las infraestructuras están deterioradas, lo que genera una tasa creciente de accidentes, cortes de servicios, uso excesivo de materiales y costos de personal técnico, pérdidas de agua y energía. El agua no pagada representa entre el 50 y el 60% del volumen total de agua suministrada a la red, que es de cuatro a cinco veces superior a lo que se practica en Europa occidental. La inversión en el mantenimiento de las infraestructuras es esencial para evitar el aumento de los costos. Los activos fijos en agua y saneamiento y suministro de calefacción tienen una larga vida útil y no es fácil estimar su capacidad para garantizar la prestación de servicios sostenibles. El deterioro en la calidad de los servicios observado en los últimos años en los países de la región euroasiática es, por regla general, el primer signo de que en el pasado las infraestructuras no fueron adecuadamente mantenidas. La falta de reparaciones y de apropiado mantenimiento implicará mayores gastos en el futuro.

***Cambio climático*:** las dificultades para garantizar un suministro fiable de agua y reducir la contaminación aumentarán como consecuencia del cambio climático. Algunos países de la región ya están experimentando una grave escasez de recursos hídricos (Kazajstán y Uzbekistán). Incluso otras regiones que se consideraban ricos en recursos de agua – por ejemplo, las partes meridionales de la Federación de Rusia y Ucrania–, también están teniendo problemas.

La inconsistencia de las reformas: Aunque no es un factor incluido en los resultados de la encuesta, el punto merece ser evocado. Casi todos los países de la región de Eurasia implementan programas que buscan desarrollar y rehabilitar sus sectores de agua, saneamiento, calefacción y gestión de residuos sólidos. Desde hace años, los países participan en programas cuyo objetivo es mejorar el rendimiento de los servicios de calefacción, con la ayuda de las instituciones financieras internacionales (Comisión Europea y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Europeo de Reconstrucción y

Desarrollo –BERD–, el Banco Mundial, la Agencia Americana para el Desarrollo Internacional). A pesar de los avances realizados, hay un largo camino por recorrer para resolver el problema del acceso a los servicios básicos de alta calidad en la región. Las reformas no han alcanzado los resultados esperados, muchas veces porque eran parciales y su aplicación ha sido ineficiente.

6.6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

Los servicios básicos proporcionados en países de Eurasia pueden clasificarse en dos grupos. Uno abarca el suministro de agua, el saneamiento y los servicios de calefacción. Las responsabilidades para su provisión y regulación dependen de los gobiernos locales y de los gobiernos de nivel superior, respectivamente. El segundo grupo incluye los servicios de gestión de residuos sólidos y de transporte de pasajeros, cuyas responsabilidades recaen principalmente sobre los gobiernos locales. En ambos casos, los gobiernos locales se enfrentan a problemas de gestión derivadas del entorno institucional: el inadecuado estado de la infraestructura pública, la falta de recursos y de instrumentos necesarios para permitir su financiación y una alta dependencia de los gobiernos de nivel superior.

En toda la región sigue predominando un enfoque centralizado para la prestación de los servicios básicos. Aunque el acceso de la población a estos servicios es en general satisfactorio en toda Eurasia, Rusia, Ucrania, Bielorrusia y Kazajstán gozan de una situación más favorable. Por el contrario, en la región del Cáucaso, en Moldavia, Tayikistán, Kirguistán y Uzbekistán, solo una proporción considerablemente menor de personas tiene acceso a todos los servicios básicos. Sin embargo, el deterioro de los sistemas, su bajo nivel operativo y la gestión ineficiente han hecho imposible garantizar la prestación de servicios básicos de calidad a toda la población de forma sostenible. Todos los países de la región han desarrollado, en diferentes grados, un marco jurídico que garantiza la participación pública en el proceso de toma de decisiones y han ratificado varios convenios internacionales donde se comprometen a promover la conciencia pública y la participación en la toma de decisiones. Con bastante frecuencia, los países entienden la «participación pública» como el derecho de la comunidad local de acceder a la información acerca de diversos procesos, pero no necesariamente participar en la toma de decisiones, lo que se considera menos importante.

En cuanto a las formas de propiedad y de gestión de las empresas e instituciones dedicadas a la prestación de servicios básicos, existen empresas municipales, empresas privadas y PPPs. La mayoría de las empresas de agua y saneamiento siguen siendo de propiedad municipal, mientras que en el ámbito de suministro de calefacción, la gestión de residuos sólidos y el transporte de pasajeros, la participación de las empresas municipales y privadas son muy similares.

En prácticamente todos los países de la región, el Estado subsidia las empresas de agua, saneamiento y de calefacción mediante fondos para el funcionamiento y los servicios técnicos. Por regla general, las tarifas de los servicios públicos están subvencionadas para reducir la carga sobre los presupuestos familiares y mitigar el potencial descontento

social. Naturalmente, con este tipo de mecanismos, que se suman a una inadecuada gestión de la recaudación, es difícil alcanzar un alto nivel de pago por los servicios y estabilizar la situación financiera de las empresas prestatarias. Las subvenciones con cargo al presupuesto del Estado son, por regla general, insuficientes. Como resultado de ello, las empresas no tienen una gestión eficiente de los costos, son poco atractivas para el sector privado, y no logran realizar plenamente sus funciones básicas.

Las prácticas para atraer al sector privado a la prestación de los servicios públicos no están unificadas, ni generalizadas en todos los países. Armenia, Rusia, Ucrania, Georgia y Kazajstán tienen, en general, experiencias positivas de PPPs en diversas áreas de la prestación de servicios públicos. En Moldavia, Kirguistán, Tayikistán y Bielorrusia se están dando los primeros pasos hacia el desarrollo de PPPs destinados a mejorar la calidad de la prestación de los servicios públicos.

Todos los países de Eurasia están realizando esfuerzos encaminados a mejorar la calidad de la prestación de servicios básicos. Sin embargo, deben realizar aún muchos esfuerzos para proporcionar una mejor cobertura y calidad de los servicios públicos con el fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Las actividades a nivel nacional destinadas a mejorar el alcance y la calidad de los servicios básicos deben incluir la descentralización de competencias y recursos para gestionar el sector, un aumento en la financiación general, una mejora en el clima de inversión, la adopción de programas y medidas nacionales para garantizar tanto apoyos financieros como incentivos administrativos para sostener las iniciativas locales.

Recomendaciones generales

A fin de mejorar la prestación de servicios básicos es aconsejable llevar a cabo a nivel nacional una serie de iniciativas destinadas al desarrollo de las capacidades a nivel local y difundir las prácticas más positivas**.**

Descentralización

En la actualidad, en la mayoría de países de la región, se observan procesos de recentralización. Sin embargo, si bien por un lado los gobiernos declaran apoyar la descentralización de los servicios básicos, por el otro lado se observa una creciente centralización de las decisiones. La descentralización legal de competencias en el ámbito de los servicios públicos debe estar acompañada de transferencias de poder a niveles administrativos y financieros hacia las autoridades locales; las funciones delegadas también deben ser apoyadas con los recursos financieros adecuados. Esto implica cuestiones tan esenciales como el cofinanciamiento de los servicios a nivel local y políticas tarifarias que tomen en cuenta la capacidad de pago de las personas. Los problemas derivados de la falta de economía de escala para la prestación de servicios básicos a nivel local y las deficiencias en la competencia del personal local deben ser atendidas promoviendo también el desarrollo de la cooperación intermunicipal y, eventualmente, la colaboración con el sector privado para la prestación de mejores servicios. Se debe dar mayor poder discrecional a los gobiernos locales para adoptar modelos de servicios que resulten más apropiados a nivel local.

Mejora de la gobernanza multinivel

Aunque se debe prestar más atención a la aplicación de la subsidiariedad y a la realización de los objetivos de la descentralización definidos por el gobierno, también es importante tener en cuenta que muchos retos en la prestación de los servicios básicos son tanto de interés local como nacional. También hay funciones que pueden desarrollarse de manera más efectiva en los niveles superiores. El principal objetivo debe ser promover la colaboración y la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Deben desarrollarse políticas equilibradas de descentralización de las responsabilidades y recursos, acompañadas con mecanismos nacionales para fomentar el desarrollo y modernización de los servicios a través de marcos legislativos y programas estatales que apoyen las reformas locales. Esto exige un diálogo político constante entre las partes interesadas, incluyendo no sólo los diferentes niveles de gobierno, sino también la sociedad civil y los prestatarios de servicios. Las relaciones verticales y horizontales pueden ser alentadas para mejorar la eficacia y la eficiencia de los servicios locales. Se deben considerar reformas políticas que faciliten la cooperación entre los municipios con la finalidad de mejorar la eficiencia en la prestación de servicios básicos a través acuerdos de cooperación intermunicipal que permitan a los gobiernos locales gestionar los servicios de forma conjunta y llevar a cabo programas de desarrollo local.

Asegurar el mantenimiento

Es esencial evitar un mayor deterioro de las infraestructuras de los servicios básicos mediante la realización de reparaciones y la renovación de los activos fijos, ya que en caso contrario los costos serán aún mayores en el futuro. Con el fin de mejorar el mantenimiento de las infraestructuras, es necesario garantizar los niveles tarifarios mínimos que cubran los gastos de funcionamiento de la provisión de servicios básicos. Al mismo tiempo, para mejorar las infraestructuras, se requiere la introducción de métodos modernos de gestión, el uso de las nuevas tecnologías de información, el desarrollo de personal y la inversión en los recursos humanos.

Aumentar la financiación global del sector de servicios públicos y mejorar el clima de inversión en el sector

Atraer inversiones hacia el sector de servicios básicos es esencial para mejorar el nivel y la calidad de los mismos. Para ello, reforzar la solvencia de los gobiernos locales es un paso importante. El gran desafío de la región es mejorar la regulación de las tarifas, aumentar la recuperación de costes y dirigir la asistencia estatal hacia los hogares de bajos ingresos. Por otra parte, para mejorar el clima de inversión, es necesario crear un sistema de incentivos para los proveedores de servicios con el fin de reducir los gastos y modernizar sus operaciones. La verificación de la capacidad financiera de los servicios públicos debe ser un componente integral del proceso de establecimiento de tarifas y de nuevos esquemas de apoyo social para hogares de bajos ingresos, que deben revisarse (o fortalecerse los esquemas ya existentes). Al mismo tiempo es fundamental atraer nuevas inversiones y buscar cómo aprovechar mejor la participación del sector privado.

La atención a la protección del medio ambiente y la mejora de la eficiencia energética

Un nivel moderno en la prestación de servicios básicos se caracteriza no sólo por la alta calidad del servicio, sino también por el consumo racional de energía y un impacto reducido sobre el medio ambiente. Estas tareas tienen que ser el centro de atención cuando se definen las políticas de modernización de los servicios básicos. La mejora de la eficiencia energética conduce a una disminución en los gastos improductivos. La protección ambiental tiene un impacto tanto ambiental como económico, para la protección de los bienes públicos. El apoyo presupuestario debe incluir un enfoque para mejorar el manejo de los problemas relacionados con la protección del medio ambiente.

La participación de los ciudadanos en la planificación y el desarrollo de los servicios básicos

El desarrollo urbano sostenible, la reducción de los conflictos sobre el uso del suelo urbano y una política equilibrada de prestación de servicios básicos de alta calidad están totalmente relacionados con la planificación urbana a largo plazo. Esto requiere que las autoridades locales consideren la evolución de las necesidades de los ciudadanos. Una herramienta importante para este fin es la participación de los ciudadanos en el debate y la negociación sobre los principales temas relacionados con el desarrollo de los servicios básicos – por ejemplo, el uso de tecnologías de recogida de residuos sólidos o la planificación de las rutas de transporte público.

Recomendaciones sectoriales

Agua y saneamiento

El sector de agua y saneamiento en la región de Eurasia ha mostrado alguna mejora durante la última década, pero el rendimiento de la red es generalmente insatisfactorio, con impactos negativos sobre la población, el medio ambiente y sobre la economía en su conjunto. Los países han avanzado a diferentes ritmos, pero hay algunos ejemplos de éxito que pueden servir de inspiración para los países en la región. La mayoría de los países han experimentado varias soluciones, diferentes escalas de operación o de modelos de contratos de participación del sector privado, antes de identificar la solución que era más adecuada a su realidad. Pero las experiencias de mejora son aún limitadas. Existe aún una gran incertitud sobre las fuentes que permitirán financiar la inversión de capital necesarioy aumentar su rendimiento.

Se pueden llevar a cabo una serie de acciones y medidas políticas con el fin de iniciar, consolidar y mejorar el sector de agua y saneamiento en los países de Eurasia:

Elaboración de estrategias para el abastecimiento de agua y saneamiento a través de pequeños sistemas: algunos de los países de Eurasia siguen buscando la escala óptima de operaciones de los sistemas de abastecimiento y saneamiento mediante la agrupación de proveedores de agua y saneamiento que son demasiado pequeños para operar eficientemente. La constitución de operadores regionales no es necesariamente la mejor opción. Deben tenerse en cuenta las economías de escala y el tamaño. La escala apropiada para

el suministro de agua puede no ser la misma que para el saneamiento. La superación de los problemas de fragmentación puede tomar diferentes formas, entre ellas: la promoción de la cooperación intermunicipal, la fusión con la transferencia de los activos a un solo operador nuevo, o la agrupación temporal sin transferencia de activos. La agrupación temporal también se puede utilizar para llegar a una escala adecuada que permita la participación del sector privado.

Desarrollo e implementación de proyectos de abastecimiento de agua y saneamiento para introducir tecnologías avanzadas, aceptables y asequibles: la planificación de inversiones en el sector del agua en los países de Eurasia debe apoyarse sistemáticamente en análisis técnicos y financieros sólidos. Los planes de inversión pueden ser diseñados estratégicamente para evitar «problemas» en el camino. Por ejemplo, la conexión de la población a la red de alcantarillado puede generar impactos negativos si no va acompañada de inversiones adecuadas para el tratamiento de aguas residuales, ya que esto transforma la contaminación difusa en una contaminación más concentrada. El mantenimiento preventivo y la amortización de las instalaciones son maneras efectivas de limitar las grandes inversiones en el futuro.

***Mejorar los procedimientos de fijación de tarifas*:** debe mejorarse la regulación de las tarifas aplicando metodologías que permitan estimar las necesidades de ingresos globales para cubrir todos los costes (incluyendo las operaciones y el mantenimiento de rutina, los gastos de mantenimiento importantes y la inversión de capital), así como fuentes alternativas de financiación y la capacidad de pago de los distintos grupos de consumidores. Pueden considerarse diferentes estructuras de tarifas para cumplir con objetivos específicos, por ejemplo, permitir aumentos de tarifas sin impactar negativamente sobre los grupos de población más pobres.

Fortalecer las capacidades locales para establecer acuerdos contractuales: Los acuerdos contractuales pueden ser herramientas poderosas para regular a los proveedores de servicios de agua y saneamiento, públicos o privados, para mejorar la supervisión del rendimiento y aumentar la transparencia. Los gobiernos de los países de Eurasia se beneficiarían si asistieran al nivel local para mejorar la gestión de la contratación (por ejemplo: preparar contratos modelo a nivel nacional que puedan ser utilizados y adaptados a nivel local, mejorar los mecanismos para la fijación de tarifas que permitan avanzar hacia la recuperación de costes, desarrollar normas y mecanismos transparentes para la resolución de disputas). Los gobiernos centrales deben proporcionar orientación y apoyo a las autoridades locales encargadas de la contratación, en particular en los países en que el sector de agua y saneamiento sigue siendo muy descentralizado. El objetivo debe ser el fortalecimiento de la capacidad de las autoridades locales para llevar a cabo la regulación del servicio de agua, con un enfoque tanto en las tarifas como en la regulación de la calidad del servicio.

La calefacción urbana

La importancia del servicio de calefacción urbana es mucho mayor en los países de Eurasia que en los países europeos. Este es uno de los legados de la planificación central. Muchos argumentan que debe ser preservado por la eficiencia energética y económica, así como por las ventajas ambientales que implica la calefacción urbana. Pero en algunos

países los valiosos activos de calefacción heredados de la era soviética están totalmente deteriorados. Rusia y Ucrania en particular han comenzado a hacer algunos progresos en la reforma del sector de la calefacción. Se debe promover la modernización y la reforma del sector para reducir al mínimo los costes de suministro, promover la eficiencia y proporcionar calefacción a las poblaciones a un precio asequible. Las siguientes recomendaciones se dirigen a los gobiernos nacionales y locales:

- ***Planificación local de la energía:*** La zonificación debería definir diferentes opciones de calefacción dentro de las áreas de cobertura para que se pueda alcanzar un suministro de menor costo y con tarifas más asequibles, un mayor rendimiento de las inversiones y un funcionamiento más respetuoso con el medio ambiente, adaptado a la demanda. Se debe considerar la densidad de carga de calor y el desarrollo de planes municipales que comparen y evalúen todas las posibles opciones de suministro de calefacción, fuentes de combustible potenciales (incluida la energía renovable), los costes de generación y eficiencia energética. Debe haber una evaluación de la futura demanda de calefacción y de las inversiones necesarias para adaptarse a ella, la incorporación de opciones de calefacción en la planificación urbana, considerando los nuevos edificios de viviendas o edificios públicos y las opciones de calefacción recomendables disponibles en la zona. La planificación de calefacción local debe coordinarse con las políticas y planes de desarrollo regionales espaciales y sectoriales.
- ***Marco regulatorio y legal*****:** las políticas de precios basados en el mercado deben ser desarrolladas, permitiendo la recuperación completa de costes; se deben eliminar los subsidios y subsidios cruzados que impidan una competencia leal entre la calefacción distrital y la calefacción individual de gas. Es aconsejable el establecimiento de un marco regulatorio que refuerce la capacidad institucional para fomentar la inversión en sistemas de calefacción sostenibles y un servicio al cliente responsable. Asegurar la apertura del sector de la calefacción a la participación del sector privado: la experiencia demuestra que el arrendamiento, las concesiones, la privatización parcial y otros esquemas de PPP pueden apoyar a las autoridades locales en la reestructuración del sector de la calefacción distrital y la modernización de los sistemas de calefacción urbana.
- ***Eficiencia energética*****:** para las empresas privadas con ánimo de lucro, la eficiencia energética es un gran incentivo; pero las políticas públicas también deben promover la eficiencia en la producción y el uso de la calefacción. Las normas de eficiencia energética deben aplicarse a los equipos de generación de calor y a las redes de calefacción, a los programas de certificación, a los reglamentos de construcción, de medición y de relaciones con los clientes; también se deben promover amnistías para facilitar la instalación de dispositivos de medición y capacitar al personal local (particularmente en los pequeños poblados). El gobierno debe apoyar la inversión en los hogares de bajos ingresos.

Transporte urbano

La evolución del sector del transporte de los países euroasiáticos durante los últimos veinte años refleja la situación de las economías de estos países: un incremento gradual

hasta 1990, y luego una fuerte caída a principios y mediados de la década de 1990, seguida de una recuperación. El transporte público no ha sido capaz de beneficiarse del aumento de la demanda en muchos países, debido a una disminución de la inversión en la década de 1990 que tuvo como resultado un deterioro de la infraestructura, del material rodante y de los servicios. Las autoridades municipales se enfrentan a problemas locales de tránsito causados por el aumento del uso del coche individual y una disminución en el uso del transporte público. En ausencia de una acción política firme, el aumento del tráfico de automóviles podría, literalmente, desplazar al transporte público, mientras que al mismo tiempo se reduce la demanda de sus servicios. Algunas recomendaciones sobre la mejora de los servicios de transporte público incluyen:

- ***Maximizar el potencial de transporte público:*** el transporte público tiene un papel potencialmente importante para el desarrollo de modelos de transporte sostenibles. Este potencial debe maximizarse mediante la integración de la infraestructura de transporte público en el desarrollo del sistema de transporte en general – en otras palabras, asegurar que el desarrollo de la infraestructura de transporte público sea complementaria de la infraestructura para el transporte individual. El primer paso en este proceso es simplemente preservar los sistemas de transporte público que aún existen y asegurarse de que su financiamiento permita retener a los usuarios existentes y atraer a nuevos. El desarrollo de la infraestructura de transporte público debe ser considerada como parte integral de un plan general de transporte, que se desarrolle para complementar la red de carreteras, en lugar de reemplazarlo. A más largo plazo, las bases del transporte público deben ser más sostenibles, tanto desde el punto de vista financiero como administrativo, para permitir su desarrollo y mantenimiento futuro.
- ***Gestión del tráfico:*** la gestión del tráfico es también una herramienta que puede ser usada para apoyar el transporte público. Los carriles exclusivos y los semáforos pueden ser utilizados para favorecer a los tranvías y autobuses más que al transporte individual. Los sistemas de gestión del tráfico computarizados pueden ayudar a mejorar el flujo de tráfico y aliviar la congestión. La reciente proliferación de autobuses de propiedad privada es potencialmente complementaria a los sistemas de transporte público propiedad del Estado. Las preocupaciones sobre la seguridad de estos autobuses de propiedad privada también deben ser consideradas.
- ***Sostenibilidad ambiental de la flota de vehículos***: gran parte de la flota de vehículos en los países de Eurasia es relativamente antigua y, por tanto, debe ser renovada. Dado que muchos países de la región tienen poca o ninguna producción de vehículos nacionales, las políticas de control de los vehículos importados pueden ser una herramienta útil para mejorar el desempeño ambiental de la flota de vehículos. Con el apoyo de la legislación nacional, se deberían establecer estándares de emisiones para vehículos de nueva matriculación. Allí donde hay producción nacional de vehículos, deben ser introducidas normas de emisión que requieran el uso de las tecnologías más avanzadas. Es importante asegurarse de que los vehículos, una vez en uso, sean respetuosos con el medioambiente. Por lo tanto, deben establecerse inspecciones periódicas de los vehículos de pasajeros, incluyendo su nivel de emisiones, y donde este tipo de programas ya estén en marcha, hacerse obligatorios.

Gestión de residuos sólidos

Todos los países de Eurasia se enfrentan actualmente a problemas de recogida, tratamiento y eliminación de los residuos municipales. A diferencia de la situación en la Unión Europea, las reglamentaciones y leyes no se han traducido en mejoras significativas en la gestión de residuos, ni ha habido en la región una mejora significativa en el sector de los residuos municipales en los últimos 10-15 años. Todos los países de Eurasia necesitan mejorar sus sistemas de gestión de residuos, tanto en el desarrollo de políticas como en la gestión diaria. Las áreas que requieren atención son:

- ***Marco regulatorio y legal:*** el desarrollo de la legislación y de estrategias de gestión de residuos podría incluir diferentes opciones preferenciales de tratamiento para distintos tipos de residuos, estableciendo metas para el reciclaje y estándares adecuados para las instalaciones de tratamiento y valorización. Se debería revisar el sistema tarifario de residuos para aplicar la regla «quien contamina paga» y proporcionar incentivos financieros para mejorar la gestión y fomentar la disminución de la masa de residuos. Es necesario mejorar la coordinación y la cooperación entre las distintas autoridades que se ocupan de los desechos a nivel nacional, regional y municipal mediante una más clara división de tareas y la asignación de responsabilidades para evitar solapamientos.
- ***Los sistemas de recogida de residuos sólidos:*** en muchos municipios de Eurasia, los sistemas de recogida de residuos sólidos necesitan ser modernizados con el fin de:

  - Proporcionar un número suficiente de contenedores y garantizar la recogida periódica de residuos;
  - Poner en práctica la separación de residuos en origen para facilitar la recogida de aquellos que puedan ser fácilmente reutilizados o reciclados;
  - Introducir camiones recolectores con instalaciones de compactación y, si es posible, facilitar la recogida de diferentes tipos de materiales de desecho reciclables separadamente;
  - Revisar el sistema de tarifas para la recogida y eliminación a fin de mejorar las tasas de pago por recogida y la relación de los costes con la actual generación de residuos;
  - Garantizar la recogida periódica de datos sobre la cantidad y composición de los residuos urbanos y el uso de los resultados en la planificación;
  - Hacer mejoras urgentes para garantizar que los residuos se depositan en vertederos de manera adecuada, para reducir al mínimo los residuos vertidos ilegalmente y para asegurar los estándares técnicos mínimos para el vertido seguro;
  - Sensibilizar al público acerca de los problemas de residuos y sobre las acciones específicas que se deben tomar;
  - Lograr una mejor cooperación entre el sector de los residuos públicos y el sector privado.

REFERENCIAS

Antadze, Nino y Tamuna Gugushvili. Characteristics of the Waste Management System in Tbilisi, Georgia. Estudio City, 2006.

Baekenova, M. K. editor, 2010 National Report on the State of Environment in the Republic of Kazakhstan. Almaty: Ministerio de Protección Ambiental, Ciencia de Kazakh y el Instituto de Investigación de Ecología y Cambio Climático, 2011. Disponible en ruso en *http://www.eco.gov.kz/doki/Monografy.pdf* y en inglés en *http://www.oecd.org/env/outreach/44576015.pdf.*

Bukhoriev, Jienshoh. Water supply and sanitation in Tajikistan. Development trends and recommendations. Dusambé: «Oxfam GB» Association, 2010.

Cherni, Alexander. *Modernization of a heat system in the miners' cities of Russia* Energosovet #4 (17) (2011): 11-13. Se puede acceder a la versión rusa: *http://www.energosovet.ru/bul_stat.php?idd=191.*

Energy Charter Secretariat. *Tajikistan. In-depth review of the investment climate and market structure in the energy sector*. Bruselas: Energy Charter Secretariat, 2010. Se puede consultar en: *http://www.encharter.org/fileadmin/user_upload/Publications/Tajikistan_ICMS_2010_ENG.pdf.*

Global Water Partnership. Regional Review: Water supply and Sanitation the Countries of Central Asia and Southern Caucasus, 2009.

Kadatskaya O. V., Sanets E. V., Bykova N. K., Ovcharova E. P. *The state of the environment in the Republic of Belarus: National report.* Minsk: Ministry of Natural Resources and Environmental Protection of the Republic of Belarus and Institute of Natural Management, National Science Academy of Belarus, 2010. Se puede consultar en: *http://www.minpriroda.gov.by/dfiles/000598_154104_doclad_engl_mini_0.pdf.*

Khashimov, Abdulla y Bakhtiyor Ergashev. Improving Municipal Management and Urban Infrastructure for Cities in Uzbekistan: Challenges and Search for New Mechanisms and Instruments. Taskent: Center for Economic Research, 2011.

Lukosevicius, Valdas y Luc Werring. *Regulatory implications of district heating. INOGATE textbook.* ERRA, 2011. Se puede consultar en: *http://www.inogate.org/media/documents/DH%20regulation_textbook_FINAL_eng.pdf.*

Organización de Cooperación Económica y para el Desarrollo (OCDE). *Ten Years of Water Sector Reform in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia.* OCDE, 2011a. Se puede consultar en: *http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/9789264118430-en;jsessionid=b-72bkdelhqr.delta.*

Organización de Cooperación Económica y para el Desarrollo (OCDE). Guidelines for Performance-Based Contracts between Water Utilities and Municipalities. Lessons learnt from Eastern Europe, Caucasus and Central Asia. Paris: OCDE, 2011b.

Organización de Cooperación Económica y para el Desarrollo (OCDE)/Instituto de Economía Urbana. *Status paper on key trends in private sector participation in water supply and sanitation in the EECCA region.* OCDE, 2010.

Organización de Cooperación Económica y para el Desarrollo (OCDE). Managing Water for All, an OECD Perspective on Pricing and Financing: Key Messages for Policy Makers. OCDE, 2009.

Organización de Cooperación Económica y para el Desarrollo (OCDE). *Private Sector Participation in Water and Sanitation Infrastructure (Draft)*. Paris: OCDE, 2008.

Organización de Cooperación Económica y para el Desarrollo (OCDE). Guidelines for Performance-Based Contracts between Municipalities and Water Utilities in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia (EECCA), Case Study #3: Shymkent Water Utility «Water Resources - Marketing» Ltd. OCDE, 2006. Se puede consultar en ruso en: *http://www.oecd.org/env/outreach/42693265.pdf.*

Parastor. *Participation of rural women in decision making on drinking water use.* 2011. Se puede consultar en ruso en: *http://www.gender.cawater-info.net/knowledge_base/case_study/tajikistan_rural_women.htm.*

Pasoyan, Astghine, et al. *Regional Urban Heating Policy Assessment.* Washington DC: USAID Municipal Network for Energy Efficiency Program, 2007. Se puede consultar en: *http://www.ase.org/uploaded_files/munee/uh-regional_final.pdf.*

Servicio Federal de Estadísticas del Estado ruso (Rosstat). *Transport in Russia.* Rosstat, 2009. Se puede consultar en ruso en: *http://www.gks.ru/bgd/regl/B09_55/Main.htm.*

Sivaev, Sergey y Timur Shakirov. *Public-private partnerships in the utilities sector.* Moscú: the Institute for Urban Economics, 2011.

Sivaev, Sergey y Alexander Danilenko. *The Key issues of urban water tariffs reform in the EECCA countries.* OCDE, 2003. Se puede consultar en: *http://www.partnershipsforwater.net/psp/tc/TC_Tools/061F_Tariff%20reform%20EECCA.pdf.*

Sivaev, Sergey, Roman Martusevich y Dmitry Khomchenko. *Public-private partnerships in the utilities sector.* Moscú: the Institute for Urban Economics, 2006.

Sivaev, Sergey. The practice of developing the private businesses in the utilities sector. Moscú: the Institute for Urban Economics, 2008.

UNDP/GEF. Analytical report: Armenia – Improving the Energy Efficiency of Municipal Heating and Hot Water Supply. UNDP/GEF/00035799 Project's Activities During 2009-2010, 2010.

USAID, DFID, Eurasia Partnership Foundation. Regional Policy Report on the European Neighborhood Policy and Waste Management: Armenia, Azerbaijan, Georgia. USAID, DFID, Eurasia Partnership Foundation, 2007.

Zapatrina, Irina. «Public-private partnership in Ukraine: perspectives of use for implementation of infrastructure projects and public services providing». *Economy and forecasting journal* Kiev, núm. 4 (2010).

Zapatrina, Irina y Tetyana Lebeda «Public-private partnership as a factor of economic growth and its problems of development in Ukraine». *The Economist Journal* Kiev, núm. 3 (2011).

Zyuzin, Pavel. «Spatial Transformation of Urban Public Passenger Transport Networks in Kazakhstan, Central Asia, and Transcaucasus in 1990-2010». *Regional Research* #1 (2012): 124-135.


Новый Год в ресторане «Круаж»
Ресторан «Круаж»
ул. Пречистенка, д. 4
www.kruazh.com
ФОТО

7
EUROPA

Pierre BAUBY y Mihaela M. SIMILIE
Reconstruir la acción pública
www.actionpublique.eu

7.1. INTRODUCCIÓN: DIVERSIDAD Y UNIDAD

En comparación con otras regiones del mundo, Europa tiene una elevada cantidad de población en un territorio limitado en superficie y, por consiguiente, una densidad de habitantes relativamente alta. Los países europeos se caracterizan por una larga tradición de autonomía de la administración local, por un lado, y de los servicios públicos, por el otro. También su urbanización es antigua por lo que, hoy en día, las autoridades locales están menos sensibilizadas sobre este tema que en otras partes del mundo. Paralelamente, las cuestiones relativas a la distribución de poderes y responsabilidades entre los distintos niveles de autoridades públicas siguen siendo primordiales.

Desde la crisis económica, financiera y social de 2008, las autoridades locales y regionales han tenido que adaptarse a un nuevo contexto económico y político. Se han producido muchas reformas que han afectado el funcionamiento de las autoridades sub-nacionales, promovidas en gran parte por los gobiernos nacionales. Las restricciones presupuestarias, la tendencia hacia la recentralización y la reducción del apoyo por parte de los gobiernos centrales han impactado sobre la autonomía local y regional y sobre la libertad de acción de los gobiernos locales europeos[1].

En todos los países de Europa, las autoridades locales tienen responsabilidades en la prestación y gestión de los servicios públicos básicos. De hecho, los servicios básicos locales son una dimensión fundamental de la autonomía local.

En conjunto, un 70% de la población europea vive en áreas urbanas pero con diferencias significativas entre países. Las grandes ciudades y las zonas metropolitanas concentran una parte muy importante del PIB nacional (por ejemplo Atenas y Dublín generan el 50% del PIB de sus países).

Al mismo tiempo, los pueblos y ciudades, en particular los más grandes, se enfrentan a desafíos muy concretos para mejorar la cohesión social y lograr un desarrollo más equi-

---

[1] Para una presentación de estas reformas, véase CEMR (2013).

librado. El reto de la urbanización en Europa es distinto que en otras partes del mundo. La urbanización no es un fenómeno reciente; persiste la migración desde las zonas rurales hacia las áreas urbanas pero no tiene la misma intensidad ni las mismas consecuencias que en los países de medianos y bajos ingresos. En Europa, se observa una urbanización de las zonas periurbanas («rurbanización»), una reducción de la población del centro de las ciudades y concentraciones de núcleos de población marginal o mal integradas en las áreas suburbanas. Estos fenómenos, que adquieren formas diferentes según los países y las regiones, tienen importantes implicaciones sobre los servicios públicos básicos, que no llegan a anticipar estos cambios y a responder adecuadamente a ellos.

Los servicios básicos analizados en este capítulo son considerados como «servicios públicos» o «servicios de interés general» (SIG). La historia, tradiciones, culturas e instituciones específicas de cada país siguen determinando la naturaleza y evolución de estos servicios en todo el continente.

Las nociones y conceptos que definen a los servicios públicos, así como los territorios y formas de suministro, su naturaleza económica, los modelos de gestión (públicos, mixtos, privados o asociativos) y cuáles son sus autoridades competentes, varían en toda Europa.

Para cada uno de los treinta y un países analizados en este capítulo se han realizado fichas donde se presenta el estado y los problemas de sus servicios básicos a nivel local[2]. En Europa hay 27 lenguas oficiales por lo que la terminología y los conceptos utilizados para definir y analizar los «servicios públicos» son muy variados. No obstante, el proceso de integración europea ha generado una terminología que posibilita el entendimiento mutuo entre los diferentes idiomas y tradiciones existentes incluidos en este informe (servicios de interés general, servicios de interés económico general, servicios no económicos de interés general, servicios sociales de interés general, servicios universales etc.). En este capítulo se utilizarán indistintamente los términos «servicios públicos» y «servicios de interés general» (SIG). Más allá de esta diversidad cultural y lingüística, existen dos enfoques fundamentales sobre los servicios públicos básicos en Europa. Por un lado, el enfoque *orgánico* define «servicio público» como todo aquel que es provisto por una entidad pública. Bajo este enfoque, los servicios privatizados ya no serían considerados como servicios públicos. Por el contrario, el enfoque *funcional* enfatiza los objetivos y cometidos particulares de los servicios públicos y los define como aquellos que son considerados esenciales, independientemente que el operador del servicio sea un ente público, mixto o privado. Este segundo enfoque es frecuente en los países europeos y fue formalizado en el Tratado de Roma de 1957, que acuñó la expresión «servicios de interés económico general». Se resalta explícitamente la finalidad del servicio público (servir al interés general) y se reconoce su «objetivo particular» a la vez que se proclama la neutralidad de la Unión/Comunidad Europea en cuanto el régimen de propiedad del operador dominante en cada uno de los Estados miembros[3].

A pesar de la diversidad nacional, existe una profunda unidad en Europa en lo que se refiere a servicios públicos básicos. Estos están sujetos a una ley de derecho civil sobre

---

[2] Este informe se apoya en esas 31 fichas de los países incluidos en el proyecto GOLD III en los que se detallan la evolución y la situación actual de los servicios públicos básicos. Estas hojas están disponibles en *www.uclggold. org/*.

[3] Artículos 106 y 345 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea - TFEU.

la libre competencia y las reglas del mercado y están organizados y regulados de acuerdo con una normativa específica con tres objetivos, que constituyen el fundamento de su legitimidad:

- Garantizar a cada ciudadano el derecho al acceso a bienes y servicios básicos;
- Construir la solidaridad, asegurar la cohesión económica, social y territorial, promover el interés general de la comunidad implicada;
- Tomar en cuenta las consideraciones a largo plazo, el interés de las generaciones futuras, crear las condiciones para un desarrollo económico, social, ambiental y sostenible.

Estos objetivos de interés general representan el corazón del sistema de valores que caracteriza a todos los Estados europeos y son los principios compartidos por la Unión Europa (Artículo 14 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea - TFEU)[4].

Un análisis de los recientes desarrollos y del actual estado de los servicios públicos básicos en Europa muestra tres tendencias principales, que operan de forma combinada, para modelar los cambios graduales que están teniendo lugar en los países europeos:

- las historias, las tradiciones e instituciones nacionales siguen ejerciendo una gran influencia sobre los modelos de organización y de regulación de los servicios en cada país;
- Las lógicas sectoriales (ej.: telecomunicaciones, electricidad, agua y transporte) limitan la uniformización de las formas y de las normas que se aplican en el mercado único europeo;
- La «europeización» de los servicios públicos básicos progresa. Esto no significa que todos los servicios estén regulados u organizados de forma idéntica. La europeización toma forma a partir de las tradiciones nacionales y de las especificidades de cada sector.

Tradiciones nacionales

Cada país europeo tiene antecedentes históricos y tradiciones específicas, una geografía particular e instituciones, modelos de organización y formas de regulación que le son propias. No obstante, se pueden identificar algunos rasgos comunes dentro de esta variedad que, sin ser una tipología exhaustiva, nos permiten definir modelos generales significativos.

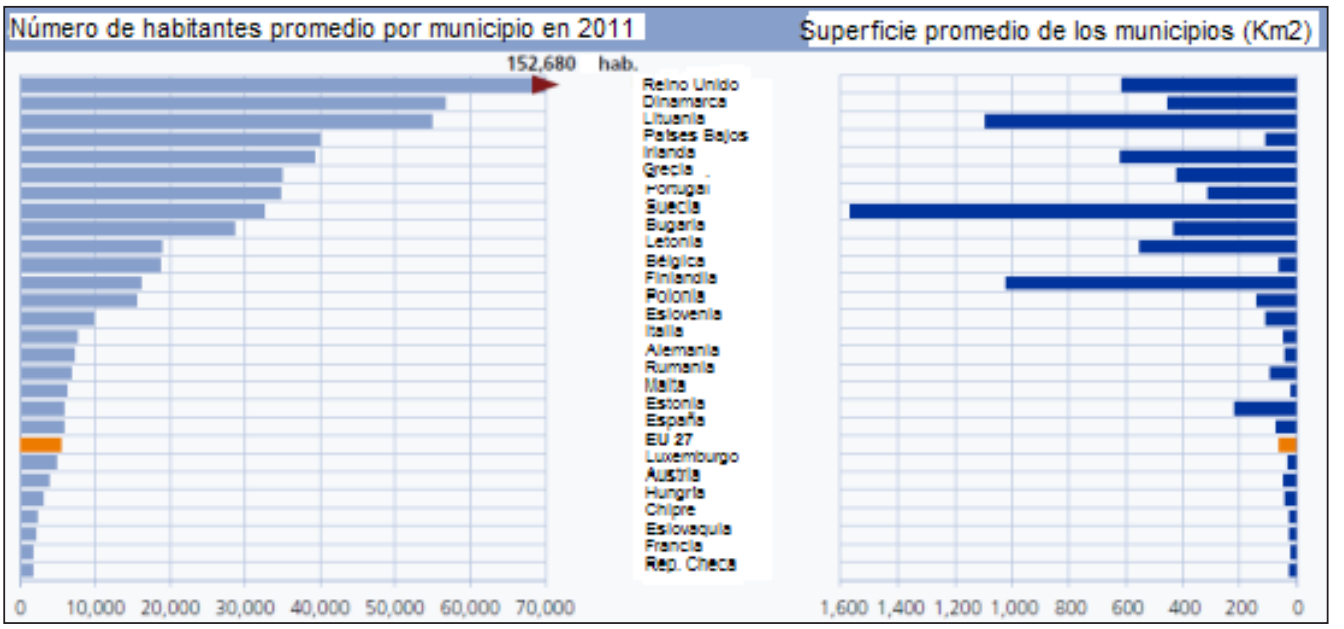
Las diferencias entre Estados miembros en tamaño y población son bien conocidas (gráfico 7.1). La densidad de población media en la UE es de 114 habitantes por km^2; algunos estados tienen una densidad muy baja (17 en Finlandia o 22 Suecia), otros están cerca de la media (94 habitantes en Rumanía, 99 en Austria, 109 en Hungría, 110 en Eslovaquia, 114 en Francia, 122 en Polonia y 132 en la República Checa) mientras que Alemania tiene una densidad de población de 231 habitantes/km^2, el Reino Unido 247, Holanda 482 y Malta 1.272. La densidad de población juega un papel primordial en la organización de los SIG ya

[4] *Cf.* Bauby y Similie (2010); Bauby (2011).

que estos deben satisfacer las necesidades básicas de los habitantes y de sus sociedades, lo que implica que estos servicios tienen una relación directa con el territorio y su población.

El número y tamaño de los ayuntamientos, así como sus competencias difieren a lo largo de Europa. Francia por sí sola cuenta con el 40% del número total de municipalidades de toda la UE pero el promedio de habitantes por municipalidad es uno de los más bajos de Europa. Por otro lado, el Reino Unido cuenta solamente con el 0,5% del número total de municipalidades de la UE pero las «autoridades locales» británicas son las mayores en términos de población. El panorama se complica aún más con la variedad de las estructuras administrativas y políticas de los Estados (ver tabla 7.1).

Gráfico 7.1. **Promedio de población y superficie de las municipalidades en Europa en 2011**



Fuente: http://www.ccre.org/docs/Note_CCRE_Dexia_EN.pdf.

No obstante, las municipalidades a menudo tienen las mismas responsabilidades, sin importar su población ni su densidad.

Tradicionalmente, en la mayoría de los países europeos, las autoridades locales han gozado de autonomía local con competencias generales o específicas. Además, durante los últimos 15-30 años varias iniciativas en favor de la descentralización han reforzado la autonomía local y regional en toda Europa. Sin embargo, las responsabilidades de las autoridades locales en el área de los servicios básicos locales no son idénticas y dependen de la historia y estructura institucional de cada país. Además, aunque todos los Estados miembros de la UE están integrados por ayuntamientos o entidades similares, ocho de ellos no disponen de niveles de gobierno intermedios entre el gobierno nacional y los locales (seis países con poca población y superficie, además de Finlandia y Bulgaria). Por el contrario, ocho Estados miembros cuentan con dos niveles intermedios entre el nivel nacional y local (seis de ellos disponen de una gran área geográfica, como Polonia y Francia, así como Austria y Bélgica). Entre estos dos extremos, once países cuentan con un nivel de gobierno intermedio.

Dicha heterogeneidad institucional tiene consecuencias sobre el nivel en el que recaen las responsabilidades de los servicios públicos básicos, con grandes diferencias entre países. Además, tal y como confirma el Tratado de Lisboa, la UE no tiene jurisdicción para armonizar esta diversidad introduciendo normas comunes para los servicios públicos básicos.

Tabla 7.1. Geografías nacionales e instituciones.

País	*Población (millones habitantes)*	*Área 10^3 km²*	*Densidad hab./km²*	*Ayuntamientos o equivalentes*	*Segundo nivel*	*Regiones o estados federados*
Alemania	81,9	357,0	229	12.629	439 distritos	16 estados federados
Austria	8,2	83,9	98	2.357	—	9 estados federados
Bélgica	11,1	30,5	364	589	10 provincias + 6 municipalidades y regiones	
Bulgaria	7,6	111,0	68	246	—	—
Croacia	4,4	56,5	78	429	20 departamentos	
Chipre	0,8	9,3 (5,6)	86	520	2 (Kainuu y Aland)	—
Dinamarca	5,5	43,1	128	98	5 regiones	
Eslovaquia	5,4	49,0	110	2.883	8 regiones	
Eslovenia	2,1	20,3	103	210	(58 provincias - no creadas aún)	
España	46,2	506,0	91	8.117	50 (+ 2) provincias	17 comunidades autónomas
Estonia	1,3	43,7	30	226	—	—
Finlandia	5,4	337,0	16	336	19 regiones	
Francia	65,4	552,4	118	36.683	101 departamentos	26 regiones
Grecia	9,9	132,0	75	325	13 regiones	
Holanda	16,8	41,5	405	415	12 provincias	
Hungría	10,0	93,0	107	3.152	19 departamentos	
Islandia	0,3	103,0	3	75	—	—
Irlanda	6,4	84,4	76	114	8 autoridades regionales	
Italia	59,6	301,3	198	8.096	110 provincias	20 regiones
Letonia	2,3	64,6	36	119	—	
Lituania	3,2	65,3	49	60	—	—
Luxemburgo	0,5	2,6	192	106	—	—
Malta	0,4	0,3	133	68 consejos locales	—	—
Noruega	5,0	385,3	13	429	19 departamentos	
Polonia	38,5	312,7	123	2.479	314 departamentos	16 regiones
Portugal	10,6	92,2	115	308	2 regiones autónomas	
Reino Unido	62,0	243,8	254	406	3 naciones descentralizadas	
República Checa	10,2	78,9	129	6.250	14 regiones	
Rumanía	19,0	238,4	80	2.858	41 departamentos	
Suecia	9,5	441,4	22	290	18 consejos de distrito + 2 regiones	
Ucrania	45,6	603,6	76	11.519	488 distritos	24 regiones

Fuente: Dexia - CEMR, Finanzas públicas subnacionales en la UE, verano 2012 *http://www.eetaa.gr/enimeroseis/17-01-13/Note_CCRE_Dexia_EN.pdf,* (actualizado y completado por los autores en diciembre de 2012).

Otra cuestión a tener en cuenta son las muy diferentes formas de organización de cada Estado miembro: pueden ser Estados unitarios centralizados (aunque implementen políticas de descentralización) o Estados federales, los cuales dan lugar a responsabilidades muy diferentes en los diferentes niveles y sectores *(cf. infra)*.

La geografía física también juega un rol importante en la organización de los servicios públicos básicos, las responsabilidades de las autoridades locales y la definición precisa de sus cometidos. Los servicios de agua potable no se organizan de la misma forma en áreas con fácil acceso a recursos de buena calidad que en áreas en las que el agua escasea, es de difícil acceso o está contaminada. Las redes de transporte, su accesibilidad y los costes de construcción y mantenimiento son muy diferentes en áreas urbanas y densamente pobladas que en áreas montañosas con población más dispersa.

Las competencias, responsabilidades y recursos de las autoridades locales públicas están en constante evolución de acuerdo con la organización administrativa específica de cada país (los países pueden ser unitarios, federales o regionales, centralizados o descentralizados). Los mismos sectores, gobernados por el mismo instrumento legal de la UE, pueden estar organizados y regulados de maneras muy distintas en cada Estado miembro.

Sobre estas bases, hemos identificado cuatro «modelos» históricos de Estados que afectan de forma diferente la provisión de servicios públicos básicos en Europa (pero no es una tipología de los países europeos)[5]:

Tradicionalmente los **Estados unitarios centralizados** definen las políticas y normas a nivel central y dejan menos libertad en la toma de decisiones y limitan el poder de discreción a nivel local (Francia es el ejemplo típico). Varios de los principales servicios básicos están gestionados a nivel nacional y son operados por empresas nacionales. La organización nacional centralizada permite una mayor unidad en la acción pública y la concentración de recursos. En algunos países y/o sectores permitió obtener resultados positivos a nivel técnico y económico, lo que explica por qué este modelo sigue estando vigente hoy en día en muchos sectores, incluso cuando ha dejado de ser dominante debido a la tendencia a la privatización de las décadas de 1980 y de 1990.

Este tipo de organización centralizada es a veces criticada por ser rígida, cerrada y burocrática y por dificultar el intercambio social, la innovación y el cambio, así como la adaptación de los servicios básicos a la evolución de las necesidades, preferencias y capacidades. El gobierno central puede ejercer importantes poderes de supervisión y control sobre los gobiernos locales. Paradójicamente, en algunos casos, el desarrollo de modelos de delegación de la gestión de servicios básicos a terceros, bajo la responsabilidad de los gobiernos locales, permitió superar ciertas limitaciones de sus poderes y su posición «subordinada». En Francia, por ejemplo, durante un largo período los gobiernos locales no tenían derecho a implicarse en actividades económicas. Posteriormente, cuando estos pudieron proporcionar servicios comerciales e industriales, estaban sujetos a ciertas restricciones en cuanto a la gestión de dichas actividades. No fue sino hasta finales de la década del 2000 cuando los gobiernos locales en Francia pudieron proveer servicios locales básicos mediante una compañía pública cuyo capital les pertenecía íntegramente.

---

[5] Bauby y Similie (2010).

Los **Estados unitarios con una fuerte autonomía local** en la organización y regulación de los servicios públicos suelen encontrarse en los países del norte de Europa. Sus historias y tradiciones explican el importante grado de «socialización» así como el significativo nivel de competencias y responsabilidades de las autoridades locales en temas sociales y sobre los servicios básicos. Así, en 2005, el gasto de las autoridades locales en Dinamarca y Suecia representó, respectivamente, el 33% y el 25,1% del PIB; es decir, el 62% y el 44,2% del total del gasto público. La salud y los servicios sociales representan a menudo la parte más importante –tanto cuantitativa como cualitativamente– del presupuesto público local en este tipo de sistemas. Además, el nivel de servicios sociales garantizados de manera directa en estos países es mucho mayor que en otras partes de Europa, donde el gasto en el área de la protección social y bienestar toma la forma de subvenciones económicas. Mientras las municipalidades han empezado a mirar hacia el sector privado en las dos últimas décadas en lo que a la provisión de algunos servicios se refiere, los servicios sociales siguen siendo principalmente proporcionados por las entidades públicas[6].

Los **Estados federales** (Austria, Alemania, Bélgica) **y los Estados con regiones fuertes** (como Italia, España o el Reino Unido) se caracterizan por la existencia de autoridades sub-nacionales con algunos poderes legislativos, especialmente en lo que refiere a servicios básicos. No obstante, el grado de autonomía local varía enormemente entre Estados federales y regionales. Por ejemplo, en Alemania, la constitución de 1949 estableció el principio del federalismo alemán; el reparto de poderes políticos y legislativos entre el Land y el nivel local se basa en el principio de subsidiariedad (el nivel superior asume las competencias sólo si no puede asumirlas el nivel más bajo).

La Ley Fundamental del país garantiza a las municipalidades el derecho a decidir de manera autónoma de todos los asuntos dentro de su comunidad, por lo que ellos están a cargo de proporcionar la mayoría de servicios básicos a la ciudadanía. En Alemania, la infraestructura de transporte urbano (carreteras, autopistas, fluvial, marítimo, portuario, aéreo) está incluida en la definición de los servicios públicos básicos. Las empresas multi-servicio en Alemania (*Stadtwerke*) son un modelo particular de gestión de los servicios públicos básicos utilizado en estos países. Esto permite la subvención cruzada entre diferentes servicios locales (por ejemplo, los beneficios de la electricidad o el agua pueden ser utilizados para financiar servicios de transporte). Así, a diferencia de Francia, donde se ha organizado un sistema de compensación nacional y sectorial en torno al sector de la electricidad con una única tarifa para todo el país, los servicios de electricidad en Alemania entran dentro de la jurisdicción de los gobiernos locales, responsables del suministro y de fijar los precios.

Los países del centro y este de Europa presentan características específicas, influenciados por la transición a la democracia y a la economía de mercado que iniciaron en 1990. Están experimentando un proceso gradual de descentralización y de implicación progresiva de las autoridades sub-nacionales en el diseño de las políticas locales, regionales, nacionales y en los procesos de integración europea. Los gobiernos locales están también mejorando su capacidad institucional para colaborar en el suministro de servicios básicos locales con el sector privado y las organizaciones sin ánimo de lucro.

---

[6] Bauby (2013), pp. 25-52.

No obstante, si los «modelos nacionales» han existido en el pasado, es evidente que las reformas en el área de los servicios públicos básicos de los últimos veinticinco años los han desestabilizado y han complicado la situación. La hibridación está en marcha y los modelos paradigmáticos dejaron de existir.

Características específicas y contexto de los ocho sectores

Cada uno de los sectores incluidos en este informe tiene sus propias características técnicas, económicas y sociales y su base específica de organización y regulación.

Los sectores del **agua y saneamiento** dependen de las características de cada territorio y, por lo tanto, la producción y el abastecimiento así como las responsabilidades del suministro y de la gestión tienden a situarse a nivel local. Pero como algunas redes o conexiones cruzan los límites territoriales, en muchos países las cuencas hidrográficas que suelen implicar a diversos niveles de gobierno han obligado el desarrollo de sistemas más o menos complejos de competencias compartidas. El agua está sujeta a un ciclo en el que diferentes procesos y factores conducen a cambios en su calidad y disponibilidad. El agua es vital para la vida, el medio ambiente y la salud pública.

A diferencia del agua, los **residuos sólidos** son el resultado de actividades humanas. Sin embargo, también se producen localmente y por eso precisan de ser recogidos y tratados a nivel local. Los residuos pueden ser un recurso económico que, mediante el reciclaje, posibiliten el desarrollo de nuevos productos y servicios (la energía, por ejemplo) y reduzcan el impacto sobre el medio ambiente. Al mismo tiempo, la cantidad y naturaleza de los residuos está incrementándose y volviéndose más compleja; el tratamiento y el reciclaje no pueden llevarse a cabo siempre correctamente a nivel local. Por esta razón, el nivel regional ha adquirido importancia en la gestión de los residuos. El concepto de «residuo municipal» (sujeto a competencia municipal) varía de una municipalidad a otra y de un país a otro. Consiste, en gran medida, en residuos generados por ciudadanos pero pueden incluir residuos generados por instituciones públicas y pequeños negocios, que son recogidos por la municipalidad.

El **transporte** es un factor clave para la vida local, ya que estructura y une a las comunidades, permite acceder a los recursos y a las actividades económicas y sociales, así como a otros servicios básicos. Los servicios de transporte buscan adaptarse a las necesidades específicas de cada localidad y de su población. Su abastecimiento implica problemas de movilidad, las interconexiones y multi-modalidad así como los retos asociados a su impacto medioambiental. Como consecuencia, en algunas ciudades, la integración de los objetivos sobre cambio climático en las políticas de transporte local, ha derivado en el establecimiento de infraestructuras específicas para nuevas modalidades de transporte más «verdes» como la bicicleta (operado por el sector público o privado), el alquiler de coches eléctricos compartidos y el uso extendido de trolebuses eléctricos.

La producción de **electricidad** suele estar centralizada, pero los recursos energéticos también existen a nivel local. Las redes de transporte de electricidad están organizadas como monopolios naturales. Como la electricidad no puede ser (aún) almacenada, es necesaria una regulación ininterrumpida, por lo tanto, la producción y el consumo deben estar siempre equilibrados.

Debido al desarrollo tecnológico, el acceso a la banda ancha se ha convertido en un elemento cada vez más importante en la vida económica y social, y ha pasado a funcionar

como la vía a través de la que se accede a otros servicios públicos. No obstante, su desarrollo es reciente y su acceso desigual. Por consiguiente, se necesita coordinar las inversiones para asegurar la cobertura universal de este servicio.

Para terminar, los servicios de cuidados a niños y personas mayores deben ser provistos de la forma más cercana posible a su lugar de residencia, si no en sus propios domicilios. Funcionan para reforzar la solidaridad social y la cohesión entre generaciones.

El proceso gradual de europeización

Europa tiene dos rasgos únicos en comparación con otras regiones del mundo:

- Por un lado, todos los países del continente europeo consideran que la autonomía local es un valor o principio fundamental y un componente de la «identidad europea», tal y como se pone de manifiesto en la Carta Europea de Autonomía Local, adoptada por el Consejo de Europa el 15 de octubre de 1985 y ratificada por 46 países. Esta Carta ha tenido una influencia internacional muy importante. Todos los Estados que analizados en este capítulo han ratificado la Carta[7].
- Por otro lado, en los últimos 25 años ha habido un proceso de europeización de los servicios públicos básicos, los que están sujetos a una jurisdicción compartida entre la UE y sus Estados miembros, basándose en el principio de la subsidiariedad. Esta característica específica del proceso de integración europea está reforzada por el Tratado de Lisboa, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009. Europa es la única área del mundo que ha desarrollado competencias compartidas y un complejo sistema de gobernanza multinivel en estos sectores.

Además, el Comité de Ministros[8], el Congreso de Autoridades Locales y Regionales[9], y la Conferencia europea de Ministros responsables de planificación regional/espacial[10]

---

[7] *conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=122&CM=8&DF=26/05/2013&CL=ENG.* El Consejo de Europa fue creado en 1949. Su membresía es más amplia pero sus objetivos menos ambicioso que la UE. Algunos países han hecho declaraciones en las que dicen no considerarse comprometidos con ninguna de las disposiciones (*cf.* artículo 12, párrafo 1 de la ECLSG). La percepción de la fuerza legal y de la aplicabilidad directa de la Carta es también un tema sensible. Así, algunos países consideran que la Carta es parte integrante y releva de una autoridad superior a su legislación interna. Al mismo tiempo, en muchos países, se necesita una resolución legislativa para que la Carta (o algunas de sus disposiciones) sean ejecutivas y directamente aplicables. Por lo tanto, en general se entiende la Carta como una serie de principios legales para la interpretación, aplicación y desarrollo de leyes internas, con una repercusión legal diferente en los diferentes países.

[8] REC(90)12E de 25 de abril de 1990 sobre servicios y infraestructuras en áreas rurales, REC(97)7E de 1 de abril de 1997 sobre servicios públicos locales y derechos de los usuarios, REC 114 (2002) sobre autoridades locales y servicios públicos, REC(2003)2 sobre servicios a los barrios en áreas urbanas desfavorecidas, REC (2007)4 sobre servicios públicos locales y regionales, REC 235 (2008) sobre servicios de interés general en áreas rurales, factor clave en las políticas de cohesión territorial, REC(2007)16F sobre medidas para promover el valor de Internet en los servicios públicos.

[9] Resolución 87 (2000) sobre el rol de las autoridades locales en la provisión de servicios sociales, Resolución 140 (2002) sobre los poderes de las autoridades locales y los servicios públicos y la Resolución 252 (2008) sobre servicios de interés general en áreas rurales, un factor clave en las políticas de cohesión territorial.

[10] El Proyecto de la Carta Europea sobre el Acceso a los Bienes y Servicios Esenciales en el Contexto de ordenamiento territorial del Continente Europeo (1ª versión de 7 de marzo de 2008) y la Resolución

del Consejo de Europa han adoptado una serie de Recomendaciones y Resoluciones respecto a los servicios públicos/servicios públicos de interés general. De acuerdo con el Comité, «la continuidad general y el acceso individual a un servicio público local o regional, que resulta de un amplio acuerdo social expresado normalmente mediante la decisión de una autoridad pública democrática competente, está asegurado por una autoridad pública local o regional mediante gestión directa (a través del sector público local o regional) y/o mediante la financiación de su provisión por terceras partes y/o mediante la adopción de regulaciones específicas que vayan más allá de las que aplican a otros servicios» [REC(2007)4].

La Europeización y el acervo comunitario

El proceso de integración europea se ha venido desarrollando durante los últimos 60 años. Pero la europeización de los servicios públicos básicos comenzó después de la adopción del Acta Única Europea de 1986. Hasta entonces, cada uno de los Estados miembros definía, organizaba y financiaba sus servicios públicos básicos de acuerdo con sus políticas, tradiciones, instituciones, cultura, movimientos sociales y relaciones de poder.

Para los autores,[11] el concepto de «europeización» hace referencia a la transición progresiva de la definición y organización de los servicios públicos básicos desde el nivel nacional hacia una redistribución de las responsabilidades entre la UE y los Estados miembros. La europeización de los servicios básicos es un proceso progresivo y contradictorio, implementado tanto de manera ascendente («*bottom-up*») como descendente («*top-down*»), con la implicación de múltiples actores. La europeización implica un equilibrio precario y evolutivo entre el interés común de la comunidad europea y los intereses nacionales de cada Estado miembro. La europeización no es un proceso lineal sino un proceso tenso y contradictorio en el que los intereses y estrategias de todos los actores juegan un papel importante.

El objetivo del mercado único – basado en cuatro libertades de movimiento fundamentales: de personas, bienes, servicios y capital – condujo a las instituciones europeas a iniciar el proceso de europeización de los «servicios de interés económico general» (SIEG), hasta entonces limitados a las comunicaciones, transporte y sectores energéticos; es decir, a las principales redes de infraestructura necesarias para asegurar la libertad de movimientos. Por el contrario, los servicios básicos bajo la competencia de las autoridades locales no estaban directamente sujetos a este proceso de europeización. La europeización de esos sectores se basó en estrategias de liberalización, con la introducción progresiva de la competencia y de lógicas de mercado. No obstante, en ese momento no se definieron claramente objetivos o normas europeas que debían asegurar la «cohesión económica, social y territorial» a nivel europeo[12]. Desde entonces, los debates e iniciativas intentaron equilibrar la liberalización con el interés general y con la definición de obligaciones universales y/o públicas de los servicios para algunos sectores a nivel de la UE.

Nº 1 del CEMAT sobre la contribución de los servicios esenciales al ordenamiento territorial sostenible del continente europeo.

[11] Pierre Bauby (2011), p. 18.

[12] Como se expresa en el Tratado de la UE.

El Tratado de Lisboa supuso varios cambios importantes en el campo de los servicios públicos básicos (véase el Anexo 7 de GOLD III, en particular el Artículo 14 TFEU, el valor jurídico de la Carta de Derechos Fundamentales y el Protocolo anexo a los tratados). Estas disposiciones son complementarias y son nuevos puntos de apoyo para eliminar ciertas inquietudes, garantizar los servicios de interés general, sus objetivos y sus formas de organización. Por lo general, el Tratado de Lisboa refuerza el rol y las prerrogativas de los Estados y sus autoridades públicas sub-nacionales. Esto es fundamental para la definición, organización, puesta en marcha y financiación de los servicios públicos.

Hoy en día existe un acervo comunitario (cuerpo de legislación compartida) en el área de los servicios públicos que define el marco para la organización de servicios básicos y proporciona garantías claras a los gobiernos locales[13]. Este acervo se resume en el cuadro 7.1:

Cuadro 7.1. **Servicios de Interés General (SIG): Acervo Comunitario**

- Los Estados miembros (y las autoridades locales, regionales y nacionales) tienen competencias generales en la «provisión, puesta en marcha y organización» de los SIG así como en la financiación de los Servicios de Interés Económico General (SIEG);
- Las instituciones europeas tienen la misma competencia en relación a los servicios europeos que son necesarios para cumplir sus objetivos;
- Con respecto a los Servicios No Económicos de Interés General (SNEIG), no pueden aplicarse las normas de competencia y mercado interno. Los SNEIG solo están sujetos a los principios de la UE (transparencia, no-discriminación, igualdad de trato, proporcionalidad);
- En cuanto a los SIEG, las autoridades públicas están obligadas a definir claramente su «misión particular» (principio de transparencia);
- Sobre esta base, pueden definir los medios necesarios para el adecuado cumplimiento de su «misión particular» (principio de proporcionalidad), incluyendo si es necesario, si se justifica y son proporcionales, subsidios y ayudas, derechos exclusivos o especiales;
- Los Estados miembros tienen libre elección sobre el modo de gestión: directo, interno, delegado, etc.;
- Estas definiciones deben establecer claramente los objetivos de «alta calidad, seguridad, accesibilidad económica, igualdad de trato y promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios»;
- Las normas sobre competencia y mercado interno se aplican a los SIEG solamente si no «obstruyen el cumplimiento, de hecho o de derecho, de las misiones particulares que les fueron asignadas».
- Los Estados miembros son libres de elegir el tipo de propiedad del operador (principio de neutralidad);
- En todos los casos, pueden aparecer abusos debido a un «error manifiesto» que la Comisión puede plantear, bajo el control del Tribunal Europeo de Justicia.

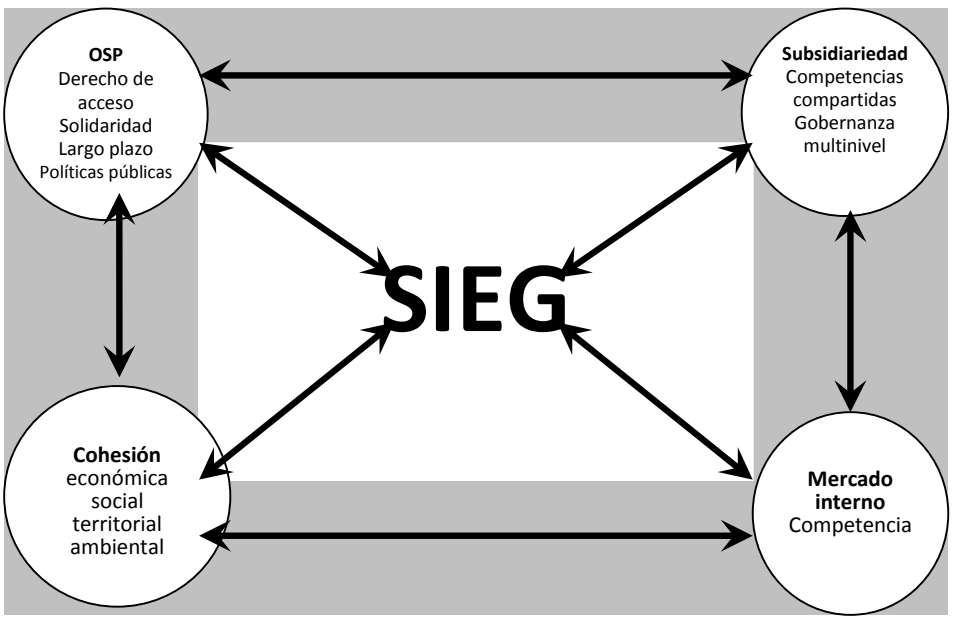
[13] Duperon (2011).

En Europa los servicios públicos básicos están en el centro de múltiples y complejas tensiones entre:

- la materialización de un mercado interno común – a menudo idealizado, si se considera que los servicios públicos básicos tienen un anclaje en territorios y objetivos específicos;
- las obligaciones de los servicios públicos (generales y específicos por cada sector), para cumplir con sus «misiones particulares» definidas por las autoridades públicas para conseguir los objetivos de interés general que ellas persiguen;
- La implementación del principio de subsidiariedad en el marco de competencias compartidas entre los diferentes niveles de gobierno (el nivel europeo, nacional, regional y local);
- El desarrollo del objetivo de cohesión económica, social y territorial de la UE, particularmente en relación con el artículo 174 TFEU (véase Anexo 7 al final del libro)[14].

Estas tendencias y relaciones entre ellos se sintetizan en un «Cuadro Mágico de los Servicios de Interés Económico General» (ver gráfico 7.2), que define las tensiones que continuarán marcando el futuro de los servicios públicos en la UE y su indisoluble unidad y diversidad.

Gráfico 7.2. **El «Cuadro Mágico de» los SIEG**



[14] «Con el objetivo de promover un desarrollo armónico del conjunto de la Unión, esta debería desarrollar y perseguir su acción encaminada al fortalecimiento de su cohesión económica, social y territorial. […] la UE debería aspirar a la reducción de disparidades entre los niveles de desarrollo de las diferentes regiones y el atraso de las menos favorecidas. Entre las regiones involucradas, se debería prestar especial atención a las áreas rurales, las áreas afectadas por la transición industrial y las regiones que sufren desventajas naturales o demográficas graves o permanentes como es el caso de las regiones más septentrionales con muy baja densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y montañosas».

7.2. MARCOS INSTITUCIONALES: LAS RESPONSABILIDADES DE LAS AUTORIDADES LOCALES

En Europa, los servicios públicos básicos continúan estando definidos, organizados, puestos en marcha, financiados, controlados y regulados en el marco de diferentes condiciones políticas, administrativas, económicas, territoriales, demográficas y culturales. Dentro de los Tratados, el derecho europeo reconoce la jurisdicción de los Estados miembros, su rol esencial y una amplia capacidad de discreción de las autoridades nacionales, regionales y locales para prestar, implementar, organizar y financiar los SIEG lo más cercanos posible a las necesidades de los usuarios.[15] Además, las disposiciones de los Tratados no afectan, de ningún modo, a los poderes de las autoridades locales en la provisión, implementación y organización de los servicios no económicos de interés general[16].

Tal y como se apuntó en la introducción, las autoridades locales públicas en Europa (en particular las municipalidades) tienen jurisdicción sobre algunos servicios públicos básicos, asumen responsabilidades y comprometen recursos en su provisión y gestión. En toda Europa los servicios públicos locales son una dimensión esencial de la autonomía local, elemento central en el modelo social europeo.

No obstante, aunque podemos identificar áreas de jurisdicción similares –en el sentido de que las autoridades locales juegan un mismo papel en sectores análogos–, cuando se consideran los sectores específicos, encontramos una gran variedad de situaciones, por ejemplo, competencias que son obligatorias en un país y facultativas en otro, o la ausencia de responsabilidades (por ejemplo en Chipre las municipalidades no tienen jurisdicción en asuntos de transporte) o una competencia muy limitada en algunas áreas (por ejemplo la energía), hasta casi una responsabilidad completa; de responsabilidades generales para definir, organizar, implementar y financiar los servicios públicos básicos y controlar su rendimiento hasta responsabilidades compartidas, limitadas o ausencia de responsabilidad en algunos aspectos de los servicios locales como gestión de personal, salarios, relaciones laborales; de gobernanza democrática con amplia participación hasta un papel limitado (o falta de papel) para los usuarios, la sociedad civil, los actores privados y el personal.

Cuando se consideran los niveles de gobernanza implicados en la definición, suministro y monitoreo de los servicios públicos básicos también se encuentran diferencias entre países y sectores, por niveles municipales e inter-municipales, niveles sub-nacionales descentralizados o desconcentrados y niveles nacionales o supra-nacionales. Cada nivel de gobierno ejerce diferentes funciones y responsabilidades (regulación, planificación, estrategia, provisión o control) y presenta distintos tipos de relación (ejecución, consulta, cooperación, información o representación) entre instituciones.

Durante la actual crisis económica y financiera, en algunos países europeos han tenido lugar procesos de descentralización y de desarrollo de áreas metropolitanas, mientras que en otros se ha observado una recentralización (en parte debido a la crisis o utilizando la crisis como pretexto). Estas tendencias pueden variar según el tiempo, el espacio y los sectores.

---

[15] Artículo 14 TFEU y artículo 1 del Protocolo 26 sobre servicios de interés general anexado al TEU y TFEU.

[16] Artículo 2, del Protocolo 26 sobre servicios de interés general anexado al TEU y TFEU.

También debe considerarse las relaciones urbano-rurales, no tanto desde el punto de vista de la repartición de responsabilidades legales, sino más en términos de acceso y capacidades locales para satisfacer las necesidades de los usuarios (véase tabla 7.2).

Tabla 7.2. **Población según tipología urbano-rural (1.1.2011) (% de población total)**

	UE27	*AT*	*BE*	*BG*	*CY*	*CZ*	*DK*	*EE*	*FI*	*FR*	*GE*	*GR*	*HU*	*IE*
Urbana	41	35	68	17	—	24	22	—	27	36	43	47	17	27
Intermedia . .	35	27	24	45	100	43	36	52	31	36	40	11	36	—
Rural	23	39	9	38	—	33	42	48	43	29	17	43	47	73

	IT	*LV*	*LT*	*LU*	*MT*	*NL*	*PL*	*PT*	*RO*	*SK*	*SI*	*SP*	*SE*	*UK*
Urbana	36	49	26	—	100	71	28	49	11	12	26	49	22	71
Intermedia . .	44	13	31	100	—	28	34	15	44	38	31	38	56	26
Rural	20	38	43	—	—	1	38	36	46	50	43	13	22	3

AT: Austria, BE: Bélgica, BG: Bulgaria, CY: Chipre, CY: Rep. Checa, DK: Dinamarca, EE: Estonia, FI: Finlandia, FR: Francia, GE: Alemania, GR: Grecia, HU: Hungría, IE: Irlanda, IT: Italia, LV: Letonia, LT: Lituania, LU: Luxemburgo, MT: Malta, NL: Países Bajos, PL: Polonia, PT: Portugal, RO: Rumania, SK, Eslovaquia, SL: Eslovenia, SP: España, SE: Suecia, UK: Reino Unido

Fuente: Eurostat, Comunicado de prensa 51/2012, 30 marzo 2012, *http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/1-30032012-BP/EN/1-30032012-BP-EN.PDF*[17]

Las tradiciones y culturas nacionales (y sub-nacionales) son explícitamente reconocidas por el principio de subsidiariedad, no como obstáculos sino como elementos clave de la integración europea. Este principio (véase *suppra*), complementado por el principio comunitario de proporcionalidad respecto a los objetivos perseguidos, ha sido fuertemente reforzado por el Tratado de Lisboa.

En casi todos los países europeos, la responsabilidad sobre el **agua y saneamiento** recae dentro de la jurisdicción de las municipalidades o de otras autoridades locales, que pueden decidir gestionar ellas mismas estos servicios, delegar su gestión o privatizarla completamente (como en Inglaterra o Gales).

Las municipalidades también son generalmente responsables de la recogida y traslado de los **residuos sólidos**. El reciclaje, tratamiento y eliminación puede recaer dentro de la jurisdicción de diferentes autoridades. También existen diferencias en las responsabilidades de los distintos niveles de gobierno, dependiendo del tipo de residuo (peligro-

[17] Para clasificar un territorio como urbano o rural se utiliza una grilla de 1 km². Para ser considerado como urbano, la celda de la grilla debe tener una densidad de población de al menos 300 habitantes por km² y una población mínima de 5.000 habitantes en celdas contiguas que también se encuentren por encima de ese umbral de densidad. Las otras celdas se consideran como zonas rurales. Son consideradas como predominantemente urbanas, las regiones son donde la población de las celdas clasificadas como urbanas representan más del 80% de la población total; regiones intermedias son donde la población en las celdas clasificadas como urbanas representan entre el 50% y el 80% y las regiones predominantemente rurales, donde la población en de las celdas clasificadas como rurales representan el 50% o más de la población total. Para más detalles, consulte: *http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/rural_development/introduction* y *http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Regional_typologies_overview.*

so o no, municipal, industrial, agrícola, comercial o derivado de la construcción). La (re) organización de los servicios de residuos se ha visto influenciada, en algunos casos, por los estándares ambientales impuestos de manera cada vez más rigurosa por la legislación comunitaria. No obstante, no parece que esto haya impedido la implementación de diferentes formas de gestión, de recogida, de capacidades y opciones de tratamiento de los residuos (de acuerdo con el principio de jerarquía de los residuos, siendo que algunos países todavía dependen de los vertederos[18]), del nivel de reciclaje[19] y de la recuperación de energía, de la existencia y calidad de la planificación de los residuos, del uso tasas proporcionales a la masa de desechos («paga en función de los que tires»)[20] (instrumento económico para implementar el principio de «quien contamina, paga»), del cumplimiento de los requisitos técnicos, del progreso en la disociación entre la producción de residuos y el creciente consumo y de la implementación de políticas ambientales y de prevención de residuos (gestión sostenible de los residuos).

En el contexto de la descentralización de servicios de transporte, el **transporte urbano** generalmente aparece como una responsabilidad de las municipalidades (en particular de ciudades y áreas metropolitanas). Esto es particularmente importante ya que casi un 70% de la población europea vive en áreas urbanas. En la mayoría de los países europeos, el transporte urbano ha sido gestionado tradicionalmente por los gobiernos locales. Hay algunas excepciones destacables como la reorganización del sector en los países de Europa Central y del Este, donde las municipalidades solamente adquirieron responsabilidades en el transporte público a partir de 1989, al mismo tiempo que muchas de ellas se enfrentaban a una dramática caída en su uso por parte de la población. En Italia, la responsabilidad está delegada desde las regiones a las provincias o municipalidades. En Holanda, siete regiones urbanas son responsables de todos los medios de transporte. A nivel central, en la mayoría de países, uno o varios ministerios y/o agencias ejercen competencias ejecutivas y/o reguladoras. Las autoridades sub-nacionales son con frecuencia responsables del transporte regional.

En la mayoría de países europeos, durante la segunda mitad del siglo 20 la **electricidad** y los servicios de gas fueron organizados por empresas integradas –la mayoría de ellas públicas– de producción-transporte-distribución-abastecimiento, con derechos exclusivos a nivel nacional o regional. Las responsabilidades de las autoridades locales en estas áreas permanecen todavía limitadas en la mayoría de países a pesar de la tendencia hacia la territorialización de las políticas de energía. No obstante, en algunos países euro-

---

[18] Los índices de disposición final en vertederos van desde menos del 0,5% al 100%, con algunos países que los prohíben y otros que los restringen. Sin embargo, en muchos países han tenido lugar importantes cambios en los últimos 20 años, con Grecia e Irlanda pasando del 100% de descarga en vertederos en 1990 al 82% y 57% respectivamente en 2010. Otros casos son: Reino Unido que pasó del 90% al 49%, Italia del 80-85% al 51%, Finlandia del 78% al 45%, España del 74% al 58%, Alemania del 70% a menos del 0,5%, Francia del 52% al 31%, Holanda del 52% a menos del 0,5%, Bélgica del 49% al 1%, Austria del 48% al 1%, Suecia del 35% al 1%, Dinamarca del 15% al 3. Para datos de 2010, véase Eurostat. Para una panorámica de la situación actual, véase BIPRO *et al.*

[19] En 2010, según Eurostat los índices de residuos municipales reciclados iban del 0% al 70%.*http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Municipal_waste_treated_in_2009_by_country_and_treatment_category,_sorted_by_percentage,_2011. PNG&filetimestamp=20110708153221*

[20] Se refiere, en particular, a la elección del tamaño del contenedor (volumen), el número de sacos recogidos, a la frecuencia de la recogida y al peso del material recogido en un contenedor. Para la mayoría de países, estos sistemas cubren solo una parte del territorio.

peos,[21] las municipalidades son el principal vehículo para la implementación de las políticas de la UE y para la realización de estrategias nacionales en el área de la electricidad. La transición a las energías renovables puede reforzar todavía más su rol. Algunas municipalidades ya han asumido la producción y/o provisión de energías renovables aprovechando los recursos energéticos en sus regiones.

Desde una perspectiva más general, hasta ahora las directivas o regulaciones que persiguen la armonización dentro de la UE han establecido normas comunes pero han dejado su «regulación» a las autoridades nacionales en cada uno de los Estados miembro. Esto ha generado diferencias reales en la implementación de normas y estándares comunes.

El marco creado por las normas europeas

Para cada sector, el proceso de europeización de los servicios públicos básicos ha generado normas comunes que han enmarcado la «autonomía» de decisión de los poderes nacionales, regionales y locales. También se han adoptado normas transversales sobre la financiación de los servicios básicos y sobre los regímenes de contratación pública (véase más abajo).

La UE deja a los Estados miembros y a los gobiernos sub-nacionales la libre elección de decidir el modelo de gestión de los servicios públicos básicos, declarándose neutral en lo relativo al modelo de propiedad de los servicios básicos[22].

Al mismo tiempo, el proceso de europeización se apoyó en diferentes lógicas políticas. Mientras que los sectores de la electricidad, de las telecomunicaciones, del correo postal y del transporte han experimentado durante veinte años un proceso de liberalización, para los sectores del agua y saneamiento el proceso de europeización no se apoyó en las reglas para la liberalización del mercado interno, sino en la imposición estándares ambiciosos y legalmente vinculantes, fundamentados en la protección del medio ambiente y la salud pública (cuadro 7.2).

También se definieron políticas públicas relativas a los residuos sólidos para satisfacer las necesidades sanitarias, de higiene y salubridad que han sido renovadas y ampliadas debido al crecimiento de la conciencia ambiental y al incremento de los estándares ambientales.

Cuadro 7.2. La situación de la legislación europea sobre:

Agua y saneamiento

Desde 1970, la Comunidad Europea ha producido varias directivas relativas al agua, principalmente en relación a la protección de la salud pública y del medio ambiente. Se pueden distinguir tres fases:

Una primera generación de directivas (desde 1973 a 1988) relativas a la protección de la calidad del agua utilizada para actividades humanas (especialmente la directiva de 1980 sobre la calidad del agua destinada al consumo humano, modificada en 1998);

[21] Ver las fichas de los países en *www.uclggold.org/*
[22] Artículo 345 TFEU

Una segunda generación de directivas (desde 1988 a 1995) centradas en la prevención de la contaminación (en particular la directiva de 1991 sobre los residuos urbanos y el tratamiento del agua que fijó un plan para la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales en todas las áreas urbanas);

La tercera ola comenzó en 1995 y condujo al establecimiento de las Directivas del Agua 2000/60/EC, que define los principios generales de producción y gestión del agua y abroga una parte de la legislación sobre calidad del agua y la protección contra la contaminación que había entrado en aplicación siete y trece años antes respectivamente. Al mismo tiempo, esta directiva establece el principio de recuperación total de costes desde 2010 en adelante.Una comunicación de la CE [COM (2012) 673 – Proyecto para Salvaguardar los Recursos Hídricos de Europa] de 14 de noviembre de 2012, enfatiza varios temas clave para las futuras políticas y acciones de la UE con el fin de garantizar la disponibilidad de agua de buena calidad para un uso sostenible y justo.

Residuos sólidos

En el marco del Derecho Primario de la UE, solo una disposición hace referencia explícita a «las medidas que afectan (…) la gestión de residuos» [Artículo 192, párrafo 2 (b) TFEU, Título XX Medio Ambiente]. Sobre esta base, la legislación sobre residuos se ha desarrollado como una de las prioridades de las políticas ambientales de la UE.

La actual política europea sobre residuos está basada en el concepto de «jerarquía de residuos»[23] y este complejo marco legal incluye tanto legislación horizontal[24] como legislación relativa al tratamiento y eliminación de los residuos[25].

Transporte urbano

La regulación núm. 1370/2007 del 23 de octubre de 2007 [cuya revisión ha sido propuesta por la CE recientemente, véase COM (2013)28] establece que «salvo que esté prohibido por una ley nacional, cualquier autoridad competente (…) puede decidir proporcionar transporte público de pasajeros ella misma o contratar directamente una entidad legal distinta sobre la cual la autoridad local competente (…) ejerza un control similar al que ejerce sobre sus propios departamentos [funcionamiento interno]» (artículo 5). «Cualquier autoridad competente que haya recurrido a una tercera parte que no sea un operador interno, debe convocar un concurso público de servicios sobre la base de un procedimiento de competencia, excepto en los casos especificados en el párrafo 4 [para contratos en los que el valor o envergadura sea menor], 5 [en caso de emergencia] y 6 [transporte ferroviario, con la excepción de metro o tranvía o de otros modos de transporte basados en carriles]».

La normativa también regula la convocatoria de concursos y establece las circunstancias en las cuales es requerido. Así, establece que: «cuando una autoridad competente

---

[23] La prevención, reutilización, reciclaje, valorización/recuperación de residuos no puede ser evitada (por ejemplo, recuperación de energía) à descarga. Según Eurostat, el índice de 2010 relativo a la recuperación municipal de residuos energéticos fluctúa entre el 0% y el 54% (con ocho países que no recuperaban nada). En cuanto a la eliminación (depósitos de residuos en o dentro de la tierra e incinerados sin recuperación), el índice municipal de residuos eliminados fluctúa en 2010 entre el 0,4% y el 100%.

[24] Directiva Marco de los Residuos (su revisión está prevista para 2014), Directiva sobre residuos peligrosos, regulación sobre traslado de residuos, etc.

[25] Directivas sobre descarga e incineración, gestión de residuos específicos en arroyos, directiva sobre embalaje etc. Existen más de 200 textos. Véase: *http://ec.europa.eu/environment/waste/legislation/index.htm.*

decida transferir a un operador de su elección los derechos y/o compensaciones exclusivos, de la naturaleza que sean, en compensación por sus obligaciones como servicio público, lo deberá hacer siempre dentro del marco de un contrato de servicios públicos». Este contrato de servicios públicos tiene que definir claramente las obligaciones del servicio público que el operador debe cumplir, así como las áreas geográficas implicadas y las contrapartes que se acordaron (artículos 3 y 4). De acuerdo con el Considerando 23, «No debería estar permitido que las autoridades competentes escindan contratos o las redes con el fin de evitar la licitación».

Energía y electricidad

El Tratado de Lisboa introduce la energía como una nueva política común en la UE (Título XXI. Artículo 194 TFUE).

En el marco del mercado interno y de los objetivos para mejorar el medio ambiente y la solidaridad entre los Estados miembros, se pretende asegurar el funcionamiento del mercado de la energía, promover la eficiencia energética, el ahorro de energía, el desarrollo de energías renovables y la interconexión entre redes de energía. Los Estados miembros continúan teniendo el poder de determinar las condiciones de funcionamiento de sus recursos energéticos, la elección entre diferentes fuentes de energía y la estructura general de su suministro de energía.

En este sector, la normativa europea pretende desarrollar un mercado de la electricidad competitivo, seguro y sostenible. Se basa en el principio de libre elección de proveedor para cada uso, con redes que velan para la realización de este objetivo.

En materia de la obligatoriedad de los servicios públicos universales, el artículo 3 de las Directivas, ampliado entre la Primera Directiva sobre electricidad (de 19 de diciembre de 1996) y la Tercera Directiva (de 13 de julio de 2009), define el servicio universal como «el derecho a ser abastecido con electricidad de una calidad específica dentro de su territorio a precios razonables, fácil y claramente comparables, transparentes y no discriminatorios» (párrafo 3). Para los hogares y las pequeñas empresas, «los Estados miembros pueden obligar en las empresas del sector, con el fin de salvaguardar el interés económico general, obligaciones de servicio público relacionadas con la seguridad –incluyendo seguridad en el suministro, regularidad, calidad y precios– y con la protección ambiental –incluyendo eficiencia energética, energía de fuentes renovables y protección del clima» (párrafo 2). Los consumidores, a nivel nacional, deben tener acceso igualitario a las empresas de electricidad; se introduce también la protección de consumidores vulnerables; los clientes deben tener acceso a un abanico de información sobre la naturaleza de la electricidad disponible; los Estados deben imponer acciones que promuevan la cohesión económica y social, la protección ambiental y la lucha contra el cambio climático; deberían informar también a la Comisión sobre las medidas utilizadas para implementar la directiva.

La legislación de la UE impone una serie de requisitos, especialmente en lo que concierne a la gestión de residuos municipales, cuya implantación varía notablemente entre Estados miembros.

Desde finales de la década de 1980, cuando el **transporte urbano** fue objeto de la liberalización europea de transporte, las políticas de transporte urbano se convirtieron de

manera progresiva en un problema multinivel, implicando a las instituciones urbanas, regionales, nacionales y europeas. Las actuales iniciativas están relacionadas con las políticas de transporte comunitario, medio ambiente y cohesión.

Desde la década de 1990, el proceso de europeización –basado en la creación de mercados internos– ha conducido a la liberalización de la producción y del suministro de **electricidad** (sin afectar al monopolio de las redes de transporte y distribución), para separar las actividades, garantizando el servicio público o el servicio universal.

No existe a nivel de la UE obligación de servicio público relativa a la provisión de **banda ancha**. La Directiva 2002/22/CE sólo requiere a los Estados miembros que aseguren el acceso a un lugar fijo en caso de petición razonable. La conexión debería ser «competente para el tráfico de voz, facsímil y de comunicación de datos a niveles que sean suficientes para permitir el acceso desde Internet, teniendo en cuenta cuales son las tecnologías prevalentes utilizadas por la mayoría de usuarios y la viabilidad tecnológica» (artículo 4). Sin embargo, en el marco del debate sobre la ampliación del servicio universal a diferentes sectores de las telecomunicaciones, también se explora el sector de la banda ancha.

En este momento, los países europeos –incluyendo los Estados miembros– conservan el poder y responsabilidades sobre los **servicios de cuidado de la infancia y de la tercera edad.** No existe una política de la UE en este campo. No obstante, durante las últimas dos décadas y siguiendo las resoluciones de los Parlamentos Europeos en relación a la situación de la tercera edad,[26] la Comunidad ha incrementado las acciones en este campo (véase cuadro 7.3)[27].

Cuadro 7.3. **La situación de la legislación europea sobre:**

Los cuidados a la infancia y a la tercera edad

La Carta Comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, adoptada por los Jefes de Estado y los Gobiernos de 11 Estados miembros en el encuentro del Consejo Europeo de Estrasburgo el 9 de diciembre de 1989, establece en particular en la sección dedicada a la «Tercera edad»:

«De acuerdo con las disposiciones legales imperantes en cada país: artículo 24. Todos los trabajadores de la comunidad europea deben, en el momento de su jubilación, poder contar con unos estándares de vida decentes. Artículo 25. Toda persona que haya llegado

[26] La Resolución del PE de 18 de febrero de 1982 sobre la situación y problemas de la tercera edad en la Comunidad Europea; la Resolución del PE de 10 de marzo de 1986 sobre servicios para la tercera edad y la Resolución del PE de 14 de mayo de 1986 sobre les medidas comunitarias para mejorar la situación de la tercera edad en los Estados miembros de la CE.

[27] Véanse en particular dos Comunicaciones relativas a la atención de la salud y los cuidados a la tercera edad [COM (2001)723, El futuro de la atención de la salud y los cuidados a la tercera edad: garantizar la accesibilidad, calidad y viabilidad financiera y la COM(2002)774 «La atención de la salud y los cuidados a la tercera edad: apoyando las estrategias nacionales para asegurar un alto nivel de protección social»], así como las Recomendaciones del Consejo 92/241/EEC de 31 de marzo de 1992 sobre cuidados a la infancia.

a la edad de jubilación pero no tenga asignada una pensión o no tenga otros medios de subsistencia, debe percibir los recursos necesarios y la asistencia médica y social adecuada a sus necesidades».

Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, Título III – Igualdad.

Artículo 25. Los derechos de la tercera edad.–La UE reconoce y respeta los derechos de las personas mayores para llevar una vida digna e independiente y para participar en la vida social y cultural.

Artículo 24. Los derechos de la infancia.–1. Los niños/as deben tener derecho a toda la protección y todos los cuidados necesarios para su bienestar. Deben poder expresar libremente sus puntos de vista, y estos deben ser tenidos en cuenta en asuntos que les conciernan, de acuerdo con su edad y madurez. 2. En todas las acciones relacionadas con la infancia, ya sean llevadas a cabo por autoridades públicas o instituciones privadas, los intereses de los menores deben ser la prioridad. 3. Cada niño/a debería tener el derecho de mantener de manera regular relaciones personales o contacto directo con sus padres, a no ser que esto sea perjudicial para sus intereses.

Estrategias actuales de la UE para los cuidados a la infancia

Actualmente, en el marco de la Estrategia Europea para el Crecimiento y el Empleo, derivada del segundo encuentro anual de primavera del Consejo Europeo sobre la situación económica, social y ambiental de la UE (15 y 16 de mayo de 2002 en Barcelona), el Consejo adoptó los «Objetivos de Barcelona». En las conclusiones de la Presidencia, el Consejo estableció que: «los Estados miembros deberían eliminar los obstáculos para la participación de las mujeres en el mercado laboral y, tomando en consideración la demanda y de acuerdo a sus sistemas en la materia, esforzarse de proveer de aquí a 2010, estructuras para recibir como mínimo al 90% de los niños entre los tres años y la edad obligatoria de escolarización y como mínimo del 33% de los niños/as menores de 3 años de edad» (párrafo 32)[28].

De manera más general, la Comisión ha iniciado el desarrollo de un enfoque comunitario sobre «servicios sociales de interés general»[29], que incluye muchos servicios de cuidados infantiles y para la tercera edad[30].

La tendencia general hacia la distribución de poderes y responsabilidades

Dada su función –satisfacer las necesidades de los habitantes, de los ciudadanos y de cada comunidad–, los servicios públicos básicos están arraigados en los territorios y deben adaptarse a su realidad. Su gobernanza es parte de la gobernanza global de las sociedades y está particularmente vinculada al desarrollo local y urbano. Al mismo tiempo,

[28] Véase también Estrategia 2020 de la UE, COM (2010) 2020 Una estrategia para el crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo.

[29] Véase particularmente COM (2006) 177 del 26 de abril de 2006 y COM (2007) 725 del 20 de noviembre 2007.

[30] Bauby (2013).

toman en cuenta las especificidades locales, estructuran los territorios, crean redes entre lugares y conectan lo local y lo global. Los poderes y las responsabilidades de las municipalidades suelen estar integradas en las políticas regionales, nacionales y europeas, mientras que el avance de la descentralización no puede ser gestionado únicamente por las autoridades locales y sub-nacionales ignorando la «mutua dependencia» (dentro y entre) de todos los niveles de la autoridad pública (por ejemplo, las políticas sobre medio ambiente y de adaptación y mitigación al cambio climático, tienen impacto sobre los servicios de agua, saneamiento, residuos, energía y transporte).

En general, existe una tendencia hacia el reparto de poderes y responsabilidades entre diferentes niveles de gobierno y entre distintas instituciones en cada país y región, a pesar de las diferencias existentes en la intensidad, escala y sectores de esa interacción. Este reparto de autoridad puede ser vertical u horizontal, inter-sectorial o una combinación de las tres dimensiones. Así, en Europa, los servicios públicos básicos están cada vez más sujetos a una «gobernanza multinivel».

Por ejemplo, los actores clave en la gestión de los residuos sólidos son los gobiernos centrales (mediante un ministerio o agencia medioambiental u otras agencias gubernamentales, variando los grados de responsabilidad ejecutiva de estas), las autoridades sub-nacionales y locales.[31] La planificación de las responsabilidades[32] generalmente recae sobre la jurisdicción de las autoridades centrales, con la excepción de Italia, Holanda y Alemania, que asignan la planificación de los residuos a las regiones, provincias y a los 16 *Länder*. En algunos países, las autoridades sub-nacionales tienen la responsabilidad de establecer las estrategias regionales sobre la gestión de los residuos. A veces esto desemboca en una falta de coherencia entre diferentes niveles de gobierno y puede dar lugar a una situación de falta de directrices claras para las municipalidades[33].

La UE promueve cada vez más los enfoques de «gobernanza multinivel»[34] para tomar en consideración la diversidad local y nacional, abriendo los procesos de toma de decisiones a nuevos actores. Esto incluye a las autoridades locales y a las regionales después de la creación –mediante el Tratado de Maastricht– del Comité de las Regiones, un cuerpo consultivo que representa a las autoridades sub-nacionales (locales y regionales) en los procesos legislativos y de toma de decisiones de la UE. También se reconoce a estas autoridades mediante el Tratado de Lisboa.

Para el Comité de las Regiones, gobernanza multinivel significa «acción coordinada por la UE, los Estados miembros y las autoridades locales y regionales, *basada en la colaboración* y

---

[31] Una encuesta realizada en los Estados miembros del Consejo de Europa en 2006 en 29 países europeos, reveló que en el 57% de los países participantes solamente un ministerio era responsable de los asuntos relacionados con los residuos sólidos. Los autores del informe observan la concentración de responsabilidades que en las décadas precedentes estaba compartida por varios ministerios o agencias centrales. Véase Preda (2007).

[32] La encuesta de 2006 realizada por el Consejo de Europa mostró claramente que, a diferencia de los Estados miembros de la UE, donde los aspectos relacionados con el medio ambiente tienen un reconocimiento y una fuerza legal, en otros países europeos no hay ninguna planificación nacional.

[33] Véase, por ejemplo, el caso polaco presentado en el Banco Mundial (2004).

[34] Según la CE, «el concepto de 'Gobernanza' significa normas, procesos y comportamientos que afectan la forma en que los poderes son ejercidos a nivel europeo, particularmente en lo que se refiere a participación, rendición de cuentas, eficacia y coherencia» [COM(2001) 428, La gobernanza europea – un Libro Blanco].

que tiene el objetivo de elaborar e implementar las políticas de la UE. Esto incluye las *responsabilidades compartidas* entre los diferentes niveles de gobierno implicados y está sustentada en la legitimidad democrática y de naturaleza representativa de todos los actores implicados. Por medio de un *enfoque integrado*[35], implica la *coparticipación* de los diferentes niveles de gobierno en la formulación de políticas y de la legislación comunitarias, con la ayuda de varios mecanismos (consultas, análisis de impacto territorial etc.)». Según el Comité, «en los campos de las políticas en los que la UE no tiene responsabilidad específica pero en los que la política de la Comunidad tiene efecto –tales como políticas de vivienda y grandes segmentos de SIG– *la gobernanza multinivel es una herramienta* que permite el abordaje de naturaleza transversal en esos campos y hace posible *trascender una obsoleta y rígida interpretación de la división de responsabilidades para alcanzar objetivos comunes*, respetando la diversidad constitucional y administrativa de los Estados miembros». «El concepto de gobernanza multinivel (…) tiene la capacidad de contrarrestar tendencias negativas en relación a la descentralización» y «garantiza la cooperación entre todos los niveles de gobernanza de la administración respetando el ejercicio de competencias y los procesos decisionales»[36]. Por lo tanto, el Comité ha asegurado su «intención de desarrollar una Carta de la UE sobre Gobernanza Multinivel».

Los sectores de servicios públicos básicos están vinculados entre ellos y requieren una coordinación con las complejas políticas sectoriales en áreas tales como clima, planificación urbana y desarrollo local y regional.

Es más, los retos tecnológicos de calidad, seguridad, medio ambiente y protección de la salud han llevado a que algunos asuntos relativos a los servicios públicos básicos hayan sido abordados por encima del nivel local. Al mismo tiempo, el progresivo proceso de europeización ha conducido a la definición de un número de normas y reglas que han encuadrado las actividades de los gobiernos locales.

Por ejemplo, en los servicios del agua y saneamiento, los asuntos relacionados con el ciclo del agua han requerido un replanteamiento de las cuencas hidrográficas y también la creación de nuevas instituciones. En el campo de la gestión de residuos se ha desarrollado un enfoque similar.

Un estudio reciente sobre la gobernanza pública del agua liderado por la OCDE en algunos Estados miembros[37], ha puesto de manifiesto la proliferación de actores a nivel de las cuencas, municipios, Estados nacionales y a nivel internacional. Ha revelado casos de fragmentación de roles y responsabilidades, de las capacidades financieras y técnicas, de asimetría de información, de multiplicación de marcos reguladores e institucionales y, por lo tanto, una serie de retos en la gestión de la interdependencia entre diferentes áreas políticas y entre niveles de autoridad pública, tanto horizontales como verticales.

---

[35] Más generalmente, las instituciones europeas expresan con regularidad su compromiso con el principio de «un enfoque integrado» para asegurar la mejora de la coherencia política. Además, el artículo 99 del borrador de Regulación de Disposiciones Comunes en los fondos estructurales de la UE [COM (2011)615 Título II, Capítulo IV - Desarrollo territorial] proporciona un instrumento de inversión territorial integrada y, dentro de este marco, una posible delegación de tareas a una o varias autoridades locales, cuerpos regionales y ONG's.

[36] Véanse Comité de Regiones, proyecto de Opinión sobre «La descentralización en la UE y lugar de la autonomía local y regional en la elaboración e implementación de las políticas de la UE», sesión plenaria número 100, 11-12 de abril de 2013. Ponente: Prof. Franz Schausberger (Estado de Salzburgo, Austria).

[37] OCDE (2011).

A nivel regional y local, una gran variedad de entidades están implicadas en la formulación de políticas del agua. La arquitectura institucional puede ser más compleja a nivel metropolitano debido a la creación de mecanismos de gobernanza más amplios. Por su parte, los gobiernos locales son responsables de los recursos de agua y sobre el suministro de agua y saneamiento (que incluyen el funcionamiento y el mantenimiento de infraestructura, la medición y la facturación) a través de las cuales implementan una serie de objetivos políticos (reducción del consumo de agua y uso de la energía para el suministro de agua, prevención de fugas e interrupciones en el sistema de agua, etc.)

El estudio demuestra que «no existen respuestas universalmente válidas, proyectos mágicos o panaceas para dar respuesta a los desafíos de la gobernanza en el sector del agua sino más bien alegatos para políticas específicas y localizadas que integren las particularidades e inquietudes territoriales».

Dadas las reformas y experimentos en curso en el área de la gobernanza multinivel, sería inútil intentar detallar todos los poderes y responsabilidades en el campo de los servicios públicos básicos en cada uno de los 31 países que integran este estudio.

Definir los territorios pertinentes y el papel de las autoridades organizadoras

Los temas relativos a los servicios públicos básicos tienen implicaciones que van más allá de la esfera exclusiva de las autoridades locales y que se han convertido en sujetos de gobernanza multinivel.

La gobernanza multinivel conlleva el desarrollo de relaciones de cooperación y colaboraciones entre diferentes partes interesadas, la definición de áreas geográficas pertinentes para cada servicio y, por todo ello, el desarrollo del concepto de «autoridades organizadoras» de los servicios públicos básicos. Las autoridades organizadoras no tienen una competencia exclusiva, pero son las encargadas de coordinar los vínculos entre las diferentes autoridades públicas y actores a todos los niveles.

Así es como, por ejemplo, se han llevado a cabo importantes reformas en relación a la organización y regulación de los servicios hídricos en España y Holanda:

España: los recursos hídricos entran dentro de la jurisdicción del Estado central (Ministerio de la Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Dirección General de Agua). El Consejo Nacional del Agua juega un rol consultivo en la planificación de los recursos hídricos (planes nacionales y de cuencas hidrográficas). A nivel de las cuencas hidrográficas, la gestión de los recursos de agua (planificación, construcción y funcionamiento de las principales infraestructuras, monitorización de la calidad, inspección, etc.) entra dentro de la jurisdicción de una agencia de cuencas, que también juega un rol importante en la determinación del marco para la provisión de servicios de agua y saneamiento. En algunas situaciones, las competencias en la gestión del agua pertenecen a las Comunidades Autónomas. La provisión de servicios de agua es responsabilidad de las municipalidades y entidades locales, que pueden organizar su provisión ya sea a través de una compañía pública municipal, una mancomunidad o concesiones a compañías mixtas o privadas. De hecho, España es uno de los pocos países de la UE en los que la gestión de los servicios de agua es ampliamente delegada a operadores privados.

Holanda: la gestión del agua está en manos de cinco niveles de gobierno diferentes: el gobierno central, las provincias, las 25 autoridades regionales del agua o *Waterschappen* (en 1945 había 2.500), las municipalidades y las compañías de agua. Los Consejos de Agua son instituciones importantes ya que una cuarta parte del país se halla bajo el nivel del mar. Son cuerpos públicos descentralizados (con su propia representación electa y con facultades tributarias) y representan la institución democrática más antigua en Holanda, con consejos ejecutivos electos que se remontan a la Edad Media. El presidente de la comisión ejecutiva es designado por el gobierno central. Sus poderes reguladores están limitados al agua (diques, canales, purificación de agua etc.)[38]. El sector se caracteriza por monopolios regionales integrados verticalmente y la gestión, producción, distribución y suministro del agua es llevada a cabo por un único operador. El agua potable solamente puede ser suministrada por compañías autorizadas; cualquier otro operador tiene prohibido proveer agua potable a los habitantes. Debido a las características específicas del sector de la provisión de agua potable, la necesidad de garantizar la calidad, la salud pública y la seguridad en el suministro, este sector no está sometido a la competencia y ninguna norma permite a terceras partes acceder a la red.

Las autoridades públicas (provincias, autoridades de agua o municipalidades) deben ser propietarias de los operadores, con independencia de su estatus legal (la mayoría son compañías de derecho privado). La estructura multinivel de la gestión del agua genera el pago de numerosas tasas por el agua, definidas en base al coste real más un valor agregado, que varía significativamente según la región[39]. El principio de participación en el pago asegura que todas las partes interesadas participen en la toma de decisiones relativas a la gestión del agua[40]. En 2011, todos los niveles de gobierno y compañías de agua potable firmaron un acuerdo administrativo sobre el agua que permitió clarificar sus responsabilidades y tareas. El gobierno nacional es responsable de las políticas regionales de la gestión de los recursos hídricos, de la seguridad nacional, de las aguas subterráneas y de agua dulce. Las autoridades regionales o los consejos del agua asumen las medidas de seguridad del agua y el funcionamiento y mantenimiento de la infraestructura. También están al cargo del tratamiento de aguas residuales. Las municipalidades son responsables de la recogida y transporte de aguas residuales, de las aguas pluviales y del desborde de las aguas subterráneas. Las compañías de agua potable son responsables del tratamiento y distribución del agua potable. El acuerdo de 2011 ha estimulado la cooperación regional entre municipalidades y consejos de agua para sincronizar las inversiones y para la gestión del funcionamiento de las aguas residuales y su infraestructura con el fin de mejorar la eficacia, la calidad y limitar la vulnerabilidad.

Combinar y buscar la convergencia entre niveles, «autonomía local» y solidaridad

Se trata de buscar la convergencia de la acción pública desde el nivel micro-local al nivel europeo en una forma no jerárquica. Los gobiernos nacionales siguen asumiendo el mayor papel. El reto está en combinar «autonomía local», la subsidiariedad y solidaridad.

---

[38] Quizá sea Holanda el primer país en desarrollar formas específicas de servicios públicos (enfoque orgánico) a través de las autoridades del agua (waterschappen), cuyo origen se remonta a la Edad Media, antes de la creación del Estado Holandés. Ziller (2001), p. 197.

[39] OCDE (2012a?), p. 24.

[40] OCDE (2012b?), p. 47.

En su Comunicación sobre la Unión Económica y Monetaria (UEM) del 30 de noviembre de 2012[41], la Comisión Europea definió dos principios fundamentales de la gobernanza multinivel: «la legitimidad democrática como piedra angular de una auténtica UEM debe basarse en dos principios fundamentales. En primer lugar, en los sistemas de gobernanza a distintos niveles hay que garantizar que garantizar la responsabilidad en el nivel en el que se haya tomado la decisión de ejecución correspondiente, teniendo siempre debidamente en cuenta en qué nivel surte efectos la decisión. En segundo lugar, en el desarrollo de la UEM, al igual que en el desarrollo de la integración europea en general, el nivel de legitimidad democrática siempre debe mantenerse acorde con el grado de transferencia de la soberanía de los Estados miembros al nivel europeo».

El énfasis en la autonomía local de las autoridades locales y en la implementación del principio de subsidiariedad puede llevar a rivalidades entre niveles, a un desarrollo desigual y a mayores diferencias en los resultados del servicio. La gobernanza multinivel no implica competencia entre regiones o actores; más bien supone desarrollar mecanismos para que estos colaboren y creen solidaridades vinculando niveles y proyectos. Esto requiere una participación de todos los actores, permitiéndoles expresar sus expectativas y necesidades para asegurar un debate público, abierto y para proponer soluciones, estrategias y opciones. Sobre estos pilares, las autoridades locales tienen responsabilidades esenciales en la toma de decisiones, en la priorización y en el arbitraje.

La política de cohesión de la UE ofrece algunos ejemplos y lecciones respecto a esto ya que ha establecido un marco para la gobernanza multinivel (basada, particularmente, en la colaboración y en la complementariedad). Según Hooghe y Marks «el concepto de gobernanza multinivel […] fue desarrollado en primer lugar por académicos para explicar las políticas de cohesión»[42].

Se está desarrollando una tendencia general hacia la gobernanza multinivel, pero ésta toma diferentes formas y enfoques de acuerdo con las características de cada sector, así como en función de las historias y tradiciones nacionales. Esta tendencia aún no se estabilizado.

7.3. GESTIÓN Y FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS BÁSICOS: EL ROL DE LAS AUTORIDADES LOCALES

En Europa se utilizan diversos modelos de gestión de los servicios públicos básicos. Cada uno de ellos, moldeado por la historia, la evolución nacional y regional, las características sectoriales, el impacto del proceso de europeización y globalización y los enfoques sobre la «nueva gestión pública», así como de las teorías y prácticas posteriores.

Modelos de Gestión

Históricamente, en la mayoría de países europeos, los servicios públicos básicos se han definido, organizado y han sido provistos y financiados por las autoridades locales, incluso aunque algunos de esos países hayan transferido la gestión de estos servicios a actores privados o autónomos desde hace mucho tiempo.

---

[41] COM (2012), 777, «Plan director para una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica. Apertura de un debate europeo».

[42] Hooghe y Marks (2001), p. 86.

En Francia, durante muchas décadas, en la gestión de los servicios públicos nacionales coexistieron las grandes empresas nacionales en el sector de la energía (EDF y GDF), el transporte nacional (SNCF), y las comunicaciones (France Telecom, La Poste) con la gestión delegada de la mayoría de servicios locales de agua y transporte urbano a grandes compañías privadas.

A finales de la década de 1970, se iniciaron en Reino Unido profundos cambios en la gestión de los servicios públicos básicos, así como en la propiedad y la organización de sus operadores. Esto tuvo lugar antes de que la Comunidad comenzara el proceso de europeización de los servicios públicos. Es importante subrayar que desde 1957 los tratados europeos han proclamado la neutralidad de la Comunidad en lo que concierne a la propiedad de las empresas[43].

A finales de los años 80 y 90, tuvieron lugar cambios similares en la mayoría de los países europeos (ej.: procesos de transformación del estatuto del operador en sociedades comerciales, subcontratación, etc.). La importancia de este fenómeno dependía de los sectores. Hoy en día, el abanico de modelos de gestión varía significativamente entre países y sectores. En muchos campos, la provisión pública local de servicios sigue siendo predominante, ya sea directamente o mediante a la colaboración entre diferentes autoridades públicas o con empresas públicas. El desarrollo del *partenariado público-privado* (PPP) ha conocido un desarrollo creciente junto a la los enfoques de gobernanza multinivel.

En la mayoría de países europeos se han desarrollado formas de PPP. No obstante, la participación del sector privado y la distribución de riesgos entre partes no es la misma en todos los sectores ni países o municipalidades. La participación del sector privado toma, en general, la forma de contrato con una organización privada o sin fines de lucro, pero también existen colaboraciones institucionales o incluso privatizaciones completas. La privatización completa puede estar motivada por la necesidad de nuevas inversiones –fenómeno particularmente importante en Europa Central y del Este–, por los reducidos recursos de las autoridades locales, por la necesidad de mayor pericia tecnológica o la búsqueda de la eficacia.

El contenido de las obligaciones de los servicios públicos también varía ampliamente. Un reciente estudio de las prácticas europeas actuales en el campo del transporte ferroviario y por carretera revela que las obligaciones de los servicios públicos son definidas de manera general (ej.: sin especificar claramente el área geográfica)[44]. Las prácticas contractuales también varían[45]. Los nuevos Estados miembros, por ejemplo, tienen menos experiencia con contratos sobre servicios públicos en el marco de la legislación de la UE. Esto pone de manifiesto la dificultad para precisar los términos del contrato y, en caso de la gestión de servicios externalizados, para evaluar riesgos y decidir la mejor forma de distribuirlos entre las partes; para crear capacidades que permitan reducir asimetrías e instaurar colaboraciones

---

[43] Artículo 345 TFUE.

[44] Maczkovics *et al.* (2010).

[45] Ver Anexo III del estudio de DLA Piper, Maczkovics (2010, relativo a las prácticas contractuales en la red de transporte en Bélgica – entre la Región Capital de Bruselas y STIB/MIV; en la República Checa – entre Ústi Region y Veolia; en Alemania – entre Rhein-Neckar-Kreis y PalatinaBus GmbH; en Francia – entre Burdeos y Keolis; en Hungría – entre el Estado y Tisza Volán; en Italia – entre la Municipalidad de Roma y ATAC, s.p.a; en Polonia – entre la municipalidad de Kaunas y UAB Kaunoautobusai.

con operadores externos. Las obligaciones de los servicios públicos pueden afectar a todos los servicios locales de transporte, ya sean proporcionados directamente por autoridades locales o bien externalizados a operadores públicos, mixtos o privados. Por ejemplo, en el Reino Unido, fuera de Londres, los servicios de autobús son operados normalmente por compañías privadas sobre la base del mercado; en Londres, los servicios de autobús son planificados por la autoridad pública y operados por contratistas. En Francia, durante mucho tiempo la mayoría de los transportes urbanos estaban sujetos a delegación de los servicios públicos a operadores privados, lo que representaba una excepción respecto a los otros países de Europa. Actualmente, existe una tendencia general hacia el desarrollo de PPPs para mejorar y gestionar el transporte público. Al mismo tiempo, los grandes grupos privados están expandiendo su influencia en Europa (Kéolis o Transdev-Véolia, por ejemplo).

En el campo del agua y del saneamiento, los servicios son gestionados por autoridades públicas en casi todos los Estados miembros de la UE. **L**os operadores privados proveen agua y saneamiento únicamente al 26% y el 23% de la población, respectivamente. Sólo en dos países más de la mitad de la población está abastecida por empresas privadas: en Francia, mediante una gestión delegada herencia del siglo XIX; y en Inglaterra y Gales, donde la infraestructura y gestión se privatizaron en la década de 1980. No obstante, durante los últimos veinte años han tenido lugar importantes cambios en Europa; en paralelo al aumento de los estándares de calidad, las autoridades locales han incrementado el uso de operadores privados para proporcionar algunos servicios públicos básicos en este campo. Sin embargo, en algunos casos, los servicios de agua han sido re-municipalizados (véase cuadro 7.5).

El mercado europeo del agua está, de este modo, altamente fragmentado, comprendiendo decenas de miles de operadores distintos. Tradicionalmente, las empresas de agua públicas locales se han organizado a nivel de cada autoridad local y han sido, por lo tanto, pequeñas, a diferencia de otros servicios tales como la electricidad o las telecomunicaciones. A pesar de que han tenido lugar fusiones, las empresas públicas de este sector no se han convertido en compañías transnacionales (véase gráficos 7.3 y 7.4).

Como se ha comentado previamente, existen algunos ejemplos en Europa de venta total de activos de servicios públicos de agua: en Inglaterra y Gales (1989) y dos ejemplos en la República Checa[46]. En Inglaterra y Gales, los servicios de agua y saneamiento son proporcionados por compañías privadas (diez compañías regionales operan en los dos sectores y dieciséis compañías proporcionan servicios de agua únicamente). La Autoridad de Regulación de los Servicios de Agua (OFWAT) es responsable de la regulación económica del mercado del agua, la Agencia del Medio Ambiente y *Natural England* son responsables de la regulación ambiental, el Cuerpo de Inspectores del Agua Potable regula la calidad del agua potable. En Escocia y en el Norte de Irlanda, las compañías públicas (Agua Escocesa y Aguas del Norte de Irlanda, respectivamente) proveen servicios de agua y saneamiento. En los dos territorios, autoridades especiales (la Comisión Escocesa de la Industria del Agua, la Agencia Escocesa de Protección del Medio Ambiente y la Agencia Norte Irlandesa de Medio Ambiente) garantizan la regulación económica y medioambiental del agua y alcantarillado. La Agencia Reguladora de la Calidad del Agua Potable en Escocia y el Cuerpo de Inspectores del Agua Potable en el Norte de Irlanda, controlan la calidad y el suministro.

---

[46] Ver los perfiles nacionales de GOLD III, *www.uclg.org/GOLD*.

Gráfico 7.3. **Población abastecida por operadores de agua (% de población abastecida)**

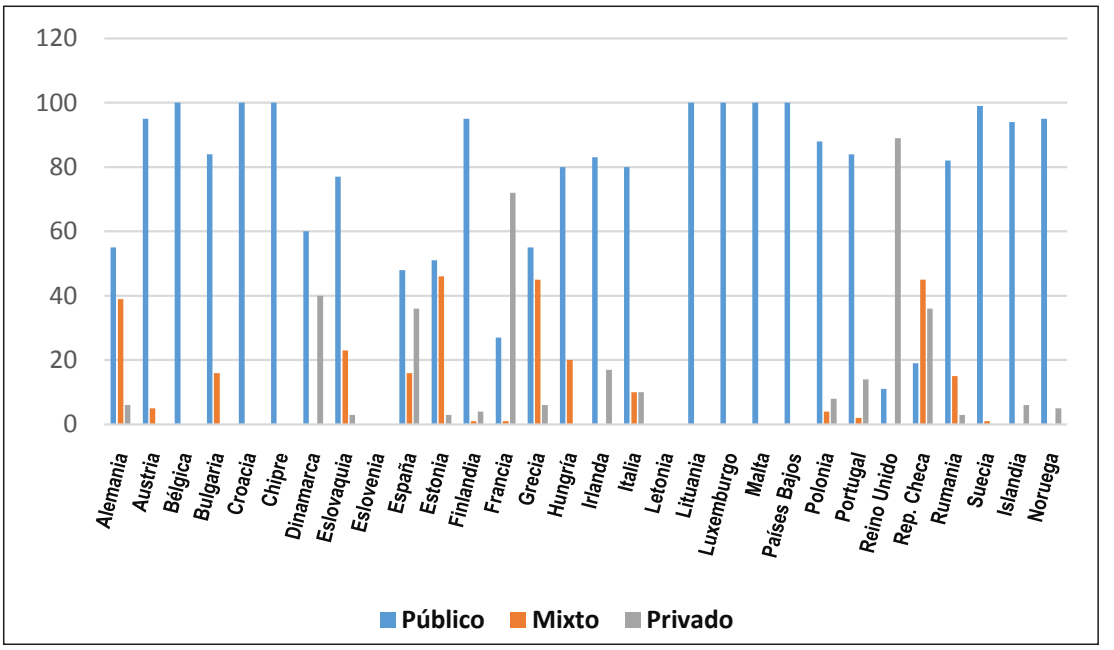
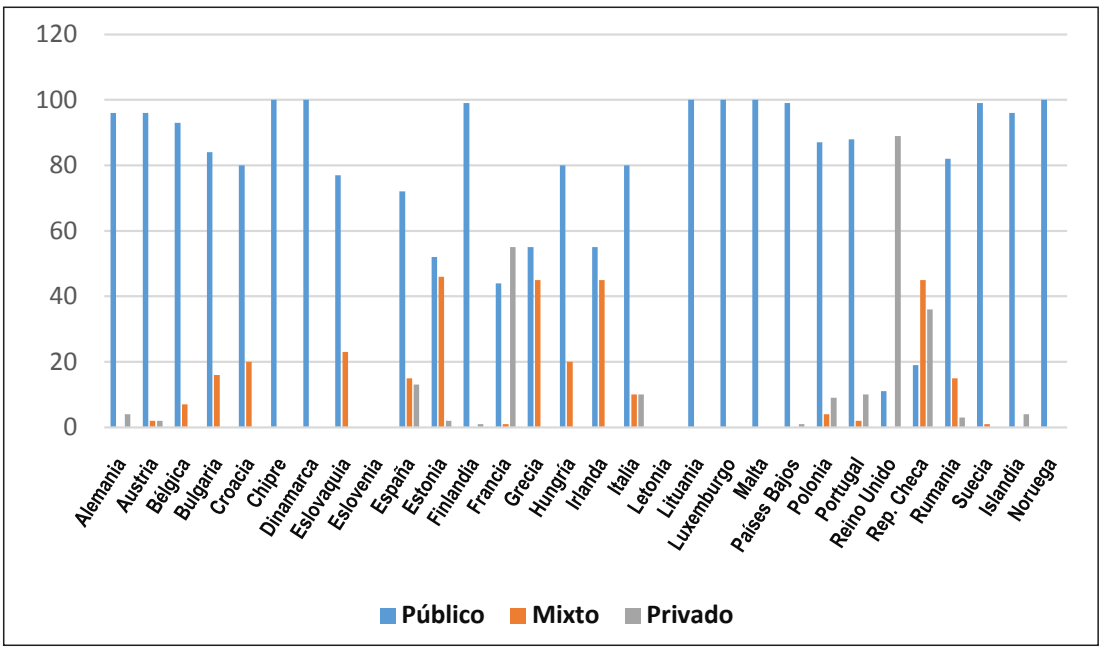


Gráfico 7.4. **Población abastecida por operadores de aguas residuales (% de población abastecida)**



Fuente: Estadísticas EUREAU (2009), p. 87.

Las significativas inversiones requeridas para cumplir con los estándares de la Unión Europea en esta área, han incrementado el uso de partenariados público-privados (PPP). Durante la actual crisis económica, algunos de los «grandes actores» a nivel internacional han re-centrado sus actividades en Europa.

La ampliación del rol del sector privado ha conllevado nuevos modelos de contrato. Por ejemplo, ha habido un alejamiento del «modelo francés» (contratos de arrendamiento y de concesiones) y un acercamiento hacia el «modelo alemán»[47] en el que los activos operativos son organizados de manera comercial y una parte de los activos dentro del holding son propiedad de una o más compañías del sector privado que, a su vez, operan la concesión (conocido como *Kooperationsmodell*, que es el modelo de la mayoría de las contratos de concesiones, p. ej.: Berliner Wasser, dirigido por Véolia). Una variante del modelo Alemán es *Betreibermodell*, en el que el sector privado paga una tasa fija por el derecho a operar en el campo de los servicios de agua o sanitarios (p. ej.: *Gelsenwasser*) (véase cuadro 7.4).

Cuadro 7.4. Tratamiento térmico de los residuos sólidos municipales mediante PPP en Polonia

Entre los nuevos Estados miembros de la Unión Europea, el caso de Polonia es particularmente relevante en cuanto al desarrollo de PPP: para cumplir con las metas establecidas en la legislación comunitaria sobre residuos, la ciudad de Poznan (550.000 habitantes) decidió promulgar un plan de tratamiento térmico de los residuos sólidos municipales mediante PPP a través de un contrato con el operador privado SITA ZielonaEnergia. La colaboración público-privada no sólo debía garantizar el diseño y la construcción de la planta (como en otros municipios importantes de Polonia), sino también su financiación y funcionamiento. En este marco, la ciudad solicitó subvenciones de los Fondos de Cohesión de la UE. Si la ciudad no obtiene estas subvenciones de la UE para el proyecto, SITA ZielonaEnergia financiará el 100% de los costes de construcción y recibirá la compensación correspondiente.

En algunos casos, las autoridades públicas locales han decidido iniciar la re-municipalización de algunos servicios:

En París, Francia, la re-municipalización del agua tuvo lugar en 2010 a través de un único operador público al que se le encomendó la responsabilidad del conjunto del proceso (producción, transporte y distribución) para mejorar la dirección y el control públicos. Todavía es demasiado temprano para realizar un análisis exhaustivo de sus consecuencias. Un estudio reciente[48], relativo al período 1998-2008 sobre el 75% del mercado francés del agua (en el que la gestión privada supone más del 60% de los servicios de agua del mercado), reveló que 107 autoridades locales habían pasado de modelos privados a modelos públicos de gestión, mientras que 104 habían hecho lo contrario. En opinión de los

---

[47] Pinsent Masons (2011).

[48] Eshien Chong, Stéphane Saussier, Brian S. Silverman (2013) *http://chaire-eppp.org/smart_governance_and_regulation_water.*

autores, los cambios pueden ser explicados por la razones económicas[49], así como por factores políticos. En lo concerniente a la racionalidad económica, el estudio considera que las mejoras potenciales en términos de eficacia motivan a las municipalidades a realizar cambios en sus formas de organización (con la excepción de las municipalidades muy pequeñas) (véase cuadro 7.5)

Cuadro 7.5. Re-municipalización de los servicios básicos locales en Bergkamen (Alemania)

En Alemania, en el caso de la ciudad de Bergkamen en la zona de Renania del Norte-Westfalia (51.000 habitantes), en el año 1966 solo el saneamiento era gestionado públicamente. El resto de servicios públicos básicos fueron provistos, por mucho tiempo, por empresas privadas sobre la base de licitaciones. En 1995, la ciudad decidió municipalizar la electricidad (comenzando la distribución en 1996), el gas (comenzando la distribución en 1999), la calefacción urbana (comenzando su distribución en 2003), el suministro de agua (comenzando su distribución en 2010), así como la limpieza de la vía pública en 2002 y la recogida de residuos sólidos en 2006. Se creó una empresa multi-servicio en las municipalidades de Kamen (que aportaba el 42% del capital) y Bönen (que aportaba el 16% del capital). Hoy en día, esta empresa sirve al conjunto de la región y ofrece servicios de suministro de agua, electricidad, gas natural y calefacción urbana (incluyendo la producción de energía –gas, energía termal, energía eólica producidas por unidades mar adentro, energía solar) así como instalaciones de ocio (piscinas y saunas) y, mediante su subsidiaria GSWcom, proporciona servicios de telecomunicaciones (telefonía e internet, comenzando la operación del servicio en 1999). En cuanto al suministro de agua, se alcanzó un acuerdo con el proveedor anterior para establecer una nueva empresa público-privada para el mantenimiento de la red de tuberías de agua. El beneficio resultante de estas actividades permitió a la municipalidad patrocinar actividades sociales, culturales, deportivas y otras y cubrir las pérdidas de los servicios de ocio. Según el alcalde de la ciudad de Bergkamen, a la hora de decidir sobre los modelos de gestión de los servicios locales, es importante «centrarse en el interés concreto de los ciudadanos» y que cada municipalidad decida de una forma transparente y democrática de qué forma va a proporcionar los diferentes servicios. Según el alcalde, si bien «la provisión de servicios municipales es con frecuencia la mejor» es importante tener en cuenta que «la municipalización es una decisión empresarial, en particular en mercados liberalizados». Es necesario disponer de capital para la financiación, así como también contar con personal con experiencia. La municipalidad asume la responsabilidad ante riesgos, peligros, fallos, gestión inadecuada, huelgas y también decisiones impopulares.

Fuente: Presentación de Roland Schäfer, Alcalde de la Ciudad de Bergkamen, en la Conferencia Anual de los Gobiernos Locales y Regionales organizada por EPSU en Riga (Letonia), el 8 de mayo de 2012.

[49] En conjunto, en municipalidades pequeñas en las que el servicio es provisto mediante colaboración público-privada, el precio es –mediador término medio– un 8% más alto; pero para las municipalidades grandes, la colaboración público-privada, no parece que tenga un impacto significativo en el precio del agua.

La Unidad de Investigación Internacional sobre Servicios Públicos de la Universidad de Greenwich –en un informe titulado «Re-municipalizando los servicios municipales en Europa»–[50] ha recopilado posteriormente una panorámica de casos de re-municipalización en el área de los residuos, agua, electricidad, transporte viario y servicios sociales en Alemania, Francia, el Reino Unido, Hungría y Finlandia.

En los países en los que las autoridades locales gestionan poblaciones numerosas se suele recurrir con menor frecuencia a la cooperación entre municipalidades (ej.: Reino Unido), pero su utilización se expande en los países con muchas autoridades locales pequeñas (como en Francia). En algunos países, como Noruega, se han desarrollado diferentes formas de cooperación entre municipalidades con el fin de mejorar las capacidades y la eficacia, dados los cometidos similares de las municipalidades, a pesar de sus distintos tamaños. En los países del este de Europa, el ingreso en la UE y las políticas de cohesión han incentivado el desarrollo de la cooperación inter-municipal (por ejemplo, estableciendo compañías inter-municipales para proporcionar servicios de agua en Hungría, Croacia y Rumanía). Durante la crisis, el reparto de recursos profesionales y de equipamiento para las operaciones administrativas (recaudación de tasas, gestión compartida, IT etc.) ha sido muy popular[51]. En todos los casos, la cooperación (ya sea vinculante o voluntaria) difiere de una región a otra así como lo hace el impacto e influencia en la gobernanza de los servicios.

En el campo de los residuos sólidos, los modelos de gestión también pueden ser públicos o delegados a operadores públicos, mixtos o privados, encargados de alguna parte o todos los procesos. Algunos países mantienen diferentes modos de cooperación inter-municipal en la eliminación de residuos[52]. A nivel europeo, las compañías más grandes en este sector son: en Francia, Véolia y Suez; en España FCC, ACS y Ferrovial, y los grupos alemanes Remondis y Alba. En Francia, Alemania y Reino Unido, los operadores público-privados juegan más o menos el mismo rol en lo que a recogida y procesamiento municipal de residuos. Algunas compañías municipales también operan más allá de las fronteras europeas (por ejemplo holandesa Indaver/Delta) (véase cuadro 7.6)[53].

Cuadro 7.6. Gestión de los residuos sólidos en Eslovaquia

Desde 2010, las municipalidades eslovacas han sido responsables de un amplio abanico de servicios relacionados con los residuos. Deben garantizar la recogida separada de papeles, plásticos, vidrio (los residuos bio también tienen que ser separados desde 2013). De acuerdo con las opiniones expresadas en la encuesta de GOLD III, todavía está pendiente la implementación de una estrategia de gestión de residuos con prioridades de gestión y de financiamiento claras, así como una buena estrategia para mejorar el almacenamiento y la disposición final. La recogida separada es 4,5 veces más cara para las municipalidades que eliminar residuos en vertederos. Por lo tanto, y ya que es el método más barato de eliminación de residuos, todavía gran parte se deposita en vertederos.

---

50 *http://www.epsu.org/IMG/pdf/Redraft_DH_remunicipalization.pdf.*
51 Davey (2012), p. 69.
52 Finlandia con Noruega y Suecia (según la encuesta del Consejo de Europa de 2006).
53 Hall *et al.* (2013).

Por otra parte, existen también municipalidades con capacidades distintas. El nivel de separación es también bajo, debido a las prácticas de la población, y el residuo separado es a menudo «tan sucio» que es arrojado en un vertedero o bien incinerado. En términos de compostaje (tratamiento biológico del residuo[54]), hay un problema particular para las municipalidades pequeñas, que no disponen de compradores para la recogida de abono. No parece que este sea el caso para ciudades, que los utilizan para fertilizar parques y áreas verdes. Además, las municipalidades no cooperan entre ellas; cada municipalidad asume sus responsabilidades individualmente y es difícil, por ejemplo, que una municipalidad se preocupe de la recogida de residuos en otra. Mucho más comunes son los acuerdos que establece una compañía de recogida con varias o todas las municipalidades de una región para recoger los residuos mixtos y separados de cada municipalidad.

Fuente: GOLD III Europa - Ficha de Eslovaquia.

Hoy día, y una vez definidos los objetivos y propósitos de los servicios y de acuerdo con la ley, las autoridades organizadoras del servicio pueden escoger entre la gestión interna directa o la delegación de la provisión de servicios por medio de colaboraciones externas.

No está comprobado que exista un modelo de gestión mejor que otro

Considerando los diferentes modelos de externalización, (re)municipalización y privatización, las investigaciones muestran que no existe un modelo universal de gestión que pueda ser considerado superior a los otros.

Por ejemplo, una reciente investigación que analiza varios estudios empíricos econométricos sobre gestión de residuos y agua, mostró que «no se alcanzan sistemáticamente precios más baratos con la producción privada; ni existen pruebas empíricas genuinas que permitan afirmar que la producción privada permite una reducción de costes»[55]. Otro autor afirma que «no hay razón para creer que las empresas privadas sean, por lo general, más eficientes que las públicas», argumentando que existe la necesidad de estudios comparativos sobre las consecuencias y efectos sobre la calidad de vida que generan las empresas públicas y privadas»[56].

La elección óptima entre externalización y re-municipalización solo puede ser hecha sobre la base de evaluaciones caso por caso por parte de las autoridades públicas, en base a las ventajas y desventajas de cada modelo. Este informe no pretende analizar todos los criterios utilizados por las autoridades públicas para decidir los modos de gestión de los servicios públicos básicos. Nos limitamos a algunos de los principales temas que habitualmente son considerados.

El precio de los servicios a los usuarios puede ser un factor clave. En el caso de la gestión privada, el precio debe cubrir los pagos de los accionistas, lo que podría conducir

[54] En general, las municipalidades de Europa hacen un uso diferente del compostaje. Por ejemplo, la ciudad de Roma composta un 12% de sus residuos municipales, Madrid un 50%, Varsovia un 60% y Viena un 70% (fuente: ACR+, 2010).

[55] Bel *et al.* (2008).

[56] Mühlenkamp (2013).

a incrementos de precio en comparación con la gestión pública, cuyo objetivo no es (en general) sacar beneficio sino satisfacer los objetivos de interés general. Por otro lado, un aumento de la eficacia del servicio gracias la gestión privada, puede permitir una disminución de los precios. Sin embargo, el nivel de inversión que debe ser cubierto por las tarifas y/o por el contratista durante el período de gestión delegada puede influenciar sobre los precios. También pueden tener efectos similares las nuevas políticas sobre la calidad y la cobertura del servicio o determinados acuerdos contractuales.

Otro aspecto crítico de la gestión delegada es la dificultad que tiene la autoridad organizadora del servicio para mantener un control apropiado sobre el contratista. Esto se debe, en particular, a asimetrías entre la autoridad pública y el contratista en cuanto al acceso a la información y a la pericia, un fenómeno que puede también existir en el caso de la gestión interna. Las causas pueden ser buscadas en las relaciones legales y/o contractuales entre el operador y la(s) autoridad(es) pública(s) y a la falta de transparencia por parte de los operadores. De hecho, dado el cúmulo de experiencia que adquieren por intervenir en diferentes zonas geográficas y sectores, en diversos contextos económicos y culturales, algunos operadores privados pueden estar mejor equipados que el sector público en términos de pericia técnica, económica y contractual y en experiencia financiera (incluyendo la habilidad de movilizar recursos). Sin embargo estas mismas causas también pueden crear desigualdades en la relación entre las autoridades públicas y los usuarios. Los operadores pueden utilizar el sistema para obtener una mejor rentabilidad, ya que a menudo tienen el monopolio dentro del territorio y por un período de tiempo. Esto también explica el desarrollo de competiciones de tipo oligopólico en algunos sectores. Por otro lado, la multiplicidad de actores implicados en la gobernanza de los servicios básicos y, en particular, la débil capacidad política, administrativa y técnica de las autoridades públicas puede agravar el control de estos problemas. En algunos casos, en particular dentro del marco de los contratos de delegación a largo plazo, las autoridades públicas pueden incluso «desentenderse» de los servicios delegados y considerar que no son responsables de los servicios (o actuar como si ese fuera el caso).

Muchos ejemplos revelan que el rendimiento de los operadores de servicios –tanto en la gestión directa como externalizada, como si el operador es público o privado– depende de la capacidad de las autoridades públicas para controlar el cumplimiento de las misiones y obligaciones del servicio público.

La gestión interna (*in house*) puede ser ventajosa debido a la presencia e implicación directa así como un mayor poder que confiere esta forma de gestión a la autoridad pública. Refuerza su capacidad de negociación (por ejemplo, mediante la presencia directa de representantes electos en los organismos de gestión de los operadores públicos, permitiéndoles estar informados de manera regular y directa sobre el funcionamiento de los servicios) y facilita su coherencia y adaptabilidad a las políticas y objetivos del sector público. La presencia política puede ser, sin embargo, fuente de inestabilidad, cuando se imponen otros objetivos que no están relacionados con la empresa. La gestión interna puede también generar rigideces burocráticas. Un monopolio ilimitado en el tiempo puede además derivar en el uso de los ingresos del servicio para propósitos ajenos a su mejora.

La competencia es utilizada como un medio para asegurar un mejor sistema de gestión. Por eso la legislación de la UE prevé normas específicas para externalizar la gestión de los SIEG a operadores privados. Pero estas normas no se aplican a los modelos de ges-

tión interna que, por otro lado, pueden estar sujetos a análisis comparativos (*benchmarking*) más o menos desarrollados. De forma similar, los operadores privados a cargo de la gestión de un servicio público pueden subcontratar algunas actividades a sus propias subsidiarias sin competición. La competición requiere de un mercado y de operadores bien estructurados.

Las diferencias de regímenes fiscales y de condiciones de empleo, así como de la diversidad de culturas de los operadores públicos o privados también pueden favorecer un modelo de gestión sobre otros. La relación entre la autoridad organizadora, los proveedores y los usuarios es un tema clave sea cual sea el modelo de gestión de los servicios. Los mecanismos de solidaridad social, tales como subsidios han sido tradicionalmente favorecidos por el sector público, pero pueden incrementar los costes y/o el gasto público. Sin embargo, la gestión delegada también puede implementar políticas sociales innovadoras.

En todo caso, las autoridades públicas deberían mantener dentro de la institución cierto grado de pericia y conocimiento. Por ejemplo, con ese fin algunas autoridades utilizan paralelamente ambos modos de gestión: la gestión delegada y directa, una coexistencia que puede ser beneficiosa para todas las partes.

Cambiar un modelo de gestión requiere tiempo para analizar, preparar e implementar el nuevo sistema. También requiere recursos técnicos, profesionales y económicos específicos. Cada vez más, el reto es integrar las políticas y la gobernanza, yendo más allá de la simple elección de un modelo de gestión para desarrollar una gobernanza multinivel.

La participación democrática de las partes interesadas

Para el éxito de cualquier modelo es crucial disponer de un sistema público de regulación basado en la participación de todas las partes interesadas. Esto contribuye a evolucionar de la regulación «de los expertos» hacia la regulación «de los actores». Hay un creciente reconocimiento de la necesidad de implicar a todos los actores, no solo a las autoridades públicas y a los operadores del servicio sino también a los consumidores (usuarios domésticos o industriales, tanto grandes como pequeños), ciudadanos, autoridades locales, representantes electos, personal y sindicatos. Debido a sus diferentes experiencias, todos estos actores tienen en su haber mucha información que las autoridades y las agencias reguladoras no tienen. Sus expectativas y demandas están basadas en sus diversas experiencias. Un medio para reforzar la regulación y la gobernanza de los Servicios de Interés General (SIG) es unir a todas las partes interesadas e implicarlas en el debate, diálogo y negociación[57].

Dentro del Consejo de Europa, se adoptó el 16 de noviembre de 2009 un nuevo protocolo de la Carta Europea de Autonomía Local en relación al derecho a participar en las decisiones de los gobiernos locales. El protocolo entró en vigor el 1 de junio de 2012[58]. La participación en los asuntos de locales consiste en el derecho a incidir o ejercer influencia en el ejercicio de las decisiones de las autoridades locales. Esto requiere medidas legales

---

[57] Para más información sobre las prácticas actuales de participación en Europa, véanse la sección III y las fichas de país en *www.uclggold.org/*.

[58] Véase *http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=207&CM=8&DF=07/12/2012&CL=ENG*.

y de otro tipo para facilitar el ejercicio de este derecho. El protocolo también exige que garantice la integridad ética y la transparencia por parte de las autoridades locales en el ejercicio de sus poderes y responsabilidades, sin poner en riesgo el derecho a participar.

Garantizar la elección libre, permitir la experimentación y la reversibilidad de las decisiones

En el campo de la gobernanza y de la regulación, ningún sistema ha demostrado su superioridad universal. El criterio más importante para el éxito parece ser que la autoridad pública sea capaz de movilizar el conocimiento y la experiencia para promover el desarrollo.

Sería importante que se garantice la libre elección de los modelos de gestión, permitir la experimentación con distintos modelos y poder revertir estas decisiones (muchas municipalidades han optado, por ejemplo, por re-municipalizar los servicios). Por este motivo, es una buena idea que el sector público proporcione al menos una mínima parte del servicio de manera directa, como es el caso de la Metrópolis de Nantes (véase cuadro 7.7).

***Cuadro 7.7.* Gestión sostenible del agua: las opciones de la Metrópolis de Nantes**

La Mancomunidad de Nantes (*Nantes Métropole*) reúne a 24 municipalidades con 600.000 habitantes. La Metrópolis ejerce sus poderes y responsabilidades transferidos por las municipalidades desde su creación en 2001, principalmente en el sector del agua y saneamiento, así como en la gestión de aguas pluviales y la preservación del medioambiente acuático por medio de un enfoque integrado del ciclo del agua. Antes de su creación, los modelos de gestión eran heterogéneos, con tantos tipos de contratos y tarifas como municipalidades. La Metrópolis se enfrentó al reto de reorganizar esos servicios para asegurar un acceso equitativo a todos preservando a su vez el medio ambiente en el contexto de un rápido desarrollo urbano.

Para dar respuesta a estos retos, la Metrópolis de Nantes se replanteó la gestión del agua. Los concejales implementaron un sistema de gestión sostenible del agua formado por: una autoridad fuerte y una mezcla de modelos de gestión, es decir, la coexistencia de operadores públicos y privados en la misma región. La gestión directa le permitió dotarse de una pericia interna.

Fuente: Philippe Marest (2012).

Financiación de los servicios públicos básicos

En términos de modelos de financiación, los países europeos pueden presumir de una rica variedad de experiencias, arraigadas en las historias nacionales y diversas necesidades de financiación. Estas incluyen:

– La provisión gratuita de los servicios financiados por un impuesto general pagado por todos o algunos de los usuarios (p. ej.: para el servicio de agua en Irlanda);

- La financiación del coste integral del servicio a partir de las tarifas a los usuarios, de acuerdo con el principio de «recuperación total de los costes»;
- Un sistema de subsidios o de participación por parte de otros actores (como en el caso del transporte urbano en muchas municipalidades francesas);
- Una co-financiación por parte de las autoridades públicas locales, regionales y nacionales, así como europeas o por parte de fondos internacionales;
- Subvenciones cruzadas, que pueden ser geográficas (p. ej.: precio único y universal para los sellos de correos), sociales (entre generaciones o mediante amortizaciones que permitan que el pago se realice en el medio o largo plazo) o entre sectores (los beneficios de una actividad se usan para financiar los déficits de otras).

A menudo se usa una combinación de estos modelos de financiación, lo cual dificulta hacer transparentes los «costes reales» de la provisión del servicio (véase cuadro 7.8)

Cuadro 7.8. **Financiación del servicio público en el marco de la UE**

Cada vez más las normas adoptadas a nivel de la UE enmarcan el margen de acción de las autoridades locales para la financiación de los servicios públicos básicos. Desde 1992, se han adoptado normas comunes de contratación pública para garantizar que los operadores provenientes de los distintos Estados miembros accedan a los diferentes mercados nacionales de la UE y así cumplir el objetivo de crear un mercado interno abierto y único. También se han adoptado normas europeas relativas al uso de compensaciones para asegurar las obligaciones de los servicios públicos. El propósito es asegurar que las compensaciones sean transparentes y proporcionales, para evitar que un operador sea favorecido en detrimento de sus competidores. Actualmente, toda financiación pública debe estar sujeta a una clara definición de tareas y obligaciones, decididas por parte de las autoridades organizadoras del servicio, y debe asentarse en métodos de cálculo claros. Sobre estas bases, las normas europeas definen, de acuerdo con los sectores o la importancia del servicio (volumen de transacciones), una serie de procedimientos que imponen cuentas separadas para las distintas actividades del servicio público y el reembolso de la financiación pública en caso del pago de sobre-compensaciones por la obligación de proveer un servicio público. En muchos casos, antes de conceder una financiación pública, las autoridades locales suelen solicitar la autorización preliminar de la UE, que controla la compatibilidad del financiamiento propuesto con las normas del mercado interno.

De este modo, la financiación del transporte público urbano descansa –sólo parcialmente– en el pago de los pasajeros. Por esta razón las «ayudas públicas» al transporte han sido aceptadas dentro de la CE desde 1957 (ahora artículo 73 TFUE). La mayoría de costes pueden ser financiados, por ejemplo, por subsidios públicos y por ingresos de los proveedores, por la participación financiera de otros operadores económicos (como en Francia), por subvenciones cruzadas entre diferentes servicios municipales (como en Alemania, aunque el uso de este modelo esté decreciendo)[59], y por los ingresos resultantes de acti-

[59] La Regulación 1370/2007/ UE proporciona normas específicas para evitar los subsidios cruzados cuando los contratos de servicio público son concedidos directamente y cuando el operador de transpor-

vidades comerciales asociadas. En todos los casos, los usuarios están relativamente poco implicados en la elección del modelo de financiación. Por otra parte, un estudio reciente sobre servicios de transporte urbano demuestra que no todos los contratos de servicios públicos presentan definiciones del nivel de costes del operador de transporte público; a veces los costes son definidos unilateralmente por el operador. Sin embargo, algunas autoridades establecen comparaciones entre empresas para evaluar los efectos financieros[60]. En los países del centro y del este de Europa, los servicios de transporte urbano han sido financiados tradicionalmente por el Estado, pero desde 1990 la descentralización se ha acompañado de la reducción de las subvenciones del gobierno nacional en concepto de transporte público urbano.

En el sector de los residuos sólidos, se proporcionan a veces fondos a los entes sub-nacionales para satisfacer objetivos ambientales[61]. Por ejemplo, para promover el reciclaje de residuos (35% de flujo de residuos en 2009 y el 51% en 2011), la provincia de Roma –con el apoyo financiero de la Región Lacio–, proporciona subvenciones financieras a las municipalidades dentro de su jurisdicción para establecer sistemas de recogida de residuos que les permitan cuantificar los residuos individuales de los residentes y, por este medio, crear incentivos fiscales para la reducción del reciclaje de residuos[62].

En el sector del agua, la política de la UE promueve que los costes del servicio sean cubiertos con las tarifas pagados por los usuarios. Sin embargo, los índices de recuperación pueden variar ampliamente entre países. Por ejemplo, en España, los niveles se sitúan alrededor del 95% en los sistemas urbanos de agua potable y en el 85% para tratamiento de aguas residuales[63]. En Dinamarca, desde 1992, los precios del agua urbana se han basado en el principio de recuperación íntegra de costes, con precios que cubren tanto los costes económicos (mediante cargos directos al usuario) como los ambientales (mediante tasas). En la República Checa, los costes de funcionamiento para el abastecimiento de agua potable e infraestructura de saneamiento están cubiertos por los recibos que pagan los usuarios del servicio. El nivel de recuperación de costes es del 100% cuando se contabilizan los costes de funcionamiento, pero cae hasta el 10-20% cuando se incluyen costes de renovación e inversión[64]. Irlanda es un ejemplo singular en el que los usuarios del servicio no pagan directamente ni los costes de capital, ni los de funcionamiento para el suministro ni los de recogida o de tratamiento de las aguas residuales.

Por cierto, las políticas redistributivas pueden ser mejoradas para generar mayor competitividad local y regional, pero no parece una solución sostenible en el caso de los servicios de base eliminar las subvenciones cruzadas y la redistribución.

---

te público también está implicado en otras actividades más allá de las especificadas como obligaciones de los servicios públicos. Véase también los proyectos de las nuevas Directivas de la UE sobre contratación pública y concesiones propuestas por la CE, actualmente en proceso de trámite legislativo.

[60] Maczkovics (2010), p. 58.

[61] La CE hace un llamamiento a los Estados miembros a la retirada progresiva de los perjudiciales subsidios ambientales. Véase COM (2011)571 Comunicación Hoja de Ruta para una Europa eficiente en la utilización de los recursos.

[62] Kamal-Chaoui (2008), p. 35.

[63] De acuerdo con la OCDE, Comisión de Política Ambiental, Trabajando sobre la Biodiversidad, Agua y Ecosistemas, agosto 2012.

[64] OCDE (2012c).

Las cuestiones apuntadas por los modelos de financiación, se refieren tanto al acceso a los servicios básico públicos como a la cohesión y a la gobernanza.

Existen diferentes grados de descentralización de los precios en Europa y los precios varían enormemente no sólo entre países (y municipalidades) y sectores, sino también en términos de proporción respecto al presupuesto de los hogares. En algunos casos, se han hecho esfuerzos para asegurar el acceso a los más vulnerables en un contexto de continuo aumento de precios. Muchos países han introducido tarifas subvencionadas, entre otras medidas, pero está claro que existen importantes vacíos de conocimiento sobre los grupos de usuarios más vulnerables. Las tasas también pueden impactar en la accesibilidad económica al servicio. Considerando las amplias discrepancias existentes dentro de Europa, la accesibilidad económica a los servicios solo puede ser analizada en cada contexto local.

El Tratado de Lisboa reconoce específicamente la accesibilidad económica como un valor importante común a todos los servicios de interés económico general. No obstante, la medición de la accesibilidad económica necesita ser integrada específicamente en las políticas públicas para lo cual se requiere más información y mejores datos a nivel local. Esto permitiría una identificación más precisa de las necesidades reales de los usuarios y un seguimiento de los distintos factores que inciden en la accesibilidad económica a los servicios (evolución de los ingresos, inflación, etc.). Hay dos enfoques principales respecto a esto en Europa, uno que monitorea la accesibilidad económica para todos y otro que se centra exclusivamente en la accesibilidad económica para los usuarios con menos ingresos.

La accesibilidad económica no solo es favorable para los usuarios; puede servir también como una herramienta para otros objetivos (p. ej.: el desarrollo de un sistema de transporte sostenible). Por otro lado, las condiciones de accesibilidad económica evolucionan con el tiempo. En Budapest, por ejemplo, la primera ciudad continental en tener una línea de metro en Europa, los precios para el transporte público están considerados ahora como particularmente elevados[65]. El precio que paga por el transporte una familia con dos adultos y dos niños representa el 20% del salario medio mensual[66]. En general, en el centro y este de Europa, los habitantes expresan opiniones más críticas hacia el transporte público urbano (no necesariamente relacionadas con el tema de la accesibilidad económica) y, por lo tanto, el uso del vehículo particular es relativamente elevado (véase cuadro 7.9).

Cuadro 7.9 **Protección de los usuarios vulnerables en el sector del agua**

Las tarifas eco-solidarias en Dunquerque

El 1 de octubre de 2012, los 27 ayuntamientos de la conurbación de Dunquerque (220.000 habitantes), en colaboración con el operador Lyonnaise des eaux, establecieron un nuevo sistema de fijación de precios del agua basado en tres tarifas: 1) agua «esencial», necesaria para nutrición e higiene (0,32€/m^3), 2) agua «útil» (1,53€/m^3) y 3) agua para «confort» (2,04€/m^3). Michel Delebarre, alcalde de Dunqerque y presidente de la

[65] La «accesibilidad económica» se define a menudo considerando las relaciones entre el precio de los servicios y el ingreso de los habitantes. Sin embargo, el servicio podría ser caro con respecto a sus costes de producción; esto no siempre significa que los potenciales usuarios sean pobres.

[66] Schippl y Puhe (2012), p. 41.

conurbación, hace hincapié en que «todo el mundo puede hacer un esfuerzo por el medio ambiente y reducir su presupuesto de agua. A través de la eco-solidaridad en la fijación de precios, el territorio de Dunqerque ha reafirmado su compromiso con los valores de la solidaridad y el desarrollo sostenible». Se ha creado un observatorio eco-solidario integrado por los proveedores de viviendas sociales, los servicios sociales y los actores del desarrollo sostenible para garantizar el seguimiento y la capacidad de adaptación del mecanismo de fijación de precios.

Electricidad: la protección de los «consumidores vulnerables» en la UE

La Directiva 2009/72/CE sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad[67] obliga a los Estados miembros a adoptar medidas adecuadas para proteger a los consumidores finales y debe asegurar que existen garantías adecuadas para proteger a los clientes más vulnerables. En este contexto, cada Estado miembro debe definir el concepto de cliente vulnerable, refiriéndose a la pobreza energética y, entre otras cosas, a la prohibición de desconexión de la electricidad a dichos clientes en los momentos críticos. Los Estados miembros velarán por la aplicación de los derechos y obligaciones relacionados con los clientes vulnerables. En particular, los Estados miembros tomarán medidas para proteger a los consumidores finales en zonas remotas. Deberán garantizar un alto nivel de protección del consumidor, particularmente en cuanto a la transparencia con respecto a los términos y condiciones del contrato, la información general y los mecanismos de solución de litigios. Los Estados miembros velarán para que los clientes elegibles puedan cambiar fácilmente a un nuevo proveedor. Por lo que respecta, al menos, a los clientes domésticos, estas medidas deberán incluir las que figuran en el anexo I. (Medidas de protección del consumidor) (Artículo 3. Obligaciones de servicio público y protección del cliente).

Aquí la política europea se limita a la «pobreza energética», que se refiere al acceso a la electricidad y al gas. La noción de «precariedad energética» es más amplia y abarca todas las fuentes de energía (electricidad, gas natural, gas licuado de petróleo, petróleo, carbón, calefacción urbana, y otros combustibles fósiles). La legislación de la UE relativa a la eficiencia energética[68] también tiene en cuenta el concepto de pobreza energética (en el sentido de precariedad relacionada con el precio de la energía –«precariedad energética»).

Existe precariedad y pobreza energética en todos los Estados miembros, pero la naturaleza del problema y los enfoques del problema varían ampliamente[69]. A nivel nacional, sólo el Reino Unido e Irlanda han elaborado definiciones oficialmente reconocidas (más del 10% del ingreso de los hogares destinado a calefacción à hogares pobres). En muchos países en los que no existe una definición oficial o estimaciones de la pobreza energética, el tema se ignora o su debate es confuso[70].

---

[67] En el campo del gas natural, véase artículo 3 de la Directiva 2009/73/CE.

[68] Directiva 2012/27/EU sobre eficiencia energética.

[69] Para el estudio de los casos griego e italiano, véanse Yannis Eustathopoulos, «Programa de ajustes estructurales» y SIEG «El caso de la electricidad en Grecia «*http://www.cesi.org/pdf/seminars/121024_08_eustathopoulos_yannis.pdf* y Mauro Brolis, «Lotta alla precarietà energetica. Misure e strumenti per garantire l'accessibilità ai servizi energetici», *http://www.cesi.org/pdf/seminars/121024_09_brolis_mauro.pdf*, Symposium CESI «Proporcionando servicios públicos de alta calidad en Europa basados en los valores del Protocolo 26 TFEU», Varsovia 11-12 de octubre de 2012.

[70] Para una presentación de los debates europeos, véase Bauby and Similie (2012).

Las estadísticas de la UE-27 muestran claramente el crecimiento en el gasto de los hogares en electricidad, gas y otros combustibles, en vivienda, suministro de agua y otros servicios del hogar y en la salud durante la década del 2001-2011[71]. Del conjunto de servicios básicos que se investigaron, los precios de la energía fueron los que más subieron. En algunos países, esto se debe particularmente a las tasas y cuotas asignadas para incentivar la sostenibilidad medioambiental. Los precios más altos en energía (p. ej.: en Alemania) y las eco-tasas son utilizados para ahorrar energía o para desalentar la generación de residuos (p. ej.: en Austria). Dinamarca está estableciendo o modificando las tasas sobre la energía para cambiar el comportamiento del consumidor y reducir el consumo durante el período 2010-2019[72].

Para completar los análisis de los modelos de financiación de los servicios básicos locales se procede a menudo a comparar los precios o tarifas entre países para un determinado tipo de servicio. Pero esas comparaciones de precios son pertinentes para un solo servicio en un momento dado y en una área en particular, deben ser manejados con mucha prudencia cuando se comparan diferentes comunidades, ciudades, regiones o países. Los costes de los servicios de agua pueden ser cinco veces más caros, o incluso más, en una área que en otra, dependiendo de la situación geográfica, de las cuencas hidrográficas, de la cantidad, la accesibilidad y la calidad del recurso hídrico, de la densidad de población, del tamaño de servicio, el tipo de hábitat, del nivel de ingresos del hogar y de su poder adquisitivo.

Las comparaciones de precios «en igualdad de circunstancias» no producen, por lo general, representaciones significativas o útiles. Es más pertinente analizar y comparar la proporción del gasto incurrido en un servicio público básico sobre los presupuestos del hogar y analizar cómo este factor evoluciona con el tiempo (véase tabla 7.3)[73].

Tabla 7.3. **Gasto de consumo final de los hogares europeos en algunos servicios básicos (% del total del presupuesto)**

	Suministro de agua y otros servicios en relación a la vivienda		*Electricidad, gas y otros combustibles*		*Transporte*	
	2002	*2011*	*2002*	*2011*	*2002*	*2011*
UE 27	1,5	↗ 1,7	3,4	↗ 4,4	13,5	↘ 13,2
Alemania	2,2	2,2	3,8	↗ 4,8	14,0	14,0
Austria	2,6	2,6	3,7	↗ 4,0	13,1	↗ 13,4
Bélgica	1,4	1,4	4,6	↗ 5,4	12,1	↗ 12,4
Bulgaria	:	0,9 (2010)	4,2 (2008)	↗ 4,8 (2010)	15,2	↗ 16,8 (2010)
Chipre	0,7	↗ 1,1	2,4	↗ 3,4	15,6	↘ 11,5
Dinamarca	2,0	↗ 2,3	6,3	↘ 5,9	11,9	↗ 12,3

continúa >>

[71] Gerstberger et Yaneva (2013).

[72] Para una visión general de «Tasas medioambientales como porcentaje del ingresos total por tasas en EU27» véase CE, Tendencias en la Tributación en la Unión Europea, 2011, SEC (2011) 1067.

[73] Para una encuesta de 2009 que resume la percepción de la dificultad de pagar las cuentas a final de mes, consulte en Cuentas Urbanas, (2012), p. 174.

	Suministro de agua y otros servicios en relación a la vivienda		*Electricidad, gas y otros combustibles*		*Transporte*	
	2002	*2011*	*2002*	*2011*	*2002*	*2011*
Eslovenia	1,6	↗ 2,0	4,9	↗ 6,5	14,8	↗ 15,1
Eslovaquia	1,6	↗ 2,7	8,8	↗ 10,9	8,8	↘ 7,3
España	1,4	↗ 2,1 (2010)	2,2	↗ 3,0 (2010)	11,5	↗ 11,6 (2010)
Estonia	1,5	↘ 1,2	4,2	↗ 4,8	10,6	↗13,2
Finlandia	0,4	↗ 0,5	2,4	↗ 3,3	12,2	↘ 11,2
Francia	1,4	↗ 1,6	3,4	↗ 3,9	14,2	↗ 14,4
Grecia	1,0	↗ 1,3	1,7	↗ 5,6	10,5	↗ 11,8
Hungría	1,2	↗ 1,9	5,1	↗ 7,5	14,5	↘13,0
Irlanda	0,1	↗ 0,3	2,8	↗ 3,8	11,2	↗ 13,3
Italia	1,7	↗ 2,0	3,2	↗ 3,9	13,5	↘ 12,8
Letonia	1,3	↘ 1,2	5,5	↗ 7,4	9,2	↗ 13,6
Lituania	1,2	↗ 1,3 (2009)	5,5	:	13,7	↗ 14,6 (2010)
Luxemburgo ..	0,9	↗ 1,1	2,2	↗ 2,9	16,8	↗ 19,1
Malta	0,4	↗ 0,7	1,5	↗ 2,7	12,2	↗ 12,5
Países Bajos ...	1,4	↗ 1,5	3,8	↗ 4,7	11,3	↗ 12,5
Polonia	1,6	↗ 2,3	7,4	↗ 9,1	9,1	↗ 10,0
Reino Unido ..	0,8	↗ 0,9	2,2	↗ 3,6	15,2	↘ 14,3
Rep. Checa	1,4	↗ 1,7	7,6	↗ 8,6	9,3	↗ 9,4
Rumanía	0,7	↗ 2,0 (2010)	3,1	↗ 5,0 (2010)	11,4	↘ 11,0 (2010)
Suecia	0,0	0,0	5,5	↗ 6,0	13,6	↘ 13,2
Islandia	0,8	↗ 1,2	2,2	↗ 2,7	13,9	↗ 14,8
Noruega	1,3	1,3 (2010)	4,0	↗ 4,8 (2010) 0,0 (2011)	14,4	↗ 15,0

Fuente: Eurostat, *http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_co3_c&lang=en.*

En la actualidad, los modelos de financiación anteriores se ven afectados directamente por la crisis económica y financiera y en términos generales por la política de la UE que ofrece oportunidades de financiación (p. ej.: fondos estructurales) pero también pone limitaciones (p. ej.: normas en materia de ayuda a los Estados, principios de financiación convergente).

Por ejemplo, la Directiva marco sobre el agua 2000/60/CE solicita a los Estados miembros recuperar sus costes de agua mientras que, al mismo tiempo, permite cierta flexibilidad y acepta una tasa de recuperación más baja de ser necesario (artículo 9). De hecho, hasta ahora muy pocos países recuperan todos los costes económicos y ambientales mediante tarifas (Dinamarca es una notable excepción). Además, las inversiones en servicios de agua son principalmente financiadas por subsidios públicos y préstamos. Respecto a esto, los fondos estructurales de la UE pueden jugar un rol muy importante en algunos contextos locales[74]. Así, bajo la Directiva marco sobre el agua, varios tipos de actividades pueden ser financiadas vía las políticas de cohesión y los fondos estructurales de la UE. Por ejemplo, durante el período de programación 2007 – 2013, el Fondo Europeo de

[74] Para una visión global de los proyectos implementados, véase DEAS *et al.* (2010).

Desarrollo Regional (FEDR) y el Fondo Social Europeo (FSE) han abierto la financiación para actividades de gestión y de administración (para el fortalecimiento de las autoridades de las cuencas hidrográficas, creación de capacidad técnica, estudios científicos, cartografía e inventario). El FSE también destina fondos para la creación de redes de actores o partes interesadas y para la gestión de procesos participativos por parte de las autoridades de cuenca así como campañas de concienciación. El FEDR puede ser utilizado para sistemas de monitoreo y análisis de riesgos, gestión del riesgo de inundaciones, control de la erosión y soluciones para el ahorro de agua en la industria. También para inversiones en infraestructuras con el fin de modernizar y construir nueva infraestructura para la gestión de recursos hídricos, recuperar los humedales y adquirir nuevos equipamientos[75]. Al mismo tiempo, los retrasos en la implementación de las Directivas marco del agua en los Estados miembros tienen relación con la incertitud sobre la disponibilidad de recursos cuando son necesarias fuertes inversiones en sistemas de provisión de agua y saneamiento, particularmente para mantener, reparar y reemplazar redes existentes[76].

Breve presentación de los gastos e ingresos públicos locales[77]

En Europa, el nivel de gasto de los gobiernos locales en servicios públicos básicos varía entre países y municipalidades.

Durante la crisis económica, financiera y social, los gastos de los gobiernos locales y centrales se incrementaron sólo modestamente. Si, en términos del PIB, los datos estadísticos muestran niveles de gasto más elevados es principalmente debido a grandes caídas del PIB nominal (exceptuando el incremento de gasto en fondos de seguridad social para combatir la crisis).

En 2010, en la UE[78], la media de gasto total de los gobiernos representó el 50,7% del PIB. Los gobiernos centrales continúan (de media) realizando la mayor parte del gasto público (37,1%, o sea, 18,8% del PIB), mientras que el gasto de las «autoridades de los Estados federados» representaron el 7,9% (4,0% del PIB) y los gobiernos locales el 23,5% (11,9% del PIB) y los fondos de seguridad social el 31,5% (16,0% del PIB). Si se consideran los casos extremos, en cuatro países –Irlanda, Grecia, Chipre y Malta– los gobiernos locales contabilizaron menos del 10% del gasto público total en 2010; mientras que en tres países se observa una alta proporción de gastos: en Dinamarca el gasto local representa el 63% del total del gasto público total, en Suecia el 48% y en Finlandia el 40%. Las proporciones más pequeñas de gasto de los gobiernos centrales se encuentran en los países federales o con fuertes estructuras regionales (Alemania, Austria, España y Bélgica).

Sin embargo, aunque la proporción de gasto de los gobiernos locales parece ser menor que el gasto del gobierno central en la mayoría de los países, sigue siendo superior a los ingresos públicos sub-nacionales, que permanecían relativamente estancado en la UE 27 durante 2011. Por otra parte, la situación está cambiando en cada uno de los Estados: si

---

[75] Resumen basado en el Fondo Mundial para la Naturaleza (2005).

[76] OCDE, Comisión de Política Ambiental, Trabajando sobre la Biodiversidad, Agua y Ecosistemas, agosto 2012.

[77] Esta parte se describe extensivamente en Dexia - CEMR (2012).

[78] Eurostat, Laura Wahrig e Isabel Gancedo Vallila, Statistics in focus, núm. 16/2012, *http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-12-016/EN/KS-SF-12-016-EN.PDF.*

en 2010 había una clara distinción entre los países de Europa del Norte, donde los ingresos sub-nacionales se incrementaron, y los países del sur de Europa, donde los ingresos sub-nacionales decrecieron, en 2011 la situación fue relativamente diferente.

Dentro de las razones que explican esta evolución de los ingresos cabe mencionar: los efectos de la situación económica sobre los ingresos fiscales; las medidas tomadas por los gobiernos en relación a las transferencias y las reformas estructurales que afectan la financiación de los gobiernos sub-nacionales (p. ej.: descentralización financiada mediante nuevos ingresos, reformas fiscales, mecanismos de compensación y políticas tarifarias).

Las ayudas y subvenciones siguen siendo la principal fuente de recursos para las autoridades sub-nacionales (aproximadamente un 44% de ingreso total promedio en la UE 27). En unos diez países, esta categoría de ingresos representaba en 2011 alrededor del 70% de los presupuestos (Malta, Rumanía, Bulgaria, Holanda, Reino Unido, Grecia, Hungría, Lituania, Bélgica e Irlanda). Los *ingresos derivados de la fiscalidad local* representan el 41% del ingreso sub-nacional en la UE27 en 2011 de promedio. Sin embargo, no existen tasas locales en Malta y en otros seis países estos ingresos representan menos del 15% de los presupuestos locales (en Irlanda, Reino Unido, Holanda, Grecia, Bulgaria y Rumanía). Por el contrario, la fiscalidad local representa más del 46% de los presupuestos públicos locales en Finlandia, Francia, Letonia, Austria, Alemania, España y Suecia. Los cargos por servicios y tasas a los usuarios generaron una media del 10,6% del ingreso sub-nacional del sector público sub-nacional de la UE27 y el ingreso proveniente de ventas y operaciones financieras y de capital fijo proporcionó un 1,6% de los presupuestos sub-nacionales en 2011[79]. En conjunto, en 2011, los ingresos del sector público sub-nacional variaron entre 15.772 euros per cápita en Dinamarca y 97 euros per cápita en Malta.

En el contexto de crisis económica iniciada en 2008-2010, el ingreso total del sector público sub-nacional cayó si tomamos en consideración el promedio para el conjunto de la UE27. Sin embargo, el ingreso se incrementó en algunos de los Estados miembros (p. ej.: algunos países del norte o del este de Europa) mientras que cayó en otros (por ejemplo en países del sur de Europa). En 2011, el ingreso total del sector público sub-nacional en la UE27 alcanzó los 2.016 mil millones de euros (levemente más alto que el volumen alcanzado en 2010 –1.967 mil millones de euros), o sea el 16,0% del PIB (un valor similar comparado con el de 2010) y un 35,8% del ingreso público (más bajo que el valor de 2010 –36,4%)[80].

De todas las fuentes de ingreso, las tarifas de usuario son, en promedio, las únicas que han crecido de manera constante. Esto, sin embargo, varía: estos ingresos cayeron en 11 países mientras que se incrementaron en los 16 restantes. En 2011, los incrementos más notables (Letonia, Chipre, Bulgaria y Eslovenia) y las caídas más fuertes (Grecia, Luxemburgo y Reino Unido) tuvieron lugar en países en los que estos ingresos contribuían de manera importante a los presupuestos locales. En otros casos, el crecimiento de las tarifas de usuario atestiguan los esfuerzos hechos por parte de las autoridades locales para encontrar recursos financieros explorando áreas nuevas, más amplias y variadas.

De hecho, en la UE, la participación de los gobiernos locales en la inversión pública total es, en promedio, más alta que la inversión pública de los gobiernos centrales, quienes son los que crean la mayor parte la deuda pública. Sin embargo, el gasto sub-nacional

---

[79] Para datos y gráfico, véase Dexia (2012), p. 15.
[80] Para datos y gráfico, véase Dexia (2012), p. 12.

empezó a frenarse en 2010, una tendencia que continuó en 2011 con una caída más marcada a nivel local. El gasto relacionado con competencias opcionales son las que más sufrieron, pero en algunos países, incluso los servicios obligatorios se vieron recortados. En otros casos, el menor gasto se tradujo en una tendencia creciente hacia la externalización de los servicios públicos y, a veces, la privatización de algunas actividades y empresas (en particular en Alemania, Austria, Italia, España, Portugal, los Países Bajos y el Reino Unido). La encuesta GOLD III demostró que no hay mucho margen financiero para la modernización o renovación, a pesar que las necesidades de inversión para la renovación y el desarrollo sostenible en los servicios locales necesitan evolucionar (ver tabla 7.4).

Tabla 7.4. **Gasto sub-nacional por función económica en la UE27 en 2009**

	Educación	*Protección Social*	*Servicios Generales*	*Salud*	*Asuntos económicos*	*Otros**
Alemania	22,3	27,5	22,1	1,6	10,3	16,2
Sector local	*16,8*	*32,8*	*16,0*	*1,6*	*11,3*	*21,5*
Austria	18,6	19,2	15,7	22,2	13,9	10,4
Sector local	*17,5*	*19,1*	*17,2*	*17,5*	*12,9*	*15,8*
Bélgica	32,1	17,9	18,2	1,6	15,9	14,3
Sector local	*19,3*	*16,8*	*23,6*	*2,6*	*9,6*	*28,1*
Bulgaria	29,7	6,8	20,0	4,9	10,9	27,8
Chipre	0,0	0,0	43,7	0,0	0,0	56,3
Dinamarca	10,8	54,2	4,2	23,2	3,3	4,2
Eslovaquia	39,4	7,2	17,6	0,4	13,6	21,7
Eslovenia	35,5	9,0	11,1	10,4	12,9	21,0
España	19,9	6,9	15,9	25,8	13,5	18,0
Estonia	37,9	7,4	7,9	15,0	17,8	14,0
Finlandia	18,7	24,4	14,6	29,1	6,2	7,0
Francia	16,5	16,7	18,7	1,1	12,4	34,7
Grecia	2,4	11,1	39,5	0,0	20,2	26,8
Hungría	28,3	13,2	17,7	13,6	8,1	19,1
Irlanda	16,1	9,4	3,6	0,0	26,3	44,7
Italia	8,1	4,7	15,7	44,2	13,9	13,4
Letonia	37,4	6,9	10,2	11,4	16,9	17,3
Lituania	41,0	8,3	6,5	20,2	5,0	19,1
Luxemburgo	21,4	4,4	22,0	0,1	16,1	36,0
Malta	0,0	0,0	52,2	0,0	15,5	32,3
Países Bajos	28,4	13,8	16,0	1,6	16,8	23,4
Polonia	26,6	11,5	9,2	16,0	16,1	20,5
República Checa	28,9	11,3	11,6	2,3	23,3	22,6
Reino Unido	32,5	28,5	5,7	0,0	8,6	24,8
Rumanía	25,6	17,3	12,4	2,1	18,8	23,9
Suecia	21,2	26,5	11,1	27,2	6,1	7,9
Total UE 27	**20,8**	**19,5**	**15,9**	**13,1**	**11,8**	**18,8**
Sector local	***19,4***	***18,7***	***14,0***	***15,5***	***11,9***	***20,5***

* Vivienda y comodidades comunitarias, orden público y seguridad, esparcimiento y cultura, medio ambiente y defensa.

Fuente: Dexia (2012).

El gasto en el sector público sub-nacional y local es muy variado en los países europeos. En los países altamente descentralizados (Dinamarca, Suecia, Finlandia), en Alemania (Estado federal) y en algunos países regionalizados (España y Bélgica), el peso del gasto sub-nacional como parte de la economía nacional, es significativo. En Italia, Austria, Holanda y Polonia, la parte del gasto sub-nacional es cercana a la media europea, mientras que son inferiores en comparación con la media de la UE en Francia, Reino Unido y en algunos de los nuevos Estados miembros de la UE (Estonia, Lituania, Letonia, Rumanía, República Checa y Hungría). En los países relativamente centralizados (como Irlanda, Portugal y Grecia) y en países en los que las autoridades locales tienen competencias limitadas debido a su reducido tamaño (como Malta o Chipre), los gastos de las autoridades locales están muy por debajo de la media de la UE 27 y con frecuencia tienen poderes limitados[81].

7.4. RESPONDER A LAS NECESIDADES DE LA POBLACIÓN: SOLIDARIDAD, DIÁLOGO SOCIAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Los servicios públicos básicos existen para satisfacer las necesidades de los ciudadanos y de las comunidades. Los servicios, por lo tanto, evolucionan con el tiempo de acuerdo con las necesidades y los cambios tecnológicos**.**

Breve presentación del acceso a los servicios públicos básicos

El acceso a los servicios básicos en Europa está mucho más extendido que en otras partes del mundo; sin embargo, las estadísticas disponibles muestran que el acceso no está garantizado en todas partes ni para todos los usuarios.

Agua y saneamiento

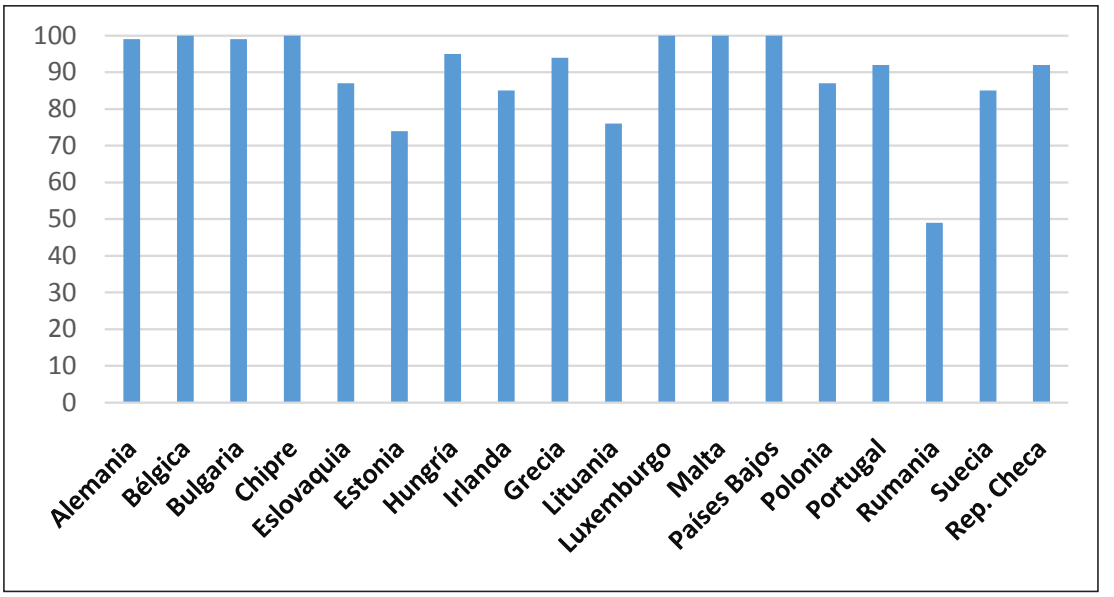
En Europa todavía existe una brecha entre el este y el oeste respecto al acceso al agua potable. En muchos países del oeste cerca del 100% de la población tiene acceso al agua potable desde la década de 1990. En la parte este del continente, el acceso está mejorando pero permanece bajo, particularmente en las áreas rurales[82], donde la inversión es cara en relación a los recursos locales existentes. Esto explica que la población de estas regiones siga accediendo al agua a través de las fuentes situadas o bien en su tierra (pozos en la proximidad de los hogares con/sin bomba) o en el territorio del municipio (fuentes públicas gratuitas) (véase el gráfico 7.5).

La variación entre los países europeos y dentro de los mismos en cuanto a la conexión a instalaciones de tratamiento de aguas residuales es aún mayor. Sin embargo, al igual que en el sector del agua, la cobertura se ha incrementado en la última década. En los países con una larga tradición de tratamiento de las aguas residuales (en particular aquellos del norte de Europa), más del 85% de la población tiene acceso al servicio, mientras que en países del sur la proporción cae al 40-60%, con niveles de acceso incluso más bajos en el este. Existe una brecha urbano-rural muy significativa en este sector (véase tabla 7.5).

---

81 Para datos y gráfico, véase Dexia (2012), p. 24.
82 WHO - ENHIS (2009).

Gráfico 7.5. **Población conectada al suministro público de agua en algunos países europeos, 2007 (%)**



Fuente: Eurostat *http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=ten00012.*

Tabla 7.5. **Población conectada a sistemas urbanos de recogida y de tratamiento de las aguas residuales (% del total)**

	1999	*2009*
Alemania	93 (2001)	95 (2007)
Austria	85 (2000)	93 (2008)
Bélgica	39	71 (2008)
Bulgaria	36	45
Croacia	9 (2000)	29 (2007)
Chipre	13	30 (2005)
Dinamarca	NA	NA
Eslovaquia	50	57 (2007)
Eslovenia	21	52
España	NA	92 (2009)
Estonia	69	80
Francia	79 (2001)	NA
Finlandia	80	n/a
Grecia	NA	87
Hungría	29	57 (2006)
Irlanda	66	84 (2005)
Italia	69	NA
Letonia	65 (2002)	65 (2007)
Lituania	57 (2002)	71

continúa >>

	1999	*2009*
Luxemburgo	93	NA
Malta	13	48
Países Bajos	98	99
Polonia	52	64
República Checa ..	62	76 (2008)
Rumanía	n/a	29
Suecia	86 (2000)	NA
Reino Unido	NA	NA
Inglaterra y Gales .	92	97
Escocia	80 (2001)	91 (2005)
Irlanda del Norte .	83	81
Islandia	16	57 (2005)
Noruega	73	79

Fuente: Eurostat,
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=ten00021.

Gestión de residuos sólidos

El acceso a los servicios de gestión y tratamiento de los residuos sólidos también varía. En algunos países, en particular algunos países del centro, del este y del Báltico[83], así como en Chipre, Grecia, Irlanda, Italia y España[84], no todos los habitantes tienen acceso a los servicios recogida de residuos. La calidad de los servicios de recogida es también problemática en algunas áreas (especialmente en áreas rurales y áreas remotas).[85] Los residuos generados van desde 0,8 kg *per cápita* a 14,8 kg *per cápita*[86], mientras que la recogida va desde el 70% al 100% (2010, UE27). Las disparidades entre índices de recogida selectiva son todavía más significativas, tanto entre países como dentro de ellos.

Acceso a banda ancha

En el marco de la Estrategia 2020 de la UE, la Comisión Europea definió a finales de 2010 una «Agenda Digital para Europa». Se propuso un paquete de tres medidas para garantizar el acceso a la banda ancha básica para todos los ciudadanos europeos en 2013 y el acceso a la alta velocidad y banda ancha ultra rápida (30 Mbps o superior) en 2020, con un 50% de los hogares receptores de velocidades superiores a 100 Mbps [COM (2010) 245 de 19 de mayo de 2010 y COM (2010) 472 de 20 de septiembre de 2010]. El acceso a la banda ancha ha sido definido como un servicio público básico solo en unos pocos países, pero un número creciente de municipios están estableciendo el acceso gratuito a Internet en lugares públicos (véase el gráfico 7.6).

---

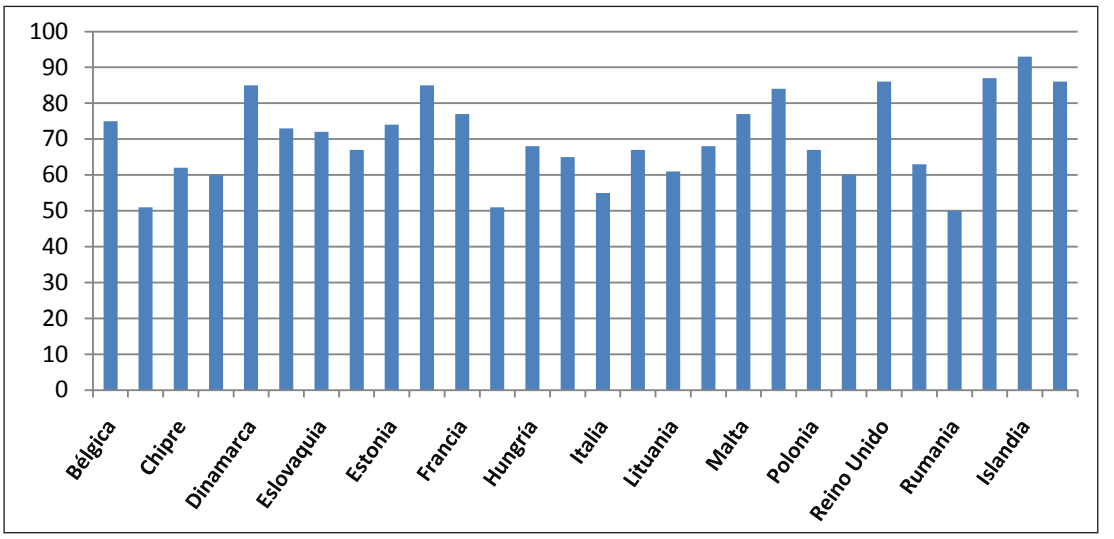
[83] Las áreas rurales en esos países pueden sufrir niveles de acceso cercanos a cero.

[84] En la década de 1980, algunos de estos países empezaron a implementar los Principios de las 3R (reducir, reutilizar y reciclar).

[85] En Irlanda y Suecia, algunas áreas remotas utilizan sistemas de auto-gestión.

[86] Según las estadísticas europeas disponibles, la media de residuo sólido producido en la UE era de 520 kg/habitante/año) (de 414 a 784 kg/habitante/año).

Gráfico 7.6. Habitantes con acceso a banda ancha (% del total de habitantes, 2012)



Fuente: Eurostat, *http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/graphDownload.do?tab=graph&language=en&plugin=1&pcode=tin00073.*

Cuidados a la infancia y a la tercera edad

La demanda de cuidados infantiles y su acceso varían ampliamente entre los Estados miembros y dentro de los mismos. En algunos casos, las variaciones son debidas a las modalidades de la baja por paternidad y al papel de la familia en la satisfacción de las necesidades en los cuidados infantiles, p. ej.: en Ucrania (véase tabla 7.6)[87].

Igualmente, los servicios para la tercera edad (servicios de asistencia en el hogar, residencias y centros de día) varían considerablemente entre países. En general, representan una pequeña parte de los servicios sociales, excepto en los países nórdicos (Suecia, Noruega y Dinamarca), donde representan más del 1% del PIB. Al mismo tiempo, si las previsiones sobre el envejecimiento demográfico de la población se confirman (aunque cambien las características de la población anciana), se espera que crezca la demanda de servicios para la tercera edad. Existen diferencias notables en los niveles de provisión de cuidados a ancianos. Por ejemplo, el 62% del grupo de mayor edad (85 o + años) en Noruega utiliza los servicios de atención a domicilio frente al 7% en Estonia (80 o + años). El uso de la atención institucional varía de 4% en Estonia o el 8% en España al 34% en Dinamarca y el 40% en Islandia[88].

[87] Véanse Fichas de países en *www.uclggold.org/*.
[88] Para la tasa de personas que utilizan servicios para la tercera edad, véase Vaalavuo (2011), p. 21.

Tabla 7.6. **Provisión de cuidados infantiles[89] en los países europeos (2010 % de todos los niños del mismo grupo)**

	Hasta 3 años (Objetivos de Barcelona: 33%)			*3 años, edad escolarización obligatoria (Objetivos de Barcelona: 90%)*			
Estado miembro	*1-29 horas/ semana*	*30 horas o más*	*Total*	*1-29 horas/ semana*	*30 horas o más*	*Total*	*Edad de admisión a la escuela obligatoria (educación preescolar incluida)*
UE-27	14	14	28	39	45	84	6
Alemania	7*	13	20	46	46	92	6
Austria	6*	3*	9	58	26	84	6
Bélgica	17	19	36	36	63	99	6
Bulgaria	1*	6*	7	4*	50	54	7
Chipre	11*	13*	24	35	46	81	6
Croacia	1*	7*	8	13*	29	42	
Dinamarca	10*	68	78	15	75	90	7
Eslovenia	4*	33	37	14	77	91	6
Eslovaquia	0*	3*	3	8*	64	72	6
España	20	18	38	45	50	95	6
Estonia	2*	19	21	6*	86	92	7
Finlandia	8	20	28	21	56	77	7
Francia	17	26	43	47	47	94	6
Grecia	3*	5*	8	46	23	69	6
Hungría	1*	8	9	14	65	79	6
Irlanda	21	8*	29	73	17	90	6
Italia	6	16	22	17	70	87	6
Letonia	1*	15	26	5*	59	64	5
Lituania	2*	11*	13	9*	58	67	7
Luxemburgo	17	19	36	42	37	79	4
Malta	7*	4*	11	25*	49	74	5
Países Bajos	44	6*	50	76	15	91	5
Polonia	0*	2*	2	10	32	42	6
Rumanía	4*	3*	7	49	17*	66	6
Rep. Checa	2*	0*	2	32	39	71	6
Reino Unido	31	4*	35	67	22	89	5
Suecia	18	33	51	29	65	94	7
Islandia	3*	37	40	6*	92	98	
Noruega	10*	37	47	15	65	80	

* = baja fiabilidad[90].

Fuente: Eurostat *http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/dataset?p_product_code=TPS00185.*

[89] De acuerdo con UE - SILC, esta categoría incluye todos los cuidados organizados/controlados por una estructura: preescolar o equivalente, educación obligatoria, servicios en el centro fuera del horario escolar, guarderías infantiles u otro centro de cuidados, incluyendo cuidados familiares, niñeras o ayudas familiares profesionales.

[90] Las Cuentas Urbanas 2004, mostraron claramente las discrepancias en una muestra de 133 ciudades europeas de diferentes tamaños: desde la puntuación más baja de 41 niños en Innsbruck (Austria), hasta la más alta de 934 en Nyíregyháza (Hungría. *www.urbanaudit.org).*

Organizar las formas de expresión de las necesidades de los ciudadanos y usuarios

La gobernanza eficaz de los servicios públicos básicos requiere conocer la evolución de las necesidades de los ciudadanos y por consiguiente, organizar la expresión de sus demandas. Se pueden combinar diferentes niveles de organización y facilitar un debate democrático con los ciudadanos y los usuarios para encontrar soluciones para comprobar que se satisfacen sus necesidades.

Es esencial organizar sistemáticamente la expresión de las necesidades de los usuarios así como de los grupos sociales y del personal que trabaja en el servicio público. La expresión de las necesidades tiene que estar descentralizada para que esté lo más cerca posible de lo que viven y sienten los ciudadanos. Se deberían emplear todos los medios disponibles, incluyendo consultas y debates públicos, expresiones formales de necesidades, gestión de quejas o comisiones de usuarios, para satisfacer este objetivo.

La base de la legitimidad de todos los servicios públicos es responder a la expresión democrática de las necesidades y aspiraciones. Las disposiciones del Protocolo 26 del Tratado de Lisboa consagran las necesidades de los usuarios como parte de los «valores comunes» de la UE en relación a los SIEG.

Los métodos de participación varían según el país, y pueden tomar la forma de reuniones abiertas de los consejos locales, referendos, debates y la expresión en línea, reuniones y consultas públicas (véase cuadro 7.10).

Cuadro 7.10. Participación de los usuarios

En **Chipre**, existen una serie de acuerdos formales e informales que permiten la participación ciudadana en la toma de decisiones: las reuniones abiertas de los consejos locales, referendum, sitios web, reuniones públicas, consultas públicas, etc. En la práctica, las formas representativas de participación ciudadana siguen desempeñando un papel importante (por ejemplo, la participación de los concejales municipales en los Consejos de Abastecimiento de Agua y en los Consejos de Alcantarillado). En cambio, en el sector social, las formas de participación de los usuarios al servicio de la gobernanza son la participación de los padres en los consejos escolares o la actividad de los voluntarios en los centros de cuidado de ancianos, si bien es difícil evaluar el alcance de su influencia en la toma de decisiones.

En **Inglaterra**[91], los consumidores de agua tienen derecho a participar en el establecimiento de sus tarifas y de las normas de calidad. También pueden participar en las consultas iniciadas por el gobierno central, la Agencia del Medio Ambiente y la Oficina de servicios de agua (OFWAT) para establecer los estándares de servicio y los límites de las tarifas.

En **Francia**[92], la legislación ofrece a los usuarios cada vez más oportunidades para participar. Aún así, los consumidores de agua han hecho hincapié en las dificultades

[91] Para más detalles u otros casos nacionales, véase García Quesada (2011), p. 102.
[92] García Quesada, pp. 138-139; Simpson, (2012).

que experimentan para tener representantes en los Consejos Consultivos de los Servicios Públicos Locales. Los representantes de los consumidores trabajan de forma voluntaria y necesitan cubrir una amplia serie de temas para ejercer sus responsabilidades. Las asimetrías de conocimientos y recursos entre los consumidores, los proveedores privados y las autoridades públicas fueron señaladas como una de las principales limitaciones prácticas para la participación.

En **Escocia**, las Asociaciones de Planificación Comunitaria (*Community Planning Partnerships*, CPP) son órganos estatutarios definidos por la ley. Están compuestas por las autoridades locales, los Consejos de Salud, las empresas, la policía, los bomberos y las asociaciones regionales de transporte. En estos momentos se está revisando el papel de los CPP. De acuerdo a su «Declaración de Objetivos» (*Statement of Ambition)*, el Gobierno Escocés junto con sus gobiernos locales están reformando los CPP para que sean capaces de expresar adecuadamente las necesidades y aspiraciones de sus comunidades, promover el control democrático local y nacional, asegurar una supervisión estratégica de otros mecanismos específicos y la rendición de cuentas sobre los problemas esenciales para la prestación de servicios públicos. Por consiguiente, siguiendo las decisiones de planificación e inversión de los actores, los CPP deben ser capaces de influir y orientar para alcanzar los resultados establecidos en los Acuerdos de Resultados Individuales (*Single Outcome Agreements*).

En **Finlandia**, hay una serie de mecanismos utilizados para recoger y responder a las quejas de los usuarios del servicio, incluyendo paneles de clientes, sistemas electrónicos de retroalimentación, consultas de servicio y buzones de sugerencias. Los residentes también tienen derecho a apelar las decisiones municipales, proponer iniciativas y expresar sus opiniones a los responsables de la planificación y de la toma de decisiones. En el sector de salud, los pacientes pueden apelar, presentar objeciones con respecto a un determinado servicio o procedimiento de tratamiento a la autoridad responsable o presentar una queja ante la autoridad supervisora. En tales casos, las quejas y objeciones son manejadas por los defensores del pueblo a cargo de los servicios sociales municipales o los defensores a cargo de los cuidados de la salud, así como por los departamentos sociales y de salud de las Oficinas Provinciales del Estado. Los defensores del pueblo a cargo de los servicios sociales municipales también ayudan a los usuarios en la apelación de decisiones y en la presentación de quejas. En otros campos (por ejemplo, el saneamiento y la atención a los mayores) los agentes autorizados para pacientes (*potilasasiamies*) presentan quejas a los funcionarios apropiados (*otilasturvalakija - asiamies*).

Fuente: GOLD III Europa. Fichas de países: Chipre, Reino Unido y Finlandia.

Las normas europeas no obligan a los Estados miembros a crear organismos reguladores de los servicios públicos básicos tratados en este informe, fuera de los que ya existen para la electricidad y para la banda ancha. Estos organismos son poco comunes en los ámbitos nacional y local.

Definir soluciones alternativas y organizar el debate público

Satisfacer las necesidades de los usuarios y garantizar al mismo tiempo «un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad económica, igualdad de trato y promoción del

acceso universal y de los derechos de los usuarios», como se pide en el Tratado de Lisboa, exige considerar una serie de soluciones técnicas, económicas, sectoriales e inter-modales, lo que incluye sus ventajas, desventajas y costes.

Los gobiernos locales de varios países europeos organizan debates públicos sobre estas alternativas con los grupos interesados: usuarios, operadores junto con su personal, y los representantes electos.

La participación de todos los actores puede implicar el uso de referéndums consultivos o para la toma de decisiones, como se ha hecho en Italia. En este país, los servicios de agua han sido provistos históricamente por operadores públicos, y se han caracterizado por la planificación regional de la infraestructura y por un alto nivel de subvenciones a la inversión. En la última década, los sistemas de gestión del agua sufrieron reformas importantes: la Ley núm. 36/1994 instituyó la asociación obligatoria entre municipios (un organismo intermunicipal) asociándoles dentro de nueva unidad de gestión (UTO - 'unidades territoriales óptimas') para asegurar una integración vertical de la responsabilidad en todo el ciclo urbano del agua y con el fin de crear un operador único para todos los servicios. El Decreto Ley núm. 135/2009 impuso la obligatoriedad de abrir el servicio a la competencia mediante licitaciones y acabar con todos los modelos de gestión interna. Sin embargo, el 19 de julio de 2010, los ciudadanos italianos pidieron, a través del Foro Italiano de los Movimientos del Agua, un referéndum sobre el agua.

En el referéndum del 12 y 13 de junio de 2011 se alcanzó el quórum necesario (el 57% de la población con derecho a voto); el 95% de los votantes que participaron en el referéndum votó a favor de la derogación de las normas que permitían que la gestión de los servicios públicos locales fuese confiada al sector privado[93], así como las regulaciones que regían la determinación de la tarifa del servicio de agua para asegurar una rentabilidad adecuada del capital invertido.

Un diálogo social estratégico

La gobernanza efectiva requiere el desarrollo de un diálogo social estratégico en el que converjan las expectativas de los usuarios con las de los trabajadores y sindicatos.

El diálogo social está enraizado en la historia del continente europeo y este legado distingue a la UE de la mayoría de las otras regiones del mundo.

El diálogo social toma diferentes formas según los países y sectores, ofreciendo diferentes niveles de representación a los trabajadores de los servicios públicos básicos, tanto del sector público como del privado. Debido a sus obligaciones particulares, los servicios públicos pueden estar sometidos a normas especiales de empleo, de relaciones industriales y de diálogo social. Las autoridades públicas tienen un rol clave en la definición, organización y regulación de los servicios públicos, pero el rol del Estado y de las autoridades públicas en el diálogo social y en la negociación colectiva varía considerablemente a lo largo de Europa. Algunos países tienen una fuerte tradición de negociación y consenso, mientras que en otros predomina una tradición de conflicto social. Además existen dife-

[93] El Decreto Ronchi de 2009 transformó todas las empresas públicas de distribución de agua en empresas mixtas, con al menos un 40% de participación del sector privado en ellas.

rencias en las relaciones laborales, en especial entre las actividades o empresas controladas por el sector público y los operadores bajo propiedad privada. En algunos países o regiones, algunas áreas del servicio público no están cubiertas por la negociación colectiva; existe una gran variedad dentro de la UE.

El caso sueco es uno de los mejores ejemplos de participación de los empleados en la gobernanza de los servicios públicos básicos, en particular mediante su colaboración en reuniones de personal y encuestas periódicas, que son las prácticas estándares en las municipalidades suecas. La participación de los empleados está asegurada e influenciada por los acuerdos de negociación colectiva (MBL y AB). Los sindicatos tienen derecho a participar de los cambios organizacionales propuestos y a solicitar audiencias. Los siguientes países tienen una representación local especialmente fuerte debido a la fuerza de sus gobiernos locales autónomos: Finlandia, Dinamarca, Islandia, Noruega, Alemania, Holanda, Austria, Bélgica, Luxemburgo y España[94].

No obstante, el papel de los sindicatos es más significativo en el sector público que en el privado. Los antiguos operadores del monopolio público han jugado a menudo un papel clave en las relaciones laborales ya que aún tienen una posición dominante en muchos servicios públicos. Por el contrario, en muchos países o sectores, los proveedores privados de servicios públicos están peor representados en los diálogos sociales y las relaciones laborales y a veces ni siquiera participan. Además, las estructuras de colaboración social están menos desarrolladas o incluso están ausentes en las empresas de pequeño tamaño y dentro de los nuevos operadores, con diferencias entre sectores y países (véase cuadro 7.11)[95].

En resumen, hay una erosión general del estatus público especial del que gozaban los trabajadores y un declive de los niveles de sindicalización, que varía entre el 5% y el 90%[96]. Al mismo tiempo, en la mayoría de áreas de servicios públicos se aplica una misma regulación tanto para los empleos públicos como para los privados. Las diferencias son más complejas entre sectores. El papel de los interlocutores sociales es también diferente según los países, según sus tradiciones, instituciones y prácticas nacionales.

Cuadro 7.11. Tipología de las relaciones laborales

El Informe de 2008 de la Comisión Europea sobre relaciones laborales incluyó una tipología de los sistemas nacionales de relaciones laborales, que agrupa a los Estados miembros en cinco grupos teniendo en cuenta las organizaciones de empleados y sindicatos, las relaciones entre ellos, los niveles y estilos de negociación colectiva, el espacio de los representantes sociales en las políticas públicas y la intervención del Estado en las relaciones sindicato-empleador:

- *Norte*: el «corporativismo organizado» de los Estados nórdicos (Dinamarca, Finlandia y Suecia);
- *Centro-Oeste*: la «colaboración social» de Austria, Bélgica, Alemania, Luxemburgo, Holanda y Eslovenia;

[94] Un estudio de CEMR y EPSU (2009) proporciona una panorámica concisa: *http://www.ccre.org/en/champsactivites/detail_news/1642*.

[95] Bauby y Similie (2010), p. 73.

[96] *http://www.eurofound.europa.eu/eiro/index.htm*.

– *Sur*: el «centralismo estatal» de Francia, Grecia, Italia, Portugal y España;
– *Oeste*: el «pluralismo liberal» de Chipre, Irlanda, Malta y Reino Unido;
– *Centro-Este*: el enfoque «mixto» (régimen polarizado o centrado en el Estado) formado por Bulgaria, la República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Polonia, Rumanía y Eslovaquia.

Fuente: Comisión Europea (2009), p. 50.

Hay varias disposiciones en el Tratado (TFEU) y en la ley laboral europea que tienen el propósito de reforzar el diálogo social y el papel de los actores sociales a nivel europeo, nacional, sectorial, local y de cada empresa. Mientras el Tratado establece e institucionaliza el diálogo social a nivel de la UE (diálogo social europeo horizontal y sectorial), varias directivas europeas, orientaciones y recomendaciones también pretenden mejorar el diálogo social entre interlocutores a nivel nacional, local y empresarial[97].

A nivel europeo se han creado comités sectoriales para el diálogo social[98]. Existe un comité para la electricidad, en el cual participan los grandes operadores europeos y en menor medida los servicios locales, y un comité para los gobiernos locales y regionales (donde el CEMR es la organización que representa a los empleadores), pero que no abarca todos los sectores de servicios básicos locales que cubre el informe GOLD III. El Comité Sectorial para el Diálogo Social con los Gobiernos Locales y Regionales fue creado en 2004. Todos los países de la UE forman parte de este Comité. Se reúne al menos cuatro veces al año y está presidido por los presidentes de los sindicatos y de las asociaciones empresariales. El CEMR y EPSU son los representantes de los empresarios y de las organizaciones de sindicatos que organizan eventos periódicos y diálogos sociales sobre temas que afectan al trabajo en los gobiernos locales y regionales[99].

Las decisiones de las autoridades públicas: el papel esencial de los ciudadanos y de los representantes electos.

Las autoridades públicas y los representantes electos juegan un papel esencial en la organización, evaluación y control de los servicios para asegurar su adaptabilidad a las necesidades sociales. Sin desconocer las responsabilidades de las autoridades públicas y de los representantes electos para arbitrar y tomar decisiones, la expresión descentralizada de las necesidades y expectativas de los usuarios les proporciona un mejor conocimiento de los retos que deben afrontar y de las opciones posibles.

Al mismo tiempo, las autoridades públicas están obligadas a asumir la responsabilidad final en la definición de los objetivos de cada servicio público, implementar las mejores alternativas para organizar, progresar y evaluar los resultados con el fin de mejorar las decisiones.

---

97 Bauby y Similie (2010), p. 62.

98 *http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=480.*

99 En diciembre de 2012, la Comisión adoptó su «Marco de Acción» estableciendo seis prioridades de acción para los gobiernos locales sobre el «Futuro del lugar de trabajo». Está disponible en: *http://www.ccre.org/en/champsactivites/detail_news/2282.*

Desarrollar la evaluación y el control: implementar la reversibilidad de las decisiones

El propósito de este informe no es realizar una evaluación de la eficacia y de la eficiencia de los servicios locales en Europa. Uno puede observar que las instituciones europeas no han desarrollado un sistema de evaluación sistemática, lo que nos priva de un elemento clave de análisis para desarrollar una gobernanza más adecuada.

El uso de indicadores específicos para evaluar el rendimiento de los servicios básicos y las municipalidades son desarrollados a nivel nacional y local; algunos de estos indicadores son construidos públicamente o implicando directa o indirectamente a los usuarios del servicio (véase cuadro 7.12).

Cuadro 7.12. **Evaluación y comparación (benchmarking)**

En **Dinamarca**[100], existe un sistema abierto (en línea) de monitoreo que contiene unos 200 indicadores que abarcan la situación organizativa y financiera de cada municipalidad en las principales áreas de actividad municipal. En **Finlandia**, las estadísticas SOTKAnet y del Banco de Indicadores[101] contienen unos 1500 indicadores que proporcionan información abierta (en línea) sobre los servicios sociales y de salud. En **Irlanda**, la Agencia de Gestión de los Gobiernos Locales ha publicado un Informe Anual sobre Indicadores desde 2004[102]. En **Noruega**, el Programa de Información y Registro de Datos de los Gobiernos Locales (KOSTRA[103]) ha presentado datos clave en dieciséis áreas de servicio de más del 95% de las municipalidades noruegas desde 1995. En **Holanda**, el Instituto de Investigación Social ha publicado anualmente «Mediciones para las municipalidades» (*Matenvoorgemeenten*) desde 2003[104]. Sin embargo, falta investigar los vínculos entre los indicadores y sus impactos en la toma de decisiones y sobre la evolución de los servicios básicos.

En **Suecia**, los usuarios pueden recibir compensaciones en caso de que haya fallos en la provisión del servicio. En función de los sectores y las municipalidades, estas pueden ser concedidas en repuesta a casos particulares o siguiendo un reglamento general. Por ejemplo, los cortes eléctricos son compensados de la siguiente forma: para interrupciones de entre 12 y 24 horas, se aplica una reducción del 12,5% de la tarifa anual; para interrupciones de entre 24 y 48 horas, se aplica una reducción del 37,5%; para reducciones de entre 48 y 72 horas, una reducción del 62,5% y una reducción adicional del 25% por cada período de 24 horas sobre un total de 72. Sin embargo, la encuesta GOLD III reveló que el uso de las compensaciones en el sector de la electricidad es una excepción en Suecia. En general, el país utiliza garantías de servicio.

Fuente: Para Suecia, GOLD III Europa, Ficha de país.

---

[100] *www.noegletal.dk* (en lengua danesa).

[101] *www.sotkanet.fi* (en inglés).

[102] *http://www.lgmsb.ie/ en/publication-category/ service-indicator-reports-2004-2010.*

[103] Datos disponibles en: *http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/Default_FR.asp?PXSid=0&nvl=true&PLanguage=1&tilside=selecttable/MenuSelS.asp&SubjectCode=17*

[104] Para resúmenes en inglés, véase: *http://www.scp.nl/english/Publications/Summaries_by_year/Summaries_2012/Measurements_for_municipalities_2012.*

7.5. RETOS EXISTENTES Y EMERGENTES: EL FUTURO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS

La crisis financiera, económica y social que empezó en 2008 ha hecho aflorar nuevos problemas. Se está produciendo un «efecto tijera»: por un lado, están apareciendo nuevas necesidades debido a la creciente vulnerabilidad y pobreza de una parte creciente de la población dentro de la UE. Pero por otro lado, los servicios públicos básicos y sus usuarios se enfrentan a la escasez de recursos y sufren los efectos de los ajustes y de las políticas de austeridad.

La última ola de ampliación de la UE tuvo lugar en 2007, con el ingreso de nuevos países; esto incrementó considerablemente las disparidades entre las regiones de la Unión.[105] Durante la crisis financiera, económica y social, casi todos los países de la Unión experimentaron un crecimiento negativo del PIB. Al mismo tiempo, el fenómeno varió considerablemente entre países y dentro de los países[106]. En 2010, en la mayoría de países de la UE el PIB comenzó a crecer nuevamente pero los niveles de crecimiento fueron muy variados y no compensaron las caídas de los trimestres anteriores. Y en algunos países de la Unión, la contracción del PIB continuó en 2010[107]. Las cifras de empleo y desempleo reflejan estos cambios, con un fuerte aumento de la tasa de desempleo en varios países, sobre todo en las zonas urbanas. De hecho, para toda la UE, sólo en dos países, Alemania y Polonia, se registraron mejoras en este indicador durante el período 2008-2010.

Respondiendo a los retos de la crisis y a sus efectos

Los servicios públicos básicos han actuado como «amortiguadores» de los efectos de la crisis. Desde esta perspectiva, la situación actual exige que se fortalezca el acceso y su calidad. En este sentido, los gobiernos locales en Islandia, España, Chipre, Lituania, Finlandia o Ucrania están respondiendo a la crisis de maneras muy variadas:

Islandia: según nuestra encuesta a los líderes locales, los servicios locales se han visto afectados por la crisis actual. Los representantes de la capital subrayan el deterioro de todos los servicios, en especial agua, saneamiento y suministro eléctrico. La falta de financiación para mejorar o ampliar los servicios y las regulaciones europeas son –según la encuesta– los principales problemas que afectarán a todos los servicios básicos locales en los próximos años. Otras preocupaciones son los crecientes precios de la energía, los cambios en la estructura de la población en edad y número y el desarrollo de nuevos servicios que den respuesta a las nuevas demandas.

España: la mayoría de municipios han informado de recortes presupuestarios, la falta de pago por parte de los usuarios, tarifas más altas para equilibrar ingresos y gastos, la reducción de personal y material y una disminución en la eficiencia de la prestación. Los alcaldes consultados están intentando evitar que la crisis impacte en los servicios públicos. Casi todas las respuestas indican que la crisis económica actual será decisiva en la calidad de los servicios disponibles.

---

[105] En 2007, el PIB per cápita se situó en el 26% de la media comunitaria para la región más pobre, en Bulgaria, y en 334% para la región más rica, en el Reino Unido.

[106] De un declive de 18% en Letonia hasta un 2,6% en Francia.

[107] Desde un 1,3% en Rumanía hasta un 0,1% en España.

Chipre: la crisis actual ha llevado, en algunos sectores, a reducir la financiación para los servicios básicos locales. El pago y recaudación de tasas parece ser más difícil en algunas municipalidades, lo que afecta directamente a la financiación de los servicios locales. Algunos servicios no podrían ser financiados sin el apoyo del gobierno central (p. ej.: jardines de infancia municipales).

Lituania: durante los últimos cinco años se han llevado a cabo mejoras en los servicios públicos básicos lituanos, pero la crisis actual ha tenido impacto sobre ellos. La encuesta de GOLD III destacó una reducción de los fondos para inversión y para reparación de infraestructuras, la reducción de las capacidades de pago de los usuarios (lo que ha causado una ligera reducción del consumo), un leve incremento de la mora y también el deterioro de algunos servicios sociales durante la crisis (creciente número de personas autorizadas para recibir beneficios sociales pero con retrasos en los pagos por parte del gobierno central –p. ej.: para transporte público). En opinión de los alcaldes que respondieron a la encuesta de GOLD III, la falta de financiación para mejorar o ampliar servicios (con la excepción de los residuos y la banda ancha) seguirá siendo el reto principal para la próxima década, junto con los cambios demográficos, el impacto de las políticas y de la legislación de la UE, el incremento de los precios de la energía y el desarrollo de energías renovables e infraestructura envejecida. Sigue siendo problemático asegurar la igualdad de acceso a los servicios básicos en las áreas rurales.

Finlandia: desde el punto de vista de la gobernanza pública, los principales problemas de coordinación aparecen cuando se implican varios niveles de autoridad pública y diferentes reglamentos en lo que refiere a organización y gestión de los servicios (por ejemplo, el caso del financiamiento de la UE). La encuesta de GOLD III recalcó la necesidad de tener en cuenta las condiciones locales (por ejemplo para la definición de estándares nacionales), la necesidad de más diálogo entre diferentes niveles y una mayor flexibilidad en las normas. En general la actual crisis económica ha generado una reducción de los ingresos de las tasas municipales y ha causado el deterioro de algunos servicios o una disminución de su frecuencia (p. ej.: la frecuencia de paso en el transporte público). En este contexto, mantener la actual condición de suministro y mejorar o ampliar los servicios puede ser un reto en algunos sectores (p. ej.: agua, infraestructura, electricidad, servicios sociales). Algunos servicios no obligatorios están siendo eliminados en algunas áreas, los subsidios minimizados y los procesos redefinidos para que sean más productivos. Para algunos representantes electos, «la responsabilidad de las familias o de la población debería ser debatida de forma más clara, ya que en este momento es difícil para las municipalidades garantizar tantos servicios. El cuidado diario de los niños y de la tercera edad necesita más colaboración e implicación de las familias».

Ucrania: la crisis actual está impactando de una forma distinta en cada municipalidad y servicio. Esto se refleja en la reducción o falta de financiación por parte de los presupuestos locales y estatales para el mantenimiento y/o modernización de los servicios, un empeoramiento del clima de inversión así como una reducción de la capacidad de pago de los usuarios. Algunas municipalidades consideran que la crisis no ha tenido efecto (ya sea en general o en algunos sectores en particular). Para otras, el hecho de que las tarifas no cubran el coste del servicio es el principal reto en lo que a financiación se refiere. Debido a la limitación de los recursos públicos, en algunas municipalidades y servicios se

experimenta una merma en el número de usuarios (por ej.: cuidados a la primera infancia y a la tercera edad).

Cambios profundos: demografía y movilidad, desigualdad, exclusión y pobreza, cambio climático y sostenibilidad y TIC

Los gobiernos locales europeos encaran una gran variedad de retos y disponen de diferentes recursos para abordarlos. Al mismo tiempo, hay varios temas comunes que actualmente afectan los servicios básicos y su desarrollo sostenible: la demografía y el cambio climático, la eficiencia energética y el desarrollo de energías renovables y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TICs).

Una reciente investigación[108] ha puesto de manifiesto la heterogeneidad de Europa en términos de desarrollo demográfico y migratorio[109], aunque también ha permitido identificar tendencias comunes a nivel regional: el crecimiento general de la población en algunas regiones debido a migraciones (internacionales o europeas) y una minoría de regiones afectadas por la caída de la población (p. ej.: Bulgaria, el este de Alemania, Polonia, Rumanía, Letonia y Lituania); niveles bajos de fertilidad en la mayoría de regiones; incremento de la esperanza de vida y envejecimiento de la población (aunque con importantes diferencias regionales), junto con un declive de la mano de obra más joven (a pesar de que ha aumentado en Irlanda, España y en el este de Europa). La dinámica de la población y el movimiento intercultural implícito han afectado a los servicios básicos de diferentes formas.

Las ciudades y países europeos también difieren en términos de desarrollo económico y de estructura social. En la mayoría de los países se observa un aumento de las desigualdades, aunque de forma más modesta que en otras regiones del mundo[110]. Esta tendencia afecta directamente a las políticas sociales para reducir la exclusión social y, de manera más general, a los mecanismos para garantizar el acceso universal a los servicios básicos. Mientras que muchas personas viven en las zonas urbanas (y suburbanas, con algunas ciudades que concentran casi la mitad de la población nacional) y se espera que esta población siga aumentando, los problemas también afectan a las zonas rurales. La exclusión y la pobreza están asociadas al fenómeno urbano, que puede tomar distintas formas, según los países y ciudades. En algunas regiones, la concentración o los asentamientos de inmigrantes y comunidades marginales en suburbios, crean necesidades específicas que conllevan la creación de nuevos servicios públicos básicos y de infraestructura.

Las regiones europeas[111] también se han visto afectadas por el cambio climático en distintos grados. Sus efectos específicos varían según las regiones y el sector de servicios. El creciente nivel de urbanización incrementará la necesidad de encontrar soluciones a la contaminación, a las emisiones de gases de efecto invernadero, a la congestión del tráfico, a la gestión del agua, a los residuos sólidos y a la energía en las áreas urbanas[112]. Muchos

---

[108] ESPON (2011).

[109] Para datos estadísticos ver *epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics.*

[110] Para algunos países europeos, ver Fredriksen, 2012.

[111] Para un análisis europeo reciente, ver ESPON Climate Project (2011).

[112] OCDE Perspectiva ambiental 2050, OCDE Publicación, 2012. Ver también WBCSD (2012).

aspectos de la política ambiental ya están formulados o implementados a nivel local[113] y existen muchas iniciativas y redes municipales ambientales[114].

Las municipalidades están directamente implicadas en el consumo de energía (alumbrado público, transporte, programas de regulación de la construcción y de eficiencia energética)[115], producción y distribución (calefacción urbana, considerada hoy como una forma de responder al cambio climático). También hay discrepancias significativas entre las municipalidades y los países en términos de necesidades energéticas, recursos disponibles y niveles de consumo, así como en el uso de programas de eficiencia energética (es decir, desvinculando el consumo de energía del crecimiento económico). El cambio climático ha llevado al desarrollo de energías renovables (algunos países y ciudades llevan mucho tiempo haciéndolo, antes de que la atención europea e internacional se centrara en este campo) y al incremento del coste de la energía, que impacta indirectamente en los costes de protección social. Esto ha provocado que gradualmente las municipalidades tomen en consideración, utilicen y, a menudo, inviertan en la producción de energía renovable y en programas de eficiencia energética. La Estrategia 2020 de la UE es un incentivo importante; pretende reducir las emisiones de gas de efecto invernadero para alcanzar en el año 2020 niveles de emisión 20% más bajos que los de 1990; también pretende que el 20% de la energía sea generada mediante fuentes renovables y que la eficiencia energética se incremente en un 20%.

Los avances en las tecnologías de la información y de la comunicación (TICs) están cambiando las formas de suministro y la gobernanza de los servicios públicos básicos. Mientras que el uso de las TIC's ha crecido rápidamente durante las décadas pasadas, su expansión no ha sido uniforme y su impacto requiere también cambios complementarios en las habilidades para su uso y en las formas de organización. A nivel doméstico se considera que el bajo nivel de ingresos es el factor más determinante de la falta de acceso a un ordenador y a internet y que existen importantes diferencias de acceso entre áreas urbanas y rurales[116]. En cuanto a su uso, la edad y la inactividad económica son, con mucho, las correlaciones más importantes en relación al acceso a un ordenador o a internet,

---

[113] En los países de la OCDE la coordinación entre la política nacional y local sobre cambio climático ha tomado tres formas principales: i) política conducida nacional o regionalmente que influye sobre la acción local; ii) acción local o regional que contribuye a la política nacional; iii) enfoque híbrido en el que las prioridades nacionales se adaptan localmente. *Cf.* Corfee-Morlot *et al.* (2009). Las áreas urbanas se implican por lo menos en cuatro modos de gobernanza mediante la cual pueden diseñar e implementar respuestas a las políticas de cambio climático. Estos modos son: autonomía (p. ej.: operaciones municipales de gestión y compra); gobernanza por los suministros (p. ej.: influyendo el desarrollo de la infraestructura, programas de administración y suministro de servicios en la provisión de servicios urbanos); gobernanza por la autoridad (p. ej.: adoptar planes sobre el clima sobre áreas en las que las ciudades tienen competencia legal); gobernanza facilitadora (p.ej facilitando la coordinación con el sector privado y los actores de la sociedad civil). (Corfee-Morlot, 2009), p. 79.

[114] El proyecto de la UE CO2 80/50 organizado por la Red de Regiones y Áreas Metropolitanas Europeas (METREX), establece como objetivo reducir un 80% las emisiones de GHG en las ciudades miembros en el período 1990-2050. (ver *www.eurometrex.org/ENT1/ EN/Activities/activities. asp?SubCat1=EU-CO2*); la Alianza de Alcaldes (*www.eumayors.eu/*); Ciudades para la Protección del cambio climático de ICLEI, que tiene como miembros 680 ciudades de 30 países del mundo (*www.iclei. org/climate-roadmap*); el Grupo C40, una red de megaciudades del mundo (*www.c40cities.org/*).

[115] Para los países del Centro y del Este de Europa la intensidad de las industrias energéticas heredadas del período anterior representan un reto específico.

[116] Ver Montagnier and Wirthmann (2011), p. 14.

mientras que la educación es el determinante más importante que marca la frecuencia de uso de Internet (véase el cuadro 7.13).

Cuadro 7.13. Servicio de teleasistencia y apoyo a la tercera edad. Provincia de Barcelona

La Provincia de Barcelona (un organismo de gobierno de segundo nivel compuesto por 311 municipalidades, con una población total de 5,5 millones de habitantes), proporciona apoyo económico, técnico y capacitación a las municipalidades en lo que a provisión de servicios básicos se refiere. Sus tres principales objetivos son: satisfacer las necesidades básicas de la población y promover la inclusión social; garantizar la autonomía individual y la libertad durante toda la vida, promover la igualdad de oportunidades.

Una de las áreas de trabajo de la provincia es dar más seguridad y autonomía a las personas mayores y vulnerables. La provincia de Barcelona trabaja con las municipalidades para ofrecer un servicio de tele-asistencia local que proporciona apoyo mediante un sistema de alarma y de seguimiento de los usuarios, por teléfono y en persona, 24 horas al día, 365 días al año. Este servicio cuenta actualmente con 61.000 usuarios y está comenzando a adaptarse el servicio a las personas con necesidades especiales, como las personas con dificultades de comunicación o que viven en áreas aisladas. También contempla la prevención de accidentes a partir del uso de sensores. La provincia también ha implementado un programa para realizar pequeñas modificaciones en baños y cocinas, que hacen la vivienda más accesible, con el propósito de permitir que la tercera edad viva más segura y de manera más autónoma en su propia casa. En 2013, 1.152 hogares de 88 municipalidades han sido renovados.

En paralelo, el programa RESPIR para estancias residenciales temporales ofrece a las familias apoyo y orientación social y psicológica y es utilizado por 1.400 personas mayores y 500 personas discapacitadas al año.

Estos programas se llevan a cabo en colaboración con los municipios, los que proporcionan parte de la financiación y la garantía de que el acceso a los programas se realiza a través de los servicios sociales locales. También se han desarrollado colaboraciones público-privadas entre gobierno, empresas y organizaciones de caridad, para garantizar la eficiencia y la mejora continua del servicio.

Nota: Barcelona fue considerada «EIPA-EPSA 2013 Mejor Práctica Certificada a Receptores». *http://www.epsa2013.eu/files/BP%20Recipients%20table_EPSA2013_FINAL.pdf.*

Fuente: Gobierno de la Provincia de Barcelona (Diputación de Barcelona).

Mayor eficiencia y calidad

Los recortes en los gastos del sector público y en los recursos humanos indican que es esencial una gestión ejemplar e innovadora para suministrar de forma efectiva los servicios públicos básicos. La innovación en la gobernanza plantea nuevos problemas a los gobiernos locales y están en el centro de los debates en Europa, en particular sobre:

- La creciente búsqueda de la eficiencia y de la efectividad;
- La definición e implementación de nuevos servicios;

– El desarrollo de formas de colaboración entre autoridades públicas, economía social y cooperativa así como con otros operadores privados;
– La definición de los modelos de financiación solidarios (p. ej.: acceso libre o subsidios).

Como parte de la búsqueda de la eficacia, se están desarrollando indicadores (a veces accesibles al público) para evaluar el rendimiento de los servicios básicos y de las municipalidades (ver arriba).

Las comparaciones entre precios pueden ser un incentivo para mejorar la eficacia y la eficiencia, pero estas deben hacerse de forma rigurosa. Para ello, los sistemas de monitoreo y evaluación nacional y local deberían ser los más apropiados.

– Los precios pagados por los usuarios dependen de:
  Los costes de producción y de distribución del servicio.

El modelo de financiación de cada servicio, que podría incluir financiación pública

– El nivel de la fiscalidad en cada Estado, región y municipalidad.
– La inclusión de los costes de inversión.
– El tipo de cambio entre monedas.
– Las condiciones sociales y económicas.

El precio pagado por los usuarios depende de las características específicas de cada área. Los precios del agua varían de acuerdo con la eficiencia de los operadores o del modelo de gestión, pero dependen incluso más de los costes de producción, que cambian considerablemente dependiendo de la abundancia y de la calidad del agua. La comparación de precios solamente tiene sentido a lo largo plazo en condiciones tecnológicas, económicas y sociales similares; pero no entre países y áreas geográficas o entre sectores.

Implementar nuevos servicios - asegurar una financiación solidaria

El propósito de los servicios públicos es cumplir con las necesidades de los ciudadanos. Deben, por tanto, ser capaces de adaptarse a su evolución y a los retos emergentes.

Durante los últimos quince años, por ejemplo, la legislación europea ha definido un servicio universal en el campo de las telecomunicaciones. No obstante, no se incluye a la banda ancha que debería estar integrada dentro de este marco, garantizando a todos los ciudadanos de Europa el derecho al servicio. Las experiencias de Finlandia y Reino Unido muestran la urgencia de definir nuevos servicios de interés general (ver cuadro 7.14).

Cuadro 7.14. **La banda ancha como servicio universal**

Finlandia

Finlandia se ha convertido en el primer país en el mundo en hacer de la banda ancha un derecho reconocido por ley para todos sus ciudadanos. Actualmente se reconoce la

necesidad de acceder a 1 megabit por segundo de conexión de banda ancha, con vistas a ampliarlo a 100 Mbit/s para finales de 2015.

La ley establece que los operadores de telecomunicaciones son responsables de la universalidad del servicio. Estos deben proporcionar acceso a «un precio razonable y con una conexión de alta calidad a una velocidad mínima de 1Mbit/s» en cada hogar y en cada negocio. Esta obligación de nuevo servicio no puede aplicarse en las residencias de verano. A principios de 2013, la Autoridad Finlandesa de Regulación de las Comunicaciones designó como operadores del servicio universal a 26 operadores de telecomunicaciones a lo largo de Finlandia. La Autoridad Finlandesa de Regulación de las Comunicaciones ha establecido una página web (*www.viestintävirasto.fi*) para que los clientes finlandeses puedan comprobar qué áreas geográficas tiene asignadas cada proveedor. Las suscripciones a la banda ancha pueden ser implementadas vía dispositivos fijos o mediante tecnología *wireless*, y la Autoridad Finlandesa de Regulación de las Comunicaciones es la encargada de controlar el cumplimiento de esta nueva obligación.

Proyecto Banda ancha 2015: De acuerdo con el gobierno de Finlandia, la meta de establecer una conexión de banda ancha de un megabit para todos los finlandeses es un paso intermedio. El gobierno quiere que a fines de 2015 la conexión de 100 Mbit /s de banda ancha sea también un derecho legal. Con ese fin se ha lanzado un proyecto de banda ancha para conectar a Internet a todos los finlandeses, incluidos los que viven en zonas poco pobladas, con redes de fibra óptica rápida o de cable antes de esta fecha. Se espera que los operadores de telecomunicaciones construyan conexiones rápidas en zonas densamente pobladas, donde exista demanda, en condiciones de mercado. Pero será necesaria ayuda para elevar la cobertura del 95% al 99% en las zonas rurales. Los operadores de telecomunicaciones cubrirán al menos el 34% de los costes, mientras que el resto será financiado por el Estado (66 millones de euros para el período 2009-2015), los municipios y el Fondo de Desarrollo Rural de la Unión Europea (24,6 millones de euros). Se dará apoyo a los proyectos que no sean comercialmente viables.

En **España**, la conexión a internet de 1 Mbps ha sido parte de las obligaciones de los servicios universales desde 1 de enero de 2012.

Fuente: GOLD III Europa. Fichas de los países: Finlandia y España.

Asimismo se debería considerar a los servicios bancarios o de cuidados a la tercera edad y a los niños como servicios básicos universales. Los servicios no obligatorios con funciones preventivas (como los cuidados preventivos de salud) también podrían ser considerados como buenas inversiones de futuro y estar excluidos de los recortes de los servicios públicos durante la crisis (véase cuadro 7.15).

Cuadro 7.15. **Financiación comunitaria y participación cívica**

Las organizaciones de base comunitaria financian iniciativas locales y proyectos mediante donaciones y trabajo voluntario. Se han vuelto muy populares en Alemania y su capital ha crecido en los últimos años (desde unos 30 millones de euros a 180 millones en 2010, con 35 fundaciones comunitarias que disponen de un capital de 1 millón de euros). Dan apoyo a un gran abanico de proyectos, en particular en el área de la juventud,

educación, proyectos sociales e intergeneracionales (representan dos tercios del gasto en 2010), así como en la gestión del agua y de la energía.

En Baviera, la municipalidad de Wildpoldsried invierte una gran parte en la producción de energías renovables (aspirando a conseguir el auto-suministro de energía en 2020 por medio de biogás, biomasa, energía fotovoltaica, solar, hídrica, eólica, viviendas neutras y energía geotérmica), el uso de madera en la construcción y la protección de los recursos hídricos y el tratamiento biológico de aguas residuales a través de la participación ciudadana. Por ejemplo, los habitantes adquirieron e invirtieron en una de las cinco «plantas de energía eólica ciudadana».

La ciudad de Quickborn (20.000 habitantes) es un ejemplo de financiación a través de préstamos de los ciudadanos a los municipios. Durante una etapa de grave déficit presupuestario en 2009, este modelo de recaudación de fondos permitió a la ciudad recaudar 4 millones de euros gracias a sus habitantes (con un préstamo mínimo de 5.000 euros), que se beneficiaron de una tasa de interés del 3% y de las obras públicas locales (construcción y renovación de escuelas y una ampliación de la estación de bomberos).

Fuente: http://www.die-deutschen-buergerstiftungen.de/de/news-wissen/buergerstiftungswissen/zahlen-und-fakten.html; http://alpstar-project.eu/cna-form/the-municipalty-of-wildpoldsried-innovative-and-trend-setting/; http://www.buerger-kredit.de/tag/kommunalfinanzierung (se accedió el 12 de julio de 2013).

7.6. CONCLUSIONES: GOBERNANZA RENOVADA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS

Conclusiones

La definición, organización, financiación, regulación y gobernanza de los servicios públicos básicos en Europa se apoya en las relaciones entre tres tendencias estructurales:

- Un proceso progresivo de europeización que se basa en la distribución de competencias entre la UE y sus Estados miembros.
- La importancia de las historias, instituciones y tradiciones nacionales, que persisten y continúan generando diversidad económica, social, cultural y política.
- La existencia de enfoques específicos para cada sector.

La situación de los servicios básicos en Europa no es uniforme; está indisolublemente definida por la unidad y la diversidad, la convergencia y la singularidad, así como por la evolución de las interacciones entre estas tres tendencias estructurales. Estas características han llevado al desarrollo del concepto de «gobernanza multinivel» en los debates europeos. Las realidades de los servicios públicos locales no pueden ser analizadas únicamente desde las tradiciones nacionales y los marcos locales.

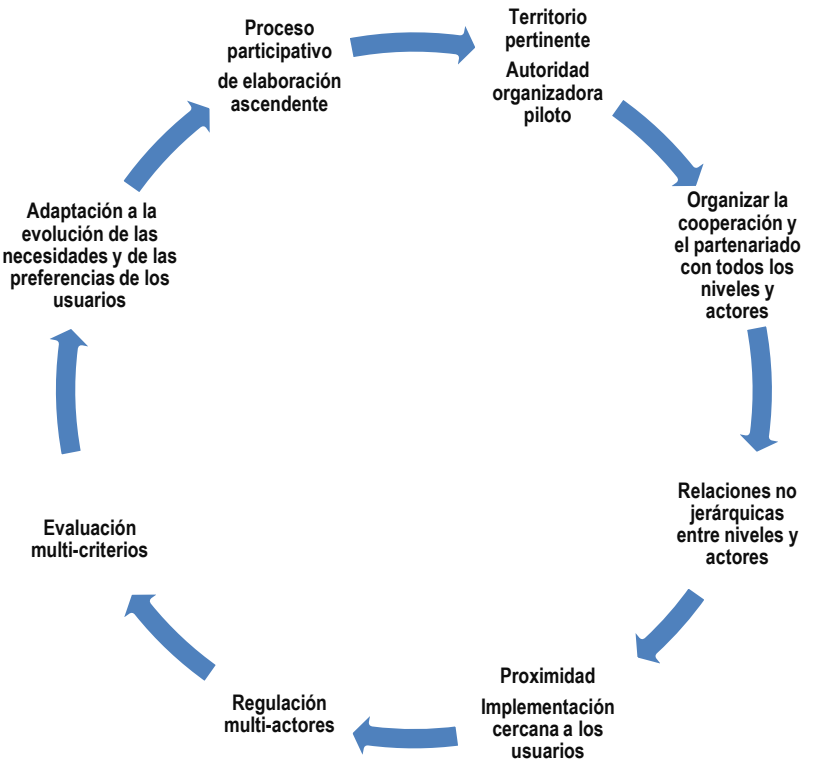
La naturaleza particular de los servicios públicos locales en Europa nos permite apuntar varias conclusiones sobre las realidades y el futuro de su gobernanza.

Definimos la gobernanza de los servicios básicos locales como un proceso que no es lineal ni jerárquico sino más bien circular y basado en el partenariado. Supone la combinación de los siguientes factores:

- Organizar la expresión de la demanda ciudadana de manera regular y sistemática y apoyarse en ella para definir los objetivos y misiones de los servicios gracias a un proceso participativo ascendiente (*bottom-up*);
- Definir las áreas geográficas pertinentes y a las «autoridades organizadoras» responsables de «pilotar» el proceso de gobernanza del servicio gracias a un análisis caso por caso.
- Organizar la cooperación y colaboración entre la autoridad organizadora y el resto de niveles y partes interesadas;
- Implementar relaciones de cooperación no jerárquicas entre todos los niveles y con todos los actores;
- Garantizar el funcionamiento del servicio lo más cerca posible de los usuarios, según el principio de proximidad;
- Organizar la regulación y el control apoyándose en la participación de todas las partes interesadas;
- Desarrollar un proceso de evaluación utilizando criterios múltiples y con la participación de todos los actores (multi-actores);
- Adaptarse a la evolución de las necesidades y preferencias de los usuarios.

Este proceso es circular y continuo (ver gráfico 7.7)

Gráfico 7.7. **La gobernanza colaborativa de los servicios locales básicos en Europa**



Recomendaciones

Por tanto, la gobernanza de los servicios locales públicos en Europa debería:

Combinar unidad y diversidad

Es preferible desarrollar propuestas «a medida», adaptadas a las especificidades y retos de cada sector y localidad, que intentar definir e imponer un único modelo de organización y gestión de todos los servicios públicos básicos por toda Europa.

La gobernanza implica tomar en consideración las especificidades de cada área y organizar la expresión de la evolución de las necesidades de los ciudadanos y usuarios (individuales, profesionales y comunidades) para cada servicio público local. La cobertura geográfica y la autoridad organizadora apropiada se deben adaptar a cada situación particular. Pero esta competencia no puede ser exclusiva. En todos los sectores y territorios, los diferentes niveles institucionales deberían cooperar para construir relaciones horizontales, establecer sinergias y desarrollar un enfoque holístico.

Esto implica rechazar relaciones jerárquicas y verticales entre niveles de gobierno. El propósito debería ser combinar unidad y diversidad, desarrollar la cooperación y el partenariado y definir enfoques comunes, a la vez que se permita la flexibilidad y la diversidad en la implementación. Las autoridades nacionales, regionales y locales deberían disfrutar de «una amplia capacidad de discreción» para definir, organizar y financiar los servicios públicos básicos.

Clarificar la distribución de competencias y responsabilidades

En la mayoría de países europeos y sectores, las competencias y responsabilidades están en evolución. Se están llevando a cabo transformaciones e innovaciones; la crisis económica, social y ambiental genera dificultades en la financiación que obligan a los gobiernos a buscar nuevas alternativas para que los servicios sean más eficientes.

En cualquier caso, hay una necesidad de clarificar las competencias y las responsabilidades teniendo en cuenta las particularidades de cada sector, así como las historias, tradiciones e instituciones nacionales. Las transformaciones actuales y las innovaciones en la gobernanza deberían permitir la creación una cartografía de competencias que no puede ser absoluta, sino evolutiva –de acuerdo con los cambios tecnológicos y las preferencias de los usuarios.

Establecer normas comunes simples y operativas

Es conveniente la existencia de normas comunes que reflejen los principios más importantes y los valores comunes de los países europeos. Sin embargo, estas normas deben guiarse por el principio de subsidiariedad, según el cual se toman las decisiones a nivel europeo sólo si esto es más eficaz que hacerlo en un nivel inferior de gobierno. Europa no puede considerarse uniforme, dada la gran variedad de contextos, necesidades y desafíos existentes en esta parte del mundo.

Promover la diversidad

Las asociaciones de gobiernos locales en Europa solicitan que, considerando la «amplia capacidad de discreción de las autoridades nacionales, regionales y locales» (Protocolo 26 del Tratado de Lisboa), las instituciones europeas respeten la diversidad sectorial y local, que incentiven la innovación, la experimentación y el intercambio de buenas prácticas y la definición de indicadores comparativos (benchmarking).

Articular las dimensiones económica, social, territorial y ambiental

Los servicios públicos básicos juegan un papel esencial en la salvaguarda de los derechos fundamentales de cada persona y en la promoción de la cohesión social, territorial y económica. Deberían tomar en cuenta los nuevos retos que plantean el cambio climático y el desarrollo sostenible. En Europa, las ciudades son la mayor fuente de emisiones de dióxido de carbono, debido al transporte y a los servicios públicos. Por tanto, los servicios públicos juegan un papel importante en la implementación de una estrategia de desarrollo sostenible.

Desarrollar la evaluación

La evaluación podría incrementar la eficiencia de los servicios públicos básicos y permitirles responder mejor a las necesidades de los ciudadanos. La evaluación podría centrarse en la realización de los objetivos del servicio o en su rendimiento. Esto no implica la creación de nuevas modalidades de control jerárquico para las autoridades locales, o de comparaciones entre países, operadores y autoridades públicas. De hecho, debería fomentar los intercambios de experiencias innovadoras, promover la libre circulación de la información sobre éxitos y fracasos. La evaluación debería ser una herramienta para la adaptación, evolución y modernización de los servicios públicos locales.

Implementar todas las disposiciones de los tratados de la UE, en especial el Protocolo 26

El Tratado de Lisboa refuerza los poderes y responsabilidades de los gobiernos locales. Las nuevas disposiciones de los tratados de la UE deberían ser implementadas –en particular aquellas sobre servicios de interés general– y más especialmente el Protocolo 26, que establece que los servicios no económicos de interés general no están vinculados a la ley europea de competencia o a las leyes del mercado interno. De acuerdo con el Protocolo 26 y en relación a los SIEG, se deberían tener en cuenta la amplia capacidad de discreción de las autoridades nacionales, regionales y locales, el respeto de la diversidad que puede resultar de las distintas situaciones geográficas, sociales o culturales existentes en Europa, así como los seis valores – un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad económica, igualdad de trato y promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios.

Una gobernanza europea facilitadora

En el área de los servicios públicos básicos, la gobernanza europea debería facilitar la homogeneidad en lugar de imponerla. El objetivo debería ser favorecer la construcción de cada servicio combinando la acción de las partes interesadas, de los diferentes niveles institucionales, la unidad y la diversidad.

REFERENCIAS

Bauby, Pierre y Mihaela Similie. *Providing High-Quality Public Services in Europe based on the Values of Protocol 26 TFEU*.CESI, 2012. Consultar en *www.cesi.org*.

Bauby, Pierre y Mihaela M. Similie, coord.Mapping of the Public Services in the EU and its 27 Member States.Brussels: CEEP, 2010.

Bauby, Pierre. «Unity and Diversity of SSGIs in the European Union». In Social Services of General Interest in the EU, editado por Ulla Neegaard, *Erika Szyszczak*, *Johan Willem van de Gronden* y*Markus Krajewski* (Springer: T.M.C. Asser Press, 2013).

Bauby, Pierre. L'européanisation des services publics. Paris: Presses de SciencePo, 2011.

Bel, Germà, Xavier Fageda y Mildred E. Warner. «Is Private Production of Public Services Cheaper than Public Production? A meta-regression analysis of solid waste and water services». Research Institute of Applied Economics 2008 Working Papers (2008).

BiPRO *et al*. Screening of waste management performance of EU Member States, Report for the European Commission, 2 de julio de 2012. Se accedió el 11 de julio de 2013, *http://ec.europa.eu/environment/waste/studies/pdf/Screening_report.pdf.*

Calvo, Angela. «Universal Service Policies in the Context of National Broadband Plans». OECD Digital Economy Papers 203 (2012).

Corfee-Morlot, Jan, Lamia Kamal-Chaoui, Michael G. Donovan, Ian Cochran, Alexis Robert y Pierre-Jonathan Teasdale. «Cities, Climate Change and Multi-level Governance». OECD Environmental Working Papers 14 (2009).

DEAS, CIRIEC international, CSIL y PPMI. The Inter-relationship between the Structural Funds and the Provision of Services of General (Economic) Interest and the Potential for Cross-Border Service Delivery. Study for the European Parliament, Brussels: 2010.

Davey, Kenneth ed. Local Government in Critical Times.Council of Europe Texts. Strasbourg: 2012. Disponible en *http://www.ccre.org/docs/Local_Government_in_critical_times.EN.pdf.*

Dexia - CEMR, Sub-national public finance in the European Union, Verano 2012. *http://www.eetaa.gr/enimeroseis/17-01-13/Note_CCRE_Dexia_EN.pdf.*

Duperon, Olivier dir. Les services publics locaux et la concurrence. Entre intérêt général et marché. París: GRALE, L'Harmattan, 2011.

ESPON. «Policy brief: Demographic Diversity of the European Territory». Results from the ESPON DEMIFER Project, septiembre 2011, se accedió el 12 de julio de 2013. *espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/DEMIFER/demifer_PB_demo_typo.pdf.*

ESPON. Climate Change and Territorial Effects on Regions and Local Economies, Final Report, Version 31. ESPON Climate Project, mayo de 2011.

EUREAU Statistics.Overview on Water and Wastewater in Europe, 2008. Bruselas: 2009.

Fredriksen, K. Bonesmo. «Income Inequality in the European Union».OECD Economic Department Working Papers 952 (2012).

Gerstberger, Christine, Daniela Yaneva, Eurostat. «Analysis of EU-27 households' final consumption expenditure - Baltic countries and Greece still suffering most from the economic and financial crisis. «Statistics in focus 2 (2013). Se accedió el 12 de julio,

2013.*http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-13-002/EN/KS-SF-13-002-EN.PDF.*

Hall, David, Tue Anh (Jenny) Nguyen. Waste management in Europe: Companies, Structure and Employment. Report for EPSU, agosto de 2012. Se accedió el 12 de julio de 2013, *http://www.epsu.org/IMG/pdf/2012_Waste_mngt_EWC.pdf.*

Hooghe, Liesbet y Gary Marks.Multi-Level Governance and European Integration. Lanham, Boulder, New York and Oxford: Roman&Littlefield Publishers, 2001.

Kamal-Chaoui, Lamia. «Competitive Cities and Climate Change: An Introductory Paper» in OECD, Competitive Cities and Climate Change: OECD Conference Proceedings, Milan, Italia, 9-10 de octubre de 2008, OCDE, Paris, p. 35.

Maczkovics, Carole, Geert Van Calster, Bob Martens. Study on the implementation of Regulation (EC) núm. 1370/2007 on public passenger transport services by rail and by road. Final report. DLA PIPER, for the European Union, 2010.

Marest, Philippe, L'eau courante et le consommateur: comprendre les défis pour le gestionnaire de services au regard de l'expérience de Nantes Métropole, Revue SET, 2013, núm. 10, pp. 6-13. Disponible: *http://www.set-revue.fr/l-eau-courante-et-le-consommateur-comprendre-les-defis-pour-le-gestionnaire-de-services-au-regard-de* (accesible 07/08/2013).

Montagnier, P. y A. Wirthmann. «Digital Divide: From Computer Access to Online Activities - A Micro Data Analysis».OECD Digital Economy Papers 189 (2011).

Mühlenkamp, Holger, «The Efficiency of Public (and Private) Enterprises», Paper presented at the International Brainstorming Workshop on «Public Enterprises in the 21th century: Recent advances on public missions and performance - Theory contributions and literature review», Berlin, 14-15 de febrero de 2013 (pendiente de publicación).

OECD.Economic Surveys: Netherlands 2012.OECD Publishing, junio, 2012a

OECD.Financing Water Resources Management: an OECD Perspective.Environment Policy Committee, Working Party on Biodiversity, Water and Ecosystems, OECD, agosto, 2012b.

OECD Environmental Performance Reviews: Denmark 2007, OECD, Paris, 2008 in OECD, Environment Policy Committee, Working Party on Biodiversity, Water and Ecosystems, agosto 2012c

OECD».Water Governance in OECD Countries: A Multi-level Approach». In OECD Studies on Water.OECD Publishing, 2011.

Pinsent Masons, Water Yearbook 2011-2012, 13ª ed., octubre 2011, *http://wateryearbook.pinsentmasons.com/PDF/Water%20Year%20Book%202011-2012.pdf.*

Preda, Cezar, Rapporteur. Management of Municipal Solid Waste in Europe. Report Doc. 11173, 5 de febrero de 2007 para el Consejo de Europa, Asamblea parlamentaria.

Quesada, Monica Garcia. Water and Sanitation Services in Europe. Do Legal Frameworks provide for «Good Governance? University of Dundee, mayo, 2011.

Schippl, Jens y MaikePuhe».Technology Options in Urban Transport: Changing paradigms and promising innovation pathways».Report for the European Parliament, septiembre 2012, p. 41. Se accedió el 12 de julio de 2013. *http://www.europarl.europa.eu/stoa/cms/cache/offonce/home/publications/studies;jsessionid=A984418FC98B4123AECFF72160C99B15?reference=IPOL-JOIN_ET(2012)482692.*

Simpson, Robin. «Consumer Participation and Service Performance, in «Improving Performance of Water and Sanitation Public Services, coordinado por Pierre-Alain Roche y Guillem Canneva para el 6º Foro Mundial del Agua 2013.*http://www.pseau.org/outils/ouvrages/astee_improving_performance_of_water_and_sanitation_public_services_2012.pdf.*

Vaalavuo, M. «Towards an Improved Measure of Income Inequality. The Impact of Public Services in Income Distribution. An International Comparison» (PhD Thesis, European University Institute, 2011).Citado en G. Verbist, M. Förster y M. Vaalavuo, «The Impact of Publicly Provided Services on the Distribution of Resources: Review of New Results and Methods,»OECD Social, Employment and Migration Working Papers130. OECD Publishing, 2012.

WHO - ENHIS. «Public Water Supply and Access to Improved Water Sources». Fact Sheet 1.2, December 2009. Se accedió el 12 de julio de 2013, *http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/96943/1.2.-Access-to-improved-water-sources-EDITED_layouted_V3.pdf.*

World Bank, Solid Waste Management in Bulgaria, Croatia, Poland, and Romania. A Cross-Country Analysis of Sector Challenges towards EU Harmonization.Report num. 60078-ECA, 2011.

World Business Council for Sustainable Development (WBCSD). Changing Pace: Public Policy Options to scale and accelerate towards Vision 2050. 2012.

World Wildlife Fund (WWF). EU Funding for Environment: A Handbook for the 2007-13 Programming Period.World Wide Fund for Nature, 2005.

Ziller, Jacques. «La notion de service public dans le droit des Etats du BENELUX». In L'idée de service public dans le droit des Etats de l'Union européenne, editado por Franck Moderne y Gérard Marcou. L'Harmattan, 2001.


P

8
ORIENTE MEDIO Y ASIA OCCIDENTAL

Mona SERAGELDIN
Instituto para el Desarrollo Urbano Internacional
Cambridge, Massachusetts

8.1. INTRODUCCIÓN: LAS PRESIONES DE LA URBANIZACIÓN[1]

EL LEGADO DE LA CENTRALIZACIÓN

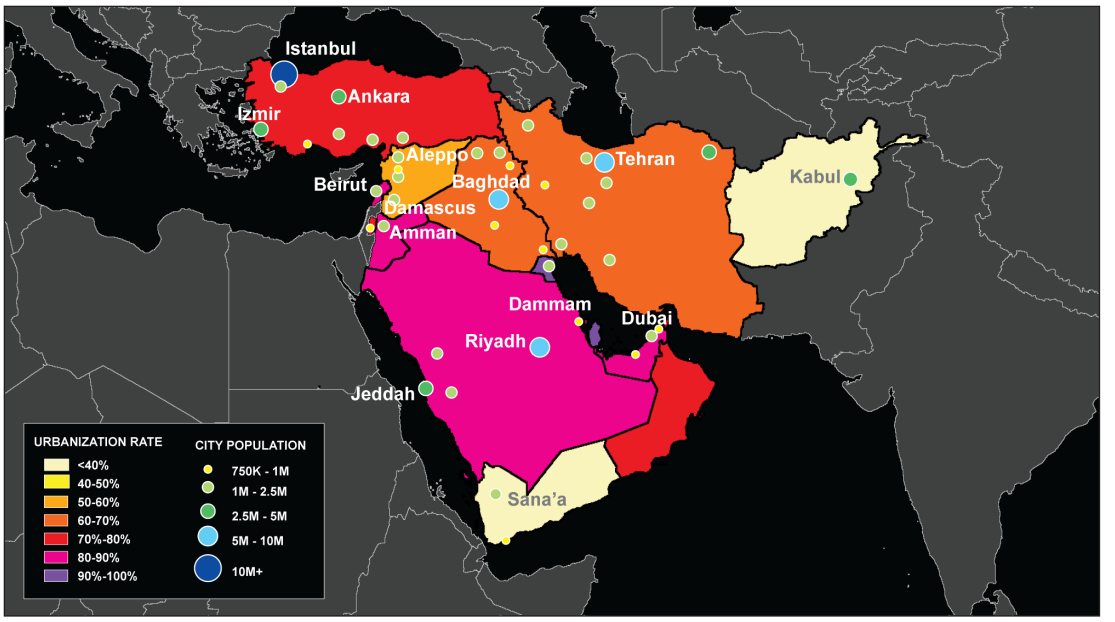
Los países de la región Oriente Medio-Asia Occidental comparten una misma raíz histórica y cultural fuertemente influenciada por la colonización del siglo XIX y de principios del siglo XX. El legado de una administración centralizada ha permanecido sólidamente afianzado en esta región, influyendo en la gestión de las ciudades y de los sistemas de gobernanza hasta el día de hoy. La geografía y la economía han dibujado tres sub-regiones claramente contrastables: la región del Mediterráneo Oriental, que forma parte de Próximo Oriente; Oriente Medio, que se extiende hasta Asia; y el área del Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo (CCEAG).

El gráfico 8.1 muestra que más de la mitad de la población de la región Oriente Medio-Asia Occidental vive en áreas urbanas. En general, los gobiernos han sido incapaces de controlar el crecimiento de la población y la urbanización. El desempleo urbano se ha incrementado con la liberalización de la economía y la reducción del gasto público. Por un lado, el descubrimiento de petróleo en el siglo pasado dio a Iraq e Irán una riqueza sustancial y les permitió desarrollar una base industrial, en Turquía las remesas de dinero provenientes de los trabajadores expatriados en Europa Occidental la han provisto de un flujo constante de divisas extranjeras que han financiado la rápida urbanización del país, por otro lado, Afganistán, Jordania, Líbano, Palestina, Siria y el Yemen solo disponen de recursos económicos limitados.

---

[1] Colaboraron con este capítulo: François Vigier, Warren Hagist, Sheelah Gobar, y Carolina Morgan, del Instituto para el Desarrollo Urbano Internacional. La información de esta sección (incluyendo los promedios para la región entera) alude a los países en los que se centra este capítulo (Turquía, Siria, Líbano, Palestina, Jordana, Irak, Irán, Arabia Saudí y Yemen) así como a los que no (Afganistán, Omán, Bahréin, Kuwait, Qatar y los Emiratos Árabes Unidos), en función de los datos disponibles.

Gráfico 8.1. **Sub-regiones de Oriente Medio-Asia Occidental: índice de urbanización y tamaño de los mayores centros urbanos de población**



Fuente: Naciones Unidas (2012).

Los países del área CCEAG se encuentran entre los más urbanizados del mundo, con alrededor de un 80% de su población viviendo en ciudades y pueblos. La riqueza generada por el petróleo ha permitido a estos países emprender ambiciosos programas de desarrollo y mega-proyectos urbanos para crear nuevas ciudades que rivalizasen con las occidentales. La magnitud de las inversiones y la envergadura de las obras han atraído mano de obra de la región Oriente Medio-Asia occidental así como de Asia y África, con lo que esta zona se ha convertido en el principal destino de la mano de obra internacional que busca trabajo y salarios más altos. Los trabajadores expatriados, en su mayoría procedentes de Asia, suponen hoy en día casi el 40% de la población del área CCEAG. Yemen es una excepción en relación a sus vecinos urbanizados; aunque geopolíticamente forma parte de la península arábiga, su base agrícola tradicional y el legado de su civilización antigua lo asemejan a los países del Próximo Oriente.

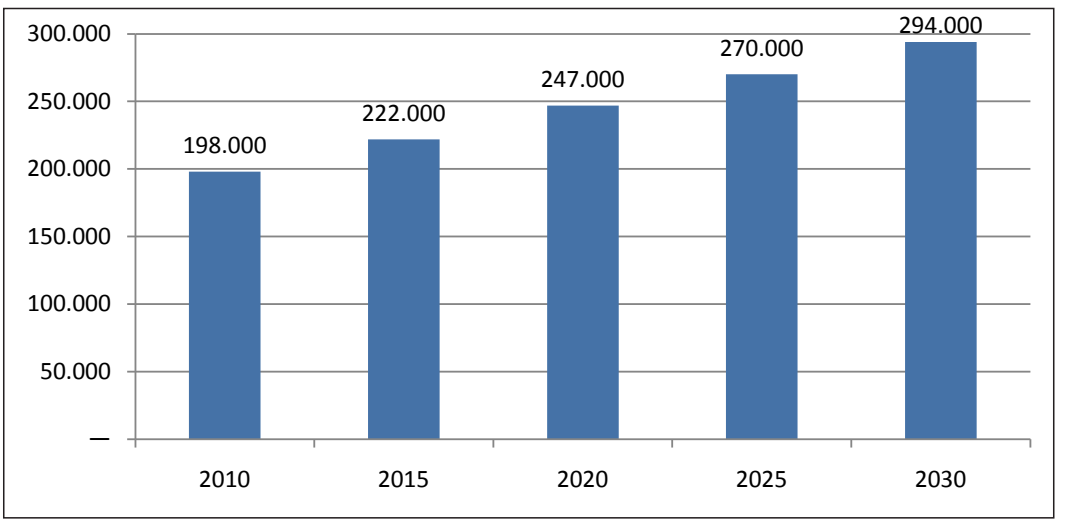
Mientras que los eventos de la Primavera Árabe acaecidos en 2011 en Egipto y Túnez captaron la atención internacional, muchos otros países de Oriente Medio-Asia Occidental están envueltos en guerras, violencia, malestar social y disturbios. Además, la recuperación de Irak después de tres décadas de devastadoras guerras se ha ralentizado por el continuo clima de malestar ciudadano y violencia y por las diferencias de crecimiento económico entre grandes ciudades, pueblos pequeños y áreas rurales. Afganistán es todavía una zona en guerra, la guerra en Siria amenaza la estabilidad del Líbano, la recuperación de Yemen se ve dificultada por los continuos conflictos étnicos y religiosos y por una estructura social tribal muy arraigada e Irán está tratando de superar el deterioro de la economía y una alta inflación debido a las sanciones internacionales.

La región Oriente Medio-Asia Occidental hoy: joven, móvil y urbana

El impacto de la demografía y de la migración urbano-rural en la urbanización y el gran número de personas que se incorporan anualmente al mercado de trabajo (fuerzas impulsoras de las recientes agitaciones y motores del cambio social en varios países de la región) ha generado fuertes presiones en los gobiernos de la región en lo que se refiere a la promoción del desarrollo económico urbano y a la mejora de la inclusión social. Mientras los gobiernos (viejos y nuevos) buscan soluciones políticas a estas presiones, estas fuerzas impulsoras del cambio seguirán influyendo en esta zona durante largo tiempo.

La tasa de crecimiento anual de la población urbana de Oriente Medio-Asia Occidental (2,6% en 2010) está por encima de la media mundial (que es de 1,97% en el mismo año) [ver gráfico 8.2][2]. La proyección de los índices de crecimiento entre 2011 y 2015 oscilan, en promedio anual, del 0,86% (Líbano) hasta el 4,78% (Yemen). Alrededor del 50% de la población está por debajo de los 25 años, y el 20% de la fuerza de trabajo tiene entre 15 y 25 años. La migración es considerada por toda la región como la mejor alternativa para buscar un mejor empleo y progresar socialmente. Las presiones económicas y la continua inestabilidad en los países no productores de petróleo han provocado masivas migraciones de minorías, alterando la composición étnica y religiosa de los países afectados por conflictos. Los patrones de migración son complejos y están vinculados a factores culturales y socio-económicos: las clases medias y altas migrantes de Siria y el Líbano tienden a buscar trabajo en Europa y en Canadá francófono, mientras los miembros de los grupos sociales con ingresos más bajos buscan empleo en los países del CCEAG.

Gráfico 8.2. **Proyección de la población urbana, 2010-2030 (en miles)**



Fuente: Naciones Unidas (2012).

La extensión irracional de la urbanización alrededor de las grandes ciudades se ha visto fomentada por las dinámicas del suelo y de los mercados inmobiliarios, favoreci-

[2] Naciones Unidas (2012).

das por proyectos públicos y privados de gran envergadura desarrollados por grupos de empresas dedicados a especular sobre el uso potencial del suelo, lo que ha generado un mosaico de comunidades cerradas y de urbanizaciones informales. Se han constituido regiones urbanas metropolitanas no estructuradas alrededor de los grandes centros urbanos en Siria (Damasco y Alepo), Líbano (Beirut y Trípoli), Jordania (Amman), Arabia Saudí (Yeda y Dammam), Turquía (Estambul), Irán (Teherán) e Irak (Bagdad), entre otros.

A pesar del progreso realizado en la accesibilidad a la vivienda, el 52,8% de la población urbana en Irak vive en asentamientos informales debido a la destrucción de edificios y de la infraestructura básica durante la guerra de 2003. Un fenómeno similar se observará en Siria cuando el conflicto haya terminado. Por el contrario, en Turquía la población en asentamientos informales se ha reducido al 13% (ver tabla 8.1)

Tabla 8.1. **Número de habitantes en asentamientos informales y proporción respecto al total de población urbana**

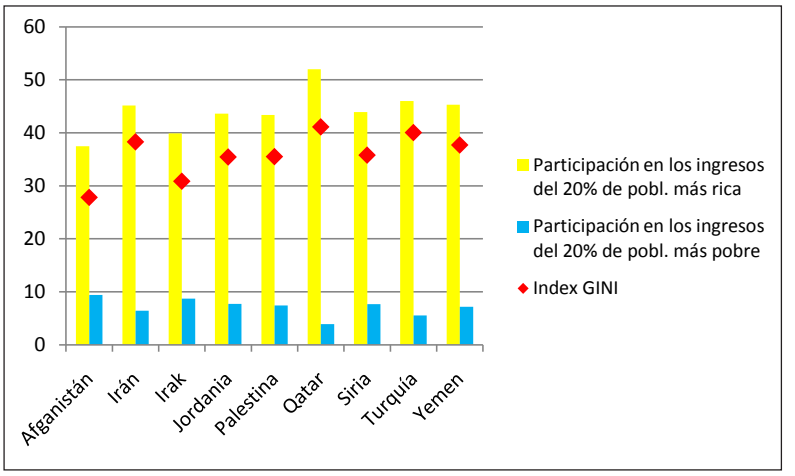
	2005		*2007*		*2009*	
	% de habitantes en asentamientos informales sobre el total de población urbana	*Número de habitantes de asentamientos informales en áreas urbanas*	*% de habitantes en asentamientos informales sobre el total de población urbana*	*Número de habitantes de asentamientos informales en áreas urbanas*	*% de habitantes en asentamientos informales sobre el total de población urbana*	*Número de habitantes de asentamientos informales en áreas urbanas*
Irak	52,8%	9.974.451	52,8%	10.360.858	52,8%	10.759.222
Jordania	15,8%	688.647	17,7%	823.956	19,6%	971.362
Líbano	53,1%	1.876.925	No disponible	No disponible	No disponible	No disponible
Arabia Saudí .	18,0%	3.441.673	No disponible	No disponible	No disponible	No disponible
Siria	10,5%	1.079.830	22,5%	2.516.211	No disponible	No disponible
Turquía	15,5%	7.422.300	14,1%	7.021.518	13,0%	6.727.613
Yemen	67,2%	4.088.020	76,8%	5.140.423	No disponible	No disponible

Fuente: Naciones Unidas - Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. *http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx.*

Los indicadores siguientes muestran la ampliación de las desigualdades en los ingresos en la región Oriente Medio-Asia Occidental desde 1980 (gráfico 8.3). Actualmente el 20% de la población más rica recibe entre el 35% y el 50% de los ingresos, mientras que el 20% de la población más pobre recibe menos del 10%. Esta desigualdad, no muy diferente de lo que se observa en otras partes del mundo, rompe las expectativas de los jóvenes y agrava la percepción que la injusticia, la corrupción y la exclusión social se generalizan – tres elementos claves que avivan el malestar social.

No toda la migración en la región Oriente Medio-Asia Occidental es económica o voluntaria. Desde la década de 1950 han tenido lugar cuatro guerras árabe-israelíes, la guerra de diez años entre Irán e Irak, las dos guerras del Golfo (en 1990 y 2003), las guerras civiles en el Líbano y Siria y el conflicto abierto con Cisjordania y Gaza. Estos conflictos han dado lugar a un masivo flujo de refugiados y personas desplazadas. En 2011, se calculaba que los refugiados representaban casi 7 de los 27 millones de migrantes internacionales de la región, es decir el 2,2% y el 8,6% de la población de la región, respectivamente.

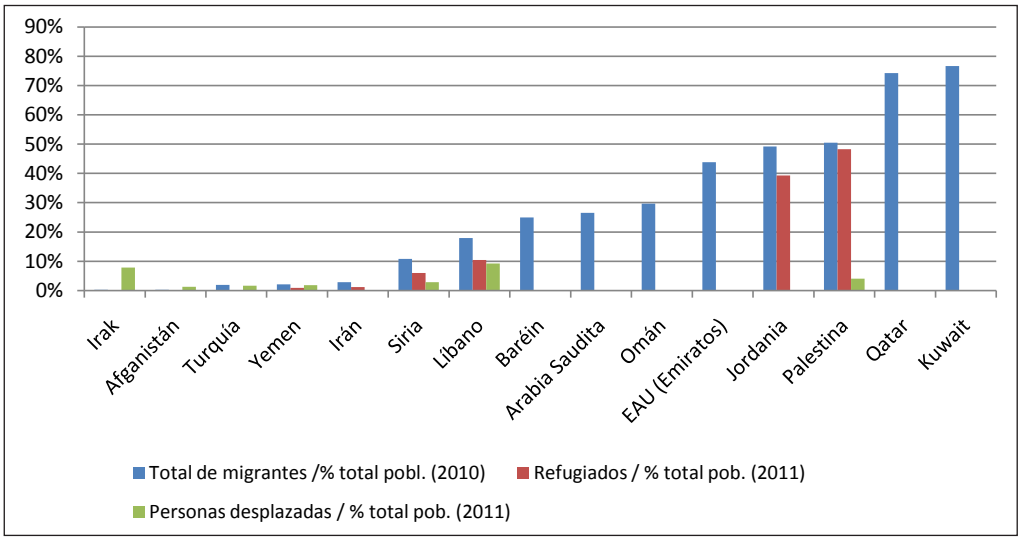
Gráfico 8.3. **Desigualdades en los ingresos en la región Oriente Medio-Asia Occidental**



Fuente: Banco Mundial, 2002-2011. *http://data.worldbank.org/indicator.*

Mientras las guerras y los conflictos consumen energía y recursos, el sector urbano sufre un déficit crónico de financiación. Los atrasos en infraestructuras e instalaciones públicas se han convertido en causa de seria preocupación en la mayoría de países (con excepción de los países CCEAG y de Turquía). El malestar social iniciado 2011 incidirá sobre el crecimiento económico; probablemente las inversiones seguirán postergándose hasta que la situación política se estabilice. Además, el deterioro económico en Europa afecta a la economía de Oriente Medio por la reducción de las exportaciones y de las oportunidades de migrar a Europa.

Gráfico 8.4. **Migrantes y refugiados respecto al total de población**



Fuente: Banco Mundial. *http://data.worldbank.org/indicator.*

8.2. MARCO INSTITUCIONAL

Descentralización y organización administrativa[3]

Desde la década de 1970 la gobernanza en Oriente Medio-Asia Occidental ha evolucionado lentamente –con reformas que van desde la desconcentración hasta la delegación y el traspaso de competencias, según los países y las instituciones afectadas. La falta de coordinación en las reformas legales y en los reglamentos ha dado lugar a desequilibrios en la distribución de competencias, responsabilidades y recursos entre los diferentes niveles de gobernanza. Al día de hoy, aún no está claro el grado de descentralización de las autoridades locales que persiguen los diferentes países de la región Oriente Medio-Asia Occidental. La mayoría de los gobiernos buscan cambios modestos para apaciguar a las inquietas poblaciones juveniles. Algunos desean mantener el grado de control en manos del gobierno central mientras introducen cambios menores en los marcos legales.

Un rasgo común de la gobernanza en Oriente Medio-Asia Occidental son los tres niveles de gobierno que proveen servicios a las áreas urbanas (gobernaciones, distritos y municipalidades) y los dos niveles (gobernación y aldeas) que hacen lo propio en las áreas rurales. La siguiente sección aborda el status de los diferentes niveles de gobierno, desde los ministerios de los gobiernos centrales hasta los consejos municipales[4].

Turquía se divide en 81 provincias, con consejos provinciales electos liderados por gobernadores designados. Existen tres niveles de autoridades locales –en función del tamaño de la población– con consejos y ejecutivos municipales electos:

- *Las municipalidades metropolitanas*, actualmente hay 30, se clasifican en dos categorías: de «primer grado» y «distritales».
- *Las municipalidades*, para centros de población urbana.
- *Los pueblos*, las unidades de gobierno más pequeñas, operan en áreas rurales y a menudo los servicios están en manos de las administraciones provinciales.

En las municipalidades metropolitanas, las municipalidades gestionan el agua potable, el saneamiento y el desagüe pluvial, los residuos sólidos y el transporte público.

Jordania está dividida en 12 gobernaciones. Sus gobernadores son designados por el Ministro del Interior[5]. Cada gobernación está dividida en distritos y sub-distritos. Los consejos municipales y sus ejecutivos son electos excepto en la municipalidad de Gran Amman, donde el alcalde y la mitad del consejo municipal son designados por el gobierno central[6]. Las municipalidades son independientes para la gestión de su presupuesto aunque trabajan con el Ministerio de Asuntos Municipales para la planificación de sus actividades, el mantenimiento de las calles, la recogida de residuos sólidos, expedición de permisos de construcción y para establecer las tasas locales e impuestos[7]. Las mujeres

---

[3] Información adicional sobre tendencias de la descentralización en los informes GOLD I y GOLD II, CGLU (2008); CGLU (2010).
[4] Para más detalles, vea Anexos 8.
[5] ACE Consultores Internacionales (2011), p. 33.
[6] Ibíd., p. 33.
[7] Ibíd., p. 69.

tienen garantizados el 20% de escaños en los consejos municipales[8], en comparación con los 15 escaños de 108 que ocupan en la Cámara de Representantes.

En el Líbano existen seis gobernaciones, divididas en veintiséis distritos, excepto en el caso de Beirut. Están supervisadas por el Ministerio del Interior y los gobernadores y ejecutivos municipales son designados por el Consejo de Ministros, mientras que los consejos municipales son electos y eligen a su vez a su presidente y vice-presidentes. En Beirut, el consejo municipal está encabezado por un gobernador. Las municipalidades libanesas tienen responsabilidades sobre obras públicas, incluyendo transporte, construcción de carreteras y canalización, agua, alcantarillado y proyectos de energía. Pueden formar uniones municipales para «consolidar sus capacidades» cuyos consejos ejecutivos están integrados por los líderes de los consejos municipales que forman parte de ellas[9].

La situación especial de Palestina y su historia explican su particular organización administrativa y sus peculiaridades geográficas. Gaza tiene un gobierno propio como sub-entidad del Estado palestino y Cisjordania o la Ribera Occidental está dividida en tres áreas: en el Área A, la Autoridad Nacional Palestina (ANP) está al cargo de la seguridad y de los asuntos civiles; en el Área B, la ANP controla los asuntos civiles mientras Israel controla la seguridad y en el Área C, Israel controla tanto la seguridad como los asuntos civiles. Esta configuración espacial ha generado una fuerte autonomía de la autoridad municipal, como en ningún otro país de la región. Las catorce gobernaciones están dirigidas por gobernadores designados por el Ministerio del Interior, los que son responsables de la policía y de los servicios públicos, incluyendo la salud, la educación y el transporte. A nivel local, existen consejos municipales y consejos de aldea. La Ley de 1997 sobre Gobiernos Locales estipula que estos consejos electos deben preparar planes urbanísticos, expedir permisos de construcción y proveer los servicios de agua y energía[10]. La Ley electoral de 2001 prevé una cuota de mujeres del 20%.

Arabia Saudí está dividida en trece regiones encabezadas por un «emir» nombrado por el Rey. Son gestionadas por consejos regionales compuestos por los jefes locales de los ministerios sectoriales y otras agencias gubernamentales y por diez ciudadanos designados y líderes cívicos locales. Por debajo de las regiones están las gobernaciones, los distritos y las municipalidades. También existen seis directorios para la provisión de agua y alcantarillado. Los alcaldes son nombrados por el rey y la mitad de los consejos municipales son designados por el gobierno central mientras que el resto son electos. La autonomía de las municipalidades está limitada a la expedición de permisos de construcción y licencias de comercio, la seguridad alimentaria y la salud pública, el mantenimiento de parques y espacios públicos, la gestión de los residuos sólidos y el alumbrado público[11]. Su capacidad para controlar la gestión del suelo es limitada. Las dos ciudades sagradas, La Meca y Medina, disponen de una autoridad especial al igual que Riad, la capital.

Siria está formada por catorce provincias encabezadas por gobernadores designados por el Ministerio del Interior. Las provincias contienen distritos, condados, ciudades y aldeas. Todas estas unidades de gobierno local disponen de consejos electos públicamente

---

8 Ibíd., p. 71.
9 Decreto ley núm. 118 (1977) texto modificado, «Acta Municipal».
10 Ibíd., p. 69.
11 UN Habitat (2012), p. 161.

que escogen sus propios ejecutivos de acuerdo con la Nueva Ley Nacional de la Administración Local. Antes del inicio del presente conflicto, Siria seguía siendo un país muy centralizado, aunque algunas iniciativas buscaban el fortalecimiento de la gobernanza local. Según la legislación, las autoridades locales son responsables de la planificación urbanística, de infraestructuras básicas, del desarrollo económico, la recogida de residuos sólidos y de la gestión de los sistemas de alcantarillado. Las mujeres pueden ocupar escaños en los consejos municipales, incluyendo la alcaldía. Desde 2011 ocupan 30 de los 250 escaños (12%) en la cámara baja del Parlamento[12].

Irán se divide en treinta provincias, cada una de ellas encabezada por un gobernador designado por el gobierno central. Las provincias están divididas en distritos, ciudades y aldeas. Los ciudadanos eligen los consejos municipal y de aldea; los consejos municipales, a su vez, eligen al alcalde. Las mujeres pueden optar a ser electas a nivel local.

Hay veinte gobernaciones en Yemen, encabezada cada una por un gobernador. Los gobernadores eran designados anteriormente por el presidente, pero desde 2008 son elegidos por el consejo electo de la gobernación. Existen 333 distritos en las gobernaciones, con consejos locales elegidos directamente. La ciudad de Sana tiene su régimen propio de administración. El artículo 146 de la Ley de la Autoridad Local de 2008 especifica que las autoridades locales pueden proponer planes, presupuestos y programas de inversión, así como supervisar y dar seguimiento a todas las instituciones locales[13]. Las mujeres pueden ocupar escaños en las dos cámaras del parlamento.

Irak cuenta con un complejo sistema federal de gobernanza que todavía no está plenamente implementado ya que las ambigüedades en los textos legales aún no han sido clarificadas por las normas jurídicas. Está dividido en dieciocho gobernaciones, con tres de ellas –Arbil, Sulaimaniyah, and Dohuk– reconocidas por el artículo 117 de la Constitución como el Gobierno Regional de Kurdistán (GRK), una autoridad semi-autónoma con su propia constitución, parlamento y ministerios. La Ley 21 de 2008 se aplica a todas las gobernaciones fuera del GRK y estipula los procedimientos para la elección de los consejos electos de la gobernación, distrito y sub-distrito. Los consejos municipales también son elegidos y, a su vez, eligen a sus propios ejecutivos[14]. Aunque fue esbozada para descentralizar la provisión de servicios básicos, la Ley 21 no ha sido aun plenamente implementada y los roles de las municipalidades siguen siendo ambiguos ya que la gestión de servicios básicos como el agua, la electricidad y los servicios sanitarios sigue siendo asumida por las oficinas desconcentradas de los ministerios centrales. El veinticinco por ciento de los escaños parlamentarios están reservados para mujeres; no existen cuotas para las elecciones en las gobernaciones o los consejos locales.

Responsabilidades centrales/locales y el papel de los servicios públicos

En relación al **agua**, los gobiernos centrales de la región Oriente Medio-Asia Occidental asumen exclusivamente la responsabilidad de planificar y gestionar los escasos recursos hídricos con vistas a equilibrar las necesidades. Debido a su tamaño y coste, los

[12] UNICEF (2011).
[13] Human Rights Information and Training Center (2008), pp. 18-19.
[14] RTI Internacional (2011).

grandes proyectos de agua son llevados a cabo por agencias centrales y las responsabilidades de los servicios locales están limitadas al funcionamiento y mantenimiento de la infraestructura local (ver tabla 8.2). La coordinación institucional entre gobiernos centrales, municipalidades y agencias de servicios públicos es muy variable según las regiones; pero puede resultar en que los asentamientos más densamente poblados permanecen sin servicios mientras que en los alrededores urbanizaciones parcialmente desarrolladas son provistas de servicios. El previsible impacto del cambio climático obliga además a mejorar la racionalización del uso del agua y la conservación de los recursos hídricos.

Tabla 8.2. **Responsabilidades en el suministro primario del servicio de agua en los países seleccionados**

	Irán	*Jordania*	*Líbano*	*Palestina*	*Siria*	*Turquía*	*Yemen*
Servicio público central de agua		X	X	X	X		
Autoridad Provincial	X	X				X	X
Gobierno local/ Servicio público local de agua .	X			X		X	X

Fuente: Instituto para el Desarrollo Urbano Internacional, *http://www.iid.org/.*

El sector de las **aguas residuales** también está centralizado y, en la mayoría de países, es el mismo ministerio del gobierno central el que desarrolla los planes, formula políticas y supervisa el rendimiento tanto del agua como de las aguas residuales. Por el contrario, la **gestión de los residuos sólidos** está descentralizada en toda la región –la responsabilidad de la recogida y eliminación es municipal y provincial – y el papel de los ministerios centrales se limita a la supervisión, a la financiación de nuevas instalaciones y a la definición de las normas ambientales y de salud para el manejo y mantenimiento de los residuos sólidos (tabla 8.3).

Tabla 8.3. **Provisión de servicios de recogida (C) y eliminación (D) de residuos sólidos**

	Jordania		*Líbano*		*Palestina*		*Siria*		*Turquía*		*Yemen*	
Gobierno central												
Autoridad pública especial		D	C	D	C	D						
Municipalidad	C	D*	C	D	C	D	C	D	C	D	C	D
Compañía privada		D	C	D	C							

* *En* Jordania solo la Municipalidad del Gran Ammán tiene su propio vertedero.

Fuente: Instituto para el Desarrollo Urbano Internacional http://www.iid.org/

El **transporte** es una responsabilidad compartida entre las municipalidades y el gobierno central. Las carreteras nacionales y regionales son responsabilidad de los gobiernos centrales y provinciales mientras que el mantenimiento y ampliación de las carreteras locales lo son de las municipalidades. La regulación del transporte público urbano –formado principalmente por autobuses y minibuses del sector privado– es responsabilidad de la municipalidad o de los gobiernos intermedios. Pero la centralización de las políticas del transporte deja pocas opciones a la participación municipal en la toma de

decisiones, quizás con excepción de las capitales, para implementar nuevos sistemas que permitan reducir el uso de energía y de emisión de gases a efecto invernadero.

El Ministerio jordano de Agua e Irrigación supervisa los servicios, formula políticas, elabora planes y establece prioridades de inversión[15]. La Autoridad del Valle del Jordán gestiona todos los recursos hídricos entre el río Yarmouk y el Mar Muerto, mientras que la Autoridad del Agua trabaja con las municipalidades para proveer agua potable y saneamiento a los catorce centros urbanos más grandes. Ambas autoridades están supervisadas por el Ministerio de Agua y Riego. El Ministerio de Medio Ambiente es responsable de establecer normas, de planificar y ubicar los vertederos[16], mientras que las municipalidades (o las compañías públicas o privadas contratadas) recogen los residuos municipales. Hay veintiún vertederos en el país, compartidos entre varias municipalidades, operados por un Consejo de Servicios Comunes, supervisado por las municipalidades y por el Ministerio de Medio Ambiente. La Municipalidad del Gran Ammán gestiona el vertedero más grande de Jordania. El Ministerio de Transporte prepara las políticas generales de transporte y supervisa su implementación. La Comisión Reguladora del Transporte Terrestre es una entidad independiente del Ministerio, tanto administrativa como económicamente; es responsable de la planificación de la red de transporte terrestre incluyendo rutas e instalaciones[17].

El Ministerio de Energía de Irán coordina las políticas sobre el agua. El Ministerio de Salud y Educación Sanitaria establece las normas de calidad del agua. Los servicios de agua potable y de saneamiento son suministrados por quince compañías regionales. Cada provincia tiene adscritas dos de estas compañías, una para las áreas urbanas y otra para las áreas rurales. El Ministerio de Transporte y Vivienda supervisa las carreteras, los ferrocarriles, las vías aéreas y marítimas mientras que las municipalidades se encargan de las calles, plazas y zonas peatonales[18]. Desde 2006, las municipalidades han sido responsables del transporte de pasajeros y de la gestión del tráfico y mercancías en las ciudades y suburbios, incluyendo la supervisión de los operadores privados.

El Ministerio iraquí de Recursos Hídricos gestiona el sector del agua, controla la infraestructura troncal y es responsable de la rehabilitación y mejora de los daños acaecidos durante la invasión estadounidense de 2003[19]. Las oficinas locales del Ministerio de Municipalidades y Obras Públicas provee servicios de agua potable y residuales a 252 municipalidades en todas las regiones, excepto en aquellas del Gobierno Regional de Kurdistán[20]. La provisión de servicios de gestión de residuos sólidos también está supervisada por el Ministerio[21]. Las municipalidades proveen el servicio dentro de sus límites jurisdiccionales y el Ministerio es responsable en las áreas y pueblos que quedan fuera de los límites municipales. La ausencia de un marco regulador genera una gran irregularidad en el trabajo de las municipalidades. Como resultado de la destrucción de la in-

---

15 International Resources Group (2010), pp. 8-9.

16 Momani (2010), pp. 338-343.

17 Comisión Reguladora del Transporte Terrestre, *http://images.jordan.gov.jo/wps/wcm/connect/gov/eGov/Government+Ministries+_+Entities/Public+Transport+Regulatory+Commission/General+Information/*.

18 Ley de Municipalidades, 1955.

19 Ministry of Municipalities and Public Works, *http://www.mmpw.gov.iq/PageViewer.aspx?id=56*.

20 Ministry of Planning, Kurdistán (2012).

21 Ley Municipal 165 de 1964, Modificada.

fraestructura durante las guerras se ha desarrollado un sector informal para la recogida y eliminación de residuos que no aplica las precauciones ambientales adecuadas. En 2007, se aprobó el Plan Nacional de Gestión de Residuos Sólidos para descentralizar la gestión pero no existe información sobre el grado de implementación de este plan. Las autopistas, carreteras y puentes que quedan fuera de las municipalidades son responsabilidad del Ministerio de Construcción y Vivienda mientras que la planificación y gestión de las redes de transporte son responsabilidad del Ministerio de Transporte. Existen trece empresas estatales que gestionan el transporte nacional e internacional[22].

El Ministerio turco de Medio Ambiente y Planificación Urbana establece las políticas sobre la gestión de los recursos hídricos; la Dirección General de Obras Hidráulicas del Estado está a cargo del desarrollo de los recursos hídricos en coordinación con otros ministerios como el Ministerio de Silvicultura y Agua. El Ministerio de Salud define las normas para el agua potable. La Ley núm. 5393 asigna a las municipalidades o a las áreas metropolitanas la responsabilidad de proveer «agua potable dentro de su territorio». Los municipios de una área metropolitana deben crear un servicio unificando para mayor eficiencia. Las plantas de tratamiento de las aguas residuales son cofinanciadas por el gobierno central, pero las municipalidades asumen su funcionamiento y mantenimiento. En las áreas rurales, las administraciones provinciales son responsables de la eliminación de las aguas residuales.

Los principios y criterios que rigen la gestión de los residuos sólidos en Turquía buscan alinearse con las normas de la Unión Europea adoptadas en el Plan Nacional de Gestión de Residuos 2009-2013[23]. La formulación de políticas es responsabilidad del Ministerio de Medio Ambiente y Planificación Urbana, que también asume –junto al Ministerio de Asuntos Internos– la supervisión de las actividades municipales. En el marco de las Leyes de 2004 y 2005, las municipalidades son responsables de la recogida y eliminación de residuos sólidos[24] incluyendo centros de transferencia y vertederos. Las municipalidades están facultadas para contratar esas responsabilidades al sector privado.

El Acta Municipal asigna a las municipalidades la responsabilidad del transporte público dentro de las áreas designadas, incluyendo la concesión de licencias a compañías privadas. Las capacidades de las municipalidades metropolitanas van más allá ya que incluyen el mantenimiento de las principales carreteras y el funcionamiento del transporte público dentro de los límites metropolitanos.

El Ministerio de Agua y Energía del Líbano define las políticas y controla los proyectos de agua y de gestión de residuos financiados por el gobierno, mientras que el Consejo para el Desarrollo y la Reconciliación está al cargo de proyectos que están financiados fundamentalmente por donantes externos[25]. El Acta Municipal atribuye a las municipalidades la competencia de la provisión de servicios de agua, incluyendo la participación en la selección e implementación de proyectos. No obstante, los principales proveedores de agua potable son las cuatro Autoridades Regionales del Agua a nivel provincial, las que subcontratan para asegurar el funcionamiento y el mantenimiento[26].

---

22 Republic of Iraq National Investment Commission, *http://www.investpromo.gov.iq/index.php?id=71*.
23 Bakas y Milios (2013).
24 Bakas y Milios (2013), p. 5.
25 Akkaya *et al.* (2009), pp. 7-8.
26 Ibíd.

Las municipalidades y federaciones municipales son responsables de la recogida, tratamiento y eliminación de residuos sólidos, incluyendo la construcción de vertederos[27]. El Departamento de Control de la Polución Ambiental Urbana del Ministerio de Medio Ambiente está a cargo de la formulación de normas ambientales y de la supervisión de los residuos sólidos. Desde 1997 la gestión de residuos sólidos de Beirut está externalizada a una compañía privada.

El transporte público es responsabilidad del Ministerio de Obras Públicas y la Dirección de Transportes, tanto para la planificación del transporte urbano, como del ferrocarril y del transporte marítimo. La Dirección General de Planificación Urbana (DGPU) prepara y repasa todos los planes maestros urbanos, excepto en los casos de Beirut y Trípoli. Desde 2009, los consejos municipales tienen la responsabilidad de la construcción y mejora de la calidad de las carreteras y de regular todas las formas públicas de transporte, incluyendo la fijación de tarifas.

En Palestina, la Comisión Nacional del Agua –organismo formado por 12 miembros y presidido por el presidente y que incluye organizaciones no gubernamentales– formula las políticas hídricas; la Autoridad Palestina del Agua es responsable de la planificación de los recursos hídricos conjuntamente con proveedores públicos y privados. Los servicios públicos locales de agua también recogen y tratan las aguas residuales. Los departamentos municipales de agua de Gaza están siendo fusionados en un único Servicio Público de Agua de los Municipios Costeros. Las municipalidades y consejos de aldea recogen y eliminan los residuos sólidos y pueden agruparse en consejos o mancomunidades para proveer servicios en grandes áreas; el Ministerio de Gobierno Local supervisa su rendimiento. El Ministerio de Planificación y Desarrollo es responsable de ubicar los vertederos. Como resultado de la escasez de recursos técnicos y financieros locales, la Estrategia Nacional Palestina para la Gestión de Residuos Sólidos busca incrementar la participación privada en el sector. El Ministerio de Transporte regula el transporte público y privado y supervisa la concesión de licencias y registro de vehículos[28]. Su Alto Consejo de Tránsito es responsable del desarrollo de políticas, la coordinación de la implementación de planes de tránsito entre las respectivas entidades del gobierno así como de la creación de comisiones sobre tránsito local.

La provisión de agua potable en Yemen ha sido objeto de un proceso de descentralización desde finales de la década de 1990 gracias al apoyo del Banco Mundial y de la GTZ[29]. Las responsabilidades de la Autoridad Nacional del Agua están siendo transferidas de forma creciente a las autoridades locales autónomas que planifican inversiones y pueden establecer tarifas acordes a las realidades locales; algunas también proveen recogida y tratamiento de aguas residuales. La Autoridad de Protección Medioambiental establece y hace cumplir los estándares mientras que el Ministerio de Agua y Medio Ambiente –creado en 2003 como parte de los esfuerzos por racionalizar la gestión de los escasos recursos hídricos– supervisa los servicios públicos locales y provee apoyo financiero. La Agencia Central de Agua Nacional y Saneamiento aún provee agua a pueblos pequeños donde no existen servicios locales de agua. Como parte del proceso de descentralización, los servi-

---

[27] Decreto legislativo 118 (1977).

[28] Ley de Tráfico núm. 5 de 2000.

[29] La GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) fue una de las instituciones que constituyeron el programa bilateral de socorro del gobierno alemán –centrado en la asistencia técnica. En 2011 se convirtió en parte del GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit).

cios de gestión de residuos sólidos fueron transferidos del Ministerio de Obras Públicas y Carreteras a las autoridades locales. Las políticas y planes sectoriales son definidos por la Dirección General del Ministerio de Administración Local para el Manejo de Residuos Sólidos y las normas de control de contaminación están establecidas por la Autoridad de Protección Medioambiental.

En Siria las autoridades locales son responsables de la recogida de residuos sólidos y de la explotación de los vertederos, responsabilidades que a menudo son contratadas al sector privado. El Ministerio de Administración Local establece políticas de gestión de residuos sólidos y elabora la legislación que regula el sector y su Comisión General de Asuntos Ambientales supervisa los estándares medioambientales. Se han creado Direcciones de Gestión de Residuos Sólidos en cada ciudad (excepto en Damasco) para coordinar las inversiones públicas y supervisar el rendimiento municipal en el sector; aunque en principio bajo la autoridad del gobernador regional, sus decisiones tienen que ser aprobadas por el Ministerio. Hasta 2012, el agua y el alcantarillado fueron proporcionados a nivel de la gobernación por agencias bajo el Ministerio de Irrigación; la Ley 44 de 2012 transfirió estas agencias a un ministerio de nueva creación: el Ministerio de Recursos Hídricos. Como parte de los esfuerzos para promover la desconcentración y descentralización, el proyecto de Ley sobre Administración Local traspasó la responsabilidad sobre el transporte público a los consejos de las gobernaciones[30]. La agitación social actual hace que sea difícil determinar en qué medida las gobernaciones son capaces de asumir esas funciones.

El Ministerio saudí de Agua y Electricidad prepara el plan nacional de agua, regula el sector hídrico y aprueba los proyectos de perforación y de construcción de presas. El Ministerio de Transporte ejecuta y da seguimiento a todos los asuntos relacionados con el transporte, incluyendo el establecimiento de tarifas y la coordinación del transporte no aéreo con los planes nacionales de desarrollo económico. Los gobiernos locales organizan el transporte público urbano con la supervisión de la comisión nacional formada por instituciones del gobierno central y representantes municipales. El transporte público puede ser contratado a entidades privadas por períodos de quince años renovables; los propietarios de dichas entidades privadas tienen que ser, en su mayoría, saudíes. La «Compañía Saudí para Transportes de Grupo» proporciona transporte en las diez ciudades más grandes y existen también varias compañías privadas de transporte urbano.

Desde el año 2000 se fomenta la colaboración con el sector privado para el funcionamiento y mantenimiento de las plantas de depuración de aguas. En Jordania el gobierno cuenta con el sector privado para tratar las aguas residuales: el mejor ejemplo es la planta de tratamiento de aguas residuales de As-Samra que abastece aproximadamente al 45% de la población. La planta, con capacidad de 530.000 m^3/ día, fue construida en el año 2000 en virtud de un contrato BOT (construcción, explotación y transferencia) de 25 años de duración con empresas francesas y estadounidenses; el 46% de la financiación provino de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). En Arabia Saudí, desde 2008, las compañías extranjeras han ganado contratos de funcionamiento y mantenimiento para obras de agua potable y aguas residuales en Riyadh, La Meca, Taif y Jubail. En Yemen, la Estrategia Nacional para el Sector del Agua y el Programa de Inversiones se propone implicar también al sector privado en proyectos de saneamiento urbano.

---

[30] Proyecto de Ley Administración Local, Junio 2008 Proyecto de Modernización de la Administración Municipal (MED/2004/6264: Europe Aid/119822/SV/SY).

8.3. ACCESO Y CALIDAD DE LOS SERVICIOS BÁSICOS

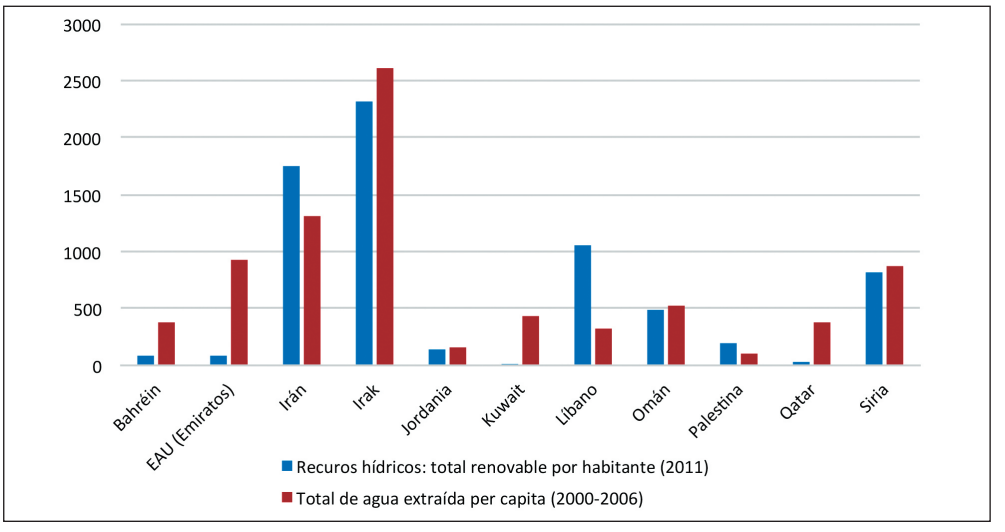
La disminución del suministro de agua

A pesar del abastecimiento limitado, todos los países de Oriente Medio y Asia Occidental han alcanzado la meta de los ODM 2015 de reducir a la mitad la población que no tiene «acceso mejorado al agua». Los índices de conexión de los hogares al servicio público de agua son muy variables en la región, con mayor acceso en ciudades que en áreas rurales. Aunque el 80% de los hogares en el Líbano están conectados al servicio público, solo el 62% de los hogares correspondiente al quintil de los ingresos más bajos lo están – en comparación con el 82% de hogares correspondientes al quintil de los ingresos más altos. En Irak, el índice de conexión es del 85,4% en las áreas urbanas y del 62,8 en las zonas rurales. En Yeda sólo el 25% de los hogares tienen conexión directa al agua, a pesar de que la red de distribución de agua corriente cubre el 90% del área de la ciudad. En Sana el 59% de la casas disponen de conexiones públicas[31].

En 2010 todos los países excepto Yemen tenían índices de acceso por encima del 90%; el bajo índice nacional de Yemen (55%) refleja un patrón de asentamientos dispersos y aldeas remotas. No obstante, la demanda está agotando los acuíferos más rápido que su capacidad natural de recargarse. El principal acuífero de Sana desciende de seis a ocho metros cada año y la previsión es que esté agotado dentro de 10-15 años[32]. Se estima que los acuíferos iraníes han disminuido de medio metro cada año durante los últimos 15 años. El gráfico 8.5 destaca el alcance de la escasez de agua en la mayoría de los países y también cómo las extracciones de agua están cerca de sobrepasar los recursos de agua renovable (o los han sobrepasado).

Gráfico 8.5. **Consumo de agua en la región Oriente Medio y Asia Occidental**

Agua disponible per capita (m^3/año)



Clasificación de la escasez: «Escasez hídrica»: <1.000 m^3/año.
Absoluta escasez»: <500 m^3/año.

Fuente: FAO Aquastat, *http://www.fao.org/nr/aquastat.*

[31] ONU Habitat (2012), p. 201.
[32] ONU Habitat (2012), p. 199.

Dada la disminución de agua y su creciente demanda en Oriente Medio-Asia Occidental, se recurre crecientemente al agua de mar desalinizada. Arabia Saudí lidera la producción mundial de agua desalinizada, con 27 plantas de desalinización de su Corporación Nacional para la Conversión de Agua Salada, que producen 3 millones cúbicos de agua por día y proporcionan más del 70% del agua potable del país; en 2010 Irak tenía 160 plantas desalinizadoras de ósmosis inversa. Palestina está intentando obtener financiación para construir una planta desalinizadora para aliviar la presión en el problemático acuífero costero de Gaza. En 2012, Irán anunció un proyecto de planta desalinizadora en el Mar Caspio valorado en un millón de dólares para abastecer la ciudad de Semnan, situada a unos 150 km. La Estrategia Hídrica 2008-2022 de Jordania tiene el objetivo de aumentar la cantidad de agua desalinizada en el suministro de agua potable de 10 millones de metros cúbicos (o el 1% del suministro total) a 500 (o el 31% del suministro) en 2022.

Otra fuente de agua utilizable son las aguas residuales tratadas, que pueden ser utilizadas para el riego o para uso doméstico. Las tasas de reutilización en los países de Oriente Medio-Asia Occidental van desde menos del 50% de aguas residuales tratadas en Líbano hasta el 80% en Jordania o el 100% en Siria. La Empresa de Servicio Público de Agua del Litoral de Gaza planifica extender el uso de aguas residuales tratadas a la agricultura; hoy en día el 78% de las aguas residuales son liberadas en el mar.

Como la demanda sobrepasa el suministro, muchas ciudades de la región se ven obligadas a racionar el suministro, pero para cubrir la demanda se recurre al sector privado o a la utilización directa de las fuentes hídricas. En la Municipalidad del Gran Ammán el suministro ha sido limitado a uno o dos días a la semana desde 1987 y la presión es a menudo baja. Debido a la falta de electricidad y el turbulento clima político, en 2011 los residentes de Adén recibieron agua sólo durante 15 horas al día; los habitantes de Sana tuvieron agua sólo 48 horas al mes; los habitantes de Taiz solamente durante 40-50 días en todo el año. En el Líbano, todos los sectores de la población reciben un suministro irregular de agua por lo que las fuentes privadas movilizan el 75% del gasto de las familias en agua; Beirut recibe agua a razón de una media de 3 horas al día en verano y de 13 horas al día en invierno. En Arabia Saudí 4.060 aldeas y caseríos son abastecidos con tanques de agua.[33] En Irak el servicio público de agua suministra tan solo al 9% de los pobres y el 13% de los no pobres de una manera constante y regular y la mayoría de los hogares complementan su suministro con fuentes secundarias.[34] En Gaza los servicios hídricos tienen que importar agua y el gasto extra se añade a las penurias soportadas por la población.

Las fugas y las conexiones ilegales son numerosas en toda la región Oriente Medio – Asia Occidental, y representan el 40% del consumo en Líbano, Gaza y Yemen. La pérdida de agua no contabilizada también llega al 40% en Jordania y al 43% en Turquía. En Europa y Estados Unidos el consumo no facturado oscila entre el 7% al 20%

Saneamiento

A partir de 2010, Irán, Líbano y Arabia Saudí han prácticamente alcanzado el 100% del índice nacional y urbano de acceso al «saneamiento mejorado»; en Yemen solamente

[33] ONU Habitat (2012), p. 164.
[34] Permanent Technical Committee for Poverty Reduction Policies (PTCPRP) (2011).

el 23% de la población urbana tiene acceso al «saneamiento mejorado», quedando lejos del objetivo del 33% estipulado en los ODM. Las conexiones a las redes de alcantarillado son significativamente más bajas que el acceso al «saneamiento mejorado», como ocurre en la mayor parte de países de ingresos bajos y medio-bajos. Incluso en áreas atendidas, las aguas residuales pueden no ser tratadas debido a fallos en la red o en las plantas de tratamiento. A pesar de la existencia de normas de calidad de los vertidos en la mayoría de países, la insuficiencia de plantas de tratamiento de aguas residuales y las conexiones limitadas implican que las aguas negras son eliminadas sin ningún tratamiento y sin alcanzar los estándares nacionales.

Gaza tiene una cobertura de servicio sanitario del 71% con un porcentaje del 75-80% de vertidos tratados. En Irán, solo el 45% de la población accedía al servicio en 2010, pero solo un 75% de los vertidos eran tratados. En Yemen, casi un 40% de los residentes de Sana están conectados a sistemas de alcantarillado mientras que el resto depende de fosas y tanques sépticos. En Jordania se estima que en 2008 el 62% de la población estaba abastecida por sistema de alcantarillado. En el Líbano las redes de alcantarillado urbano están envejeciendo y han sido dañadas por años de conflictos. La mayoría de vertidos están siendo eliminados como aguas no tratadas. En Irak se estima que el 80% de las aguas residuales no son tratadas debido a la falta de substancias químicas y a las interrupciones energéticas. En Arabia Saudí el 43% de los habitantes urbanos tienen acceso a alcantarillado pero solo el 25% de aguas residuales es tratado. A nivel nacional solo el 8% de las aguas residuales son tratadas (ver tabla 8.4)

Tabla 8.4. **Indicadores de saneamiento según los Objetivos de Desarrollo del Milenio**

Proporción total de población con acceso al «saneamiento mejorado» (%)					*Proporción de población urbana con acceso al «saneamiento mejorado» (%)*			
País	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*País*	*2008*	*2009*	*2010*
Irán	100	100	100		Irán	100	100	100
Irak	73	73	73		Irak	76	76	76
Jordania	98	98	98		Jordania	98	98	98
Líbano	98 (2005)				Líbano	100	100	100
Arabia Saudí					Arabia Saudí	100	100	100
Siria	94	94	95		Siria	96	96	96
Turquía	90	90	90		Turquía	97	97	97
Palestina	98	98	98	98,8	Palestina			
Yemen	32	23	23	23	Yemen			

Fuente: Organización de la Salud Mundial, Observatorio Internacional de la Salud del Mediterráneo Oriental, *http://www.who.int/gho/en/*.

Gestión de residuos sólidos

A pesar de que los índices de cobertura de la recogida de residuos sólidos en Oriente Medio-Asia Occidental son en general altos, existen diferencias significativas entre las zonas urbanas y las rurales en cuanto a la calidad y a la regularidad de los servicios de

recogida –excepto en Turquía, donde los servicios municipales de gestión de residuos cubren el 83% de la población total y el 99% de la población urbana (ver tabla 8.5). En Palestina y Jordania la recogida municipal de residuos sólidos cubre actualmente el 90% de la población, a pesar de que la cobertura y calidad del servicio varía. En Irak el 96,7% de las municipalidades cuentan con equipos para recoger y eliminar residuos pero todavía falta la capacidad para proveer cobertura total. En Yemen solamente el 38% de los residuos municipales son recogidos y ninguno de los pocos vertederos que existen es gestionado adecuadamente; las áreas de vertidos a cielo abierto prevalecen en la mayoría de ciudades, incluyendo Sana.

La insuficiente financiación de los servicios municipales de gestión de residuos contribuye a los problemas de gestión que se traduce en un aumento de residuos en las calles, espacios públicos y cuerpos de agua. En algunas áreas los vertederos están sobresaturados o no existen, obligando a las municipalidades a recurrir a vertidos a cielo abierto. Allí donde se están implementando vertederos sanitarios, los problemas financieros dificultan el mantenimiento. Cabe señalar que en todos los países de la región existe un importante sector informal, pero su papel en la recogida y eliminación de residuos es incuantificable. En ausencia de estaciones de clasificación de residuos, las personas que recogen deshechos operan en los vertederos exponiéndose a riesgos para su salud.

Tabla 8.5. **Índice municipal (urbano-rural) de recogida de residuos sólidos**

País	*Índice urbano de recogida (% sobre el total de población urbana)*	*Índice rural de recogida (% sobre el total de población rural)*
Irak	91,3	7,5
Jordania . . .	90	70
Líbano	100	99
Palestina . . .	100	80
Siria	90-100	60-90
Yemen	70	5

Fuentes: SWEEP-NET, *http://www.sweep-net.org/?q=content/country-profiles.*

Transporte Urbano

Con la excepción de Turquía, la construcción de carreteras urbanas ha ido por detrás del crecimiento de la población urbana en toda la región, lo que plantea serios problemas de transporte hacia los mayores centros de empleo (tabla 8.6). En Irak se han construido pocas carreteras desde la década de 1980, cuando se desarrolló el sistema. En 2007 alrededor del 60% de la población vivía en zonas con carreteras sin pavimentar. La red de carreteras en el Líbano está compuesta de 22.000 km de carreteras, de las que solamente 6.380 km están pavimentados.

La congestión en muchas ciudades ha alcanzado niveles críticos, incrementando la duración de los trayectos, los costes de transporte y la contaminación sonora y del aire. La congestión en el área del gran Beirut y otras grandes ciudades y pueblos libaneses tiene un coste anual estimado en 2 mil millones de USD. A pesar de que las mejoras en las ca-

rreteras en Turquía permitió ahorrar 1 millón de litros de combustible y 171 millones de horas de viaje entre 2001 y 2011, una fuente de negocios afirmó en 2008 que entre el 38% y el 51% de las empresas consideraban el transporte un obstáculo para hacer negocios[35]. La municipalidad de Yedda estima que los problemas de congestión en las carreteras generan 266 toneladas métricas de emisiones de dióxido de carbono al año[36]. Teherán es una de las pocas ciudades del mundo que ha implementado una tasa por congestión (ver cuadro 8.1) y que ha desarrollado un premio para los autobuses de tránsito rápido (BRT) y un sistema de metro que aligere los atascos.

Tabla 8.6. **Selección de indicadores nacionales de transporte**

País	*Vehículos motor (por 1.000 hab.)*	*Año*	*Coches particulares (por 1.000 hab.)*	*Año*	*Vehículos (por km de carreteras)*	*Año*	*Carreteras pavimentadas (% del total de carreteras)*	*Año*	*Consumo de combustible en carretera per cápita (kg de combustible)*	*Año*
Bahréin	**537**	**2009**	**451,4**	**2009**	**104**	**2009**	**82,1**	**2010**	**539,7**	**2010**
Irán	128	2008	113	2008	51	2008	80,6	2010	234,2	2010
Irak			27	2006	55	2006			163,3	2010
Jordania	165	2010	122,7	2010	140,5	2010	100	2010	176,3	2010
Kuwait	**527,6**	**2010**	**439,5**	**2010**	**218.5**	**2010**	**85**	**2004**	**920,8**	**2010**
Líbano									377,3	2010
Omán	**215**	**2007**			**12**	**2007**	**46**	**2009**	**671,4**	**2010**
Qatar	**532**	**2007**							**634**	**2010**
Arabia Saudí			**139**	**2005**	**20**	**2006**	**21,5**	**2005**	**646,4**	**2010**
Siria	73,5	2010	36,3	2010	21,5	2010	90,3	2010	88,1	2010
Turquía	154,9	2010	103,7	2010	30,7	2010	89,4	2010	27,9	2010
UEA	**313**	**2007**	**293**	**2007**	**271**	**2004**	**100**	**2010**	**530,4**	**2010**
Palestina	42,3	2010	32,8	2010	35,3	2010				
Yemen	23	2004	16	2004			8,7	2005	68,7	2010

Los países de CCEAG aparecen en negrita.

Fuente: Indicadores del Banco Mundial, *http://data.worldbank.org/indicator.*

Los medios de transporte de masas en la mayoría de países de Oriente Medio – Asia Occidental consisten en minibuses privados y taxis y solamente las grandes áreas metropolitanas disponen de autobuses o transporte público ferroviario ligero. Algunas ciudades operan o planean desarrollar metros, tráfico ferroviario ligero, autobús urbano y autobuses de tránsito rápido (BRT) pero, a pesar de los subsidios a empresas de transporte público en los últimos tiempos, el suministro sigue siendo inadecuado. En Amman el 16% de los pasajeros utiliza autobuses públicos, el 20% utiliza taxis y el 64% coches privados; la red de transporte público tiene buena cobertura pero poca integración entre los diferentes modos de transporte y no cumple los horarios establecidos. En Beirut las dos compañías de transporte que operan con autobuses y minibuses representan el 90% de autobuses y minibuses del país.

[35] Ministry of Development, Republic of Turkey (2012).
[36] ONU Habitat (2012), p. 151.

En Sana los medios de transporte de masas están, en su mayoría, limitados a minibuses viejos y taxis que no coordinan entre sí las rutas. La falta de un transporte público adecuado en Palestina es particularmente preocupante ya que se estima que la separación territorial y el control de carreteras secundarias y los puestos fronterizos derivados de la ocupación israelí hacen que los costes de tiempo y dinero se multipliquen por dos. En Cisjordania, los autobuses entre ciudades solamente tienen origen en Nablus y Hebrón y han cesado los servicios de autobús en Gaza.

Cuadro 8.1. Tasas por congestión en Teherán, Irán

Desde finales de la década de 1970, aligerar los retrasos de tráfico, los altos índices de accidente y la polución del aire son una prioridad para los 7,2 millones de habitantes de la municipalidad de Teherán, a pesar de que los cambios de régimen han interrumpido varias iniciativas a lo largo de los años. En 1979, Teherán creó una Zona de Tráfico Restringido de 32 km^2 con un esquema parecido al de Singapur. Para acceder con coche privado al centro de la ciudad se debe pagar un permiso y se multa a los coches que entran sin permiso. Desde abril de 2010, Teherán ha estado utilizando un sistema de vigilancia automática basado en cámaras, para tener un registro y controlar la situación, siguiendo el ejemplo de Londres. Las cámaras están situadas en 100 puntos de entrada a la ciudad. Cuando no hay correlación entre la placa de la matrícula y la lista de titulares con permiso, se envía en un plazo de 48 horas una multa y una foto a la dirección de la matrícula registrada.

Los pases se pueden comprar online o por teléfono y las tarifas son las siguientes:

- Diario: 123.000 Dinares Iraquíes (unos 11,60 USD).
- Semanal: 738.000 Dinares Iraquíes (69,50 USD).
- Anual: 1.850.000 Dinares Iraquíes (174 USD).

Hay descuentos para usuarios discapacitados. Los vehículos gubernamentales tienen que comprar pases y los vehículos comerciales pagan tarifas más altas. Los vehículos diplomáticos y de emergencia, transportes públicos y los taxis privados están exentos.

Fuentes: Hashemi y Jalai (2012); Instituto para el Transporte y Desarrollo de Políticas, *http://www.itdp.org/news/sustainable-transport-award-cities-tehran;* Road Pricing, *http://roadpricing.blogspot.com/2011/07/tehran-is-proud-of-its-congestion.html;* Municipalidad de Teherán, *http://en.tehran.ir/Default.aspx?tabid=103;* YouTube, *http://www.youtube.com/user/Tehrantraffic/videos,* subido en julio de 2010.

8.4. GESTIÓN Y FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS BÁSICOS

Financiación de los servicios básicos

Las tarifas en Oriente Medio – Asia Occidental son bajas en comparación con otras regiones del mundo. La medición es utilizada en la mayor parte de la región siguiendo un sistema tarifas por nivel[37]. El Líbano es una excepción: los habitantes pagan una única

[37] Banco Mundial MENA Tarifas de Agua y Base de Datos de Tarifas, *http://web.worldbank.org/WEBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/EXTMNAREGTOPWATRES/0,,contentMDK:22357013~pagePK:34004173~piK:34003707~t heSitePK:497164,00.html.*

suma por año bajo el supuesto anticipado que consumirán 100 litros de agua al día. Esta tarifa no volumétrica no estimula la conservación; sin embargo, como parte de la Estrategia Nacional para el Sector Hídrico, se prevé cubrir el 75%-95% de los clientes con medidores de agua en 2015.

Las autoridades responsables de fijar las tarifas de agua son por lo general agencias centrales o regionales. Las Compañías iraníes de Agua y de Aguas Residuales están bajo el control del Ministerio de Energía, que establece las tarifas del usuario mientras que las Autoridades Regionales del Agua en el Líbano establecen sus propias tarifas, sujetas a revisión por el Ministerio de Energía y Agua. En Yemen, las corporaciones urbanas locales fijan sus propias tarifas con vistas a alcanzar los costes de recuperación en el sector del agua. En Turquía, donde las municipalidades establecen sus propias tarifas de agua, el Ministerio de Desarrollo, el Ministerio de Medio Ambiente y Planificación Urbana, el Banco Provincial y el Tesoro proveen ayuda financiera cuando las necesidades municipales exceden los recursos. La tabla 8.7 proporciona información sobre las tarifas de agua en una serie de ciudades seleccionadas:

Tabla 8.7. **Selección de tarifas de agua**

	Estambul	*Diyarbakir*	*Ammán*	*Beirut*	*Damasco*	*Ramallah*
Tarifa por metro cúbico	1,32 USD	0,79 USD	0,14 USD	0,25 USD	0,07 USD	1,04 USD

Fuente: Sonmez (2013); ONU Habitat (2012), p. 63.

La tarifa de alcantarillado se define normalmente en base a un porcentaje del precio de agua potable y, en muchos casos, las tarifas de alcantarillado son recaudadas junto con los recibos de agua (tabla 8.8). En Irán las tarifas de aguas residuales representan el 70% de las tarifas del agua mientras que en Yemen van del 50% al 80%. La Estrategia Nacional del Sector Hídrico del Líbano apuesta por introducir tarifas de aguas residuales a partir de una base progresiva, poniendo el precio al 25% del recibo del agua. Jordania ha instituido una tasa de aguas residuales equivalente al 3% del valor del alquiler de la propiedad,[38] a pesar de que en 2008-2022 la Estrategia del Agua pretende elevar progresivamente las tarifas de conexión y uso del alcantarillado para cubrir los costes de funcionamiento y mantenimiento y cubrir parcialmente también los costes de inversión.

Como resultado de las bajas tarifas y de los bajos niveles de recaudación, el gobierno central gestiona las subvenciones para el agua a través de transferencias. El alcantarillado se recauda por lo general con las cuentas de agua o bien a través del impuesto de propiedad; la recaudación depende, por tanto, del rendimiento de estos impuestos. Gaza solo recauda el 50% de las facturas de agua[39]. La recaudación de tasas en Yemen había mejorado hasta el 95% hasta 2011, cuando la agitación social interrumpió el funcionamiento[40]. La recaudación varía en cada una de las cuatro autoridades regionales

[38] Global Water Intelligence (2012).
[39] Banco Mundial(2011), p. 2.
[40] Garhage *et al.* (2009).

del agua del Líbano: del 11% de Beka al 80% de Beirut-Monte Líbano, con una media nacional del 70%. Con vistas a mejorar la recuperación de los costes de gestión de los residuos sólidos, Jordania, Yemen y Siria añaden recargos de saneamiento a las facturas de electricidad.

El recargo del 5% de saneamiento que Yemen añade a las facturas de electricidad es el mayor flujo de ingresos para los Fondos de Mejora de Limpieza de la Ciudad. Estas entidades públicas locales son independientes y recaudan 25 tipos de tarifas con el fin de financiar la gestión de residuos sólidos y los proyectos de embellecimiento de la ciudad, incluyendo la limpieza. Estas entidades han mejorado la gestión de los residuos sólidos a lo largo de los últimos 10 años y se estima que cubren el 78% del coste total de la recogida y eliminación de los residuos sólidos.

Dada la situación financiera de muchos países, los principales contribuyentes para proyectos de infraestructura de servicios han sido las agencias internacionales. Un sector privilegiado por la financiación internacional ha sido la gestión de los residuos sólidos debido a su impacto sobre la salud pública y el medio ambiente. La municipalidad del Gran Ammán está trabajando con el Banco Mundial en un proyecto de 5 años valorado en 40 millones de USD para ampliar el principal vertedero de Ammán e instalar tecnología que convierta el gas del vertedero en electricidad. Se trabajará con un esquema diseño-construcción-explotación en el que el proyecto hará funcionar el sistema durante cinco años y después lo transferirá al sector privado. Entre 1994 y 2010 los donantes extranjeros aportaron más de 72 millones de USD al sector de residuos sólidos en Palestina, la mayoría para infraestructura de transporte, recogida y disposición final.

Las municipalidades en Turquía destinan casi el 40% de sus presupuestos a la recogida y eliminación de residuos sólidos. Los residentes abastecidos por los servicios de gestión de residuos deben pagar una tasa de limpieza. La tasa se añade a la factura del agua y no es proporcional a la cantidad de residuos procesados; en la actualidad no se cubren costes. Las propuestas para vincular la tarifa a la cantidad de residuos producida han sido difíciles de implementar. En Siria el gobierno central asigna fondos a las unidades administrativas locales responsables de recoger y transportar desperdicios. Una parte de los fondos provienen de un «pago por limpieza» el valor de la cual aumenta con los ingresos del usuario y se añade a los recibos de electricidad. Pero no cubre los costes.

A pesar de los esfuerzos de las agencias nacionales y de los gobiernos locales para mejorar la medición y los procesos de cobro de tarifas y de facturación, las tarifas aplicadas para la recogida y tratamiento de aguas residuales en la región no reflejan los costes reales de la prestación del servicio y mucho menos los gastos de capital necesarios. Por lo general se ha recurrido a agencias internacionales para cubrir esos fondos lo que ha retrasado las inversiones en la mejora de la infraestructura. En los países más pobres, el aumento de tarifas para la recuperación de costes no es políticamente viable: muchas compañías locales de agua en Yemen aplican tarifas sociales más bajas para los primeros volúmenes consumidos. Estas tarifas están subvencionadas de forma cruzada: a volúmenes crecientes de consumo, mayores tasas. En la ciudad de Mahweet, por ejemplo, alrededor de un 50% de clientes reciben solamente este nivel mínimo.

Tabla 8.8. **Selección de tarifas de agua urbana y de aguas residuales**

País	*Ciudad*	*Tarifa agua* *USD/m³*	*Tarifa aguas residuales* *USD/m³*
Turquía	Estambul	1,96	1,29
Siria	Damasco	0,05	0,02
Líbano	Autoridad del Agua Beirut-Monte Líbano	0,43	0
Palestina	Ramallah	1,23	0,32
Arabia Saudí	Yedda	0,05	0

Fuente: IB-Net, citado en Bassil (2010), p. 31.

Transporte Urbano

La inversión en el sector del transporte ha sido históricamente limitada. Sin embargo, en los últimos años, con el apoyo de organizaciones internacionales y donantes, los gobiernos locales están planeando e implementando importantes mejoras en infraestructuras de transporte urbano. En Amman, el Banco Mundial ha financiado la carretera de circunvalación y tres nuevas líneas de ferrocarril ligero para el centro de la ciudad con una conexión cerca de Zarqa, el centro industrial del país. En 2008 Siria anunció que desarrollaría una red de metro en Damasco con cuatro rutas para 2050. En noviembre de 2011, el proyecto financiado por el Banco Mundial en Beirut desarrolló un plan para la gestión del tráfico para ampliar las zonas de estacionamiento pago, mejorar los corredores de tránsito y explorar alternativas de transporte, como las líneas BRT. En el Líbano, la Dirección General de Transporte Terrestre y Marítimo preparó en 2002 un proyecto de ley sobre la política de transporte integrado, con el objetivo de asegurar precios razonables, mejorar la gestión del tráfico, el control de la calidad de los vehículos y la planificación urbana. En 2012, el Consejo de Ministros aprobó el uso de diesel y gas natural en los coches privados[41] y la renovación de la flota de autobuses. Turquía ha reducido las emisiones de gas de efecto invernadero eliminando de la circulación los coches viejos y a mejoró la red de carreteras y metros urbanos, ferrocarril ligero y tranvías. En Estambul el gobierno planea ampliar la red de trenes, incluyendo un túnel ferroviario bajo el Bósforo. La tabla 8.9 resume los costes de las inversiones planificadas en Turquía para el sector de los transportes:

Tabla 8.9. **Costes de las inversiones planificadas en el sector del transporte en Turquía para 2011-2023. (mill. 2010 TL)**

	Carreteras	*Ferroviarias*	*Marítimas*	*Aéreas*	*Total*
Costes	166.048	100.000	53.000	62.000	381.048
Participación Privada en PPPs	43.000	25.000	47.700	10.000	125.700
Inversión privada esperada	—	—	—	23.000	23.000

Fuente: Banco Mundial (2012), p. 17.

[41] Esta medida requerirá una modificación de la Ley 341/2001, la cual prohíbe el uso de diesel en vehículos privados, Comisión Europea (2006).

Está previsto que los proyectos públicos más importantes de infraestructura de transporte se lleven a cabo en la región metropolitana de Yedda, incluyendo líneas de ferrocarril ligero, una red de autobuses, trenes de cercanías y rutas en ferry, así como la extensión del sistema de tranvía. El equilibrio entre la sostenibilidad financiera de los operadores de transporte público urbano y la capacidad económica del usuario continúa siendo un reto, fuertemente ligado a la cuestión de los subsidios y a la pobreza urbana. En Yemen, a pesar de la liberalización de tarifas en 2003, éstas han permanecido limitadas debido a los bajos niveles de ingreso y la reducción de subsidios en combustible es un asunto complejo política y económicamente.

Financiación municipal de la infraestructura urbana

La capacidad de generar impuestos es clave para que las autoridades locales puedan suministrar servicios públicos. A pesar de ser responsables de un creciente número de funciones según lo establecen las leyes de descentralización, particularmente en lo que se refiere a servicios básicos, las autoridades locales en la región Oriente Medio – Asia Occidental carecen de la capacidad de generar los ingresos necesarios para pagar los servicios:

- Carecen de autoridad para imponer tasas y tarifas o para definir porcentajes para las tasas y tarifas existentes.
- Existe una disparidad entre las tarifas que pagan los usuarios y el coste real de los servicios ya que las tarifas están subvencionadas. A pesar de las presiones de los organismos internacionales para incrementar tarifas y para diseñar estructuras de precios que focalicen los subsidios en poblaciones con menores ingresos, la situación política en la zona ha impedido las reformas, factor que se podría añadir al malestar civil.
- Las presiones políticas afectan la facturación y recaudación lo que no permite reducir la deuda acumulada, factor que contribuye a los bajos ingresos por tasas y tarifas.
- La falta de provisión para gastos de funcionamiento y mantenimiento en proyectos de infraestructura financiados tanto por organismos nacionales e internacionales, acelera su deterioro.

El suelo es el mayor componente de riqueza pero, paradójicamente, genera pocos ingresos al erario público. Los impuestos por bienes inmuebles, que constituyen la base de la fiscalidad local en otras regiones del mundo, no son significativos en los países de la región. Los impuestos sobre la propiedad urbana se crearon durante el período de ocupación colonial posterior a la Primera Guerra Mundial y, debido a la resistencia popular, solo se aplicó sobre la renta de la propiedad y no sobre el valor de la misma. El llamado impuesto sobre el valor de la renta se asemeja a una tasa de ocupación pagada por los residentes de la propiedad, sea cual sea el modo tenencia (en propiedad o alquiler). En esa época el problema no era tan grave como lo es hoy, si se tiene en cuenta el espectacular aumento del valor de los terrenos urbanos en la región desde finales de la década de 1970. Los pocos intentos de cambiar este legado han tenido un éxito limitado debido a las presiones políticas de los poderosos intereses inmobiliarios y de la clase alta y media en relación a la posesión de la tierra y a la inversión inmobiliaria.

Teniendo en cuenta el incremento del precio del petróleo en 1974, la dinámica de los mercados inmobiliarios urbanos ha cambiado rápidamente. Hubo una inversión masiva en el mercado inmobiliario gracias al dinero de los migrantes que trabajaban en el sector de la producción de petróleo y a la escasez generalizada de vivienda causada por la falta de inversión del sector privado, como resultado de las leyes de control de los alquileres y de protección de los inquilinos. La nueva legislación, acompañada con incentivos, fomentó la inversión en el sector de la vivienda, aliviando las restricciones sobre las nuevas construcciones. Estas leyes permitieron una densificación de las áreas con servicios y la transformación de viviendas de alquiler en condominios.

Durante estos años se produjo una expansión urbana incontrolada caracterizada por un mosaico de:

- Asentamientos informales no planificados, carentes de servicios, desarrollados en tierras agrícolas de propiedad privada y en áreas no adecuadas para la urbanización, la mayoría de titularidad pública;
- Urbanizaciones en la periferia urbana;
- Poblaciones más pobres hacinadas en zonas degradadas con infraestructura deficiente y servicios públicos inadecuados;
- Lotificaciones planificadas localizadas estratégicamente que han evolucionado hacia barrios cerrados como resultado de la falta de seguridad causada por los disturbios de 2011.

La irregularidad de estos patrones de desarrollo espaciales dificulta la provisión de servicios. Las infraestructuras en las áreas urbanas planificadas pueden estar subutilizada, mientras que en las áreas más antiguas y densamente pobladas pueden colapsar por saturación. Los asentamientos informales en zonas agrícolas continúan expandiéndose y densificándose transgrediendo las leyes y las normativas existentes, pero sin disponer de la infraestructura de servicios básicos.

Paralelamente, la expansión urbana observada desde la década de 1980 ha acelerado la obsolescencia de los registros tributarios. La información necesaria para mantener estos registros actualizados tiene que ser compilada por las gobernaciones y municipalidades, por varios ministerios centrales – principalmente finanzas, interior y de gobierno local –, por los departamentos de catastro o de registro de la propiedad, las oficinas del tesoro público y otras oficinas desconcentradas de las administraciones centrales. Dado el cúmulo de nuevas responsabilidades, las autoridades locales y las administraciones desconcentradas carecen de recursos financieros y humanos para realizar las tasaciones con la periodicidad requerida para actualizarlas en función de la evolución de los mercados del suelo y de la vivienda. Las presiones políticas y los intereses del mercado inmobiliario presionan contra las reformas de las tasas, mientras que la inercia política y la falta de transparencia evitan la aplicación de las leyes, la recaudación y la sanción de los deudores privando a las autoridades locales de los ingresos necesarios para financiar las infraestructuras.

La capacidad de la autoridades locales para planificar y gestionar la urbanización se ve además debilitada por las amnistías periódicas a las transgresiones de las normas de lotificación y de construcción en los asentamientos informales y la anulación de las penalizaciones por el impago de tasas.

El suelo es la base primaria de dos tipos de ingresos:

– **El impuesto de bienes inmuebles basado en el valor de la propiedad o de la renta.** El gobierno nacional fija la tasa de imposición y el método de tasación. En algunos países, las municipalidades juegan un papel en el cálculo y la recaudación del impuesto, actualizando los registros tributarios y/o recaudando y enviando los recibos al ministerio de finanzas. El ministerio a cargo de supervisar a los gobiernos locales –normalmente el ministerio del interior o el ministerio de administración local– distribuye los fondos verticalmente entre los diferentes niveles de gobiernos locales de acuerdo con la ley. La asignación horizontal entre provincias y municipalidades está determinada por fórmulas de redistribución que incluyen cuatro variables claves: población, superficie, ingreso generado y un indicador de situación económica o de nivel de pobreza.

  Pero hay tres problemas particularmente difíciles de resolver: la tasación del suelo no utilizado; el pago de comisiones o derechos en las transacciones de propiedades que se benefician de alquileres controlados; y la adquisición de los derechos derivados para estas propiedades a los propietarios originales. Mientras la tasación de la tierra vacía es teóricamente posible aunque no habitual en la mayoría de países de la región, la ilegalidad o semi-legalidad de los dos otros tipos de transacción impide su cobro.

– **Tasas por mejoras concebidas para capturar el incremento del valor de las propiedades inmobiliarias resultante de la inversión pública en infraestructuras**. Las tasas son recaudadas dentro de la zona que se beneficia de las inversiones. Tienen dos principales inconvenientes: pueden ser pagadas durante más de diez años y, por lo tanto, no aportan financiación para realizar las obras; son recaudadas sobre el uso presente de las propiedades afectadas y no sobre el aumento de su valor potencial después del proyecto, a pesar de que en muchos casos el valor de reposición de la tierra es más alto que el actual.

Gastos locales ordinarios en servicios básicos

Las autoridades locales priorizan la financiación de gastos de funcionamiento para cubrir salarios y los servicios que inciden directamente sobre la vida cotidiana de los residentes. En el contexto de restricciones presupuestarias, los gastos de mantenimiento de la infraestructura existente y otras inversiones son invariablemente pospuestos hasta que se llega a situaciones críticas. La financiación externa para proyectos de infraestructura cubre solo los costes de capital; el mantenimiento es considerado una responsabilidad de las organizaciones regionales que intervienen en el servicio público o de las autoridades locales que suministran los servicios. Además, cuando las municipalidades tienen autoridad para financiar proyectos de infraestructura a través de préstamos, tienen que contabilizar el servicio de la deuda en sus presupuestos.

Turquía ha iniciado una restructuración de su sistema de administración pública para alinearse con la Carta Europea de Autonomía Local (Cuadro 8.2). Hay cuatro niveles de gobierno local.

1) **Administraciones Provinciales Especiales (Ley 5302)** que promueven el desarrollo económico, preparan el plan ambiental provincial y realizan obras públicas.

También están involucradas en servicios sociales y de salud y facilitan terrenos a las instituciones educativas y para las actividades juveniles y deportivas. Son responsables de planificar y de proporcionar servicios en las áreas que quedan fuera de los límites municipales

2) **Municipalidades Metropolitanas (Ley 5216)**, encabezadas por el alcalde, un consejo electo y una comisión ejecutiva, son responsables de elaborar un plan estratégico del territorio y del programa de inversión para infraestructura y transporte público. Una de sus obligaciones clave es definir el uso del suelo para fines industriales y de vivienda. Esto puede significar la revisión de los actuales usos, incluyendo el desplazamiento de asentamientos informales e ilegales de lugares públicos. Las municipalidades son responsables de recoger y eliminar los residuos sólidos, la expedición de permisos, la construcción de aparcamientos, áreas recreativas y deportivas y la provisión de servicios sociales y culturales.
3) **Los poderes y responsabilidades de las municipalidades individuales (Ley 5393)** son similares a los de las municipalidades metropolitanas: planificación del uso del suelo y provisión de infraestructura urbana: suministro de agua, alcantarillado y gestión de los residuos sólidos, gestión del tráfico y del transporte público, parques y cementerios. También participan en planes de vivienda, servicios sociales, desarrollo económico y del comercio, construcción de instalaciones públicas como hospitales o escuelas y la conservación del patrimonio cultural y natural, incluyendo las áreas urbanas históricas.
4) **Las responsabilidades de los pueblos (Ley 442)** se centran en la provisión de agua potable, protección del medioambiente y carreteras. También construyen instalaciones menores como mezquitas, escuelas o salas comunitarias.

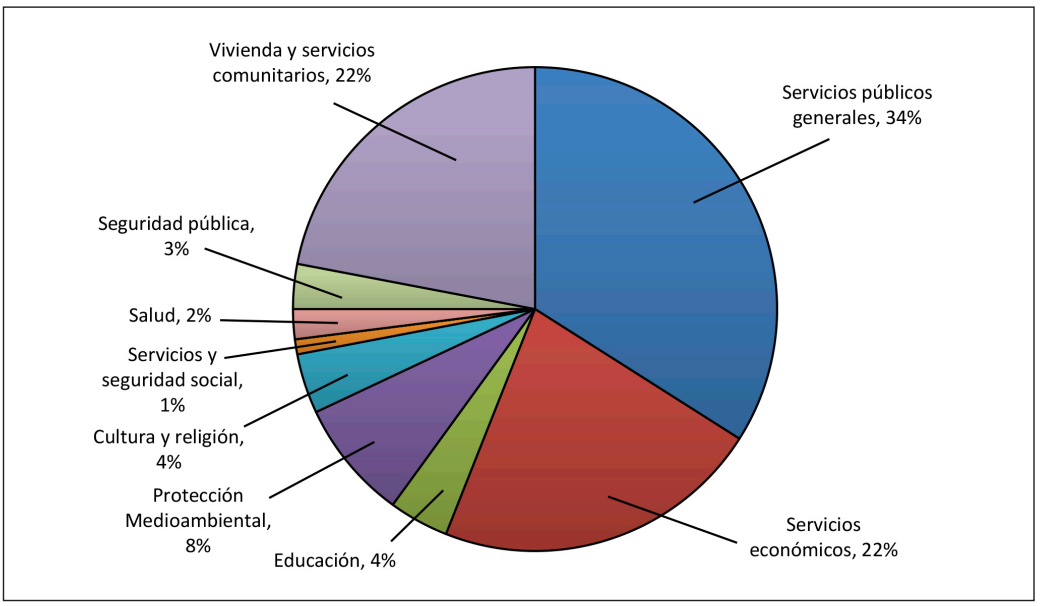
Cuadro 8.2. Descentralización fiscal en Turquía

En el marco del proceso de adhesión a la Unión Europea, Turquía es el primer país de la región que ha iniciado un proceso de restructuración de su sistema de administración pública para adecuarse a la Carta Europea de Autonomía Local. Gracias a ello se ha incrementado la parte de ingresos públicos destinada a las autoridades locales turcas (Ley 5779/2004). No obstante las municipalidades, principalmente aquellas situadas en las zonas económicamente rezagadas del este y del sureste del país, siguen teniendo ingresos limitados y son altamente dependientes de las transferencias del gobierno central para financiarse.

Los ingresos locales están ahora modulados para reflejar las responsabilidades transferidas a cada nivel de administración. Mientras que con el antiguo método de asignación de fondos, la formula se apoyaba únicamente en el tamaño de la población, la nueva fórmula tiene múltiples variables, incluyendo la superficie, el número de pueblos dentro de los límites municipales, el nivel de desarrollo urbano y las funciones transferidas al nivel local. Las Administraciones Provinciales Especiales disponen de varias fuentes de ingresos, siendo la más importante el 1,15% del presupuesto del Estado distribuido entre las administraciones provinciales de acuerdo con los criterios ponderados de población total (50%), población rural (15%), índice de desarrollo (15%), área (10%), y número de pueblos (10%). Las transferencias del presupuesto nacional (Ley 5779/2008), incluyen:

- Tasas, obligaciones e ingresos generados por los activos propios locales.
- Cargos por servicios públicos suministrados por la provincia, definidos por el consejo general provincial electo.
- Ingresos por inversiones y actividades económicas.
- Otras fuentes, que incluyen pagos especiales y subvenciones y ayudas.

Distribución del gasto local en Turquía (%), 2009



Las municipalidades metropolitanas reciben el 5% de los ingresos totales por impuestos y tasas recaudados dentro de su jurisdicción, así como el 30% de los ingresos de las municipalidades incluidas dentro del área metropolitana. Las otras fuentes de ingreso son limitadas.

Las municipalidades individuales tienen cuatro fuentes principales de ingreso: 1) una transferencia central equivalente al 2,85% del presupuesto nacional distribuido de acuerdo con dos criterios ponderados: población (80%) e índice de desarrollo (20%). 2) Subvenciones nacionales con propósitos específicos y subvenciones libres. 3) Ingresos propios que incluyen los impuestos sobre la propiedad y un número de pequeños impuestos y tasas. 4) Financiación y créditos fuera de presupuesto.

La tasación de las propiedades se define en base a engorrosas normativas expedidas por el Ministerio de Finanzas y Obras Públicas. La estimación individual se basa en ponderaciones basadas en el uso de la propiedad, la calidad de las mejoras y el tipo de construcción. Estas variables se aplican sobre valor nacional promedio de la construcción y sobre indicadores específicos para cada categoría que se multiplican por el área construida para determinar el valor de tasación. Puesto que hay 800 posibles permutaciones no es de extrañar que, en la práctica, las comunidades utilizan un precio unitario medio por calle, ajustado a la inflación, más que la valoración integral actualizada de las propiedades individuales. El índice aplicado es 0,1% para propiedades residenciales; 0,2% para edificios no residenciales; y el 0,3% para suelo. La tasa de la propiedad se multiplica por

100 en propiedades dentro de las áreas metropolitanas para ajustar los altos valores del suelo en las grandes ciudades y las aglomeraciones urbanas de la periferia.

Los ingresos en los pueblos incluyen tasas obtenidas de los residentes, ingresos procedentes de cargos y multas, ayudas y subvenciones y contribuciones en especie de los habitantes a las obras del pueblo.

Fuente: Entrevistas de campo a representantes municipales turcos, realizadas en abril de 2013 por el Dr. Ceren Ozgen para el Instituto para el Desarrollo Urbano Internacional. El gráfico fue proporcionado por Sonmez, Ozdemir.

La ley turca también permite a las autoridades locales formar «uniones» (mancomunidades) para colaborar en el suministro de servicios públicos. Son entidades públicas con autonomía financiera y de gestión. Obtienen sus ingresos de las cuotas de los miembros, cargos a los usuarios por los servicios que les proporcionan, aportaciones de otras entidades públicas e ingresos por sus activos y otras fuentes. Las administraciones provinciales hacen aportaciones financieras tanto a las uniones como a los pueblos.

Desde 2005, las municipalidades han conservado una gran parte de los impuestos sobre la propiedad que recaudan y las leyes recientes han clarificado las divisiones geográficas y las responsabilidades de los gobiernos locales. Se ha redefinido la distribución de los impuestos generados localmente para mejorar la participación en los ingresos y responder a las necesidades de las autoridades locales, desde el nivel provincial a los municipios rurales. En la práctica, algunas regiones siguen dependiendo de las transferencias centrales.

El caso de Irak ilustra las dificultades de la gestión urbana en los períodos posteriores a guerras que han devastado las ciudades y destruido su infraestructura, privando a la población del acceso a los servicios básicos. La reconstrucción ha sido dificultosa por el permanente clima de agitación, la inseguridad generalizada y los serios disturbios en algunas áreas. Aunque los propietarios suelen poseer escrituras, se ha complicado restablecer un sistema de registro de la propiedad por la pérdida de archivos, la aparición de gran número de documentos falsos, a lo que se suma las quejas por parte de las personas previamente exiliadas.

La constitución iraquí de 2005 definió las modalidades de repartición de los ingresos nacionales de petróleo entre localidades de acuerdo al tamaño de la población. Posteriormente, la Ley 21 de 2008 garantizó a los consejos locales el derecho a recaudar impuestos locales, pero este derecho fue cuestionado por el Ministerio de Finanzas e invalidado por los tribunales. Por consiguiente, las autoridades locales dependen para su financiamiento de las transferencias del gobierno central. En el Kurdistán la situación es diferente por disponer de un estatuto de Gobierno Regional: en 2010 recibió el 17% del presupuesto nacional, en comparación con el 5% restante compartido entre las otras quince gobernaciones. En 2011 la asignación de las gobernaciones fue de 1 USD/barril de petróleo, es decir 4,37 mil millones de USD, de los que 3,72 mil millones fueron destinados a inversiones de capital y 0,42 mil millones a gastos de funcionamiento.

En Jordania, las tasas de imposición sobre los bienes inmuebles son definidas por el gobierno central. Las municipalidades aplican esas tasas dentro de su jurisdicción, expiden facturas y recaudan el impuesto de propiedad; dos tercios del ingreso son asignados

al municipio. Todas las transacciones relativas al suelo y las lotificaciones nuevas son registradas en el Departamento de Catastro. El Ministerio de Finanzas está digitalizando los archivos de las 93 municipalidades. En el Gran Ammán, las declaraciones de la renta ya están informatizadas. Amman tiene un régimen especial que incluye índices variables por vecindario, con un alto grado de rigor en el proceso de tasación. La tasa que grava las transacciones de la propiedad se redujo del 10% al 5% en 2010. En el cálculo se aplica un factor de depreciación del 20% sobre los edificios existentes, con una reducción adicional del 10% para estructuras construidas antes de 1974. Se aplica en general una tasa fija del 10% al que se ha añadido un recargo del 2% para educación y del 3% para alcantarillado. Para gravar los terrenos vacíos se aplica sobre un monto equivalente al 2% del valor de mercado y se le aplica una base impositiva efectiva del 0,04%. En 2009, el total de ingresos derivados del impuesto sobre la propiedad representaron el 2,6% del total de la recaudación fiscal del gobierno y el 0,46% del PIB[42]. Al igual que en los países de la región, el impuesto sobre tierras eriales es demasiado pequeño para disuadir las lotificaciones especulativas y promover un proceso de mejoramiento de asentamientos informales financiado por ahorros.

Pero la revaluación de los valores de las propiedades (obligatoria cada cinco años) ya lleva un atraso de ocho años, dando lugar a una subvaloración estimada de alrededor del 50%, considerando la tasa de crecimiento urbano experimentada en las grandes ciudades. Las tasas de recaudación no exceden del 70% en el Gran Amman y son más bajas en otras municipalidades; situación similar a la que se observa en otros países de ingresos bajos y medio-bajos La subvaloración y la débil recaudación han provocado una caída de la contribución de la tasa de propiedad al PIB durante los últimos 5 años, mientras que el área urbana se ha ampliado.

La situación del Líbano contrasta con la de otros países porque los impuestos sobre la propiedad son recaudados directamente por las municipalidades y, junto a los permisos de construcción, representan el 85% de su recaudación. La tasa representa un porcentaje del valor de la renta de la propiedad, fijado en un 5% para uso residencial y en un 7% para otros usos. También se recauda una cuota adicional del 1,5% en concepto de alcantarillado. Los ingresos de los propietarios derivados del alquiler de sus propiedades para fines comerciales o residenciales se incluyen dentro del impuesto sobre la renta.

Como las propiedades vacías no generan alquiler, se genera una pérdida importante de ingresos por la actividad especulativa sobre el suelo y los edificios, particularmente durante los períodos de mayor actividad económica. Además, los registros municipales están obsoletos y las municipalidades libanesas no tasan edificios erigidos sin permiso. En 2009 el Banco Mundial estimó que el 35% de los ocupantes no informaban a las autoridades locales del uso de la propiedad, por lo cual el rendimiento del impuesto, si se administrara correctamente, podría triplicarse. En 2005 un Tribunal de Cuentas decidió que los propietarios y residentes en edificios ilegales también están obligados a pagar impuestos pero no se dispone de información sobre la implementación de esta decisión.

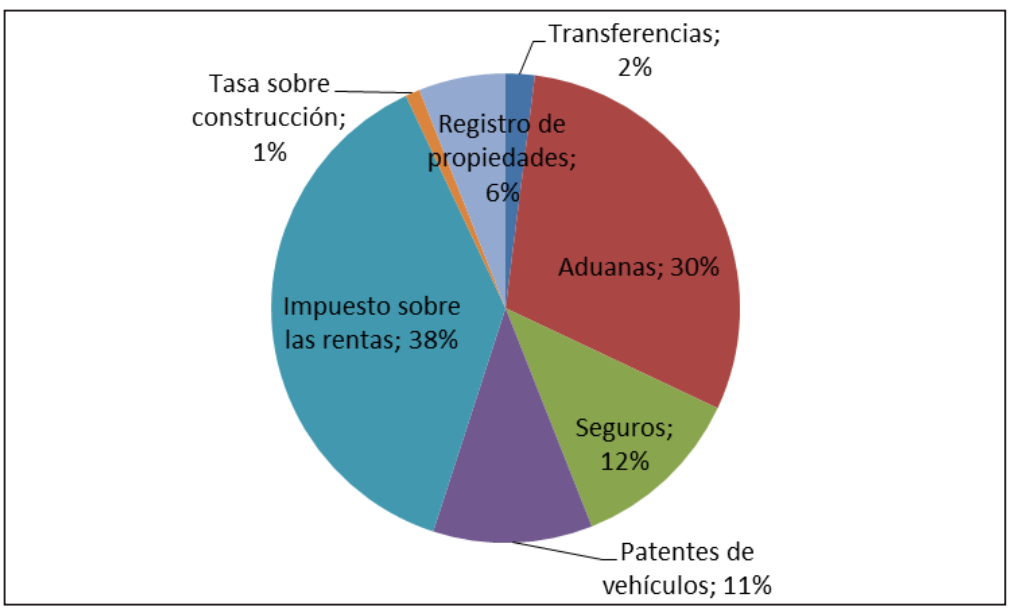
Los consejos municipales electos determinan el nivel de las tasas, gestionan sus presupuestos y pueden solicitar préstamos para proyectos específicos, sirviéndose de los

[42] USAID (2010).

ingresos presentes y futuros como aval para obtener la garantía del Estado sobre el préstamo. El director administrativo del distrito certifica todas las decisiones financieras municipales, incluyendo el presupuesto, las tasas de imposición, la compra, venta o alquiler del patrimonio municipal y los contratos. El gobernador provincial debe aprobar la externalización y concesión del suministro de servicios públicos.

El Fondo Independiente Municipal es un instrumento fiduciario donde se depositan y redistribuyen los impuestos recaudadas a nivel central en nombre de las autoridades locales. También sirve como fondo de intermediación con donantes para financiar proyectos mediante préstamos o subvenciones. El Ministerio de Finanzas retiene legalmente cantidades específicas sobre los impuestos y tasas recaudados: el 10% de lo recaudado del impuesto sobre la propiedad y de las transferencias, se aplican además recargos a las cuotas de registro de la propiedad (5%) y a los recibos de agua y electricidad (10%). Recauda además una tasa sobre el valor añadido en las telecomunicaciones fuera de los límites municipales. Estas sumas son depositadas en la reserva e incluidas en la asignación presupuestaria anual (ver gráfico 8.6).

Gráfico 8.6. **Composición de ingresos del Fondo Independiente Municipal en el Líbano, 1999-2009**



Fuente: Asociación Internacional de los Mercados de Capital, ICMA (2011), p. 73.

En Siria la financiación de los gobiernos locales está centralizada y todas las operaciones de los gobiernos locales se financian mediante transferencias del gobierno central. Los fondos no gastados son devueltos al tesoro nacional.

En Irán, la promulgación de la Ley de 2003 sobre Fusión de Impuestos ha centralizado la recaudación. Los gobiernos locales dependen de las transferencias centrales que son asignadas anualmente de acuerdo con la decisión del Parlamento. Las asignaciones

reflejan las prioridades de los planes quinquenales de desarrollo. El 60% de las transferencias son asignadas para proyectos específicos incluyendo de infraestructura y el 40% son discrecionales[43]. La fuente más importante de ingresos locales son las tasas recaudadas en concepto de permisos de construcción, cambios en los usos del suelo autorizados e incrementos de densidad. La ausencia de una fórmula bien definida para la asignación incide sobre la previsibilidad del ingreso local y tiende a politizar la redistribución de los recursos.

En Palestina, desde las elecciones de 2006, las autoridades locales de los Territorios Ocupados de Gaza solo cuentan con los ingresos que generan localmente para financiar los servicios básicos. La Ley de 1997 sobre Autoridades Locales da poder a las municipalidades para imponer nuevas tasas y tarifas y para establecer las tasas de imposición mediante modificaciones de la ley existente. Pero las nuevas tasas o los cambios de la base fiscal –incluyendo tasas sobre la propiedad, permisos de construcción y tarifas por servicios públicos– deben obtener la aprobación del gobierno central. En Gaza las municipalidades administran estas tasas directamente. Dada su limitación de recursos y la necesidad de ser autosuficientes, las municipalidades palestinas dependen de donaciones para la realización de proyectos y para financiar los servicios públicos. La mayor parte de estos proyectos están supervisados por organizaciones extranjeras que los financian.

En Yemen la gestión de las finanzas públicas es responsabilidad exclusiva del Ministerio de Economía. El Parlamento aprueba el presupuesto nacional pero no modifica las partidas individuales. El Ministerio de Planificación y Cooperación Internacional prepara el plan de desarrollo nacional y el presupuesto anual de inversiones, basado en un programa multianual de inversión derivado de las prioridades y objetivos detallados en el plan. El Alto Comité de Licitaciones aprueba sobre los mínimos necesarios para licitar.

El Acta de la Autoridad Local (2000) capacita a las ciudades para recibir fondos procedentes de diferentes fuentes:

- Ingresos generados localmente a través de tasas, tarifas y otros cargos.
- Una parte de los ingresos recaudados localmente por el gobierno nacional.
- Transferencias centrales para gastos ordinarios, en su mayoría para sueldos y honorarios.
- Subsidios para inversiones de capital financiados por el gobierno central.
- Subvenciones del sector privado y de donantes bilaterales que constituyen la mayor fuente de financiación en los que se refiere a proyectos de desarrollo.

El gobierno central fija las bases de imposición y establece las tasas y tarifas. A parte del *zakat*, una tasa religiosa sobre la riqueza, similar a un diezmo, asignado para apoyar la provisión de servicios públicos y de asistencia social, hay algunas tasas recaudadas fuera de las grandes ciudades y casi ninguna en áreas rurales[44]. En efecto, todas las fuentes

[43] Tosun y Yimaz (2008).
[44] Tosun y Yimaz (2008).

de financiación local combinadas apenas cubren los gastos ordinarios, mientras que las inversiones de capital representan solo el 10-15% de gasto local, unos exiguos 6 USD per cápita al año[45].

En Arabia Saudí las municipalidades no pueden fijar impuestos ni recaudarlos; no tienen poder para tomar préstamos y dependen totalmente de las transferencias. Sus únicas fuentes de ingreso provienen de permisos de construcción, licencias anuales para comercios y señalización para publicidad. Estas cuotas son recaudadas por el Ministerio de Finanzas y devueltas a las municipalidades. Debido a su estatus especial, los Emiratos de Riyadh (la capital,) la Meca y Medina (las dos ciudades santas) tienen presupuestos separados y gestionan sus propias finanzas, informando directamente al Consejo de Ministros y al Rey. Varias comisiones técnicas son responsables de la administración pública, de la planificación y de la gestión de desarrollo urbano, así como de la provisión de servicios públicos, incluyendo salud y educación. Su obligación principal es supervisar el Hajj –el peregrinaje que lleva anualmente a 3 millones de musulmanes incluso procedentes de China, de Australia y de América Latina a las dos ciudades santas– y el ritual de Umra –que puede ser celebrado durante todo el año y llevar millones de visitantes adicionales a las dos ciudades y a Yedda, la puerta de la Meca. El gran número de visitantes requiere infraestructuras y servicios especiales, particularmente para transporte y salud.

Financiación y gestión de los servicios básicos

En los países no productores de petróleo, las posibilidades de financiación a largo plazo para los servicios básicos y la vivienda social son limitadas. Las ayudas de los gobiernos centrales son reducidas y los préstamos de organizaciones bilaterales o multilaterales requieren garantías estatales y acarrean riesgos de cambio de divisas que a menudo los gobiernos son reticentes a aceptar. Los fondos disponibles son asignados para la financiación de proyectos de infraestructura primaria en las capitales y en las grandes ciudades, para responder a las urgencias después de desastres naturales y para rehabilitar áreas afectadas por disturbios civiles. Como sucede en otros países de ingresos bajos y medio-bajos, se han creado instituciones financieras municipales para proveer a los gobiernos locales con inversiones de capital. La mayoría de estas instituciones financieras son financiadas por el gobierno central y reciben ayuda del Banco Mundial y de otras organizaciones internacionales.

Los fondos de este tipo que han sido bien gestionados en las economías emergentes han prosperado; por el contrario los que han sido mal gestionados han colapsado y muchos han tenido que ser reestructurados para evitar este colapso. Aunque inicialmente el objetivo de estas instituciones era financiar proyectos de infraestructura, hay una tendencia reciente hacia la financiación de iniciativas ambientales y proyectos centrados en la reducción de la pobreza. Dado el incremento de las disparidades de ingreso en las áreas urbanas y los impactos previstos del cambio climático, es razonable asumir que estos proyectos recibirán una creciente atención a nivel local.

Hay varios fondos dignos de mención en la región Oriente Medio y Asia Occidental. En Jordania, el Banco de Desarrollo de Ciudades y Pueblos (BDCP), una institución pú-

[45] Banco Mundial (2010).

blica autónoma, ha estado proporcionando financiación a largo plazo a las municipalidades desde 1970 (Tabla 8.10). Los préstamos son concedidos a consejos locales para llevar a cabo proyectos de mejora de los servicios. El BDCP también garantiza y administra préstamos entre municipalidades y otras partes, siempre que estos préstamos tengan como objetivo proyectos de servicios similares y de mejoramiento de la productividad de los municipios.

Tabla 8.10. **Composición del Banco de Desarrollo de Ciudades y Pueblos**

Institución financiera	*Capital anunciado*	*% del total*	*Capital desembolsado*
Reino Hachemita de Jordania	34 millones de JD	68%	34 millones de JD
Banco Central de Jordania	1 millón de JD	2%	1 millón de JD
Consejo Local	15 millones de JD	30%	11,6 millones de JD
Total	50 millones de JD	100%	46,6 millones de JD

Fuente: Banco de Desarrollo de Ciudades y Pueblos, *http://images.jordan.gov.jo/wps/wcm/connect/gov/egov/government+ministries+_+entities/cities+and+villages+development+bank/general+information/cities+and+villages+development+bank+general+information.*

El Fondo Municipal de Desarrollo y Préstamos de Palestina (MDLF) es una institución pública creada en 2005 para ayudar a los gobiernos locales en la promoción del desarrollo económico y la mejora de su eficiencia. Este Fondo permite a las ciudades acceder a recursos financieros de la Autoridad Palestina y de donantes que se centran en proyectos de servicios básicos e infraestructura local. Entre 2005 y agosto de 2012, el Fondo destinó 126 millones de USD a proyectos financiados por pequeños donantes en concepto de infraestructura municipal, capacidad de desarrollo e iniciativas innovadoras a nivel municipal.

Turquía creó el Banco Iller (o Banco de las Provincias) en 1993 para financiar el desarrollo urbano y las municipalidades. Su rol institucional fue redefinido en 2011 (Ley 6107) y ahora proporciona asesoramiento y servicios técnicos así como financiación para asistir a los gobiernos locales en atraer y gestionar financiación internacional para sus proyectos de desarrollo. También actúa como intermediario en las transferencias del gobierno central a las autoridades locales, un rol que le proporciona un estatus especial en su interacción con las municipalidades. Ofrece financiación en tres áreas principales:

- Infraestructura: suministro de agua potable, alcantarillado, gestión de residuos sólidos y desalinización.
- Adquisición o expropiación de terrenos y de inmuebles así como adquisición de equipos.
- Proyectos de construcción, incluyendo instalaciones de servicios públicos, carreteras y terminales, centros de negocio y parques y espacios abiertos.

Irán estuvo a punto de lanzar en 2005 un fondo de desarrollo local con la participación del Banco Mundial. El fondo se habría dirigido a las comunidades peri-urbanas y rurales y se habría enfocado a los proyectos de infraestructura a pequeña escala, incluyendo agua y aguas residuales. Las sanciones impuestas a Irán detuvieron esta iniciativa.

En paralelo a una mayor implicación del sector privado en el financiamiento de servicios públicos, los fondos de desarrollo municipal están evolucionando: están dejando de ser instrumentos para canalizar fondos públicos hacia las autoridades locales para convertirse en mecanismos de inversión de capital a largo plazo, en particular para mejorar de los servicios básicos urbanos. Algunos se han transformado en «fondos de desarrollo local», gestionados como instituciones privadas autónomas, cuyo tamaño y capacidad les permite atraer inversiones privadas y ofrecer financiación a largo plazo a las municipalidades para proyectos de infraestructura.

El estatus de inversores privados de estos intermediarios financieros les permite mejorar su capacidad para aprovechar los mercados internacionales de capital. Un ejemplo exitoso es el caso del Fondo de Desarrollo Urbano de Tamil Nadu en India, que gestiona un fondo de subvenciones para proyectos sociales. También existen fondos de desarrollo local similares en Asia, América Latina y Sudáfrica. Estos fondos facilitan el acceso a las municipalidades a los mercados de capitales nacionales e internacionales mediante mecanismos mancomunados y productos que mejoran el crédito que el fondo proporciona. Los proyectos de crédito más comunes son de agua, alcantarillado y construcción de carreteras. La mayoría de estas instituciones financieras municipales y los fondos de desarrollo local garantizan el crédito sobre las transferencias del gobierno central a autoridades locales.

Los «fondos especiales regionales» constituyen otra fuente potencial de financiación. Pero la mayoría de los fondos que existen en los países de la región, sostenidos esencialmente por los países CCEAG, no acostumbran financiar proyectos de las autoridades locales. Algunos, como el Fondo Kuwaití para el Desarrollo Económico Árabe, proporcionan financiación a proyectos de agua, alcantarillado y transporte a las autoridades provinciales pero requieren de garantías estatales. Una excepción significativa es el Fondo de Desarrollo Árabe para el Desarrollo Económico y Social con base en Kuwait, que financia proyectos económicos y culturales que están en consonancia con planes nacionales. Los beneficiarios deben hacer una contribución financiera y pueden ser organizaciones públicas o privadas. El fondo prioriza proyectos que fomenten la cooperación entre países árabes, incluyendo infraestructuras de comunicaciones, carreteras y electricidad.

El Mecanismo de Financiación Árabe para infraestructuras es iniciativa conjunta del Banco Islámico de Desarrollo, el Banco Mundial y la Corporación Finanzas Internacionales para promover las colaboraciones público-privados en proyectos de infraestructura. Los sectores que cubre incluyen la energía, el transporte, el agua y el saneamiento, las comunicaciones, la salud y la educación. El mecanismo proporciona inversiones, garantías de financiación y asistencia técnica para proyectos específicos a gobiernos y al sector privado.

La colaboración público privada (PPP) en la financiación y gestión de los servicios públicos básicos

La rápida urbanización y la falta de inversión en infraestructura hipotecan la capacidad de los países de la región para suministrar servicios públicos básicos, en particular a las áreas urbanas informales. Los gobiernos han empezado a buscar la implicación del sector privado aun antes de que la falta de servicios se convirtiera en un factor de protes-

tas en 2011.[46] Los países de la región tampoco han avanzado en la promoción de fondos privados especializados en el desarrollo local o en la creación de mecanismos de financiación innovadores. También carecen de instituciones de micro financiación que puedan asistir los habitantes con menores ingresos financiando parte del coste de acceso a los servicios básicos mejorados en proyectos que tienen el objetivo de regularizar y mejorar las condiciones de vida en asentamientos y en zonas informales. Mientras tanto, las autoridades locales seguirán dependiendo del gobierno central en lo que refiere a planificación, elaboración de presupuestos y programación de proyectos de agua, saneamiento y transporte.

La participación del sector privado puede presentar varias formas, en función del grado de riesgo compartido y de cooperación entre las partes públicas y privadas. Algunas concesiones, privatizaciones y proyectos de inversión en plantas nuevas necesitan garantías gubernamentales y otros incentivos para crear un esquema atractivo para las empresas privadas y reducir los riesgos de inversión. Estos acuerdos son considerados partenariados público-privadas (*PPPs*) puesto que requieren un reparto de costes y riesgos entre los dos sectores (ver cuadro 8.3).

La implicación del sector privado entre 1990 y 2011 en la región Oriente Medio-Asia Occidental se ha limitado principalmente a proyectos nacionales y a los sectores de energía y telecomunicaciones, dos sectores altamente rentables. Respecto a los países que presentaron informes (ver anexo 8.2 al final del libro) la inversión total en esos sectores se incrementó de 78 millones de USD en 1990 a 18.565 millones de USD en 2011. Aunque los proyectos de agua y de saneamiento están sub-representados en esta base de datos, hay también ejemplos de participación público-privada en ésta sección (ver cuadro 8.3).

Para promover las colaboraciones público-privadas es indispensable un marco legal sólido que regule los riesgos y los acuerdos entre las partes. Jordania, Líbano y Siria (antes de los disturbios actuales) desarrollaron leyes específicas para crear bases reguladoras claras respecto a los partenariados público-privados. Un componente clave de estas leyes es el establecimiento de comisiones de alto nivel con representantes de diferentes ministerios responsables de la supervisión de los PPP; los gobiernos centrales deben asumir la iniciativa de la planificación y la programación, así como de la estructura y supervisión de los proyectos de PPP.

El Plan de Desarrollo Nacional 2010-2014 de Irak fortalece la legislación existente y enfatiza el uso de los PPP para obras de infraestructura: la Ley de 1986 de Venta de Propiedad del Estado y Arrendamiento núm. 32, autoriza las colaboraciones entre el sector privado y el público; la Ley de Empresas núm. 22, permite a las empresas del Estado asociarse a compañías árabes o extranjeras dentro del mismo sector; y la Ley de 2004 sobre Contratos Públicos, regula estas colaboraciones. Una modificación en 2009 de la Ley de Inversiones núm. 13 amplió la posibilidad de la asignación de suelo a las colaboraciones público-privadas.[47] Desde 2007, Turquía ha adoptado leyes para regir los modelos más comunes de PPP (principalmente BOT, Construcción-Explotación-Transferencia y sus variaciones) y está en proceso de redactar una ley sobre la colaboración público-privada más

---

[46] Banco Mundial y Fondo de Asesoría para Infraestructuras Público-Privada (PPIAF), *http://ppi.worldbank.org/*.

[47] Böhmer (2010), pp. 14-15.

flexible y mejor orientada[48]. Yemen está actualmente desarrollando su ley sobre colaboraciones público-privadas con asistencia financiera del Banco Mundial, la Corporación Internacional de Finanzas y el Instrumento de Financiación del Banco Árabe de Desarrollo para Infraestructuras.

El clima de agitación en la región y la crisis financiera global han provocado una reducción general de la inversión directa privada y extranjera fuera de los países de la CCEAG y de Turquía. Los gobiernos en los países no productores de petróleo tienen la urgente necesidad de incrementar la calidad y la cantidad de los servicios, mientras experimentan severas limitaciones presupuestarias y graves apuros para desarrollar modelos de financiación alternativos que permitan atraer inversores privados debido a la extendida percepción de inestabilidad generalizada y de falta de seguridad en la región. A nivel municipal, los gobiernos locales disponen de recursos limitados para participar en PPP.

Cuadro 8.3. **Planta de tratamiento de aguas residuales de Khirbet As-Samra**

El primer proyecto de PPP en Jordania fue un proyecto de BOT de 25 años para abastecer a 2,2 millones de habitantes de las regiones de Amman y Zarqa, que el que el Ministerio de Agua e Irrigación concedió a la compañía Suez Environment. El proyecto fue anunciado en 2001 y el acuerdo final firmado en 2003; la construcción empezó en 2004 y se terminó en 2008. Su estructura institucional ilustra la complejidad de los PPP en la región.

El diseño, la construcción y la concesión de explotación durante 25 años fue otorgado a una entidad del sector privado: la Corporación de Tratamiento de Aguas Residuales de Samra, creada por Suez Environment y un grupo de inversores internacionales, incluyendo dos compañías norteamericanas: Morganti, un asociado del Grupo Consolidated Contractor, e InfilcoDegremont. Un consorcio de bancos, encabezado por el Banco Árabe organizó un sindicato de nueve instituciones financieras locales e internacionales para conceder un préstamo de 20 años. El coste total del proyecto fue de 169 millones de dólares americanos, financiados de la siguiente forma:

- La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) mediante la Corporación Reto Milenio: 78 millones de USD (46%).
- Un consorcio bancario liderado por al Banco Árabe: 60 millones de USD (36%).
- El consorcio de la Planta de Samra (Suez Environment subsidiario): 17 millones de USD (10%).
- El gobierno de Jordania, Ministerio de Agua e Irrigación: 14 millones de USD (8%).

La Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional proporcionó una financiación-puente durante los primeros 18 meses para la fase preparatoria de puesta en marcha y la Agencia Multilateral de Garantía en las Inversiones del Banco Mundial concedió una garantía de 9,8 millones de dólares en 2006.

La primera fase del proyecto fue el diseño y construcción así como su explotación hasta 2015; la segunda consistió en las ampliaciones para satisfacer el incremento del 40%

[48] Uzunkaya (2010), p. 19.

de la demanda debido al rápido crecimiento de Amman, de 268.000 metros cuadrados por día hasta 368.000 metros cúbicos por día

El coste de la ampliación –223 millones de USD– estará cubierto por el mismo esquema BOT con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional aportando 93 millones, el Gobierno de Jordania 20 y una serie de fuentes privadas los 110 millones restantes por partes iguales. No es necesaria la adquisición de suelo para la ampliación ya que el terreno pertenece al Ministerio de Agua e Infraestructura.

Fuentes: Degremont, *http://www.degremont-technologies.com/;* MIGA (2012); Al-Momani (2011); MCC (2012).

Financiación de mejoras urbanas a través del suelo

A pesar de las dificultades que conlleva el manejo de los derechos del suelo y las cuestiones relacionadas a ello, las autoridades locales en los países emergentes recurren a él para la financiación de proyectos urbanos y particularmente los proyectos sociales. Pueden obtener terrenos mediante tres instrumentos principales: la asignación de terrenos de propiedad estatal o la transferencia de propiedades desde instituciones nacionales; la expropiación de propiedades privadas por razones de interés público (expropiación forzosa); negociando arreglos de adquisición.

Asignar suelo en la periferia de las áreas urbanas es una fórmula ampliamente utilizada en el Norte de África para construir nuevos pueblos y urbanizaciones planificadas en colaboración con inversores privados; normalmente estos proyectos consisten en una combinación de varios usos: viviendas económicas, planes importantes de vivienda pública y zonas industriales. El componente vivienda económica ha generado ciertos al abuso ya que el suelo es concedido a precio subvencionados y los proyectos desarrollados de forma privada han tendido a producir vivienda por encima del precio de mercado en lugar de producir vivienda económica.

El suelo expropiado o adquirido por autoridades locales ha sido usado tradicionalmente para los derechos de paso de vías y servicios públicos así como para establecer instalaciones públicas en barrios densamente poblados pero no abastecidos correctamente. Más recientemente, las autoridades locales han recurrido a instrumentos que les permiten mejorar una zona donde se constata un desequilibrio sustancial entre el valor del mercado y el valor de las mejoras públicas realizadas, procediendo a la limpieza y a la reventa de terrenos para recuperar el precio del mercado. Este enfoque ha sido utilizado en proyectos de renovación y regeneración urbana, pero a menudo han sido vistos como socialmente excluyentes ya que los residentes suelen ser reubicados en proyectos de vivienda en áreas más periféricas. La ley turca de regeneración urbana ha intentado abordar este desafío permitiendo al Ministerio de Medio Ambiente y de Planificación Urbana intervenir en la restructuración de barrios deficientes en ciudades que experimentan una rápida urbanización (cuadro 8.4).

Debido a su construcción con materiales duraderos y normas de construcción mejoradas, la mayoría de asentamientos formales sólo requieren un mejoramiento de los servicios y una regularización de su diseño. Por el contrario, los barrios marginales y otros vecindarios informales necesitan ser reestructurados. Una alternativa al desplazamiento social que generan las regeneraciones urbanísticas es la mejora *in-situ* mediante revisión

del uso del suelo, un concepto ampliamente utilizado en Asia, especialmente en Tailandia, que ha sido emulado en todas partes, incluyendo en África.[49] La mayoría de estos vecindarios, que cuando nacieron se encontraban en los límites urbanos, por el crecimiento urbano se ubican en áreas más centrales y sus habitantes no quieren ser desplazados. La reconstrucción *in-situ* aplicando las normas de seguridad y de salud públicas responde a los objetivos de la administración y los de los residentes. Los propietarios obtienen una pequeña parcela de suelo o un piso nuevo en un edificio de copropiedad. Una parte del sitio original más apropiada para el desarrollo comercial es subastada y el dinero obtenido es utilizado para sufragar el coste de la infraestructura y el realojamiento.

Habida cuenta del elevado valor del suelo urbano y su rápida revalorización, e independientemente de su orientación socio-política, las ciudades de la región deberán recurrir a estos instrumentos de financiación basados en el suelo como la forma más atractiva para financiar infraestructura y mejoras urbanas.

Cuadro 8.4. **Ley turca sobre Regeneración Urbana**

La ley turca de 2012 sobre Regeneración Urbana (Ley 6306) confiere al Ministerio de Medio Ambiente y Planificación Urbana la capacidad de demoler edificios en riesgo y reconstruirlos en ubicaciones más seguras. La ley permite al gobierno: a) regularizar los asentamientos informales; b) rediseñar el área con objetivos más estéticos y funcionales; c) reutilizar el suelo urbano para usos superiores. Este último propósito es el más común. Como resultado de esta ley, se espera construir unos 7 millones de edificios en las ciudades más grandes de Turquía.

Los habitantes de las áreas afectadas pueden escoger demoler voluntariamente sus edificios a cambio de una compensación o dejar que el gobierno lo haga por ellos. A las personas desplazadas se les da la opción de alojarse en los nuevos edificios (los cuales son generalmente demasiado caros para ellos) o ser realojados en proyectos de vivienda social en áreas menos centrales. La ley prevé el establecimiento del Fondo de Proyectos de Regeneración para conceder préstamos a los inversores con el fin de desarrollar las áreas libres. Los fondos provienen de cuotas recolectadas por la Ley de Medio ambiente y de los beneficios derivados de la venta de propiedades bajo la Ley Forestal y del Banco Iller.

Fuentes: Letsch(2012); Özdemir (2013).

8.5. RETOS EXISTENTES Y EMERGENTES

Los países de la región Oriente Medio-Asia Occidental comparten una localización estratégica, una rica herencia cultural y una tradición de gobernanza centralizada. Entre los retos que estos afrontan encontramos los conflictos armados, que aportan la mitad de los refugiados y de personas internamente desplazadas del mundo, además del inmenso daño en infraestructura urbana de muchos de los países.

[49] Ver «In-situ Upgrading of Informal Settlements in South Africa». *http://i2ud.org/2013/02/re-blocking-in-situ-upgrading-of-informal-settlements-in-south-africa/.*

A pesar de que se prevé una caída de la fertilidad, las ciudades tendrán que alojar a unos 96 millones de nuevos residentes en 2030. Una extensa generación joven seguirá demandando trabajo, vivienda y servicios que difícilmente los países de la región puedan proporcionar. Esta situación, agravada por la recesión de 2008, ha desencadenado movimientos masivos de población, tanto internos como externos. No obstante, la mejora en los niveles de educación de esta mano de obra joven, su apertura a nuevas ideas y su afán de integrar las nuevas tecnologías en sus vidas son factores potenciales para propulsar económicamente a estos países.

La expansión de áreas urbanizadas conllevará la aparición de áreas metropolitanas y de regiones urbanas caracterizadas por corredores, nódulos, ciudades satélites y ciudades nuevas. Esta dinámica urbana será impulsada por una demanda sostenida de trabajo y vivienda y –alimentada por envíos de dinero–, continuará creando disfuncionalidades en los mercados del suelo y de las propiedades; también producirá una mezcla de áreas planificadas y con acceso a los servicios, junto a asentamientos informales ni planificados ni abastecidos y zonas urbanizadas en los límites urbanos, mientras que la infraestructura de las áreas más viejas continuará deteriorándose.

Cambio climático y desastres naturales

Los países de la región Oriente Medio-Asia Occidental son propensos a inundaciones repentinas, terremotos, sequías y olas de calor, factores que pueden afectar al precio de la comida y de la seguridad así como acelerar las migraciones urbanas. Muchos de estos fenómenos se verán agravados por el cambio climático. La inversión en infraestructura será un componente crucial de la gestión del riesgo de los desastres y de la resiliencia de los edificios en el presente y probablemente en el futuro.

Irán, Turquía y Yemen han sufrido terremotos recientemente. Las urbanizaciones, las áreas industriales y las zonas turísticas se han extendido por toda la costa mediterránea y del Mar Rojo, ignorando los riesgos que plantean la elevación del nivel del mar y el oleaje por tormentas. Millones de personas expuestas a estos riesgos perderán sus vidas y sufrirán desplazamientos. Las infraestructuras existentes no permitirán a las autoridades locales responder de forma efectiva a emergencias de tal magnitud. Las comunidades más pobres situadas en los límites urbanos tendrán, por lo general, que valerse por sí mismas.

Se debería dar mayor prioridad al apoyo a las autoridades locales para gestionar diferentes categorías de desastres urbanos previsibles, con especial atención a las comunidades más vulnerables y a los asentamientos informales en zonas de riesgo. Puesto que las estrategias de reducción del riesgo superan la jurisdicción de una autoridad local, se debe fomentar la colaboración entre los diferentes niveles institucionales particularmente en las áreas peri-urbanas costeras y otras zonas de riesgo (incluyendo zonas húmedas, llanuras y laderas) donde los riesgos tendrán causalidades e impactos diversos, en el ecosistema y en los patrimonios culturales y naturales. Dubái, Irán, Líbano y Omán –entre otros– han efectuado evaluaciones del riesgo que les ayudarían a planificar las inversiones en infraestructura en localidades ubicadas en zonas de alto riesgo.

En este contexto, la centralización y los procedimientos burocráticos son la principal causa de disfuncionalidades institucionales. Las deficiencias de las infraestructuras, los canales de comunicación inadecuados –a pesar de las capacidades de los dispositivos

móviles– y la limitada implicación de las partes interesadas, incluyendo ONG's, están llevando a una subestimación de los riesgos.

La Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres del Líbano, dentro de la Presidencia del Consejo de Ministros, ha emprendido un programa integral de reducción del riesgo de desastres en Beirut y otras 51 municipalidades. En Irán, la ciudad de Mashhad está llevando a cabo un proyecto piloto de reducción del riesgo con el apoyo del gobierno provincial. En Yemen, la preparación del riesgo todavía no ha sido delegada a las autoridades locales y la coordinación es un tema de nivel nacional; existen dos agencias responsables de abordar la reducción del riesgo: la Unidad de Gestión Nacional de Desastres y la Dirección de Emergencias Ambientales y Desastres, cuyas funciones no han sido todavía compartidas con las autoridades locales.

Asimismo se deben considerar los impactos previsibles del cambio climático. La escasez de agua en la región es ya evidente, mientras que el incremento del nivel del mar afectará a las llanuras y ciudades costeras. Los modelos de cambio climático prevén que en 2050, la región Oriente Medio-Asia Occidental podría ver aumentar su temperatura de 2 a 3,7 ºC en verano y de 2 a 3,1 ºC más cálida en invierno[50]. Los fenómenos climáticos y las sequías aumentarán en frecuencia y severidad. La disminución de las precipitaciones conducirá a una mayor presión sobre los recursos hídricos. Los únicos aumentos en las precipitaciones esperadas se encuentran en Irán y el oeste de Irak[51].

El aumento del nivel del mar amenazará las infraestructuras y los acuíferos costeros de agua dulce, especialmente en Gaza, con intrusión marina y con el incremento en la frecuencia de inundaciones en las áreas más llanas y densamente pobladas. Se prevé que los niveles del mar suban entre 0,1 y 0,3 metros hasta 2050. El Mar Mediterráneo subió 1,0-1,5mm cada año entre 1943 y 2000 y ha subido 20 centímetros desde el comienzo del siglo XXI[52]. En Irak, la baja elevación de la tierra entre Basra y Shatt al-Arab –incluyendo los puertos importantes de Umm Qasr y Al-Faw– hace que la zona sea vulnerable a inundaciones y a la erosión derivada del incremento del nivel del mar[53]. En Arabia Saudí, Damman, RasTanura, Jubail y Khafji en la costa este y Yedda, Rabigh, Yanbu y Jizan en la costa oeste, son las ciudades costeras más vulnerables. Un estudio de 2002 predijo que los impactos combinados del incremento de la demanda, la disminución de los recursos hídricos, las inundaciones y los daños a la calidad del agua, la pérdida de capacidad de generación de hidroelectricidad y los daños el ecosistema asociados al cambio climático costarán a Jordania de un 1% a un 2% de su PIB, al Líbano entre un 2 y un 5%, a Palestina entre un 2 y un 5% y a Siria entre un 4 y un 7%[54].

8.6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La planificación y gestión de las altas tasas de urbanización de la región es una responsabilidad compartida dentro de un sistema complejo y en evolución de autorida-

[50] Hemming *et al.* (2007).
[51] Gobei y De Pauw (2010).
[52] Yáñez *et al.* (2011).
[53] El Raey (2010), p. 72.
[54] Bou-Zeid y El-Fadel (2002).

des centrales y locales, con recursos concentrados en los ministerios nacionales y que se caracteriza por una progresiva devolución de responsabilidades a nivel provincial/metropolitano y, en menor medida, a nivel local. Excepto en los países CCEAG, toda la infraestructura, y los servicios públicos en particular, están insuficientemente financiados. Mientras que en la mayoría de países la financiación de los servicios permanece bajo las responsabilidades de los ministerios nacionales, las autoridades locales se ven paralizadas por la falta de recursos lo que les dificulta desempeñar sus mandatos. Son necesarios emprender esfuerzos para equilibrar los procesos de descentralización asimétrica, promover un marco más coherente basado en los principios de subsidiaridad, redistribución equitativa de los recursos y el desarrollo de fuentes locales de ingresos.

Frente a estos desafíos, muchas ciudades han experimentado mejoras sustanciales. El acceso a los servicios ha mejorado pero, mientras la proporción de personas viviendo en áreas con servicios insuficientes ha disminuido, su número total sigue aumentando y la calidad de los servicios disponibles es altamente irregular.

Agua

Todos los países excepto Turquía e Irán, están consumiendo agua a niveles insostenibles. Los obstáculos clave son la creciente demanda que sobrepasa el suministro, la disminución de las reservas, la falta de gestión de las cuencas fluviales, la financiación inadecuada de las autoridades locales y provinciales y la inadecuación de las tarifas (complicada por la existencia de diferentes tradiciones culturales). Además del incremento de la demanda debido al nivel de urbanización, los sistemas de distribución tienen un elevado nivel de pérdidas –del 20 al 40%– debidas a la obsolescencia, falta de inversión y de mantenimiento. Se necesitan mayores inversiones en el mantenimiento y funcionamiento del sistema, así como la reforma de la estructura de tarifas para fomentar la conservación del agua.

Saneamiento

El acceso al «saneamiento mejorado» es elevado en la mayoría de países, pero se incluye dentro de esta definición opciones de bajo coste tales como fosas y tanques sépticos y letrinas exteriores con losas. El alto coste de capital para desarrollar los sistemas de agua y saneamiento explica el fracaso de las administraciones locales para mejorar la calidad de los servicios y responder a la creciente urbanización. La incapacidad para recuperar costes dificulta la ampliación de los servicios en las áreas urbanizadas, especialmente en las zonas de asentamientos informales. Las estrategias de desarrollo urbano deben abordar la rehabilitación de los sistemas degradados y su extensión a los asentamientos informales. Se debe considerar que la reducción de los fondos para este objetivo a nivel local es el principal responsable del mal funcionamiento y mantenimiento de los sistemas de recogida y tratamiento de aguas residuales.

Gestión de Residuos Sólidos

La eliminación de residuos sólidos es la función municipal más común, pero muchas ciudades carecen de la capacidad de recoger y eliminar la totalidad de los residuos generado (cerca de 10.000 toneladas al día en las mega-ciudades). El reciclaje no ha podido

desarrollarse debido a las limitaciones del mercado para los productos reciclables. Muchas ciudades han recurrido a la subcontratación y a las concesiones para compensar su propia falta de equipos y de personal técnico. Sin embargo, los operadores privados no abastecen correctamente los barrios más pobres debido al alto contenido orgánico de los residuos y a las dificultades de acceso –caminos estrechos y sin pavimentar. Para resolver el problema de la recogida de residuos sólidos y su eliminación en vertederos en buenas condiciones sanitarias es necesario mejorar paralelamente el control de la expansión urbana mediante políticas coherentes que aborden las necesidades de vivienda económica, que actualmente solo se encuentra en asentamientos informales.

Transporte Urbano

La construcción de sistemas de transporte multimodales es un instrumento clave en la estructuración de la expansión urbana y en el desarrollo de regiones rezagadas. Todos los niveles de gobierno están implicados en la planificación, construcción, funcionamiento y mantenimiento de la red viaria. Las grandes ciudades tienen que gestionar flujos de personas, metros y líneas rápidas de autobús que generan millones de viajes diarios. Se han priorizado las destinaciones turísticas así como los procesos de exportación en zonas que generan ingresos en divisas extranjeras. A pesar de los esfuerzos realizados, el rápido crecimiento de la población y de los vehículos individuales ha sobrepasado las mejoras. Los atascos de tráfico son un factor de la fisonomía de las grandes ciudades y afectan en particular a la población urbana pobre. La dependencia en los coches y en los vehículos privados para el transporte de masas ha alcanzado un nivel insostenible en la mayoría de ciudades y áreas metropolitanas, generando importantes costes económicos y ambientales. Las mejoras del transporte requerirán en el futuro un mejor control del desarrollo espacial y estrategias de crecimiento a nivel nacional, metropolitano y urbano construidas a partir del desarrollo de corredores y mayor densidad de las redes para apoyar eficientemente el transporte masivo.

Gobernanza local y finanzas

A pesar de décadas de transferencia progresiva de competencias, la mayoría de ciudades en la región todavía carecen de un mandato claro para planificar y gestionar su expansión, así como de los recursos financieros necesarios para invertir en infraestructura o de capacidad técnica para cumplir su mandato. Al carecer de ingresos, incluso aquellas autoridades locales con capacidad de endeudamiento, a menudo no pueden pagar los préstamos necesarios para financiar las inversiones de capital o cubrir los necesarios costes recurrentes asociados a los gastos anuales que implica la prestación de servicios a sus poblaciones en crecimiento. Dentro de las principales limitaciones cabe mencionar los registros de propiedad inadecuados, la estructura de las tasas inmobiliarias y el uso de tarifas que no permiten sufragar los costes reales de funcionamiento de los servicios públicos. La expansión urbana supone una gran carga financiera para las autoridades locales, pero el marco institucional obsoleto obstaculiza su capacidad para recuperar una parte justa del valor del incremento de la propiedad urbana que sí ha beneficiado al sector privado. Se necesitan reformas estructurales para mejorar el reparto de las responsabilidades a nivel nacional, regional y local. El aprovechamiento del alto valor del suelo urbano y la cap-

tura de una parte equitativa de la apreciación del valor del suelo creado por la inversión pública son factores clave para financiar la infraestructura y suministrar servicios básicos públicos a las comunidades pobres.

Para abordar las presiones de la rápida urbanización en Oriente Medio-Asia Occidental se requiere de una mayor voluntad política. En varios países, las penurias creadas por un servicio público deficiente e insuficiente y su impacto sobre las condiciones de visa, han acrecentado el desempleo, las disparidades en los ingresos y la generalización de la corrupción. Las revoluciones de 2011 y su secuela de disturbios, fueron iniciadas por jóvenes desempleados y por estudiantes cultos que se unieron para manifestar por sus bajos ingresos. Los disturbios colocaron en el centro del debate del gobierno nacional temas como la generación de empleo, la distribución equitativa de los beneficios del suelo, la participación en la gobernanza y la inclusión social. Habida cuenta de que los países de la región buscan duplicar el empleo actual en el año 2020 con el fin de absorber a los desempleados y a los nuevos integrantes del mercado laboral, estos países tienen que dar a sus ciudades los recursos necesarios para ser competitivas en una economía globalizada, para poder atraer la inversión privada y para mejorar su imagen como destinos turísticos. Los impedimentos legales y burocráticos, la corrupción en las administraciones urbanas y –particularmente– la politización de la toma de decisiones son las principales limitaciones que obstaculizan las reformas.

El éxito de las ciudades como motores del crecimiento dependerá de su eficiencia y desempeño funcional. Para financiar su desarrollo, deben aprovechar el alto coste y la rápida valorización de la tierra urbana y utilizarlo como un activo que pueda ser aprovechado para financiar mejoras urbanas, incluyendo la construcción y modernización de la infraestructura y las viviendas económicas. Aunque no está claro el grado de autonomía que alcanzarán los gobiernos locales, debería ser una prioridad, proporcionar a las ciudades los recursos para que puedan ofrecer la infraestructura y los servicios públicos necesarios para apoyar el desarrollo económico.

BIBLIOGRAFÍA

ACE International Consultants.*Repeat Public Financial Management Assessment following the PEFA Methodology: Final Report.* European Union, 2011. *http://www.mof.gov.jo/Portals/0/Mof_content/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%82%D8%A7%D8%B1%D9%8ª%D8%B1%20%D8%A7%D9%84%D8%AF%D9%88%D9%84%D9%8ª%D8%A9/%D8%AA%D9%82%D8%A7%D8%B1%D9%8ª%D8%B1%20BEFA/BEFA2011.pdf.*

Akkaya, Sebnem; Junge, Nils; Mansour, Wael. «Lebanon: Social Impact Analysis for the Electricity and Water Sectors» in World Bank MENA, *Knowledge and Learning Series Quick Note 14*, noviembre de 2009.

Al-Momani, Salah S. «State of the Wastewater Management in the Arab Countries. The Hashemite Kingdom of Jordan. Country Report» Presentado por el Arab Water Council (AWC), Expert Consultation UAE, Dubai 22-24 de mayo de 2011

Bakas, Ioannis y Leonidas Milios. *Municipal Waste Management in Turkey*. European Environment Agency and ETC/SCP, febrero de 2013.

Banco Mundial. *West Bank and Gaza –Additional Financing for the Gaza Second Emergency Water Project*. Washington D. C.: Banco Mundial, 2011. *http://www-wds.worldbank.org/*

external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/03/25/000333037_20110325013545/Rendered/PDF/591650PJPR0P121OFFICIAL0USE0ONLY191.pdf.

Banco Mundial. Turkey: Transport Sector Expenditure Review: Synthesis Report. Washington DC: Banco Mundial, 2012.

Banco Mundial. Project Appraisal Document on a Proposed Grant in the Amount of SDR 14.5 Million (US$22 Million Equivalent) to the Republic of Yemen for an Integrated Urban Development Project. Banco Mundial, 22 de abril de 2010. *http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/05/06/000333037_20100506010500/Rendered/PDF/538100PAD0Box31ly10IDA1R20101012011.pdf.*

Bassil, Gebran. Lebanon's National Water Sector Strategy: Demand and Supply Forecasts. Líbano: Ministry of Energy and Water, 2010.

Böhmer, Alexander, «Key Elements of a Public-Private Partnership Framework: Recommendations for Discussion,» 3rd Meeting of the Working Group on Infrastructure Finance in Iraq, 4-5 de noviembre de 2010, Paris ENA-OECD Investment Programme. OECD: 2010. *http://www.oecd.org/mena/investment/46503216.pdf.*

Bou-Zeid, Elie, y Mutasem El-Fadel».Climate change and water resources in Lebanon and the Middle East». Journal of water resources planning and management 128, num. 5 (2002): 343-355.

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). Descentralización y Democracia Local en el Mundo. Barcelona: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos 2008. *www.cities-localgovernments.org/.*

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). Financiación de los Gobiernos Locales: los retos del s. XXI. Resumen ejecutivo. Barcelona: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos 2010. *www.cities-localgovernments.org/.*

Comisión Europea. *Support to DG Environment for development of the Mediterranean De-pollution Initiative 'HORIZON 2020.* Lebanon. 2006, *http://ec.europa.eu/environment/enlarg/med/pdf/lebanon_en.pdf.*

El Raey, Mohamed. «Impact of sea level rise on the Arab region». Arab Climate Initiative/UNDP, *http://www.arabclimateinitiative.org/knowledge-center.html# background-papers* (last accessed 30 December 2011) (2010).

Hashemi, S. Mehdi y FarshadJalali. «Tehran's Transport Turnaround». *Sustainable Transport 23(Invierno de 2012):* 8-14. *http://www.itdp.org/documents/ST_23.pdf.*

HRITC.*Comprehensive Assessment of Election Framework: Final Report: Yemen.* Berlin/Sana'a: Democracy Reporting International and Human Rights Information and Training Center, 2008.

Global Water Intelligence. *Jordan: Pinsent Masons Water Yearbook 2011-2012*. *http://www.globalwaterintel.com/pinsent-masons-yearbook/2011-2012/part-ii/31/.*

Gobei, W. y E. De Pauw. West Asia and Egypt Drought: Trends in Drought – 1901-2007. *International Center for Agricultural Research in the Dry Areas* (ICARDA), 2010.

ICMA (International City/County Management Association). *Municipal Finance Studies Program: Final Strategic Framework.* Beirut: Ministry of Interior and Municipalities, Republic of Lebanon, febrero 2011.

International Resources Group. «MENA Regional Water Governance Benchmarking Project Country Profile – Jordan». USAID, octubre de 2010. *http://www.watergovernance.org/documents/WGF/ReWaB-files/Jordan-Profile-final.pdf.*

Letsch, Constanze. «Istanbul sees history razed in the name of regeneration». The Guardian. Marzo de 2012.

MCC. «MCC Completes First Major Build-Operate-Transfer Project Financing in Jordan». Millennium Challenge Corporation, septiembre de 2012. *http://www.mcc.gov/documents/press/action-2012-002-1136-01-first-major-build-operate-transfer-project.pdf.*

Ministry of Development, *Republic of Turkey. Turkey's Sustainable Development Report: Claiming the Future.* Ankara: Ministry of Development, 2012. *http://www.uncsd2012.org/index.php?page=view&nr=490&type=400&menu=45.*

Ministry of Planning, Central Organization for Statistics and Information Technology, «Environmental Survey in Iraq 2010 (water - sanitation - municipal services)», junio de 2011.

Ministry of Planning. Kurdistan. *Regional Development Strategy for Kurdistan Region, 2013-2017.* Erbil: Kurdistan Regional Government. Julio de 2012).

Momani, Naill M. «Improving Jordan's Law towards Sustainable Solid and Hazardous Waste Management: Lessons from USA's Environmental Laws». *American Journal of Environmental Sciences* 6 (2010) 4: 338-343.

MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency). Environmental and Social Impact Assessment Study for The Expansion of As-Samra Wastewater Treatment Plant. Consolidated Consultants. Enero de 2012.

Naciones Unidas. *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision.* New York: UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2012.

ONU-Hábitat. State of the Arab Cities 2012: Challenges of Urban Transition, Nairobi, Kenia: UN Habitat, 2012.

Özdemir, Onur. «The Overview of Urban Transformation Law». *Real Estate News Turkey*. Enero de 2013.

Sonmez, Ozdemir. *Turkey Background Paper.* Preparado para el Infome GOLD III, 2013.

Tosun, Mehmet, and SerdarYilmaz. *Centralization, Decentralization, and Conflict in the Middle East and North Africa.* Policy Research Working Paper 4774. The World Bank Sustainable Development Network, noviembre de 2008.

UNICEF. *Syria MENA Gender Equality Profile: Status of Girls and Women in the Middle East and North Africa*». UNICEF, octubre de 2011, *http://www.unicef.org/gender/gender_62215.html.*

USAID. Jordan Fiscal Reform Project II - Jordan: the Taxation of Real Property. United States Agency for International Development, 2010.

Uzunkaya, Mehemt. *Public-Private Partnerships - the Turkish Experience*. Ankara: State Planning Organization, 2010. *http://adfimi.org/dosyalar/seminerler/128/pdf/14.pdf.*

Yáñez, Manuel Vargas, et al. Cambio Climático en el Mediterráneo Español, segunda edición, Instituto Español de Oceanografía, 2011.



9

CONCLUSIÓN: TENDENCIAS MUNDIALES EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS

David SATTERTHWAITE[1]
International Institute for Environment and Development (IIED)

9.1. INTRODUCCIÓN

Se prevé que en 2030 la población mundial –actualmente unos 7,3 mil millones de personas– exceda los 8,3 mil millones y que en 2050 alcance los 9,3 mil millones. La mayor parte de este crecimiento tendrá lugar en las áreas urbanas; hasta 2030 se espera que la población mundial se incremente en mil millones de personas, a la vez que se espera que la población rural empiece a reducirse[2].

Esta tendencia hacia un mundo cada vez más urbanizado ofrece grandes oportunidades ya que, en general, la economía de un país tiende a crecer cuando se urbaniza. Las concentraciones urbanas generan economías de aglomeración, beneficiosas para muchas empresas y también para la provisión de servicios básicos de buena calidad. En teoría, la concentración de personas e inversiones y los altos niveles de intercambio favorecen el dinamismo, la innovación y el desarrollo, aportando beneficios para todos. Sin embargo, la urbanización también conlleva desafíos. Los futuros habitantes de estas ciudades, pueblos y regiones colindantes necesitarán agua potable, alimento, vivienda, energía, saneamiento y transporte así como empleo, educación y atención sanitaria. Tal y como han puesto de manifiesto los capítulos regionales, las necesidades de las poblaciones urbanas actuales a menudo no están satisfechas debido a las grandes deficiencias y atrasos en la provisión de servicios en muchos países. Es también necesario que los centros urbanos construyan su resiliencia frente a los desastres y a los crecientes impactos del cambio climático. Hoy en día existen verdaderas dificultades para satisfacer las actuales necesidades y demandas, que son tan sólo el preludio de los enormes retos que se tienen por

[1] Un reconocimiento particular al Secretariado Mundial de CGLU por su apoyo para el desarrollo del capítulo de conclusión, para Pierre Bauby y Claude de Miras por su contribución a la sección sobre gobernanza y a la sección sobre financiación respectivamente, y a Jacques Labre por sus ideas. Finalmente a Sheridan Bartlett por su apoyo a la revisión final del documento en su versión original (en inglés).

[2] Naciones Unidas (2012).

delante. Existe también un importante retraso en la provisión de servicios en las áreas rurales y en la consecución de los retos que allí deben hacer frente los gobiernos locales.

El presente informe se centra en el papel de los gobiernos locales en el suministro universal de los servicios básicos. Tal y como sugiere el título, se presta especial atención a las áreas urbanas y a los problemas particulares que los gobiernos locales afrontan a la hora de asegurar la expansión necesaria de la provisión de servicios básicos en respuesta al rápido crecimiento urbano. Resalta los avances realizados por muchos gobiernos locales en la provisión de servicios. Muestra también el progreso alcanzado por muchos gobiernos nacionales y algunas organizaciones internacionales a la hora de reconocer la importancia de los gobiernos locales en este campo, y para garantizar que los gobiernos locales dispongan de más recursos y sean más transparentes a la hora de rendir cuentas. Pero también se observan excepciones a esta tendencia favorable a la descentralización. Algunos países han mantenido la centralización en la toma de decisiones y en el financiamiento, o incluso algunos han re-centralizado competencias. Otras agencias internacionales todavía ignoran el rol de los gobiernos locales. A menudo se desconoce el impacto de los servicios básicos sobre el desarrollo económico, lo que conlleva una falta de apoyo a los gobiernos locales en la gestión de la urbanización y de las demandas que genera, dejando huérfanos a los gobiernos locales a la hora de gestionar la urbanización y las demandas que esta conlleva.

Esta sección se basa en lo referido en los capítulos 2 a 8 para subrayar las tendencias globales en la provisión de servicios básicos, los progresos realizados y las necesidades insatisfechas en cada región, así como los niveles de inversión necesarios en el futuro próximo. Aborda cuestiones referentes a la gobernanza, la gestión y la financiación y considera la colaboración de los gobiernos locales con organizaciones comunitarias y el sector privado (internacional, nacional, local e informal). Concluye abordando los retos emergentes y el rol de la descentralización y de los servicios básicos con respecto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y a la agenda de desarrollo sostenible Post-2015[3].

9.2. VISIONES REGIONALES

Los capítulos regionales muestran diferentes situaciones: mejoras en la provisión de servicios en muchos países de ingresos medios; atrasos importantes en la mayoría de países de ingresos bajos o medio-bajos; y los retos asociados a los altos niveles de prestación de los países de ingresos altos planteados por el cambio de marcos institucionales, el deterioro de la infraestructura, el envejecimiento de las poblaciones y, para muchos países, el estancamiento de las economías. Asimismo, también se muestra una gran variedad de modos en que se proporcionan, financian y gestionan los servicios básicos no sólo entre regiones, sino también entre países e incluso dentro de estos.

---

[3] Se dan diferentes significados al término «desarrollo sostenible» y a la palabra «sostenibilidad». En un inicio se utilizaban en el sentido de trabajar dentro de los límites ecológicos locales y globales sin agotar el capital natural (y a menudo con un compromiso expreso de preservar para las generaciones futuras). Con el tiempo empezó a ser utilizado en el sentido de garantizar la «continuidad en el tiempo» (por ejemplo, la infraestructura sostenible es aquella que está bien mantenida y bien gestionada) y se puede aplicar a un amplio abanico de actividades humanas (incluso al crecimiento económico sostenible). En este segundo sentido, por lo general, no se toman en consideración los límites ecológicos. En este informe, cuando se ha hecho referencia a la idea de sostenibilidad o de desarrollo sostenible, hemos tratado de dejar claro a cuál de estos dos significados se hace referencia.

En **África**, el mayor desafío sigue siendo el acceso a los servicios básicos tanto en zonas rurales como urbanas, y en particular para los 225 millones de habitantes de barrios marginales de la región (cerca del 40% de la población urbana). En **Asia-Pacífico**, el acceso a los servicios y su calidad varían significativamente entre países de ingresos altos, medios y bajos, como entre las grandes ciudades, con mayores recursos, y las ciudades más pequeñas o las zonas rurales. El mayor problema es el acceso a los servicios básicos para los 550 millones de habitantes de barrios marginales. En **Eurasia**, casi todos los países han logrado frenar el deterioro de los servicios básicos que se produjo tras la desintegración de la Unión Soviética; el desafío actual es renovar las infraestructuras. En **Europa**, el acceso y la calidad son por lo general de buen nivel, pero la crisis financiera y económica ejerce una fuerte presión sobre los presupuestos locales que financian los servicios. En **América Latina** se señala un progreso tanto en la descentralización como en la prestación de servicios básicos en las últimas dos décadas, en muchos casos gracias a una mejor colaboración entre gobiernos nacionales, locales y sociedad civil. En **Oriente Medio y Asia occidental**, la gestión de los servicios está generalmente centralizada en manos del gobierno nacional. La falta de agua es un problema específico de la región. En **América del Norte** se considera que los atrasos acumulados en inversión en infraestructuras frenan la mejora de los servicios e incluso amenazan los actuales niveles de suministro. En África y en Oriente Medio, muchos países sufren del impacto de conflictos y de la inseguridad, que destruyen las infraestructuras de los servicios básicos e interrumpen su suministro.

Gran parte de las diferencias en la calidad como en el alcance de los servicios básicos se debe a la diversidad geográfica, social e institucional de los gobiernos locales, que afectan su capacidad para suministrar servicios.

9.3. EL ACCESO A LOS SERVICIOS BÁSICOS: LA MAGNITUD DE LAS NECESIDADES INSATISFECHAS

Agua y saneamiento: durante las últimas décadas se observó un extraordinario incremento del número de personas abastecidas por servicios de agua y saneamiento; sin embargo, la proporción de personas que aún carecen de acceso al agua potable o sin tratamiento adecuado es aún importante. Para los países de ingresos medios y bajos, la proporción de población con agua corriente a domicilio creció entre 1990 y 2010 del 11% al 24%, pero casi una cuarta parte de la población todavía bebe agua de fuentes no mejoradas y una considerable proporción lo hace de «fuentes mejoradas» pero que son inadecuadas para la salud[4]. En 2010, en este grupo de países, más de una cuarta parte de la población urbana carecía aún de agua corriente a domicilio, mientras que en África subsahariana ese porcentaje se eleva a dos tercios de la población urbana. Cabe destacar que en África subsahariana, Oceanía y el sur de Asia la proporción de personas con agua corriente a domicilio cayó entre 1990 y 2010, mientras que no experimentó ningún incremento en la zona del Cáucaso o de Asia Central. Sin embargo, muchos países en Asia, Latinoamérica y el Norte de África, junto con Sudáfrica, están alcanzando la cobertura universal de agua proveniente de fuentes mejoradas, a menudo con una alta proporción de sus poblaciones

[4] A no ser que se explicite de otra forma, todos los datos estadísticos sobre provisión de agua y saneamiento provienen de UNICEF/OMS (2012).

urbanas gozando de agua corriente a domicilio.[5] No hay indicadores que muestren qué proporción del suministro de agua corriente a domicilio es de buena calidad y se recibe de manera regular.

La proporción de acceso al agua de lo que las Naciones Unidas definen como «otras fuentes de agua mejoradas» se incrementó desde 28% a 55% en las áreas rurales y desde un 21% a 22% en las áreas urbanas entre 1990 y 2010 –pero la definición de lo que significa «fuentes de agua mejorada» incluye los grifos o fuentes públicas, pozos entubados o perforados, manantiales protegidos o pozos excavados o de la recogida de aguas pluviales. Una gran proporción de esta agua no es segura ni suficiente.

El saneamiento plantea un reto mayor en los países de ingresos bajos y medios. La proporción de sus poblaciones rurales con acceso a «saneamiento mejorado» creció de 21% a 43% entre 1990 y 2010; mientras que la defecación al aire libre disminuyó de 44% al 31%. La proporción de la población urbana con «saneamiento mejorado» se incrementó de 65% a 73% entre 1990 y 2010. La definición de «saneamiento mejorado» incluye letrinas de fosa ventilada, letrinas de fosa con losa y sanitarios de composta, todos ellos a menudo son inadecuados para la salud en asentamientos urbanos densos. En 2010, 2,5 mil millones de personas carecían aún de «saneamiento mejorado»[6].

A pesar de la mejora del acceso al agua en las zonas urbanas a nivel global, los problemas en muchas áreas urbanas se han incrementado, especialmente en los asentamientos informales. Esta situación se observa más claramente si se analiza el acceso al agua corriente a domicilio, lo que es un estándar mínimo en las zonas urbanas. Entre 1990 y 2010, el número de habitantes urbanos sin acceso a agua corriente a domicilio creció en torno a 300 millones a nivel mundial[7]. En Bangladesh, por ejemplo, mientras hoy en día el 85% de la población urbana tiene acceso al agua de «fuentes mejoradas», en 2005 sólo el 20% tenía agua corriente a domicilio[8]. Entre 1990 y 2010, la proporción de población urbana con agua corriente en su domicilio se estancó o incluso disminuyó en muchos países[9]. En 2010, en el África subsahariana menos de un tercio de la población urbana disponía de este tipo de provisión, mientras que en 1990, el 43% de la población estaba abastecida[10].

Por lo que respecta a saneamiento urbano, en muchos países la mitad de la población urbana todavía carece de provisión «mejorada» y, para muchas personas que sí la tienen, son letrinas con fosa (lo que es inadecuado para áreas densamente urbanizadas). La mayoría de las ciudades de Asia y de África subsahariana carecen de alcantarillado y, si lo tienen, sirve a una proporción muy pequeña de población. Obviamente, sin alcantarillado es difícil alcanzar altos estándares de saneamiento en áreas urbanas densamente pobladas[11].

---

5 JMP (2012).
6 UNICEF y OMS (2012).
7 UNICEF y WHO (2012).
8 CUS, NIPORT y Evaluación de la Medición (2006).
9 Países con descensos de 10 a 20 puntos porcentuales: Madagascar, Kenia, Haití, Yemen, Zambia, Tanzania, Zimbabue, República Dominicana, y Malawi. Países con descensos de 20+ puntos porcentuales: Ruanda, Nigeria, Mongolia, Sudán y República Democrática del Congo.
10 CUS, NIPORT y Medición de la Evluación (2006).
11 UN-Habitat (2006).

No es realista pensar que las insuficiencias en la provisión de agua y saneamiento se resolverán automáticamente cuando aumenten los niveles de ingresos en los países. A nivel de ingresos similares, el nivel de acceso a los servicios básicos puede ser muy diferente. Por ejemplo, casi el 90% de la población urbana en muchos países de América Latina con ingresos entre 2.000 y los 5.500 dólares americanos dispone de agua corriente en sus hogares; en India e Indonesia, es menos de la mitad. La capacidad y transparencia de los gobiernos locales son factores clave para explicar los altos niveles de suministro de los países latinoamericanos.

Energía: los capítulos regionales resaltan las diferencias entre poblaciones urbanas y rurales en el acceso a la electricidad y al uso de combustibles limpios. En los países con altos ingresos, y en la mayoría de países con ingresos medios, la conexión eléctrica es casi universal así como también lo es el acceso a combustibles limpios. En estos países, el principal problema es el alto coste de los combustibles y de la electricidad para las poblaciones con bajos ingresos. En el resto del mundo, muchas personas carecen de conexión a la red eléctrica y recurren de manera generalizada a combustibles «sucios» baratos. Los combustibles sucios son problemáticos por los altos niveles de contaminación del aire que generan en el interior de la vivienda; en contextos urbanos, pueden contribuir significativamente a la contaminación ambiental. Se estima que unos 700 millones de habitantes urbanos carecen de acceso a combustibles limpios y que 279 millones no tienen acceso a la electricidad[12].

Gestión de residuos sólidos: en los países con altos ingresos, en torno a un 90% de los residuos son recogidos y tratados. Muchos países están implementando las «3 (o 4) Rs» (reducir, reutilizar, reciclar y recuperar). En los países de la OCDE se envía solamente el 40% de los residuos a vertederos. En los países de ingresos medios, el promedio de recogida de residuos es del 75% pero casi dos tercios de éstos residuos se envían a vertederos y el resto a basureros abiertos. Ha habido mejoras en los países de ingresos medios, pero no han logrado limitar el aumento de la masa de residuos que termina en los vertederos. Los promedios de recogida en los países de ingresos bajos, que a su vez generan una cantidad de residuos domésticos relativamente pequeña, rondan el 41%. En África casi todos los residuos son tirados o enviados a vertederos pobremente diseñados[13]. Existe una enorme variación en el suministro del servicio entre y dentro de las ciudades; por lo general la población de los barrios marginales está especialmente mal abastecida.

Transporte público: muchas ciudades en los países con ingresos altos y algunas en los países de ingresos medios, disponen de amplios sistemas de transporte público y también de una buena provisión de infraestructura para caminar y, cada vez más, para ir en bici. Los automóviles privados realizan una proporción relativamente baja de trayectos. Aún así, la mayoría de ciudades luchan contra la congestión del tráfico, incluso en aquellas ciudades en las que la proporción de población que posee y utiliza un coche privado es relativamente baja. Es también el caso de muchos países de ingresos bajos o medios, en los que la mayoría de carreteras y ciudades están sin pavimentar y el transporte público es insatisfactorio. La falta de transporte público y/o su alto coste hacen de la movilidad diaria un reto, especialmente para aquellas comunidades que viven en las afueras de la ciudad.

---

[12] Legros *et al*. (2009).
[13] Hoornweg y Bhada-Tata (2012).

9.4. GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LOS SERVICIOS BÁSICOS

Descentralización y gobernanza multinivel

Los gobiernos locales desempeñan un papel creciente en la provisión de servicios básicos. Como consecuencia de los avances de la descentralización, son responsables de la prestación de servicios básicos en una mayoría de países, deben responder a las demandas de la ciudadanía, asegurando la rendición de cuentas y la transparencia. También deciden a menudo sobre el modo de gestión y de financiación.

La prestación de servicios básicos se desarrolla dentro de sistema complejo de gobernanza multinivel, con creciente interacción entre los niveles de gobierno y con la participación de múltiples actores: desde grandes holdings internacionales a pequeñas empresas locales y organizaciones comunitarias. El término «gobernanza multinivel» se utiliza para describir y analizar la eficacia de las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno (coordinación vertical) y entre los gobiernos locales (coordinación horizontal).[14] Una gobernanza multinivel ineficaz puede dar lugar a un solapamiento de competencias, procesos de planificación débiles, retrasos en las ejecuciones presupuestarias, altos costes de transacción, ineficiencias económicas y recentralización de la toma de decisiones[15].

Las *Directrices Internacionales de la ONU sobre Descentralización y Acceso a los Servicios Básicos* plantean la necesidad de clarificar los roles y responsabilidades en la organización y el suministro de los servicios básicos, así como en las modalidades de colaboración (partenariados) entre diferentes actores dentro del marco de la descentralización[16]. Hay tres factores que influyen en la manera como la gobernanza descentralizada puede desplegar su potencial para mejorar la eficiencia y la rendición de cuentas en la prestación de los servicios básicos:

1. Decisiones sobre qué competencias están descentralizadas y a qué nivel: las reformas constitucionales o legales generalmente prevén la transferencia de responsabilidades relativas a servicios básicos a los gobiernos locales. Por ello el principio de subsidiaridad es importante (propone que la autoridad organizadora sea asumida por el nivel de gobierno más eficiente y que esté lo más cerca posible de las personas). El conocimiento de la realidad local, la proximidad y la rendición de cuentas son importantes pero también lo son las economías de escala. El suministro de algunos servicios es más eficiente si hace a nivel municipal, mientras que otros funcionan mejor en una escala mayor, cuando se reagrupan varios municipios (por ejemplo, el transporte metropolitano) o bien a nivel regional (cuencas hidrográficas).
2. Diferencias técnicas y financieras entre servicios: la distribución de responsabilidades debería adaptarse a la lógica de cada sector. Los diferentes servicios básicos presentan diferentes necesidades. Tradicionalmente las autoridades locales han sido responsables de la recogida de residuos sólidos y de su gestión. Por el

[14] En referencia al concepto «gobernanza multinivel» utilizado aquí, véase la introducción. También Claire Charbit (2011); OCDE (julio 2013).

[15] Esta cuestión fue subrayada por la OCDE en su diagnosis multinivel en torno al sector del agua en los países de renta alta de la OCDE (2011) y de América Latina (Akhmouch, 2012).

[16] Véase *http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2613*.

contrario, la electricidad ha sido con mayor frecuencia una responsabilidad central. Sin embargo, el panorama de la provisión de servicios básicos está en constante evolución debido a los cambios tecnológicos y económicos. Es cada vez más común repartir las responsabilidades entre las entidades supra-municipales, los gobiernos estatales o provinciales, e incluso los gobiernos centrales. En algunos casos, los gobiernos centrales han creado operadores públicos para gestionar íntegramente el proceso, incluyendo el abastecimiento de las poblaciones locales (suele ser el caso para los servicios hídricos en el oeste y centro de África y en Oriente Medio). La regulación y la planificación normalmente se lleva a cabo a nivel nacional mientras que la financiación es cada vez más una responsabilidad compartida; y los gobiernos locales, en gran medida, siguen dependiendo en este aspecto de los gobiernos centrales.

3. La transferencia efectiva de responsabilidades, que incluye la capacidad para asumirlas. Esto incluye la autonomía de los gobiernos locales en la definición de las políticas locales, en la gestión y la financiación; el nivel de discrecionalidad en la toma de decisiones y la movilización de recursos respecto a los otros niveles de gobierno, y la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Si la prestación de servicios básicos es responsabilidad de los gobiernos locales, pero los otros niveles del gobierno siguen asumiendo las tareas transferidas a los gobiernos locales, o limitan su autonomía, ¿en qué medida pueden los gobiernos locales ser realmente responsables de un servicio ante los ciudadanos?

Los capítulos regionales muestran cómo los diferentes grados y formas de descentralización inciden en el suministro de servicios. En los países con altos ingresos y en los países con ingresos medio-altos con prestación generalizada de servicios de buena calidad, los gobiernos locales acostumbran a tener mayor autonomía y responsabilidad, su autoridad está legalmente reconocida, disponen personal cualificado, capacidad para aumentar sus ingresos y el gasto de los gobiernos locales es una parte importante del total del gasto del gobierno central.

Por el contrario, en los países de ingresos bajos y medios, donde la prestación de servicios básicos es deficiente, los gobiernos locales suelen tener poderes y recursos limitados. Carecen de personal cualificado y de capacidades para mejorar sus ingresos. Sus presupuestos son pequeños en términos absolutos y relativos (por ejemplo, en el África subsahariana representan menos del 8% del gasto del gobierno central)[17]. En muchos de estos países, los gobiernos nacionales no priorizan la prestación de los servicios básicos, ni las reformas institucionales y legales necesarias para reforzar las capacidades del gobierno local. La transferencia de responsabilidades, para ser efectiva, debe incluir las capacidades y recursos necesarios para cumplirlas.

Una gobernanza multinivel efectiva y eficiente implica considerar una serie de factores: una adecuada distribución de responsabilidades y recursos nacionales entre los diferentes niveles de gobierno, la redistribución de recursos entre regiones para evitar desequilibrios mayores, así como los controles apropiados y bien aplicados sobre el rendimiento de los proveedores de servicios básicos locales y el respeto de los estándares.

---

[17] CGLU (2011).

Los gobiernos locales tienen también la responsabilidad de cooperar entre ellos para mejorar la «gobernanza horizontal». La cooperación inter-municipal (ej.: mancomunidades) reduce la fragmentación institucional, aumenta el potencial de las economías de escala y fomenta la coherencia y la coordinación a nivel local, así como con otros niveles de gobierno.

Para que sea realmente efectiva, la gobernanza multinivel debe estar arraigada en el principio de subsidiaridad, al respeto a la autonomía local y en un partenariado genuino. Los capítulos regionales presentan varios ejemplos de políticas nacionales desarrolladas con éxito gracias a la participación de los gobiernos locales, así como muchos ejemplos de fracasos en que los gobiernos locales han sido excluidos de la formulación de políticas y su implementación, o bien se les han arrebatado las responsabilidades porque carecían de capacidades para asumirlas.

Una definición clara del papel de la «autoridad organizadora»[18]

A la hora de clarificar los roles de la gobernanza de los servicios básicos, es necesario plantearse cuatro puntos: 1) quién ejerce de «autoridad organizadora» 2) cuáles son sus competencias institucionales, sus recursos financieros y humanos 3) cómo se selecciona el modelo de gestión y 4) las fuentes de financiación. Las dos primeras cuestiones serán abordadas en esta sección mientras que las otras lo serán en las dos secciones siguientes.

La «autoridad organizadora» es la autoridad pública legal y políticamente responsable de garantizar la provisión de servicios básicos en una área específica[19]. Su papel debe estar claramente definido en la legislación, y debe contar con competencias para planificar y regular el suministro, determinar el régimen de gestión, imponer estándares de calidad y de acceso, y garantizar el acceso económico para todos los usuarios y su sostenibilidad. La autoridad organizadora debe responder a las necesidades de los usuarios, necesidades que deben ser identificadas mediante procesos de consulta y participación.

Aunque en la mayoría de los países se ha asignado la responsabilidad de suministrar los servicios a los gobiernos locales, su papel como «autoridad organizadora» sigue siendo poco claro o problemático. Por lo general el papel de los gobiernos locales está mejor definido en países de ingresos altos y en algunos países de ingresos medios. Por el contrario, hay países en los que el rol de los gobiernos locales en la provisión de servicios es débil o ignorado. En muchos países de Oriente Medio y Asia Occidental, Asia, la zona del Pacífico y África, los gobiernos locales actúan como meros agentes de niveles superiores de gobierno. Los mismo sucede en Eurasia, donde la administración local y la gobernanza siguen estando limitadas por la centralización heredada de la época soviética. Entre estos dos extremos, hay muchos países en los que varias competencias transferidas por ley no

---

[18] Ver también: Institut de Gestion Délégué (IGD), *Contractual Governance of Basic Network Services*, Grupo de Trabajo presidido por Jean-Pierre Elong Mbassi, 2012.

[19] El rol de la autoridad organizadora y el del operador del servicio son diferentes. El operador (público o privado) lleva a cabo el servicio a diario. En algunos casos, la autoridad organizadora también puede desempeñar el rol de operador (ej.: mediante un departamento del gobierno local). La autoridad organizadora puede ser una municipalidad; mientras que el operador puede ser una empresa pública propiedad del Estado o de la provincia/región/estado federado (como en el caso del agua en Brasil).

están descentralizadas en la práctica. Por ejemplo, en África occidental y central, a pesar de la descentralización, los gobiernos nacionales siguen asumiendo la mayor parte de las competencias oficialmente otorgadas al gobierno local, a través de agencias nacionales o empresas de servicios públicos, o de unidades especiales *ad hoc* para el desarrollo de proyectos de infraestructura, a menudo con apoyo internacional.

En muchas regiones, los gobiernos locales carecen de los recursos humanos y financieros para cumplir con sus responsabilidades[20]. Los gobiernos locales de las principales áreas urbanas normalmente disponen de más recursos que aquellos gobiernos locales de ciudades periféricas e intermedias, pueblos y áreas rurales –a pesar del hecho de que las principales áreas metropolitanas en el sur de Asia y muchas ciudades en el África subsahariana también tienen deficiencias importantes en el acceso y la provisión de servicios. Sin embargo, incluso en los países de altos ingresos, los gobiernos locales luchan contra la insuficiencia de recursos, y deben asumir tareas y competencias para las que no disponen de financiación.

Partiendo de las categorías de la gobernanza de los servicios básicos, se pueden identificar cuatro grupos de países en África, Asia y América Latina. En el primero, que responde mayormente a países de ingresos medios, los avances en la descentralización y en la prestación de servicios muestran una correlación positiva. La mayor parte de América Latina se puede incluir en este grupo. En las últimas décadas, las políticas nacionales han concedido mayores competencias y recursos a los gobiernos locales[21]. No obstante, el progreso en América Latina está lejos de ser homogéneo: en los países de la región con bajos ingresos e ingresos medios-bajos, la mayoría de gobiernos locales tienen dificultades para gestionar los servicios básicos y las empresas públicas nacionales o de los gobiernos intermedios (normalmente los Estados, como en Brasil) siguen siendo los proveedores de servicios claves.

El segundo grupo se caracteriza por poco o ningún progreso en la descentralización o en la prestación de servicios. Este incluye a la mayor parte de Eurasia, donde los gobiernos locales son responsables de la prestación de servicios básicos, pero disponen solo parcialmente de las competencias o recursos necesarios para hacer funcionar los servicios y para hacer frente a una década de deterioro de las infraestructuras. En estos casos, los niveles superiores de gobierno siguen ejerciendo un control significativo, como por ejemplo sobre las políticas arancelarias de los servicios (que no reflejan el aumento del coste de los servicios básicos) o sobre los gobiernos locales (que tienen poca autoridad sobre los impuestos y tasas). Los países asiáticos de ingresos medios, ha avanzado rápidamente en las últimas dos décadas, se sitúan en medio de los dos grupos anteriores. Los avances en la prestación de servicios en las zonas urbanas con más recursos se acompañan de importantes rezagos en ciudades intermedias y en los pueblos. En toda la región el problema más grave es el limitado acceso a los servicios de los habitantes de los barrios marginales (un tercio de la población).

---

[20] Véase el Informe sobre el Agua 2012 de WHO-UN Water (2012). En más del 90% de los 74 países evaluados, el agua y saneamiento son competencias descentralizadas, pero sólo el 40% cuenta con descentralización fiscal. El 60% informó falta de recursos humanos suficientes para operar y mantener los sistemas urbanos de agua potable, lo que debilita la capacidad de los gobiernos locales para planificar y suministrar servicios.

[21] CGLU (2010), p. 99.

En el tercer grupo se encuentran la mayoría de países del África subsahariana (a excepción de Sudáfrica). En este grupo la descentralización está en marcha pero los gobiernos locales ni tienen las competencias ni los recursos necesarios para cumplir con sus responsabilidades. La cuarta categoría incluye la mayor parte del norte de África, donde los gobiernos centrales todavía ejercen un fuerte control sobre los servicios básicos a pesar de la existencia de autoridades locales electas. Pero la inversión se concentra en las áreas costeras, dejando a las otras áreas insuficientemente equipadas (sin duda un factor relevante en los últimos levantamientos populares en la región). En Medio Oriente, los gobiernos locales electos también actúan bajo un estricto control del gobierno central.

Esta tipología es obviamente muy general por lo que no tiene en cuenta todos los casos; sin embargo, sugiere una correlación significativa entre las diferentes formas de gobernanza, la descentralización y las mejoras en la prestación de servicios básicos.

9.5. LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS BÁSICOS

La elección estratégica de un modelo de gestión para los servicios básicos

Las autoridades organizadoras disponen de un amplio abanico de posibilidades en lo que se refiere a modelos de gestión: directa (*in house*), externalizar a un operador público o a una empresa privada, así como el partenariado con asociaciones, ONGs y organizaciones comunitarias. La privatización total (venta de los activos) es una excepción. La complejidad de la gestión de los servicios no facilita la elección de un modelo, y exige la consulta con los diferentes actores, el análisis del contexto local y la toma de decisiones estratégicas en cuanto a los modelos de producción, financiamiento y gobernanza de cada servicio.

La gestión pública (ya sea interna, compartida o mediante empresas de servicios públicos) sigue siendo el modelo más extendido. En principio, esto permite a la autoridad organizadora un mayor control sobre el servicio y minimiza los costes de transacción, el solapamiento de responsabilidades y la pérdida de información. Un operador público puede también reducir costes ya que no busca obtener beneficios, sino equilibrar su presupuesto[22]. Pero la gestión pública también es criticada por ser poco competitiva e ineficiente. Muchos operadores públicos tienen estructuras de gestión opacas, lo que dificulta la rendición de cuentas a la ciudadanía, y procedimientos burocráticos que obstaculizan el suministro de un servicio de calidad a un menor coste. Externalizar el servicio hacia el sector privado puede ser una alternativa más eficiente para dar respuesta a las necesidades de los clientes. En teoría, la competencia entre operadores de servicios impide la aparición de monopolios, crea incentivos para que los operadores innoven, mejoren el acceso y la calidad, y contribuye a reducir los costes, lo que es al fin y al cabo beneficioso para los gobiernos locales, los usuarios del servicio y los contribuyentes.

Sin embargo, no hay ninguna evidencia empírica que pruebe que un sistema de gestión sea intrínsecamente más eficiente que otro[23]. La elección óptima entre externalizar y

---

[22] Sobre las ventajas de las gestión pública ver: *http://www.psiru.org/ See also: http://www.fnccr.asso.fr/documents/APE-GestionPubliqueDeLEau_2.pdf* (in French).

[23] Bel, Fageda and Warner (2008) y Mühlenkamp (2013) citado en el capítulo sobre Europa.

gestionar directamente sólo puede basarse en evaluaciones caso por caso por parte de las autoridades públicas. Esta es la razón por la cual es esencial que la autoridad organizadora tenga libertad para elegir los modelos de gestión que les permitan mayor flexibilidad y adaptación a los contextos locales.

En la práctica, las tradiciones nacionales, las lógicas sectoriales y la evolución del marco institucional inciden en la forma en que se gestionan los servicios. Actualmente, tres cuartas partes de la población europea obtienen agua y saneamiento de los operadores públicos. En América Latina, la mayor parte de servicios de agua y saneamiento son provistos por empresas públicas en las áreas urbanas y por agencias o juntas de agua en las áreas rurales. Los gobiernos regionales desempeñan un papel importante en los países federales, mientras que las empresas de servicios públicos nacionales dominan en los países de menor tamaño. En África, muchos países francófonos mantienen una sola empresa nacional de agua, mientras que los países anglófonos tienden a tener una gestión de los servicios más descentralizada[24]. En ambos casos, existen ejemplos en que el sector privado se asocia con las empresas de servicio público nacionales o maneja una parte de los servicios. En Asia, muchos países han pasado de la gestión directa a la gestión a través de empresas de servicios públicos nacionales y locales, así como a la contratación externa, incluyendo *joint ventures* con socios privados. En Eurasia, la mayoría de proveedores de agua y saneamiento son propiedad de gobiernos municipales, de gobiernos regionales o de una empresa nacional (como en Tayikistán). En los últimos años, algunos países han buscado atraer a operadores privados hacia el sector de los servicios públicos. En Rusia, una cuarta parte de la población obtiene el agua y el saneamiento de operadores privados en virtud de contratos de PPP, pero la normativa establecida recientemente ha limitado la privatización de los activos de agua y saneamiento.

La gestión de residuos sólidos es el servicio más descentralizado en todas las regiones; a pesar de que los contratos con los operadores privados son muy comunes en muchos países, a menudo la gestión de residuos sólidos es provista directamente por los gobiernos locales. En Europa, el 80% de los trabajadores del sector de los residuos son contratados por el sector privado[25]. En América Latina las municipalidades gestionan en torno a la mitad, el sector privado el 45% y las cooperativas el 3%.[26] En la mayor parte de Eurasia, los gobiernos locales contratan a operadores privados para que gestionen sus residuos.

En los países de ingresos altos, los sistemas de transporte público son con frecuencia gestionados por autoridades públicas especiales o por agencias, aunque también existen operadores privados y sistemas de propiedad privada. En las áreas menos pobladas (y menos rentables), son con frecuencia los gobiernos locales quienes gestionan los sistemas de transporte. En Eurasia, después de la caída de la Unión Soviética, la responsabilidad sobre el transporte público urbano fue transferida a las municipalidades aunque sin la correspondiente asignación de recursos para asumir el servicio. En consecuencia la calidad del servicio disminuyó y emergieron numerosos operadores privados. En los países de medianos y bajos ingresos, por lo general el sector privado

---

[24] Banerjee *et al.* (2008) p. 7.
[25] Wollman y Marcou (2010); Hall y Nguyen (2012).
[26] Véase Capítulo 6 sobre América Latina.

domina el transporte, y los operadores muy pequeños juegan un papel importante. Las autoridades locales regulan las rutas de transporte, el mantenimiento de carreteras, la reglamentación del tráfico, y a veces también tienen servicios de transporte propios (por ejemplo, de Porto Alegre, Brasil).

La electricidad no es generalmente una responsabilidad de los gobiernos locales aunque, en algunos casos, la distribución es compartida entre las autoridades centrales y locales (ej.: Sudáfrica). Los capítulos regionales muestran casos en los que los gobiernos locales promueven el uso de energías renovables o asisten a las áreas más aisladas por medio de empresas de propiedad local (como en EE.UU. y América Latina). En China las autoridades metropolitanas son las propietarias de las empresas de electricidad.

Sea cual sea la forma de gestión –interna o externalizada–, la autoridad organizadora debe garantizar el control sobre los bienes públicos, la equidad en el acceso y una clara rendición de cuentas. En los casos de externalización, las autoridades locales deben asumir el seguimiento sistemático y el control de los operadores externos (públicos o privados), así como la evaluación de su actividad.

En muchos países, las autoridades locales tienen poca capacidad para negociar con los operadores privados, que suelen tener más experiencia en procesos de contratación complejos. Las relaciones asimétricas pueden dar lugar a malentendidos, aumentar la incertidumbre y el riesgo y, en el largo plazo, también los costes. Si bien no existe una fórmula universal para el éxito, sin embargo los capítulos regionales muestran muchas estrategias locales exitosas que han permitido la competencia entre diferentes operadores manteniendo al mismo tiempo el control interno y fortaleciendo la experiencia local. Ya existen iniciativas de evaluación comparativa del desempeño en la prestación de servicios básicos, tanto voluntarias como impuestas por los reguladores nacionales (ej.: IBNET del Banco Mundial, la *European Benchmarking Initiative* para el agua, o ADERASA, la red de agencias de regulación en América Latina). Los gobiernos locales deben ser apoyados para que puedan fortalecer su capacidad de supervisión, con el fin de promover la eficiencia y una mayor cobertura de los servicios básicos.

Gestión pública local de los servicios básicos y las infraestructuras

La gestión pública de los servicios básicos es la forma de suministro más utilizada en casi todos los países del mundo. La descentralización ha ampliado el papel de los gobiernos sub-nacionales en la gestión de estos servicios durante las últimas décadas. En Europa, hay una gran variedad de modelos de gestión enraizados en las historias nacionales, pero durante los últimos años el proceso de europeización ejerció una fuerte presión para la creación de modelos más híbridos. En los Estados Unidos de América, es común la existencia de autoridades especiales o de autoridades de distrito para la gestión de servicios específicos. Estas autoridades especiales son empresas autónomas semi-públicas o semi-privadas. La más grande es la Agencia de Tráfico Metropolitano de Nueva York. Estas agencias son responsables del 39% de los servicios de transporte urbano de los Estados Unidos, mientras que los gobiernos locales proporcionan directamente otro 32%. Asimismo se han creado empresas de servicios públicos de alto rendimiento en otros países de la OCDE como Japón y Corea, muchas de ellas a la vanguardia de la innovación.

Las empresas de servicios públicos o las agencias especializadas también se han desarrollado en los países de ingresos medianos, tendencia fuertemente promovida por las organizaciones internacionales durante las últimas décadas. Estas empresas públicas pueden movilizar recursos de diferentes niveles de gobierno para financiar grandes proyectos y atraer a personal profesional altamente calificado. La consolidación de la gestión mejora la solvencia y permite obtener financiación de fuentes nacionales y extranjeras. En América Latina, uno de los ejemplos más destacados es la Empresa Pública de Medellín (EPM), propiedad del municipio de Medellín, Colombia, considerada como uno de las empresas públicas con mejores resultados en la región y a nivel internacional. Algunas empresas públicas o agencias especializadas se comportan de hecho como empresas privadas, desarrollando *joint ventures* con el sector privado, como en China.

Mientras en las ciudades más pequeñas y en los pueblos, las autoridades locales tienden a recurrir a la gestión directa o interna (*in house*) o la cooperación entre municipios (mancomunidades), modalidad que se ha extendido en Europa, Asia y América Latina. Estas colaboraciones son particularmente porque permite superar los límites administrativos entre municipios y desarrollar economías de escala (ej.: gestión de residuos sólidos, abastecimiento de agua potable y tratamiento de aguas residuales, transporte público). El Banco de Desarrollo Asiático promueve la creación de «asociaciones de desarrollo entre ciudades» (*city cluster development*) para realizar planes regionales e infraestructuras básica entre grupos de gobiernos locales.

Las entidades metropolitanas constituyen otra forma de cooperación intermunicipal entre autoridades locales. La autoridad metropolitana permite reducir la fragmentación, mejorar la coordinación para la prestación de servicios básicos, desarrollar mecanismos de gestión más eficientes y movilizar mayores recursos financieros.

A pesar de los avances, muchas empresas de servicios públicos y proveedores de servicios municipales carecen todavía de la capacidad institucional, de los recursos humanos, del conocimiento y de los equipos técnicos o recursos financieros adecuados para proporcionar eficazmente servicios básicos universales de calidad. La mayoría de los 70 países que respondieron a la encuesta del Informe 2012 de ONU Agua (GLASS) declaran que las infraestructuras de suministro de agua están en mal estado y que el mantenimiento es insuficiente.[27] Los informes de África, América Latina, Asia, Eurasia, Medio Oriente y Asia Occidental también subrayan los problemas de ineficiencia en la gestión (fugas, débil mantenimiento, mora, exceso de personal, etc.). Cabe señalar que estos problemas no son exclusivos de los servicios gestionados públicamente.[28] La cooperación descentralizada entre gobiernos locales y entre empresas públicas, conocida como «partenariado público-público» (PUP) puede mejorar la asistencia técnica a estas instituciones [29] Durante los últimos 20 años, se han implementado 130 PUP en 70 países en diversas regiones del mundo. Desde 2006, las Naciones Unidas han apoyado activamente este tipo de cooperación a través de *Global Water Operators' Partnership Alliance* (GWOPA) coordinado por ONU-Hábitat.

Las autoridades locales deben reforzar su capacidad de control de las empresas públicas y agencias especializadas para garantizar su transparencia frente a los usuarios y

---

[27] WHO-UN WATER (2012); ver también, OECD (2009).
[28] Ver OECD (2009).
[29] Hall *et al.* (2009) y Hall *et al.* (2011).

ciudadanos. Deben combinar la eficiencia en la prestación de servicios (y en la generación de ingresos) con un mejor acceso a servicios de calidad para todos los habitantes. La reducción de las ineficiencias, la promoción de la cooperación entre municipios y empresas públicas, pueden contribuir a optimizar el uso de los recursos que de esta manera se pueden movilizar para mejorar el acceso y la calidad de los servicios básicos.

Las colaboraciones o partenariados con el sector privado

Durante la mayor parte del siglo 20, se suponía que las autoridades públicas eran los proveedores más adecuados de servicios básicos. Los cambios políticos acaecidos en las dos últimas décadas de este siglo cuestionaron esta idea. Además, como resultado de insuficientes progresos en muchos países, se promovieron reformas para transferir la prestación de estos servicios a empresas públicas y a operadores privados. Durante las últimas dos décadas se ha observado una creciente participación del sector privado en la provisión de servicios básicos[30]. Pero el flujo de inversión ha seguido el ciclo económico mundial y, con la crisis mundial, está decayendo. La mayor parte de la inversión privada se ha concentrado en países emergentes (América Latina, este de Asia y de Europa) y en sectores prominentes como las telecomunicaciones, la energía y el transporte.

Las expectativas que se tenían en los años 90 en el sector privado como nueva fuente de inversiones para ampliar el acceso a los servicios, en particular en países de bajos ingresos y a través de concesiones, no se cumplieron. Las primeras experiencias de concesiones subestimaron el coste de la renovación y ampliación de las infraestructuras y sobreestimaron la recuperación de costes a través del pago de tarifas y de gastos de conexión. Se atribuyó también el fracaso de algunas experiencias a la mala gestión de los riesgos, los problemas de capacidad, y el ambiente de inversión, por lo que se dio un giro general desde las concesiones privadas hacia modelos de colaboración público privada (PPP) que combinaban la operación privada con la inversión pública[31].

El desempeño de los PPP durante los últimos 20 años ha sido desigual. Sus mayores contribuciones han sido mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios. Los contratos de *leasing* que se focalizaron en la calidad del servicio (por ejemplo, en la reducción del racionamiento de agua) y en la eficiencia operativa (por ejemplo, cobro de facturas, productividad y la reducción de pérdidas de agua) obtuvieron mejores resultados que las concesiones, las cuales tuvieron mayores dificultades en cumplir con sus compromisos contractuales de aumentar las inversiones y mejorar la cobertura[32].

Los capítulos regionales ofrecen varios ejemplos de partenariados público-privados. El transporte público en Norteamérica, combina inversiones públicas y privadas, incluyendo compra de acciones, y permiten a los operadores del sector privado remunerarse mediante el cobro directo a los usuarios para financiar y prestar el servicio (ej.: *Transportation Rail Access Corridor* en Reno o la concesión del *Skyway Bridge* en Chicago). En el sector

---

[30] Para agua, véase: Marin (2009).

[31] OCDE (2009); Marín (2009); Hall *et al.* (2011).

[32] Marín (2009): Se señala allí que de los 65 países en desarrollo que iniciaron PPP en el sector del agua en las últimas dos décadas, por lo menos 41 seguían utilizando operadores privados de agua, y el 84% de todos los contratos adjudicados seguían todavía activos a finales de 2007. Veinticuatro países han vuelto a la gestión pública, y varios contratos finalizaron antes por conflictos entre las partes.

de los residuos, las nuevas tecnologías y los cambios en las regulaciones ambientales han permitido al sector privado desarrollar mayor pericia e invertir en proyectos de recuperación de energía a través del reciclaje y la recuperación de residuos[33]. También presentan diferentes modelos de PPP en los países de bajos y medios ingresos[34], así como otros modelos de participación privada, como el Diseñar-Construir-Explotar (*Design-Built-Operate, DBO)* o Construir-Explotar-Transferir *(Build-Operate-Transfer, BOT*).

Un estudio desarrollado por PPIAF-Banco Mundial concluye que las dificultades observadas en las concesiones en el sector del agua indican que estos modelos son más apropiados para los países de ingresos medianos-altos (donde hay acceso al crédito privado de mediano y largo plazo en moneda local). Para los países de ingresos bajos y medios, el estudio sugiere que los PPP deberán que ser financiados con dinero público y que la principal contribución de los operadores privados tendría que focalizarse en la mejora de la eficiencia operativa de los servicios[35].

El rol del sector privado en la provisión de servicios básicos sigue siendo objeto de debate en muchos países. En varias ciudades europeas se ha observado una tendencia hacia la re-municipalización de los servicios básicos[36]. En 2011, los italianos rechazaron mediante un referéndum, las leyes que permitían confiar los servicios públicos locales al sector privado[37]. En América del Norte, América Latina, Asia y el África subsahariana, algunos PPP importantes también experimentaron dificultades, ya sea debido a un conflicto entre el Estado y la empresa privada o frente a la creciente oposición pública[38].

Como señala en varios capítulos regionales, se necesita un marco normativo adecuado para optimizar las condiciones de partenariado con las empresas privadas. Durante los últimos años, muchos países han implementado reformas para facilitar la participación del sector privado en la prestación de servicios; sin embargo, en algunas regiones, los gobiernos locales consideran que los marcos jurídicos para licitaciones y contrataciones son insuficientes o no se cumplen (ej.: en América Latina). La ausencia de claridad en la regulación desalienta la inversión de las empresas nacionales y extranjeras.

Se ha demostrado que las colaboraciones público-privadas son complejas de llevar a cabo; no obstante, el volumen de inversión necesaria en infraestructura y provisión de servicios en las ciudades requieren de las contribuciones de todos los actores en casi todos

---

33 Véase capítulo 8 sobre América del Norte.

34 Véase también, Banerjee *et al.* (2008).

35 Marín (2009), p. 8.

36 40 municipalidades francesas han decidido re-municipalizar parte de los servicios de agua, también Budapest (Hungría), Nápoles (Italia) y otras ciudades en Alemania (véase el ejemplo de Bergkamen en el capítulo Europa). Por ejemplo, en Francia, un estudio de 1998-2008 que cubre alrededor de tres cuartas partes del mercado francés (donde la gestión privada del agua representa más del 70% de la población), muestra que 107 entidades locales cambiaron de gestión privada a pública, mientras que 104 pasaron de público a privada. Sobre los principios evocados en el debate sobre la 're municipalización', ver: *http://www.fnccr.asso.fr/documents/APE-GestionPubliqueDeLEau_2.pdf* o Wollman (2013).

37 Véase el capítulo Europa y también Hall, Lobina y Corral (2011).

38 Hall, Lobina and de la Motte (2005) y Cheng 2013. Algunos de los ejemplos mencionados son: Malasia, Manila (Filipinas), Argentina y Bolivia. Hamilton (Canadá). En África, se dieron por concluidos los contratos en Gambia, Malí, Chad, Nkonkobe (Sudáfrica) y Dar-es-Salaam (Tanzania, 2005). Más recientemente, en Marruecos, se produjeron protestas populares contra los operadores privados en el sector del agua debido al aumento de las tarifas.

los países[39]. La experiencia demuestra en qué contextos las colaboraciones público-privadas pueden funcionar mejor. Para que las partes que participan en PPP contribuyan a reforzar las políticas públicas y las instituciones locales, los gobiernos locales tienen que tener la capacidad de ser socios activos y exigentes.

El «otro sector privado»

Las pequeñas empresas privadas, tanto del sector formal como informal, desempeñan un papel importante cuando la calidad o el acceso a los servicios básicos ofrecidos por los operadores oficiales son deficientes. En los países de bajos ingresos y en la mayoría de países de ingresos medios, las pequeñas empresas privadas suministran los servicios básicos a una parte importante de la población urbana[40]. Abarcan desde operadores individuales hasta pequeñas empresas de magnitud considerable que abastecen a centenares de hogares. Hay ejemplos de cooperativas o de organizaciones comunitarias que, con el apoyo de los gobiernos locales, gestionan y financian la instalación de sistemas de agua potable, servicios y aseos públicos o la recogida de residuos. Muchas de estas experiencias tienen lugar en asentamientos informales, dónde pequeños proveedores pueden proveer servicios a comunidades de hasta 50.000 personas[41]. Más allá de dar respuesta a las necesidades, los pequeños operadores y el sector informal representan una importante fuente de empleo y de innovación.

Mozambique fue pionero en la contratación de pequeños operadores para la prestación de servicios de agua en 365 pequeños municipios[42]. Iniciativas similares se han extendido en otros países de África, dando lugar a un modelo híbrido de prestación en las zonas periféricas de las ciudades donde los pequeños sistemas autónomos (con bombas de pozos, sistemas de almacenamiento y tuberías) aseguran la distribución a un grupo de casas o un barrio[43]. La proporción de población que recibía agua a través de dichos operadores en los principales centros urbanos de África oscilaba entre el 21% en Dakar el 80% en Jartum. Los porcentajes de suministro informal de electricidad en la región son similares[44]. Las autoridades municipales se pueden asociar a pequeños operadores privados para proporcionar servicios públicos de retretes o de saneamiento (ej.: en Suzhou, China, y en Mumbai, en colaboración con las comunidades y la Federación de Mujeres de habitantes de tugurios). Estas iniciativas producen muchas veces soluciones de calidad más adecuadas, más baratas y mejor gestionadas[45].

En la mayoría de ciudades de África, Asia y América Latina, se han desarrollo ofertas de transporte público a través de pequeños operadores o del sector informal que son fundamentales para garantizar la movilidad urbana. En América Latina, hasta el 30% de los desplazamientos se hacen en transporte informal, y esta proporción es mucho más alta para los grupos de bajos ingresos. La falta de servicios formales de residuos sólidos ha

---

39 Brugmann (2012).
40 Hasan (2006); Ostrom (1996); OCDE (2009).
41 PPIAF, Gridlines, nota núm. 9, junio de 2006.
42 Etienne *et al.* (2010).
43 Citado en T. Paulais (2012).
44 PPIAF, Gridlines, nota núm. 9, junio de 2006. McGranahan *et al.* (2006).
45 Burra *et al.* (2003).

propiciado la emergencia de cooperativas, micro empresas, ONGs y trabajadores informales que ofrecen el servicio a los hogares y empresas. En América Latina, estos proveedores representan entre el 3 y el 8% de la actividad del sector. El número de recicladores informales se estima en torno a las 400,000 personas[46]. En muchas grandes ciudades de Asia y África decenas de miles de habitantes se ganan la vida a través de la recogida de basura[47], compitiendo a veces con los sistemas formales lo cual puede reducir los ingresos municipales para financiar los aspectos menos visibles del proceso como la transferencia y la disposición final de residuos[48]. Pero también hay buenos ejemplos de cooperación entre los recicladores y los gobiernos locales, que se han beneficiado cuando los recicladores han formado organizaciones con el fin de participar en licitaciones y contratos con el gobierno local[49], a menudo por menos de la mitad de lo que cuesta la provisión a través del sistema formal[50]. Sin embargo, si no se hacen esfuerzos para mejorar las condiciones de trabajo e integrar al sector informal, el precio de estos ahorros se paga con las malas condiciones de trabajo y de seguridad de los recicladores que operan en el sector informal.

Los pequeños proveedores pueden jugar un papel importante en el medio plazo, sobre todo cuando el desarrollo urbano supera la capacidad de los gobiernos locales y de los servicios públicos existentes. Estos pequeños proveedores representan una «alternativa», por ejemplo, para gestionar fuentes públicas de agua o promover experiencias de letrinas aboneras secas como en algunas ciudades de África del Sur, o para la iluminación de las calles mediante farolas solares como en Kenia. Estas iniciativas ofrecen a las familias un mejor servicio a un precio que, si bien es ligeramente superior a las alternativas tradicionales, sigue siendo mucho más barato que el coste de la extensión de las redes de electricidad o alcantarillado. Pero en algunos casos no constituyen una solución viable a largo plazo.

El rol de los gobiernos locales en la regulación y supervisión de los pequeños proveedores es de gran importancia para evitar consecuencias serias para la seguridad humana y el medio ambiente. Por ejemplo la competencia entre los pequeños transportistas aumenta la congestión del tráfico y la contaminación del aire debido a la circulación de vehículos en mal estado, e incrementa los accidentes debido al incumplimiento de normas de seguridad. A veces, estos proveedores de servicios sólo vierten los residuos de las fosas sépticas en los ríos y arroyos. Los recolectores de basura pueden estar más interesados en el material que puede ser recuperado o reciclado, dejando de lado los residuos húmedos y malolientes poco rentables. Los proveedores privados de agua en las zonas de tugurios cobran precios mucho más altos que los servicios públicos municipales y pueden proporcionar agua de mala calidad, o explotan de manera incontrolada las napas subterráneas lo que puede tener graves consecuencias sobre la salud y la sostenibilidad futura del suministro de agua. Los gobiernos locales deben considerar la manera de regular estas actividades y también apoyar a los pequeños proveedores para desarrollar un sistema de servicios básicos urbanos más integrado.

---

[46] Fergutz *et al.* (2011).
[47] Hardoy *et al.* (2001), Keita (2001).
[48] AFD (2007); citado por Paulais (2012).
[49] Terrazza y Sturzenegger (2010), citado en el capítulo América Latina. En Brasil, la legislación apoya la cooperación entre el sector público y el sector informal para la recogida y el reciclaje de residuos.
[50] Kadalie (2012).

Gobierno local y provisión comunitaria

En muchos países de bajos y medios ingresos, en los que los asentamientos informales son parte del paisaje urbano, hay una larga tradición de provisión de servicios básicos a través de comunidades locales, a veces con el apoyo de ONGs y de organizaciones comunitarias. Este es el caso particular de las zonas en las que la infraestructura de servicios básicos tarda mucho tiempo en llegar o nunca llega. En tal caso, los habitantes seguirán dependiendo de la provisión comunitaria en el futuro más próximo.

La aceptación por parte de los gobiernos locales de la necesidad de programas de mejoramiento de los asentamientos informales es un paso importante para mejorar la prestación de servicios básicos y aumentar la cobertura de las poblaciones urbanas. Incluso cuando la iniciativa es tomada por la comunidad, se necesita la colaboración de los gobiernos locales para regularizar la tenencia de las propiedades y proporcionar las infraestructuras más importantes. El capítulo sobre Asia-Pacífico incluye ejemplos de programas de mejora dirigidos por la comunidad que benefician a cientos de miles de personas de bajos ingresos en Tailandia y la India, con un fuerte apoyo de los gobiernos locales para la conexión de asentamientos mejorados a las redes de servicios. Cientos de gobiernos locales en África y Asia han establecido alianzas formales con las federaciones locales de habitantes de barrios marginales y muchas ciudades han creado fondos locales (con el apoyo de gobiernos locales y de las federaciones de habitantes de tugurios) para mejorar la vivienda y los servicios[51]. CGLU África y la rama africana de *Slum Dwellers International* han establecido un acuerdo de colaboración; con todo, este tipo de iniciativas siguen siendo una excepción.

Pero hay otros ejemplos más problemáticos de comunidades locales que, con el apoyo de organizaciones internacionales y de ONGs, promueven mecanismos paralelos para la prestación de servicios locales y para la toma de decisiones, sin considerar a las instituciones locales. Aunque estos esfuerzos puedan mejorar la prestación de servicios en lo inmediato, no participan del fortalecimiento de la gobernanza local y socaban la legitimidad y la eficacia del gobierno local.

Las políticas de provisión de servicios básicos de los gobiernos locales deben abordar las realidades de los habitantes con menos ingresos y de los asentamientos informales. Esto significa que tienen que apoyar a las comunidades y a las ONGs y fomentar su rol esencial a la hora de abordar las condiciones para la vivienda y para la provisión de servicios básicos –a la vez que supervisar las cuestiones relativas a la salud y al medio ambiente.

9.6. FINANCIACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS[52]

Desde un punto de vista financiero, el rol de los gobiernos locales puede tomar diferentes formas, dependiendo de los recursos, el alcance de la descentralización y de si son la autoridad organizadora de los servicios. En esta sección se analiza la financiación de los servicios básicos, las tarifas y su accesibilidad, y los mecanismos de inversión utilizados en diferentes regiones; y cómo esto afecta a la gestión de los servicios básicos.

---

[51] Satterthwaite y Mitlin (2014).

[52] Para ampliar la información sobre financiación, véase el Apéndice de Claude de Miras.

Servicios básicos y financiación pública

Desde la década del 2000, se ha abandonado la idea de la «recuperación total» del coste de los servicios a través del pago de los usuarios del servicio y se ha adoptado el concepto de Recuperación Sostenible de Costes (RSC), que se basa en una combinación de tarifas, tasas o impuestos y transferencias (las 3Ts)[53]. La RSC también implica el uso de las 3Ts para atraer financiamiento vía préstamos, emisión de bonos o acciones, en función de la situación local, para invertir en la ampliación o mantenimiento de los servicios. Mientras que las 3Ts son la base de la financiación, las fuentes de financiamiento reembolsables pueden jugar un papel crucial en la inversión inicial, permitiendo que el pago se extienda sobre un largo período. Se han identificado tres características principales de la recuperación sostenible de gastos[54]:

- Una mezcla de las 3Ts para financiar los gastos ordinarios y de capital y atraer otros fondos de financiación;
- Previsibilidad de las subvenciones públicas para facilitar la inversión (planificación);
- Tarifas asequibles para todos, garantizando al mismo tiempo la sostenibilidad financiera de los servicios.

La financiación sostenible requiere que cada sector o servicio no sea considerado de forma separada o aislada. La utilización de subvenciones cruzada es fundamental para amortiguar las desigualdades geográficas y garantizar la igualdad inter-sectorial (donde los beneficios de un servicio son utilizados para financiar los déficits en otros).

Aunque los gobiernos centrales siguen siendo una fuente de financiación importante para los servicios básicos, los gobiernos locales aportan una proporción cada vez mayor, sobre todo en países de ingresos altos y medios. La RSC implica que el gasto público servirá para complementar los ingresos provenientes de las tarifas, sobre todo (pero no sólo) en los países de ingresos medianos-bajos y bajos, donde la capacidad de pago por parte del usuario es una limitación importante. Por ejemplo, mientras que las tarifas representan el 90% de los ingresos para el sector del agua en Francia; sólo alcanzan el 40% en Corea, y el 10% en Egipto[55]. Las contribuciones de donantes pueden ser una importante fuente de financiación en países de ingresos bajos (equivalente al 1% del PIB en siete países)[56].

El capítulo europeo analiza una amplia gama de formas de financiación de los servicios: la recuperación total mediante tarifas (ej.: Dinamarca en el sector del agua), la finan-

---

[53] Las «tarifas» son las tasas que pagan los usuarios del servicio; las tasas e impuestos se refieren a los fondos canalizados hacia los servicios básicos y provenientes de los gobiernos centrales, regionales y locales; y las «transferencias» son aquellos fondos ofrecidos por donantes internacionales y fundaciones de caridad. Las transferencias incluyen donaciones y préstamos concesionales, como los que ofrece el Banco Mundial, que incluyen un componente de subvención en forma de un tipo de interés subvencionado o un período de gracia. OCDE (2009).

[54] Winpenny (2002).

[55] OCDE (2009). No obstante, incluso en Francia, los fondos públicos representan alrededor del 88% de la inversión pública en el sector del agua. Pezon (2009). Citado en D. Hall y E. Lobina (marzo de 2012), *Financing water and sanitation: public realities*, PSI-PSIRU, *www.psiru.org*.

[56] OCDE (2009).

ciación total a través de impuestos (ej.: agua y el saneamiento en Irlanda), una mezcla de subsidios de varios proveedores de servicios (ej.: el transporte en Francia y Alemania), subsidios cruzados por razones de desequilibrios geográficos, sociales o sectoriales; la cofinanciación por parte de las autoridades públicas nacionales, regionales y locales, y los fondos europeos o internacionales. La combinación de estos modelos puede dificultar la identificación de los «costes reales» en la prestación de servicios. Pocos países recuperan todos los costes de los servicios de agua a través de las tarifas y las inversiones son financiadas principalmente mediante subvenciones públicas (locales, nacionales o internacionales). El transporte público también es subvencionado en gran parte mediante presupuestos municipales y de niveles de gobierno intermedio, subvenciones nacionales y de otras fuentes.

Si bien ha habido progresos en la recaudación de tarifas y la financiación en América Latina, los subsidios de los gobiernos locales, intermedios y nacionales siguen siendo esenciales. En la mayoría de los casos, los beneficios derivados de los servicios de agua son insuficientes para garantizar el funcionamiento eficaz de las empresas del sector, y sobre todo para la inversión en infraestructura. La mayoría de los países utilizan tasas y subvenciones nacionales para financiar la provisión de agua[57]. En Rusia, las empresas de agua y saneamiento y las encargadas del suministro de calefacción tienen derecho a una indemnización del gobierno central si como resultado de las tarifas reguladas pierden ingresos. En la India, en los últimos años se ha financiado el 90% del agua y saneamiento con fondos públicos[58]. En Medio Oriente, casi todos los servicios están financiados de manera consecuente por el gobierno nacional. En África, los impuestos y las tarifas constituyen las dos terceras partes de la financiación de los servicios de agua, y el resto proviene de fuentes externas[59]. A nivel internacional, sólo el 30% de los servicios públicos en el sector del agua generan los ingresos necesarios para cubrir su operación, mantenimiento y parte de los costes de capital[60].

Los impuestos y subvenciones son aún más importantes para el saneamiento y la gestión de residuos sólidos. Los usuarios generalmente son más renuentes a pagar por estos servicios que por el agua, la electricidad o el transporte. En los países de ingresos altos, la recogida y gestión de residuos representan alrededor del 10% de los presupuestos locales (la mayor parte es financiada mediante las tarifas); mientras que en los países de ingresos medianos la gestión del servicio de residuos representa alrededor del 40% del presupuesto local, y en los países de ingresos bajos un 80-90%. En 2010, en América Latina la recuperación media de los costes por medio de tarifas fue de alrededor del 52%. Cabe señalar, sin embargo, que algunas ciudades han logrado equilibrar el coste de sus servicios[61]. En Eurasia, las tarifas cubren, sobre todo, los costes operativos de la recogida de residuos (excepto en Tayikistán y Kirguistán).

El transporte público está muy subvencionado en casi todas las regiones. En los EE.UU. la principal fuente de financiación del servicio de transporte, después de las tari-

---

[57] Véase el capítulo de América Latina, CAF (2012) y ADERASA *http://www.aderasa.org/index.php/es/grupos-de-trabajo/benchmarking*.

[58] Hall y Lobina (2009).

[59] Foster y Briceño-Garmendia (2010) p. 299, tabla 16.6.

[60] Komives *et al.* (2005).

[61] Hoornweg y Bhada-Tata (2012).Véase el capítulo de América Latina.

fas, es un impuesto sobre la gasolina. Sin embargo, este no se ha aumentado desde principios de los años 1980 y los vehículos actuales –más eficientes– tienen un menor consumo de carburante. Por consiguiente, en los últimos años se ha acumulado un retraso en la realización de las mejoras necesarias en el servicio, que va *in crescendo*. En Eurasia, casi el 30% de la financiación del transporte proviene de actividades ajenas al sector y de subsidios. En África, los sistemas de transporte urbano reciben subsidios regulares de los gobiernos centrales. Esto parece ser menos común en América Latina[62]. La financiación para el transporte en Indonesia proviene de subvenciones directas de los ministerios centrales y de los presupuestos de las provincias, ciudades y regencias (*kabupaten*).

Definición de tarifas, asequibilidad y recaudación

Además de contribuir a la sostenibilidad financiera de los servicios, el pago de las tarifas por parte de los usuarios también es un incentivo para su uso eficiente. En los últimos años, ha aumentado la recuperación del coste de servicios por vía de las tarifas[63]. Los modelos de fijación de precios y la capacidad de los operadores de servicios y de los municipios para recaudar las tarifas y tasas influyen fuertemente en la sostenibilidad y en la asequibilidad de los servicios.

En Europa, los precios generalmente se establecen localmente en los contratos entre las autoridades organizadoras y los operadores, aunque las regulaciones europeas influyen cada vez más sobre la financiación y la fijación de precios[64]. En América Latina, los precios en el sector del agua son establecidos por los organismos reguladores o las empresas de servicios públicos nacionales. En países federales como México, las tarifas deben ser aprobadas anualmente por cada estado. Por lo general, los proveedores de servicios necesitan la aprobación de los niveles superiores del gobierno para cambiar las tarifas[65]. En el sector de los residuos, el precio es aún más variable, pues la mayoría de municipios se encargan del cobro directamente[66]. En África y Oriente Medio, las autoridades nacionales (o intermedias) son las encargadas del establecimiento de tarifas. En Eurasia, las tarifas «socialmente aceptables» son generalmente fijadas a nivel nacional o estatal, lo que resulta en una brecha entre los costes y los ingresos, que se cubre mediante subvenciones públicas.

La recaudación de tarifas e impuestos es un gran desafío en países de ingresos bajos y medianos. En África, las encuestas a hogares muestran que un 40% de los usuarios no pagan los servicios públicos de agua –en algunos países, esta cifra llega hasta un 65%[67]. En muchas ciudades, no hay ningún sistema para identificar la dirección a la que se debe facturar. Por ejemplo, en Maputo (Mozambique) sólo el 15% de los hogares reciben las facturas. El primer paso para mejorar la recaudación puede ser el establecimiento de un sistema para identificar calles; aunque es una tarea particularmente difícil en los asentamientos

---

62 CAF (2011), citado en el capítulo sobre América Latina.
63 OCDE (2009), p. 17.
64 Véase el capítulo sobre Europa, 3.5 Financiamiento de los servicios públicos básicos.
65 CAF (2012), p. 25.
66 Véase el capítulo para América Latina, particularmente Martínez *et al.* (2011).
67 Foster y Briceño-Garmendia (2010), p. 10. Véanse los informes regionales para las diferentes modalidades de facturación.

donde la tenencia de propiedad formal ni siquiera se reconoce. Sin embargo, el Informe GOLD III expone casos en que se ha logrado una implementación exitosa de sistemas de recaudación adaptados, por parte de los gobiernos locales o los mismos proveedores de servicios con el apoyo de organizaciones comunitarias (por ejemplo, en Manila, Filipinas).

Lograr un equilibrio entre la asequibilidad y la sostenibilidad financiera es uno de los principales retos para la fijación de tarifas, pero estos objetivos no son mutuamente excluyentes. Según el PNUD, para garantizar el derecho al agua, las tarifas no deben superar el 3% del ingreso familiar. En Europa, en 2011, las tarifas representaron un pequeño porcentaje de los ingresos medios de los hogares (1,7% de agua, y 4,4% de la electricidad), pero estos promedios ocultan variaciones importantes. Si la accesibilidad es una preocupación incluso en los países de ingresos altos, lo es todavía más en países de ingresos bajos y medianos. El debate de la asequibilidad puede ser abordado desde dos perspectivas: a) una perspectiva de mercado, que evalúe los ingresos familiares para establecer las tarifas acordes, y así garantizar que los colectivos más pobres puedan asumirlas, y b) un enfoque centrado en los derechos humanos, en particular el derecho al agua, para garantizar el libre acceso a un nivel mínimo de consumo[68]. El enfoque basado en los derechos humanos se ha visto impulsado con el reconocimiento del derecho al agua potable y al saneamiento por la Asamblea General de la ONU en 2010[69].

En Sudáfrica, los pobres tienen garantizado un nivel mínimo de acceso libre a los servicios de agua, electricidad y recogida de residuos sólidos[70]. Esta estrategia permitió una mejora significativa del acceso a los servicios en los últimos quince años, aunque no ha logrado proveer un acceso universal al agua potable. Una estrategia más común es la de establecer precios diferenciados, generalmente a través de subsidios cruzados, para apoyar a las familias de ingresos bajos[71]. Otra alternativa son las subvenciones directas –a través de subvenciones o transferencias de efectivo–, tal como se practica en Chile y Colombia. En Asia, hay ejemplos de subsidios para conexiones al servicio en lugar del consumo, lo que es una medida eficaz para identificar los colectivos más pobres en los lugares donde el acceso a la red es bajo. Los subsidios deben ser predecibles, transparentes, focalizados hacia un grupo concreto y, a ser posible, que disminuyan gradualmente con el tiempo.

Este informe también proporciona ejemplos de tarifas diferenciadas en base a: volumen de consumo (en América Latina, o en Europa), tarifas por barrios o estándares de servicio (por ejemplo grifos públicos en África y Asia, con agua muy económica o gratuita), el apoyo a la acción comunitaria (como la construcción de aseos públicos en colaboración con las ONG y las asociaciones de la comunidad, en Mumbai), y el uso de redes sociales de seguridad[72]. Las políticas que mantienen tarifas reducidas para todos los usuarios

---

[68] Una Directiva de la Comisión Europea también prohíbe la desconexión de la electricidad para los «clientes vulnerables» en momentos críticos. Las mismas medidas se han tomado para el sector del agua. Véase el capítulo europeo.

[69] Asamblea General de la ONU, resolución 64/292, El derecho humano al agua y saneamiento, 28 de julio 2010.

[70] Véase el capítulo sobre África: cada hogar pobre recibe de forma gratuita los primeros 200 litros de agua por día y alrededor de 50 - 100 kWh al mes de forma gratuita. En 2012, el programa llegó al 86% de los hogares.

[71] Sobre el debate de políticas de tarifas y subsidios para los más pobres. Ver Komives *et al.* (2005).

[72] Véase OCDE (2009), pp. 21-22, para un análisis más detallado de los pros y los contras de las diferentes tarifas sociales.

acostumbran a ser problemáticas, ya que difícilmente benefician al colectivo más vulnerable, ni garantizan la sostenibilidad financiera del servicio. Por ejemplo, en África, el 90% de las personas que reciben agua o los servicios de electricidad con tarifas subsidiadas pertenecen al 60% de los más ricos de la población[73]. La asequibilidad también es crítica para aquellos hogares sin acceso a los servicios que dependen de los proveedores informales: ello hace que a menudo paguen más que los usuarios de los servicios en red, lo que supone un gran impacto sobre la renta familiar. Los gobiernos locales deberían intervenir en esta situación.

Los presupuestos locales: una fuente clave para la financiación de servicios básicos, pero problemática[74]

En la mayoría de países, la descentralización de los gastos es mayor que la de los ingresos. En los países de la OCDE, los gobiernos sub-nacionales representan el 22% de los ingresos generales del gobierno, pero el 31% del gasto público[75]. En América Latina, el gobierno local representa el 12% de los ingresos nacionales, pero el 19% de los gastos[76]; y en el caso del África subsahariana, en torno al 3% de los ingresos y el 8% de los gastos[77]. Hay un contraste notable entre los países de ingresos altos y la mayoría de países de ingresos medianos y bajos, en términos de la participación de los gobiernos locales en el gasto general del gobierno. En la Unión Europea (27 países), el gasto de los gobiernos locales representa el 24,3% del gasto general del gobierno –esto es, 1,3 veces el porcentaje de América Latina, y tres veces más que el del África subsahariana. A finales de la década del 2000, los gobiernos locales de los EE.UU. y Europa gastaban unos 3.000-4.000 dólares por persona y año[78], mientras que en África el gasto fue sólo de 36 dólares[79].

La creciente brecha entre el gasto y los ingresos se debe en gran medida a la limitación de los poderes (y muchas veces capacidades) de los gobiernos locales para movilizar recursos, uno de los fundamentos de la descentralización. Tradicionalmente, los recursos del gobierno local provienen de tres fuentes principales: 1) los impuestos locales y las tarifas por servicios («ingresos propios»), 2) las transferencias de niveles de los otros nive-

---

[73] Foster y Briceño-Garmendia (2010), p. 11. Esta política también es criticada en Eurasia y en algunos países de América Latina.

[74] La información de esta sección está extraída principalmente del Informe GOLD II y se refiere a finales de la década del 2000.

[75] Datos de la OCDE, Claire Charbit (2011); en 27 países de la Unión Europea los ingresos y gastos de los niveles sub-nacionales representan el 35.8% y 34%, respectivamente del total del sector público en 2011, para Europa véase CMRE-Dexia, *Subnational public Finance in the European Union*, verano 2012, 11ª ed. El GFS-FMI da los siguientes valores medios: en 2008, los gobiernos locales de todo el mundo fueron responsables del 17,8% del gasto público - el 12,2% de los ingresos públicos. En los países desarrollados estos porcentajes son: 22,6% y 16,3%, respectivamente; y en los países en desarrollo: 14,5% y 9,4% (Om Prakash Mathur, 2012).

[76] Fuente: GOLD II.

[77] Fuente: GOLD II. Thierry Paulais (2012) calcula la proporción de los gastos locales/gastos públicos en un 11,7% en 2010.

[78] Sin embargo, varía de 15.872 euros en Dinamarca a 97 euros en Malta (véase el capítulo de Europa).

[79] Véase GOLD II. En Eurasia, el presupuesto para el gasto anual promedio per cápita de los gobiernos locales es de alrededor de 232 dólares; en Latinoamérica es de 133 dólares; y en los países de ingresos bajos y medianos de Asia, de 92 dólares.

les de gobiernos, y 3) endeudamiento. Sin embargo, muchos gobiernos locales tienen una capacidad limitada para movilizar sus propios recursos, así como escaso control sobre las transferencias.

En muchos países la fiscalidad local no parece ser lo suficientemente dinámica como para permitir un crecimiento de los ingresos locales que se corresponda con el aumento de responsabilidades transferidas a los ayuntamientos. El potencial del impuesto sobre la propiedad – el impuesto local más recomendado y utilizado a nivel mundial– no parece haberse realizado[80]. Inciden en ello las barreras políticas impuestas por los niveles de gobierno central (o regional) o por la misma reticencia de los gobiernos locales a aumentar los impuestos. La otra fuente principal de ingresos propios son las tarifas por los servicios. En Canadá y los EE.UU. los gobiernos locales generan una cuarta parte de sus ingresos a través de tarifas; en la Unión Europea, estos ingresos por servicios alcanzaron el 10,6% en 2011. La situación es muy diferente en muchos países de ingresos medianos y bajos, donde las tarifas representan una contribución limitada a los presupuestos locales debido a la escasa capacidad local de recaudación, agravada en ciertos países por la baja capacidad de pago de la población por los servicios.

Las transferencias del gobierno central son una segunda fuente de ingresos. Según un estudio de ONU-Hábitat, éstas representan el 47% de los ingresos del gobierno local en los países en desarrollo, y en torno al 36% en los países desarrollados (un porcentaje que aumentó en la década del 2000, mientras que los ingresos propios fueron disminuyendo)[81]. Lejos de ser una solución fácil para financiar la prestación de los servicios, el uso de transferencias plantea una serie de problemas a los gobiernos locales, como la imprevisibilidad y la falta de transparencia en su distribución (como en África occidental y central); o la vulnerabilidad ante recortes presupuestarios intempestivos (ej.: en Eurasia). Asimismo una excesiva dependencia de transferencias, en particular si son condicionadas, limita la autonomía del gobierno local y orientan el gasto local exclusivamente hacia las prioridades definidas por el gobierno central. Y lo que es más importante, una proporción excesiva de transferencias en los presupuestos locales puede crear incentivos perversos para la generación de ingresos, socavando la movilización local de recursos y la responsabilidad del gobierno local ante sus propios habitantes.

Los recursos también pueden ser distribuidos de manera muy desigual, y concentrarse en las ciudades principales y regiones centrales. Las grandes ciudades, con bases fisca-

---

[80] En países en un estadio medio de desarrollo, el impuesto sobre la propiedad ingresa un 0,5% del PIB, en comparación con el 2% en los países desarrollados. El impuesto sobre la propiedad no se aplica en muchos países (de Asia y Medio Oriente, así como de África, Eurasia y América Latina). Es difícil y costoso de administrar, especialmente en países sin registros de la propiedad actualizados y con muchas áreas informales, o con poca capacidad local para hacer avalúos y garantizar la recaudación. Véase GOLD II.

[81] Mathur (2012). Esta tendencia de las transferencias es también destacada por la OCDE [Claire Charbit (2011)]. Pero en Europa, los impuestos y tasas locales aumentaron a un ritmo similar al de las transferencias en la última década (excepto durante el período 2009-2010), y representan alrededor del 54,7% de los presupuestos locales. Luego, las transferencias cayeron entre 2010-2012 (–5,5%), mientras que los ingresos propios se incrementaron (ver CMRE-Dexia, verano 2012). En América Latina, los ingresos propios representan alrededor del 40% de los presupuestos locales (promedio para 15 países), aunque existe una gran diferencia entre países. También África, un promedio del 40% de los presupuestos locales provienen de los ingresos propios y el 60% de las transferencias (muestra de 15 países).

les más amplias y una mayor capacidad para movilizar recursos, disponen por lo general de más medios para financiar servicios. Pero es en las ciudades intermedias donde se necesita una mayor inversión pues allí se concentrará el crecimiento urbano en las próximas décadas. El problema es que muchos países carecen de mecanismos de igualación o de redistribución de las transferencias que son esenciales para mejorar el acceso a los servicios básicos en las regiones y ciudades con más dificultades. En África, sólo unos pocos países (entre ellos, Marruecos y Sudáfrica) han introducido este tipo de mecanismos, y en Medio Oriente y Asia occidental generalmente no existe. La situación es un poco mejor en América Latina. Algunos países asiáticos utilizan transferencias de igualación (por ejemplo, Australia, Indonesia y Japón), pero otros prácticamente ignoran las disparidades fiscales.

La brecha financiera entre la descentralización del gasto y de los ingresos se tradujo, en términos generales, en un aumento de la presión financiera sobre los gobiernos locales. Paradójicamente, la tendencia global hacia la descentralización se acompaña a menudo de la centralización de los ingresos[82]. Después de dos décadas de descentralización gradual, los gobiernos locales de todo el mundo se enfrentan a problemas cada vez mayores para generar los ingresos que les permitan cubrir los costes recurrentes de la prestación de servicios. Los gobiernos locales están asumiendo los problemas, pero no disponen de los recursos para encontrar soluciones. La generación local de ingresos y la autonomía son fundamentales para que los gobiernos locales puedan cumplir con sus responsabilidades en el suministro de servicios básicos de una manera responsable y eficiente.

Sin embargo, la financiación sostenible de los servicios básicos no está fuera de alcance; incluso para aquellas regiones con mayores retrasos en inversión. Como se menciona en el capítulo sobre África, el coste de las conexiones domiciliarias a las redes de agua y saneamiento se estima en un 1% del PIB –porcentaje inferior al impacto económico que supone la falta de acceso adecuado a estos servicios estimado en un 6.5% del PIB. Si se considera la tasa de crecimiento sostenido del PIB en la mayoría de países africanos (superior al 4% ó 5%), es posible encontrar soluciones localmente sin esperar recursos externos. Otras regiones se enfrentan al mismo reto. Pero para ello, los gobiernos nacionales y locales deben unir fuerzas, definir niveles impositivos y tarifarios apropiados, mejorar la eficiencia en la gestión presupuestaria y experimentar con modelos de financiación innovadores. En muchos países se requieren reformas estructurales para reducir las brechas en la financiación de los servicios básicos y potenciar la descentralización.

OTRAS ALTERNATIVAS DE FINANCIACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS: EL ENDEUDAMIENTO

La financiación a través del endeudamiento público, solventado por los impuestos y tasas locales, ha sido la columna vertebral de la mayoría de la inversión en infraestructura en las ciudades occidentales en los últimos dos siglos. Los municipios han liderado este proceso, con el apoyo de los gobiernos centrales[83]. En los países emergentes, muchas ciudades recurren en la actualidad al endeudamiento para financiar las infraestructuras de servicios. Tradicionalmente se utiliza el crédito y, en algunos países, las obligaciones de deuda (bonos). Otros modelos de financiación incluyen la captura de la plusvalía de

---

[82] Zhang (2011)*; citado en* Mathur (2012), p. 32.
[83] Juuti y Katko (2005); Barraqué (2007), *citado en* D. Hall y E. Lobina (marzo 2012).

la tierra (véase el recuadro 9.2) y los PPPs, aunque estos no han cumplido plenamente las expectativas que muchos habían depositado en ellos (véase más adelante «partenariado con el sector privado»).

En los países de la OCDE, el sistema de financiación permite el endeudamiento de los gobiernos sub-nacionales, pero en otras regiones el panorama es menos favorable. En muchos países de ingresos medios, el endeudamiento del gobierno local está restringido legalmente. En Asia, los gobiernos locales de los países de ingresos medianos tienen potestad para endeudarse, pero el endeudamiento se dificulta en la práctica. Fuera de las áreas metropolitanas y de las grandes ciudades, la débil solvencia crediticia y las restricciones administrativas limitan el acceso al financiamiento[84]. La principal excepción es China, donde los gobiernos locales han desarrollado las infraestructuras con financiamiento de los mercados nacionales e internacionales, utilizando la tierra como garantía. En algunos municipios, la tierra ha financiado hasta el 70% de la inversión en infraestructuras a través de *leasings* o como garantía para préstamos. El Banco de Desarrollo de China proporciona hasta el 50% de la financiación de infraestructuras. Los municipios crearon Corporaciones de Inversiones para el Desarrollo Urbano (*Urban Development Investment Corporation*), dentro de las cuales reagruparon los activos municipales como garantía para el endeudamiento[85].

En Eurasia, el acceso a préstamos de los bancos comerciales está limitado por la legislación y por la baja solvencia crediticia de los gobiernos locales y de las empresas de servicios públicos[86]. En América Latina, los gobiernos locales pueden endeudarse a través de créditos o emisión de bonos en la mayoría de países, pero deben respetar ciertos límites de endeudamiento. Algunas grandes ciudades emiten bonos y obligaciones. Los bancos municipales o fondos nacionales de inversión municipal dominan el mercado de préstamos a los gobiernos locales, pero los bancos comerciales también participan. El endeudamiento externo no está permitido sin la autorización del gobierno central[87]. La financiación de los servicios básicos locales a largo plazo es también difícil en Oriente Medio y Asia Occidental, salvo en los países productores de petróleo. Los fondos disponibles se asignan principalmente a proyectos de infraestructura en las ciudades principales. Existen también instituciones financieras municipales[88]. El acceso a los préstamos sigue siendo muy limitado en África subsahariana, con algunas excepciones (Sudáfrica). Los fondos de desarrollo municipal dominan también las inversiones locales a través de subsidios y préstamos, ya que los bancos comerciales consideran riesgoso el crédito a gobiernos locales insolventes o débiles. Raramente los gobiernos locales emiten bonos[89].

El papel de las instituciones financieras intermedias

Existen Fondos de Desarrollo Municipal o Instituciones Financieras Especializadas (IFE) para apoyar el financiamiento de los gobiernos locales y los proveedores de servi-

---

84 Véase el capítulo sobre Ásia y el Pacífico.
85 Peterson y Muzzini (2005), pp. 224-225.
86 Véase el capítulo sobre Eurasia y el Informe GOLD II.
87 Ver capítulo sobre América Latina e Informe GOLD II.
88 Véase el capítulo Medio Oriente y Asia Occidental.
89 Paulais (2012).

cios en más de 60 países de ingresos bajos y medianos[90]. Por lo general son instituciones públicas controladas por el gobierno nacional, aunque algunas tienen un estatuto para-público o privado (por ejemplo, el INCA en Sudáfrica). Inspiradas en los bancos o fondos públicos especializados de los países de ingresos altos que proporcionan financiación a las ciudades a costes razonables, estas instituciones han tenido resultados algo decepcionantes. Esto ha sido asociado a la politización de las decisiones de crédito, a políticas inadecuadas de préstamo, a la estrechez de los mercados o a su debilidad profesional[91]. Pero también hay casos de éxito (Findeter en Colombia y FEC en Marruecos; y bancos de desarrollo locales, como BNDES y CEF en Brasil). Los IFEs podrían jugar un papel esencial en el financiamiento de los gobiernos sub-nacionales y de los servicios públicos si su desempeño fuera mejorado.

Globalmente, el acceso a la financiación para los gobiernos locales y para las empresas de servicios públicos sigue siendo problemático. Parece evidente que la situación actual no es sostenible en el tiempo. La inversión en el desarrollo urbano requiere de gobiernos locales más fortalecidos, de un entorno propicio para movilizar financiamiento, en particular nacional, y del refuerzo de los instrumentos de inversión local para acceder a los préstamos nacionales y a los mercados de capitales[92].

Otras fuentes internacionales

Los bancos de desarrollo regionales e internacionales también desempeñan un papel importante en la financiación de las infraestructuras de servicios urbanos básicos. En Asia y América Latina, el financiamiento ha aumentado en los últimos años[93]. Sin embargo, estos bancos prestan casi exclusivamente a los gobiernos nacionales y al sector privado, y rara vez directamente a los gobiernos locales. Por ende, se deberían explorar otras opciones, con el fin de superar las barreras institucionales (por ejemplo, garantías para préstamos sub-soberanos y mecanismos para reducir los riesgos del tipo de cambio).

Los donantes siguen desempeñando un papel importante en la financiación de las inversiones en infraestructuras en algunos países de bajos ingresos. En 2009-10, el promedio anual de ayuda para los servicios de agua y saneamiento ascendió a 8,3 mil millones de dólares, un 7% de la AOD total[94]. Sin embargo, existe preocupación acerca de la distribución de estas ayudas para el agua (alrededor del 45% se destina a 10 países, la mayoría de ingresos medianos). También se ha ampliado la cooperación Sur-Sur –las inversiones

---

[90] Para África, Paulais (2012, pp. 162-164) hace la siguiente diferencia: las Instituciones de Intermediación Financiera se encuentran en países de ingresos medianos y levantan fondos en los mercados financieros; los Fondos de Inversión Municipal predominan en los países de ingresos bajos y generalmente canalizan los recursos de los gobiernos centrales y de los donantes hacia los gobiernos locales,. Las actividades de préstamo de este último grupo son más restringidas y requieren de un acuerdo del gobierno central.

[91] GOLD II; Paulais (2012), p. 164.

[92] Paulais reclama para África un cambio de paradigma. Esto también puede ser aplicable en otras regiones.

[93] Capítulo América Latina e Informe GOLD II. 2 mil millones de dólares entre 2006-2012.

[94] Camdessus *et al.* (2012). A pesar de la crisis financiera global, el importe total de la ayuda al desarrollo para agua y saneamiento se ha incrementado a una tasa promedio anual del 5% en términos reales desde 2001 hasta 2009 (aunque cayó en 2010).

por parte de China e India en África pasaron de ser casi inexistentes a principios de la década del 2000, a alcanzar alrededor de los 2,6 millones de dólares anuales entre 2001 y 2006. En la mayoría de los casos, proporcionan fondos a gobiernos centrales o a intermediarios financieros *ad hoc*; y sólo una parte muy limitada es reasignada a los gobiernos locales. Hay muy pocos ejemplos de donantes que otorguen préstamos a administraciones sub-nacionales.

En el marco del Protocolo de Kyoto, existen algunos mecanismos de financiamiento innovadores de desarrollo sostenible para proyectos específicos. El Mecanismo de Desarrollo Limpio (para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y para tecnología limpia) ha apoyado varios proyectos de gestión y transporte de residuos, pero sus recursos actuales son limitados (70 millones de dólares en 2012) y los proyectos aprobados se han concentrado en un pequeño grupo de sectores y países (China, India y Brasil). Existen otros mecanismos para financiar la adaptación al cambio climático, pero el acceso de los gobiernos locales está restringido[95].

La captura de la plusvalía de la tierra para la inversión

La captura de la plusvalía de la tierra para la inversión pública es un mecanismo típico de los gobiernos locales. Se basa en el principio que las obras públicas aumentan el valor de las tierras colindantes, por lo tanto, los costes deben ser compartidos por los propietarios de esas tierras. La financiación basada en el valor de las tierras ha sido importante para el desarrollo histórico de la ciudad y la financiación de infraestructuras en Europa y Estados Unidos, y se utiliza también en Asia, América Latina, África del Norte y Turquía, sobre todo en las ciudades que están creciendo rápidamente. El enorme desarrollo urbano de las últimas dos décadas en China ha sido financiado en parte por estos mecanismos de captura de valor de la tierra. El capítulo asiático explica cómo se ha adaptado la normativa para permitir que las ciudades de China puedan utilizar la tierra como garantía para préstamos y da ejemplos de casos exitosos. Los mecanismos de financiación basados en el valor de la tierra están estrechamente relacionados con la gestión del suelo y la planificación urbana, que también son decisivos para la prestación de servicios básicos. Por lo general, se requiere también de registros de propiedad actualizados que, a la larga, permiten un incremento de los ingresos propios (véase cuadro 9.2).

Cuadro 9.1. **La plusvalía de la tierra para financiar la infraestructura urbana**

Algunas de las técnicas de financiación basadas en el valor de la tierra permiten movilizar recursos para realizar la inversión en infraestructura, mientras que otras requieren de préstamos para la construcción de las infraestructuras que serán reembolsados gracias al aumento del valor de la tierra. En los países de ingresos bajos y medianos, donde es difícil obtener crédito a largo plazo para financiar la infraestructura urbana, la obtención de ingresos antes de iniciar las obras dan flexibilidad a las decisiones de finan-

[95] El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), la Carbon Partnership Facility (CPF), el Fondo para el Cambio Climático (ACF-ADB), la Iniciativa del Mercado de Carbono, el Fondo Cooperativo para el Financiamiento de Energía Limpia (CEFPF), el Global Climate Partnership Fund.

ciación. Sin embargo, estos instrumentos no son generadores de ingresos recurrentes a largo plazo y no pueden cubrir los gastos de funcionamiento. La financiación obtenida debe dedicarse a inversión de capital para financiar los avances en infraestructura. Las principales herramientas y ejemplos relacionados son:

Gestión de tierras como activos: los entes públicos deben realizar un análisis estratégico de sus activos para intercambiar tierras mal aprovechadas o vacías para invertir en infraestructura. Es fundamental en este caso que se vendan o arrienden tierras urbanas no esenciales, para que los gobiernos locales puedan concentrar sus recursos financieros y la gestión en infraestructuras estratégicas.

Venta de derechos de urbanización: Sao Paulo (Brasil) vendió derechos de edificación adicionales (autorizando una mayor densidad para la construcción, o convirtiendo suelo rural en suelo urbano) para ayudar a financiar inversiones públicas en torno a determinados polos urbanos.

Impuestos sobre la plusvalía: el Estado grava una parte del aumento del valor de la tierra resultante de los proyectos de infraestructura. Colombia ha utilizado un impuesto sobre la valorización, la *contribución por mejoras*, para financiar obras públicas. Bogotá ha simplificado el sistema y ha convertido el impuesto sobre la valorización en un impuesto general sobre la infraestructura, englobando en él al conjunto de obras públicas para toda la ciudad.

Exacciones y cargos por impacto a los urbanizadores: los promotores inmobiliarios desarrollan infraestructuras in situ y a nivel de barrio por su propia cuenta para cumplir con las normas, o costean los elementos de infraestructura que son responsabilidad de las autoridades públicas. Los cargos de impacto cubren el coste de la infraestructura *externa* que generan las urbanizaciones (por ejemplo, en los EE.UU.).

Venta de tierras por los urbanizadores: los promotores inmobiliarios desarrollan infraestructura pública a cambio de tierras. Se utiliza para el desarrollo de nuevas ciudades y urbanizaciones, en asociación con inversores privados, y por lo general consiste en el desarrollo de planes de vivienda a gran escala y de zonas industriales (por ejemplo, en Copenhague y el Norte de África). Los promotores deben construir también carreteras, y ayudar a pagar las principales líneas troncales de suministro de agua, eliminación de aguas residuales y sistemas de tratamiento y el alumbrado público.

Venta o arrendamiento de terrenos públicos en proyectos de desarrollo urbano: los activos públicos de tierras se venden y se utilizan los ingresos para financiar inversiones en infraestructura (por ejemplo, en China). Por ejemplo para un gran proyecto de autopista urbana, un municipio puede transferir las tierras adyacente de la futura vía a una corporación de desarrollo público-privada, que utiliza la tierra como garantía para financiar la construcción de la autopista; y luego reembolsa la deuda y obtiene utilidades mediante la venta o arrendamiento de terrenos colindantes, cuyo valor habrá aumentado con la construcción de la nueva carretera.

Fuente: Peterson (2009).

Para reducir la brecha de financiamiento, los países deberán movilizar financiamiento de múltiples fuentes, plantearse además otras medidas como la reducción de costes (mejorando la eficiencia o recurriendo a opciones de servicio más baratas), el aumento de

las fuentes tradicionales de financiación (es decir, tarifas e impuestos) y el endeudamiento. Movilizar el ahorro local para inversiones de capital beneficia a la economía nacional, evita que los ahorros se inviertan en el extranjero y reduce las necesidades de endeudamiento en divisas. Teniendo en cuenta las restricciones presupuestarias en los países donantes, es poco probable que las transferencias aumenten significativamente durante los próximos años, lo que significa que los recursos tendrán que ser invertidos de manera más estratégica para maximizar su impacto y eficacia.

9.7. RETOS ACTUALES Y FUTUROS PARA SATISFACER LAS DEMANDAS DE LOS SERVICIOS BÁSICOS

Brindar acceso a todos

A pesar de los avances de la última década, en 2010 más de 780 millones de personas aún no tenían acceso a agua potable mejorada y más de 3 mil millones carecían de agua corriente en sus hogares. 2,5 mil millones carecían de saneamiento mejorado y muchos más carecían de saneamiento seguro y adecuado. Hoy en día, en torno a mil millones de personas todavía viven en asentamientos informales y otros tipos de asentamientos clasificados como «tugurios» con acceso limitado a los servicios básicos. El acceso y la calidad están disminuyendo más que mejorar en muchas áreas de África Subsahariana y de Asia. Para hacer frente a esta situación son necesarios un fuerte apoyo político y un incremento enorme de la financiación a todos los niveles de gobierno, así como de instituciones internacionales que lo aborden. Para muchos países de bajos ingresos, las inversiones requeridas exceden la capacidad nacional de financiación, por lo que será necesario recurrir a ayuda internacional mejor adaptada. Este informe ha demostrado la eficacia de la inversión localizada y de las estrategias de implementación, así como de una mayor participación de los gobiernos locales.

Los recursos actuales son inadecuados para abarcar el acceso y la mejora de la calidad en muchos países. Además, en muchas regiones las infraestructuras e instalaciones están desgastadas y necesitan ser reemplazadas o principalmente mejoradas; las ineficiencias están presentes en todos los servicios básicos. El Banco Mundial estima que reducir las ineficiencias del sector del agua en África y establecer unas subvenciones mejor focalizadas podría contribuir con 2,9 mil millones de dólares anuales a los actuales 14,3 mil millones de déficit de financiación[96]. En América Latina, donde el déficit de financiación es de 8,1 mil millones de dólares, se da la misma situación[97]. La gestión mejorada de los servicios –esencial para reducir ineficiencias– comporta fortalecer los gobiernos locales y sus empresas públicas, así como mejorar la gobernanza multinivel y multi-actor. Estos retos requieren una revisión de las políticas y de los partenariados locales y nacionales, incluyendo aquellos entre municipalidades y aquellos con el sector privado y las comunidades locales.

Ahí donde los fondos y capacidades son inexistentes y los atrasos alarmantes, los gobiernos locales deberían explorar y apoyar soluciones intermedias que puedan comportar beneficios para los grupos con menores ingresos, incluyendo sistemas alternativos. La financiación y la capacidad son las condiciones previas para una provisión de mejor calidad.

---

[96] Foster y Briceño-Garmendia (2010), p. 299, tabla 16.6.
[97] Foster y Briceño-Garmendia (2010), p. 8; CAF (2012), pp. 44-45.

Participación y rendición de cuentas

La participación ciudadana es más a menudo entendida como el derecho a la información sobre tarifas y presupuestos o el derecho a quejarse o a co-producir servicios, que desde la perspectiva de la toma de decisiones. Ha habido un progreso claro pero irregular en este terreno.

En varias regiones se llevan a cabo encuentros públicos, consultas online o referendos sobre las políticas de servicios básicos. En Inglaterra los usuarios de los servicios participan en debates para la fijación de las tarifas de agua o de los estándares de calidad y en Francia forman parte de los Comités Consultivos para los Servicios Públicos Locales. En Finlandia, los usuarios pueden recurrir las decisiones municipales y proponer iniciativas. Los mecanismos de consulta y control en la gestión y en la toma de decisiones son también implementados en América Latina. Sin embargo, a pesar de una legislación favorable, la participación genuina se ve a veces limitada por asimetrías de conocimiento y de recursos entre los usuarios, los proveedores privados y las autoridades públicas.

Los mecanismos para reunir y dar respuesta a las reclamaciones de los usuarios van desde las pizarras para clientes a los sistemas de devolución electrónicos, las consultas sobre el servicio o los buzones para comentarios. Algunos países disponen de organismos públicos nacionales y locales de protección de los consumidores y la figura local del defensor del pueblo está cada vez más presente en Europa y América Latina. En Europa se han llevado a cabo iniciativas para incluir a los usuarios en la evaluación y control de los servicios públicos mediante sistemas o fuentes de supervisión en línea. No obstante, en muchos países los usuarios carecen de información adecuada para participar de forma efectiva. Los gobiernos locales son los que están mejor situados para reunir y publicar estos datos, lo cual es esencial tanto para la toma de decisiones como para la supervisión y la reducción de la corrupción. El diálogo entre los gobiernos locales y los trabajadores y sindicatos es también un elemento fundamental de la rendición de cuentas.

Uno de los ejemplos más innovadores en el área de la participación ciudadana es el proceso de presupuesto participativo lanzado en Porto Alegre a inicios de la década de los 90 y que en la actualidad se ha exportado a 1000 ciudades[98]. Un ejemplo destacable es el de la ciudad de la ciudad de Chengdu, en China, donde en los últimos años se han implementado 50.000 proyectos en 2.300 comunidades, dando lugar a importantes mejoras en el día a día de la vida de millones de personas[99]. El Presupuesto participativo también ha introducido cambios democráticos a nivel local mediante la participación de los ciudadanos en deliberaciones sobre las prioridades de sus vecindarios (para más ejemplos, véase el cuadro 9.2).

Cuadro 9.2. **Presupuestos participativos y prestación de servicios básicos**

Un estudio para el Informe GOLD III analizó los presupuestos participativos en 20 centros urbanos para ver cómo han influido en la prestación de servicios básicos. Los espacios urbanos van desde pequeños centros a grandes ciudades, en Europa, uno en América del Norte, Asia y (sobre todo) en América Latina.

[98] Cabannes (2014); Cabannes y Ming (2014).
[99] Cabannes and Ming (2014).

Dentro de estos centros urbanos, se han financiado 20.000 proyectos a través de 74 presupuestos participativos (PP) con un valor total de alrededor de 20 mil millones de USD. La proporción del presupuesto municipal asignado a través de los presupuestos participativos oscila en general entre los 8 y 30 dólares por habitante –a pesar de que llegó a superar los 200 USD en Ilo (Perú) y los 180 USD en Porto Alegre. Más de un tercio de todos los proyectos estaban relacionados con uno o más servicios básicos.

Las prioridades en proyectos de servicios básicos financiados mediante PP en 18 ciudades han sido los siguientes:

1. Carreteras, caminos, apertura de vías y pavimentación de calles (en 17 ciudades, a menudo, la primera o segunda prioridad).
2. Agua y saneamiento (en 13 ciudades, ocupó el primer o segundo lugar en seis ciudades).
3. Energía y alumbrado público (en 13 ciudades, ocupó el primer o segundo lugar en cinco ciudades).
4. Sistemas de desagüe (11 ciudades).
5. El transporte y el aumento de la movilidad (10 ciudades).
6. Abastecimiento de agua potable (9 de las 18 ciudades. Muchas de las ciudades ya habían alcanzado casi el 100% de cobertura de agua, pero ésta fue la primera o segunda prioridad en 3 ciudades).

La recolección de residuos sólidos y los proyectos relacionados con su gestión se implementaron sólo en 5 de las 18 ciudades, pero como primera o segunda prioridad en 3 ciudades.

Planificación estratégica

La gobernanza de los servicios básicos está inextricablemente vinculada a la planificación estratégica espacial a largo plazo. Para planificar la infraestructura de los servicios básicos es necesario reducir el número de personas que viven en barrios marginales y acomodar los miles de millones de nuevos residentes urbanos esperados para el año 2030. El volumen es tan grande que la necesidad no se puede abordar con respuestas ad hoc. Una buena planificación prospectiva permite a los gobiernos de las ciudades sacar provecho de las economías de escala en la mayor parte de la provisión de servicios y de infraestructuras; no obstante, se tiene que informar de los planes y las prioridades para una comprensión clara de la distribución espacial de la actividad económica y social actual y futura.

La perspectiva espacial pone de relieve la necesidad de coordinación entre los sectores, teniendo en cuenta los contextos sociales, económicos y ambientales, y que cada ciudad y su interior rural sean tratados como una unidad económica integrada. La concentración puede desencadenar prosperidad tanto en las áreas urbanas como en las rurales y su interdependencia tiene que ser entendida y respaldada por su contribución al crecimiento y al desarrollo inclusivo.

Abordar el cambio climático y prevención de desastres naturales

Muchas áreas urbanas de todo el mundo han experimentado fenómenos meteorológicos extremos (como tormentas, inundaciones y olas de calor) que han caudado desas-

tres[100]. La mayoría de las muertes derivadas de estos desastres han tenido lugar en los países de bajos ingresos y en los países de ingresos medios-bajos. El coste de estos desastres ha aumentado rápidamente, y es probable que el cambio climático agrave su frecuencia e intensidad[101]. El impacto de estos fenómenos meteorológicos extremos es variable, y depende de la calidad de la vivienda, de las infraestructuras y de los servicios, así como de la forma en que los gobiernos locales hayan manejado la expansión territorial – evitando asentamientos en zonas de alto riesgo. Los riesgos acostumbran a ser mayores en ciudades en las que una parte sustancial de la población vive en asentamientos informales[102], que carecen de infraestructura y servicios básicos[103].

Muchas ciudades y países afrontan estrés hídrico, sus recursos de agua potable están agotados. En muchos lugares, es probable que la escasez de agua se vea agravada por el cambio climático. Muchas grandes ciudades afrontarán serias limitaciones en cuanto a disponibilidad de agua potable. Todas las ciudades costeras, pueblos y aldeas se verán afectados por la subida del nivel del mar[104] y por los riesgos derivados de los tsunamis y mareas destructivas en el corto plazo; centenares de millones de habitantes viven en zonas costeras poco elevadas que ya están –o muy pronto estarán– en riesgo[105].

La mayoría de las ciudades que ya experimentan altas temperaturas se enfrentarán a olas de calor más intensas y prolongadas. Todos estos riesgos requieren respuestas de los gobiernos locales, especialmente en lo que respecta a tomar medidas para las personas más vulnerables a estos impactos.

Muchas de las medidas necesarias para la reducción del riesgo de desastres y para la adaptación al cambio climático están dentro de las competencias y responsabilidades de los gobiernos locales. Puede ser difícil para los gobiernos locales poner atención al cambio climático frente a otras cuestiones urgentes: los gobiernos locales deben invertir en mejorar la infraestructura y los servicios o en apoyar la mejora de los asentamientos informales. Al mismo tiempo tienen que integrar la reducción del riesgo de desastres y la resiliencia en su planificación de los impactos del cambio climático. Con el apoyo de agencias nacionales y de nuevas legislaciones, muchos gobiernos locales en América Latina han demostrado una capacidad remarcable para reducir los riesgos asociados a los desastres[106]. Algunos gobiernos locales también han integrado la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático en la planificación de la ciudad y la gobernanza[107].

Hay también una necesidad urgente de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Muchos gobiernos locales de América del Norte y Europa, así como de otras regiones, se han comprometido a reducir las emisiones dentro de sus fronteras, aunque el alcance de tales compromisos tiene que expandirse a todas las ciudades, especialmente a aquellas con altos índices de emisión por persona.

---

100 Naciones Unidas (2012); IFRC (2010).
101 IPCC (2012).
102 Bicknell *et al.* (2009).
103 Hardoy *et al.* 2001, Douglas *et al.* (2007).
104 McGranahan *et al.* (2007).
105 McGranahan *et al.* (2007).
106 IFRC (2010).
107 Roberts (2008); Roberts (2010).

9.8. OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO, SERVICIOS BÁSICOS Y GOBIERNOS LOCALES

De los 8 objetivos y 18 metas de los ODM, solamente uno (el Objetivo 7, meta 7.C sobre el acceso sostenible al «agua potable» y al «saneamiento básico») se centra en la mejora de los servicios básicos que son objeto de este informe. Sin embargo, el logro de todos estos objetivos y de la mayor parte de las metas depende de la falta de servicios adecuados en agua, saneamiento, transporte, electricidad y residuos sólidos. La meta de los ODM de mejorar significativamente la vida de los habitantes de barrios marginales, sólo puede lograrse mediante la ampliación del acceso a los servicios básicos en los asentamientos informales. Los objetivos de erradicar la pobreza extrema, reducir la mortalidad infantil y mejorar la salud materna también dependen del acceso a los servicios básicos. Los servicios básicos también favorecen las actividades de generación de ingresos en los hogares y son cruciales en el funcionamiento de las actividades económicas. Son elementos esenciales del atractivo de las ciudades y regiones y un respaldo importante para el desarrollo económico. Finalmente, la forma en la que prestación de servicios básicos es gestionada incide en el desarrollo sostenible, sobre todo en la forma en la que la prestación de servicios de calidad para todos se puede lograr dentro de los límites locales y globales (incluyendo evitar el cambio climático peligroso).

Los ODM han puesto la atención en las necesidades y derechos básicos pero no han abordado la cuestión de la responsabilidad para su realización. Si bien los gobiernos nacionales fijaron los compromisos de los ODM (con poca o ninguna consulta con los gobiernos sub-nacionales), a la práctica, los gobiernos locales son responsables de la consecución de muchos de los objetivos y metas fijados por los gobiernos nacionales. Una cuestión importante para alcanzar los ODM en 2015 –así como para la Agenda Post-2015– es en qué medida los procesos globales aún dominados por los gobiernos nacionales y las agencias internacionales pueden integrar a los gobiernos sub-nacionales cuyo papel es fundamental en al menos tres aspectos:

- como responsables de la operación, financiamiento y gestión de los servicios básicos que son esenciales para lograr muchos de los objetivos de desarrollo;
- como punto de referencia para la participación democrática de los ciudadanos y de la sociedad civil, para que las necesidades se identifiquen y se definan de manera conjunta, garantizando la transparencia y la rendición de cuentas;
- en el seguimiento y presentación de informes sobre los progresos realizados a nivel local para que se visualicen los problemas en el cumplimiento de los objetivos.

Pero aún queda mucho por cambiar para garantizar que esto ocurra. Los debates sobre la «localización» de los ODM normalmente hacen referencia al nivel nacional, no a los contextos locales[108]. Cuando se menciona la «buena gobernanza» se acostumbra a hacer referencia a las actividades de los gobiernos nacionales más que a las relacio-

[108] Hemos aprendido de los ODM que los objetivos globales se ejecutan sólo cuando existe una efectiva apropiación a nivel local –y cuando se incluyen tanto en los planes nacionales como en las metas nacionales» Panel de Alto Nivel de las Naciones Unidas (2013), p. 21.

nes vitales entre la ciudadanía y su respectiva administración local. Cuando se mide el progreso, se utilizan conjuntos de datos nacionales, que se asientan en datos agregados y que no permiten identificar ni ubicar a las poblaciones más pobres que siguen marginadas. El Informe del Grupo de Trabajo del Sistema de las Naciones Unidas sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015 establece que los ODM dependen de «agendas políticas nacionales rígidas, que siguen los parámetros internacionales, en lugar de reflejar las condiciones locales»[109]. La necesidad de disponer de objetivos universales simples, fáciles de comunicar, oculta la complejidad de los procesos de desarrollo y la diversidad de los contextos en que se desenvuelven. Se necesita dar mayor atención al papel de los gobiernos sub-nacionales y al apoyo que necesitan para cumplir con sus responsabilidades.

Dadas las diferencias entre las zonas rurales y urbanas, un enfoque local es aún más importante. El mundo ya ha alcanzado la meta de los ODM de reducir a la mitad la proporción de personas sin acceso sostenible a agua potable. Pero como se muestra en este informe, el indicador que se utiliza («acceso mejorado») no es adecuado porque no dice si el agua es segura para beber o si el acceso a ella es sostenible. Existen discrepancias importantes entre el objetivo y los indicadores utilizados para medir su cumplimiento. En particular, la definición de lo que significa «provisión mejorada de agua y saneamiento» contempla formas de provisión que no son adecuadas para la mayoría de contextos urbanos. Sin embargo, a pesar de las limitaciones de algunos de los indicadores utilizados para monitorear el alcance de los ODM, hay un creciente reconocimiento internacional sobre la importancia de los gobiernos sub-nacionales a la hora de garantizar la provisión universal de servicios básicos y de proporcionar a la ciudadanía y a la sociedad civil una gobernanza más transparente y responsable.

Los gobiernos sub-nacionales y la agenda post-2015[110]

En la Cumbre de los ODM de septiembre de 2010, los Estados miembros de la ONU lanzaron el debate sobre la agenda de desarrollo post-2015. Dentro de este proceso se incluyen: las deliberaciones del Grupo de Alto Nivel creado por el Secretario General de la ONU, los resultados de los debates de la Cumbre de la ONU Rio + 20; las negociaciones sobre el cambio climático, el diálogo sobre la financiación para el desarrollo (en seguimiento del Consenso de Monterrey), la Agenda de Beijing y la Agenda de Hábitat III.

El papel de los servicios básicos locales está presente en todos los debates sobre la reducción de la pobreza: «en muchos países se han producido avances cuando las personas pobres y excluidas tuvieron acceso a servicios básicos de calidad», señala el informe del Secretario General. En el informe del Grupo de Alto Nivel se reconoce que la falta de acceso a los servicios básicos es una manifestación de pobreza, por lo cual se prioriza el acceso al agua y al saneamiento. En su propuesta de agenda post-2015 se incluyen como objetivos globales el acceso universal a ambos servicios. Se afirma además en este informe que «todo el mundo debería tener acceso a infraestructuras modernas –agua pota-

[109] United Nations Task Team (2012), p. 47.

[110] Esta sección se basa en los siguientes informes y documentos: UN Task Team (2012); Report of the Secretary-General (26 July 2013); United Nations Regional Commission (2013); HLP (2013).

ble, saneamiento, carreteras, transporte y tecnologías de información y comunicaciones (TIC)». También reconoce, al igual que el Grupo de trabajo de las Naciones Unidas, que la gestión de los residuos sólidos es un gran desafío en las ciudades. El informe sobre la agenda post-2015 de la Comisión Regional de las Naciones Unidas destaca a su vez la importancia de los servicios básicos para el desarrollo. Todos los temas que se consideran por el Grupo de Trabajo Abierto de las Naciones Unidas (*Open Working Group*) de seguimiento de Rio+20, están directa o indirectamente relacionados con los servicios básicos: agua y saneamiento, salud y dinámica de la población, el desarrollo de infraestructuras y la industrialización, la energía, las ciudades sostenibles, los asentamientos humanos, transporte, consumo y producción, la equidad social, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

Como GOLD III lo demuestra, cuando los gobiernos locales tienen la autoridad, los recursos y la capacidad necesaria para cumplir con sus responsabilidades, el acceso y la calidad de los servicios básicos mejoran. Muchos gobiernos locales han sido pioneros en el desarrollo de políticas de inclusión social innovadoras. Allí donde se observan progresos sustantivos en la implementación de los ODM es a menudo gracias a los gobiernos locales. Es fundamental que existan mecanismos de participación que garanticen la transparencia en la gestión y que permitan interactuar a los habitantes con sus gobiernos locales, en especial para la población que aún no ha visto que los objetivos de desarrollo le aporten avances concretos. Por eso tiene sentido descentralizar –«localizar»– la definición, la implementación y la medición de los objetivos y metas globales. Los gobiernos locales, cuya responsabilidad es mayor en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo, deben poder participar en la definición de las prioridades, disponer de mayores recursos y capacidades, y jugar un papel en la supervisión de su cumplimiento a nivel local.

El informe del Grupo de trabajo de las Naciones Unidas propone flexibilizar la aplicación de los objetivos para adaptarlos a los contextos locales, haciendo hincapié en que no hay «modelos» y que se necesita dejar cierto espacio «para la experimentación y la adaptación a las condiciones locales». El informe de la Comisión Regional de las Naciones Unidas señala diferencias en la realización de los objetivos a nivel local que no necesariamente están relacionadas con el nivel de ingresos de la población y defiende el valor añadido de la participación de los gobiernos locales. El informe del Grupo de Alto Nivel reconoce explícitamente a los gobiernos locales como importantes actores del desarrollo y afirma que «las autoridades locales son un puente entre los gobiernos nacionales, las comunidades y los ciudadanos y tendrán un papel esencial en la nueva alianza global».

La pobreza urbana en la agenda post-2015

Los informes del Secretario General y del Grupo de Alto Nivel reconocen el poder de transformación de los procesos de urbanización, y los retos que conllevan. El informe del Grupo de Alto Nivel afirma que «la batalla por el desarrollo sostenible se ganará o se perderá en las ciudades», lo que implica que la capacidad de los gobiernos locales para hacer frente a la pobreza urbana es un factor decisivo. Este informe reconoce la magnitud de estos desafíos y la creciente responsabilidad de los gobiernos de las ciudades, afirmando que «el buen gobierno local, la gestión y la planificación son las claves para asegurarse de que la migración a las ciudades no reemplace una forma de pobreza por otra». De mane-

ra encomiable, el informe del Grupo de Alto Nivel también señala que «el problema más urgente no es oponer lo urbana a lo rural, sino **cómo fomentar un enfoque local, territorial, dentro de la agenda post-2015**. El Grupo considera que esto puede hacerse mediante la desagregación de los datos por lugar y dando a las autoridades locales un papel más importante en la definición de prioridades, la implementación, el seguimiento de los resultados y fomentando la participación de los actores económicos y de las comunidades». También se sugiere que una manera de apoyar a los gobiernos locales «sería, por ejemplo, reconocer que los objetivos puedan ser definidos de manera diferente a nivel sub– nacional para diferenciar la pobreza urbana de la pobreza rural».

El desarrollo local… pero ¿cómo?

El informe del Grupo de Alto Nivel reconoce las funciones esenciales de los gobiernos locales, pero no menciona la descentralización ni específica *cómo* pueden contribuir los gobiernos locales. En este texto, como en muchos otros documentos con recomendaciones globales, no se reconoce que los gobiernos locales deben ser incluidos en la definición y en la adopción de los compromisos. No se analizan los desafíos a los que se enfrentan los gobiernos rurales y urbanos para hacer de la reducción de la pobreza una realidad. Los objetivos pueden ser universales, pero las metas e indicadores deben reconocer las diferencias y la interdependencia de los contextos rurales y urbanos y la necesidad de la cohesión social y territorial.

Aún más preocupante, el Grupo recomienda una conferencia internacional para abordar la financiación del desarrollo sostenible, pero no menciona como reforzar la financiación de los gobiernos sub-nacionales. Los gobiernos locales no podrán desarrollar todo su potencial para contribuir a la agenda de desarrollo, si no cuentan con los recursos adecuados.

La buena gobernanza: una innovación en la agenda post-2015

El tema de la buena gobernanza no fue incluido en los ODM, pero se ha convertido en un debate central en la agenda post-2015. Durante la última década, las agencias internacionales han mostrado un creciente interés en la buena gobernanza y en la «responsabilidad social» *para la prestación de los servicios*. El informe del Grupo de Alto Nivel insta a «un cambio fundamental –reconociendo que la paz y la buena gobernanza son los cimientos del bienestar, no son temas extra opcionales». El informe de la Comisión Regional de las Naciones Unidas reconoce también que la democracia, la gobernanza responsable en todos los niveles es fundamental para el desarrollo sostenible, que los habitantes deben poder exigir de los proveedores de servicios que sean responsables. Las organizaciones de la sociedad civil son a menudo un medio eficaz para aumentar la influencia de los marginados e impulsar la mejora del acceso a los servicios básicos.

Un avance positivo es que el concepto de buena gobernanza finalmente también incorpora la gobernanza local, como la necesidad de una mayor integración de los territorios y su inclusión en las alianzas globales. El informe de la Red sobre Soluciones para el Desarrollo Sostenible de la ONU reconoce que el gobierno local es un socio pleno y uno

de los actores de la gobernanza global, y hace hincapié en el «enorme» reto de la gobernanza urbana.[111] El informe del Grupo de trabajo de la ONU reconoce que la «adaptación de los objetivos de desarrollo a las circunstancias nacionales y locales es más eficaz y legítimo cuando se hace a través de procesos participativos». Como lo demuestra GOLD III, los gobiernos locales han avanzado en la colaboración con otros niveles de gobierno, con la sociedad civil y el sector privado para buscar soluciones innovadoras a las necesidades apremiantes de los ciudadanos.

Las desigualdades y los servicios básicos

Aunque el informe del Grupo de Alto Nivel no recomienda un objetivo específico sobre la desigualdad, muchas partes interesadas consideran que este tema es esencial. Dentro de las desigualdades más graves están las relacionadas con la vivienda, las condiciones de vida y el acceso a los servicios básicos, que se repercuten sobre otras desigualdades, en particular las desigualdades de género. Esto llevó al **Grupo de Trabajo de Gobiernos Locales y Regionales para la Agenda Post– Global 2015**[112] a incluir los servicios básicos como uno de los principales objetivos de su agenda.

El Informe GOLD III ha analizado la situación de algunos de los servicios básicos que son fundamentales tanto para el logro de los ODM como para la Agenda post-2015. Sin agua potable, saneamiento y gestión de residuos y un medioambiente saludable, no habrá futuro. Sin infraestructuras básicas que son la base de la prosperidad, no habrá desarrollo. Dar prioridad a las personas significa hacer del acceso a los servicios básicos una prioridad, y los gobiernos locales son actores esenciales para hacer frente a este desafío. Esta es la convicción que transmite este informe. Las recomendaciones que se presentan a continuación son el resultado de ello.

REFERENCIAS

ADB. *Infrastructure for Supporting Inclusive Growth and Poverty Reduction in Asia.* Filipinas: ADB, 2012.

Akhmouch, Aziza. *Water Governance in Latin America and the Caribbean: A Multi-level Approach.* Vol. 04, in *OCDE, Regional Development Working Papers*. 2012.

Banerjee, Sedshna, Heather Skilling, Vivien Foster, Cecilia Briceño-Garmendia, Elvira Morella, y Tarik Chfadi. *Ebbing Water, Surging Deficits: Urban Water Supply in Sub-Saharan Africa.* AICD Background Paper, Washington: Banco Mundial, 2008, 7.

Barraqué, Bernard. «Small Communes, Centralisation, and Delegation to Private Companies: The French Experience». *Journal of Comparative Social Welfare* 23, num. 2 (2007): 121-130.

[111] United Nations Solutions for Sustainable Development Network (2013), p. 3.

[112] Las organizaciones de gobiernos locales y regionales lanzaron el Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales en el Consejo Mundial de CGLU en Dakar en diciembre de 2012. El objetivo es crear una estrategia conjunta para defender el punto de vista, el conocimiento y los intereses de los gobiernos locales y regionales en los debates internacionales de formulación de políticas en el marco de Rio +20, la Agenda post-2015 y hacia Hábitat III.

Bel, Germà, Xavier Fageda, y Mildred Warner. *Is Private Production of Public Services Cheaper than Public Production? A Meta-Regression Analysis of Solid Waste and Water Services.* Vol. 04, in *Research Institute of Applied Economics 2008 Working Papers*. 2008.

Bicknell, Jane, David Dodman, y David Satterthwaite. *Adapting Cities to Climate Change: Understanding and Addressing the Development Challenges.* Londres: Earthscan, 2009.

Brugmann, Jeb. «Financing the Resilient City». *Environment and Urbanization* 24, num. 1 (2012): 215-232.

Burra, Sundar, Sheela Patel, y Thomas Kerr. «Community Designed, Built and Managed Toilet Blocks». *Environment and Urbanization* 15, num. 2 (2003): 11-32.

Cabannes, Yves. «Contribution of Participatory Budgeting to the Provision and Management of Basic Services at Municipal Level Municipal Practices and Evidence from the Field». Documento de trabajo para CGLU Gold III, borrador, 2013.

Cabannes, Yves, y Zhuang Ming. «Innovations in Participatory Budgeting in China: Chengdu On-Going Experiment At Massive Scale». *Environment and Urbanization* forthcoming (2013).

Confederación Andina de Fomento (CAF). *Agua Potable Y Saneamiento En América Latina Y El Caribe: Metas Realistas Y Soluciones Sostenibles.* CAF, 2012.

Camdessus, Michel, Gérard Payen, y Pierre-Frédéric Ténière Buchot. «Building Awareness Of Water's Vital Role». In *Development Co-operation Report 2012: Lessons in Linking Sustainability and Development*. OECD, 2012.

CEMR-Dexia, Subnational public Finance in the European Union, Verano 2012, 11ª ed.

Charbit, Claire. «Governance of Public Policies in Decentralised Contexts, The Multi-level Approach». *OECD Regional Development Working Papers* 04 (2011).

Cheng, Deborah. «(In)Visible Urban Water Networks: The Politics Of Nonpayment In Manila's Low-Income Communities». *Environment and Urbanization* 25, num. 1 (2013).

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU. *La Financiación de los Gobiernos Locales: Desafíos del Siglo XXI, 2do Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local.* Madrid, Thompson Reuter-Civitas, 2011.

CUS, NIPORT y Measure Evaluation. *Slums in Urban Bangladesh: Mapping and Census 2005.* Dhaka and Chapel Hill: CUS, NIPORT and Measure Evaluation, 2006.

Douglas, Ian, Kurshid Alam, MaryAnne Maghenda, Yasmin McDonnell, Louise McLean, y Jack Campbell. «Climate Change, Flooding and the Urban Poor in Africa». *Environment and Urbanization* 19, num. 2 (2007).

Etienne, Jacques, Jacques Monvois, Clément Répussard, Fréderic Naulet, y Céline Gilquin. *Financer Les Services d'Eau Potable Dans les Petites Aglomérations Via Des Opérateurs Privés Locaux.* GRET-AFD, 2010.

Fergutz, Oscar, Sonia Dias, y Diana Mitlin. «Developing Urban Waste Management in Brazil with Waste Picker Organizations». *Environment and Urbanization* 23, num. 2 (2011): 597-608.

Foster, Vivien, y Cicelia Briceno-Garmendia. «Africa's Infrastructure: A Time for Transformation». Washington, DC: Agence Francaise de Developpement, 2010. 8.

Hall, David, y Emanuele Lobina. *Paying for Water and Sanitation: The Essential Role of Public Finances.* PSIRU and University of Greenwich, 2009.

Hall, David, y Tue Anh Nguyen. *Waste Management in Europe: Companies, Structure and Employment.* EPSU FESP EGOD, 2012.

Hall, David, Emanuele Lobina, y Robin de la Motte. «Public Resistance to Privatisation in Water And Energy». *Development in Practice* 15, num. 3 & 4 (2005): 286-301.

Hall, David, Emanuele Lobina, y Violeta Corral. *Trends in Water Privatization.* Public Services International Research Unit, 2011.

Hall, David y Emanuele Lobina. Financing water and sanitation: public realities, PSI-PSIRU, *www.psiru.org,* marzo 2012.

Hardoy, Jorge E. Diana Mitlin y David Satterthwaite (2001), *Environmental Problems in an Urbanizing World: Finding Solutions for Cities in Africa, Asia and Latin America*, Earthscan Publications, Londres, 448 pp.

Hasan, Arif. «Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy and Development». *World Development* 24, num. 6 (1996): 1073-1087.

Hoornweg, Daniel, y Perinaz Bhada-Tata. *What a Waste: A Global Review of Solid Waste Management.* Washington, DC: Banco Mundial, 2012.

IFRC. *World Disasters Report 2010: Focus on Urban Risk.* Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2010.

IPCC. *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation. A Special Report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change.* Editado por C.B. Field, *et al.* Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2012.

Juuti, Petri, y Tapio Katko. «Water, Time and European Cities: History Matters for the Future». 2005. *http://www.watertime.net/Docs/WP3/WTEC.pdf.*

Kadalie, Rhoda. «Cleaning Up Delivery». *Citizen*, June 8, 2012.

Keita, Modibo. *Building partnerships for urban waste management in Bamako*. International Institute for Environment and Development (IIED), 2001.

Komives, Kristin, Vivien Foster, Jonathan Halpern, and Quentin Wodon. *Water, Electricity and the Poor: Who Benefits from Utility Subsidies?* Washington: Banco Mundial, 2005.

Legros, Gwénaelle, Ines Havet, Nigel Bruce, y Sophie Bonjour. *The Energy Access Situation in Developing Countries; A Review Focusing on the Least Developed Countries and Sub-Saharan Africa.* New York: OMS y PNUD, 2009.

Mühlenkamp, Holger. «The Efficiency of Public (and Private) Enterprises». *International Brainstorming Workshop on Public Enterprises in the 21th century: Recent advances on public missions and performance: Theory contributions and literature review.* Berlín, 2013.

Marin, Philippe. *Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities: A Review of Experiences in Developing Countries.* Washington D. C., 2009.

Mathur, Om Prakash. *Intergovernmental Transfers in Local Government Finances*. UN-Habitat, 2012.

McGranahan, Gordon, Cyrus Njiru, Mike Albu, Mike Smith, y Diana Mitlin. *How Small Water Enterprises can contribute to the Millennium Development Goals: Evidence from Dar*

es Salaam, Nairobi, Khartoum and Accra. Water, Engineering and Development Centre, Loughborough University. Leicestershire, 2006.

McGranahan, Gordon, Deborah Balk, y Bridget Anderson. «The Rising Tide: Assessing the Risks of Climate Change and Human Settlements in Low-Elevation Coastal Zones». *Environment and Urbanization* 19, num. 1 (2007): 17-37.

Mitlin, Diana y David Satterthwaite. *Urban Poverty in the Global South: Scale and Nature.* London: Routledge, 2013.

Modibo, Keita. *Building Partnerships for Urban Waste Management in Bamako.* London: IIED, 2001.

Naciones Unidas. *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio– Informe 2013.* Nueva York: Naciones Unidas, 2013.

Naciones Unidas. «A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development». *High-level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda*. Nueva York: Naciones Unidas, 2013.

Naciones Unidas. «Realizing the Future We Want for All». *United Nations Task Team on Post-2015 UN Development Agenda*. Nueva York: Naciones Unidas, 2012.

Naciones Unidas. *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision.* New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2012.

Naciones Unidas – Regional Commission. *A Regional Perspective on the Post-2015 United Nations Development Agenda.* Nueva York: Naciones Unidas, 2013.

Naciones Unidas - Secretario General. A Life Of Dignity For All: Accelerating Progress Towards The Millennium Development Goals And Advancing The United Nations Development Agenda Beyond 2015. UNGA 68th Session. Report of the Secretary-General, 26 July 2013. A/68/202.

OECD. *Infrastructure to 2030: Telecom, Land, Transport, Water and Electricity,* Paris: OECD, 2006.

OECD. *Meeting the Challenge of Financing Water and Sanitation.* Paris: OECD, 2011.

OECD. *OECD Recommendation on Principles for Effective Public Investment: A shared responsibility across levels of government (Draft).* OECD, 2013.

OECD. *Private Sector Participation in Water Infrastructure: OECD Checklist for Public Action.* Paris: OECD, 2009.

OECD. *Water Governance in OECD Countries: A Multi-Level Approach.* OECD, 2011.

Ostrom, Elinor. «Crossing the great divide: coproduction, synergy and development», *World Development* 24 num. 6 (1996): 1073-1087.

Paulais, Thierry, Financer les villes d'Afrique, AFD-World Bank, 2012.

Peterson, George E., y Elisa Muzzini. «Decentralizing Basic Infrastructure Services». In *East Asia Decentralizes: Making Local Government Work*, 224-225. Washington: Banco Mundial, 2005.

Peterson, George. *Unlocking Land Values to Finance Urban Infrastructure.* PPIAF - World Bank, 2009.

Pezon, Christelle. «Decentralization and Delegation of Water and Sanitation Services in France». In *Water and Sanitation Services: Public Policy and Management*, editado por José Esteban Castro y Léo Heller. Earthscan, 2009.

Pigeon, Martin, David A. McDonald, Olivier Hoedeman, y Satoko Kishimoto. *Remunicipalization: Putting Water Back into Public Hands.* Amsterdam: MSP-CEO-TNI, 2012.

Roberts, Debra. «Prioritising Climate Change Adaptation and Local Level Resiliency in Durban, South Africa». *Environment and Urbanization* 22, num. 2 (2010): 397-413.

Roberts, Debra. «Thinking Globally, Acting Locally: Institutionalizing Climate Change at the Local Government Level in Durban, South Africa». *Environment and Urbanization* 20, num. 2 (2008): 521-538.

UNICEF y OMS. *Progress on Drinking Water and Sanitation: 2012 Update.* Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation, New York and Geneva: UNICEF and WHO, 2012.

United Nations Solutions for Sustainable Development Network (SDSN). *An Action Agenda for Sustainable Development*. New York: United Nations, 2013.

WHO-UN Water Report. *GLASS Report 2012: UN-Water Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking Water.* Switzerland: WHO, 2012.

Winpenny, James. *Report of the World Panel on Financing Water Infrastructure Chaired by Michel Camdessus.* Financing Water for All, World Water Council, Global Water Partnership, 2002.

Wollman, Hellmut. «Public Services in European Countries: From Public/Municipal to Private Sector - And Back to Municipal?» *ICCP Conference.* Grenoble: Humboldt Universitat zu Berlin, 2013.

Wollman, Helmmut, and Gérard Marcou. *The Provision of Public Services in Europe: Between State, Local Government and Market.* Edward Elgar Publishing Ltd, 2010.

10
RECOMENDACIONES

Para alcanzar los ODM, apoyar la Agenda de Río+20 y la futura Agenda Post-2015, se requiere una alianza entre los gobiernos nacionales, regionales y locales, las organizaciones internacionales y la sociedad civil para garantizar el acceso universal a los servicios básicos como la piedra angular del desarrollo global.

«Dar prioridad a las personas» significa hacer de los servicios básicos una prioridad. Esto implica:

- El reconocimiento del papel de los servicios locales básicos para garantizar el respeto de los derechos humanos y la dignidad de las personas, para impulsar el desarrollo económico y luchar contra las desigualdades sociales y económicas, incluyendo las desigualdades de género;
- Un compromiso político para aumentar la inversión en servicios básicos con el fin de reducir los déficit existentes, responder al aumento de la demanda en las zonas urbanas, y a los retos de sostenibilidad y de resiliencia que plantean el cambio climático y otras amenazas;
- El desarrollo de nuevas formas de producción y de consumo para la prestación de servicios básicos sostenibles en un mundo cuya población alcanzará 9 mil millones de habitantes en los próximos 30 años.

LOS GOBIERNOS LOCALES Y REGIONALES Y SUS ASOCIACIONES, CON EL APOYO DE OTROS NIVELES DE GOBIERNO DEBEN:

Asumir la responsabilidad de garantizar el acceso universal a los servicios básicos locales y, con este fin, desarrollar planes estratégicos a largo plazo para ampliar las infraestructuras básicas:

- Los planes de infraestructura deben desarrollarse conjuntamente con los planes de uso del suelo y apoyar los planes de desarrollo estratégico de las ciudades;
- La planificación debe incluir estrategias de inversión a largo plazo que tengan en cuenta el coste económico y social real de los servicios;
- Dentro de las prioridades debe incluirse la construcción y mantenimiento de infraestructuras que permitan reducir los riesgos de desastres y mejorar la resiliencia de los servicios básicos a los desastres naturales y al cambio climático.

Desarrollar estrategias financieras sostenibles que aseguren el acceso a servicios básicos de calidad para todos:

- Definir «planes de negocios» que garanticen la viabilidad financiera a largo plazo de cada servicio. Las tarifas pagadas por los usuarios y el financiamiento público (tasas e impuestos) deben cubrir los costes de operación y, cuando sea posible, permitir la inversión para expandir los servicios. En los países de bajos ingresos, el aumento de los niveles actuales de financiación pública seguirá siendo esencial;
- Establecer mecanismos que garanticen que los servicios básicos sean asequibles a todos los miembros de la sociedad, gracias a tarifas sociales, subvenciones directas a los grupos más vulnerables y el uso de redes locales de solidaridad social;
- Desarrollar sistemas de información transparentes sobre los presupuestos locales y sobre su contribución al financiamiento de los servicios básicos para que los ciudadanos pueden dar seguimiento a las decisiones de los gobiernos locales y de los operadores de servicios;
- Tomar medidas para mejorar la solvencia de los gobiernos locales y regionales y la de los operadores públicos de servicios, para aumentar su capacidad de endeudamiento en el mercado financiero.

Promover alianzas y partenariados multi-actores y multinivel innovadores:

- Promover diálogos políticos con las principales actores (gobiernos centrales, operadores de servicios, sindicatos, sociedad civil) para elaborar cartas de compromiso locales que definan los niveles y estándares de servicios, la asignación de funciones y responsabilidades, las modalidades de financiación y gestión;
- Reconocer, por parte de los gobiernos locales, el papel desempeñado por los pequeños operadores y por el sector informal en la provisión de servicios básicos, en particular en los asentamientos informales, y asumir la responsabilidad de supervisar la calidad, armonizar los precios y promover la coordinación con los proveedores oficiales para evitar brechas en el suministro; y
- Reafirmar los siguientes principios cuando se hacen alianzas /partenariados con otros actores para la prestación de servicios: (1) Los gobiernos locales son en última instancia los responsables de los servicios, (2) necesidad de disponer de marcos legales y regulatorios claros, (3) aprovechar el financiamiento y la experiencia de los socios para mejorar el acceso y la calidad de los servicios, (4) garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.

Reforzar las capacidades internas para definir las políticas, gestionar y supervisar los servicios básicos:

- Mejorar la eficiencia y la eficacia de los servicios de los gobiernos locales y regionales y de los operadores públicos de servicios invirtiendo en recursos humanos y técnicos, aplicar sistemas de gestión y tecnologías modernos;
- Desarrollar o mantener dentro del gobierno local la capacidad para controlar y supervisar los servicios básicos, en particular cuando la prestación del servicio se confía a socios externos, con el fin de garantizar que el acceso, la calidad y las tarifas responden a las necesidades de los ciudadanos;

- Mejorar la recogida de datos sobre el acceso y la calidad de los servicios básicos locales con el fin de identificar las necesidades y prioridades de la población y para mejorar el monitoreo de los servicios. Los datos deben ser públicos para que los usuarios puedan dar seguimiento;
- Dar prioridad a la lucha contra la corrupción, con medidas de prevención, sanciones penales y protección de los denunciantes.

LOS GOBIERNOS LOCALES Y METROPOLITANOS DEBEN:

Adoptar medidas para reforzar la coordinación entre gobiernos locales:

- Coordinarse entre el gobierno metropolitano y los gobiernos locales del área metropolitana o vecinos para garantizar que las infraestructuras de servicios básicos acompañan y guían el crecimiento urbano;
- En el sector del agua, impulsar la coordinación a nivel de la cuenca hidrográfica, lo que facilita la acción conjunta en caso de emergencias o desastres.

Potenciar la gestión y valorización del suelo para desarrollar la prestación de servicios:

- Utilizar la gestión del suelo y los mecanismos fiscales sobre el valor agregado de tierras y propiedades para movilizar fondos que contribuyan a financiar el desarrollo urbano y los servicios básicos;
- Usar sistemas de información geográficos (GIS) y otras herramientas para el análisis de mercado inmobiliario y para monitorear el valor del suelo en las zonas con infraestructuras de servicios básicos.

Fomentar la planificación estratégica participativa:

- Involucrar a todos los actores en la planificación estratégica, no dejarla exclusivamente en manos de expertos; integrar a los habitantes de barrios marginales y asentamientos informales. Las necesidades de las mujeres deben ser consideradas en todas las fases del proceso de planificación;
- Diseñar sistemas e infraestructuras de transporte que faciliten la movilidad y la seguridad de los grupos más vulnerables, de las personas con discapacidad y otras necesidades especiales.

LOS GOBIERNOS NACIONALES Y LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES DEBEN:

Aprovechar el enorme potencial de los gobiernos locales para prestar servicios básicos mediante la aplicación del principio de subsidiariedad:

- Reconocer las diversas modalidades que han permitido a los gobiernos locales ampliar y mejorar la prestación de servicios básicos, apoyándose tanto en los buenos como en los malos ejemplos;

- Establecer con claridad un marco legal para la descentralización, definir las responsabilidades de los gobiernos locales y facilitar sus relaciones con otros grupos de actores para la prestación de servicios básicos;
- Acompañar la descentralización con políticas de fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales para la gestión de los servicios, así como para negociar y colaborar con socios externos.

Definir e implementar un marco de gobernanza multinivel eficaz para la prestación de servicios básicos:

- Mejorar la coordinación horizontal entre los gobiernos locales y vertical con los niveles regionales y central de gobierno para responder a los desafíos de la prestación de servicios básicos que superan las fronteras municipales o regionales, para promover la colaboración, el intercambio de conocimientos y el uso eficiente de los recursos; para mejorar la ejecución de las políticas sectoriales nacionales;
- Reconocer a los gobiernos locales la libertad de elegir, en consulta con sus habitantes, los modelos de gestión de servicios y de partenariado que se ajusten mejor a las necesidades y prioridades locales;
- Establecer un marco reglamentario claro para las adquisiciones y contrataciones, y brindar apoyo técnico y profesional para su aplicación, con el fin de facilitar las relaciones entre los gobiernos locales y sus socios;
- Garantizar a los gobiernos locales un lugar en la mesa de negociaciones internacionales cuando se aborden temas que puedan afectar la prestación de servicios básicos (ej.: acuerdos comerciales, leyes laborales, objetivos de desarrollo, estándares sobre los servicios, reglas de contratación).

Los gobiernos locales deben disponer de recursos financieros para mejorar la prestación de servicios básicos:

- Dotar a los gobiernos locales de poderes y de autonomía para permitirles generar ingresos locales, establecer tarifas de servicios, orientar los subsidios hacia los más necesitados y experimentar con modelos de financiación innovadores;
- Asegurar que las transferencias que complementan los presupuestos de los gobiernos locales sean predecibles y desembolsadas con regularidad, que sus montos estén definidos en base a evaluaciones objetivas de los costes de las responsabilidades transferidas y que permitan igualar las diferencias en la prestación de servicios entre localidades;
- Establecer o reforzar los mecanismos de financiamiento como los fondos de desarrollo municipal y los bancos municipales de desarrollo para mejorar el acceso al crédito o a los mercados de capitales con el fin de cubrir las necesidades de financiamiento a largo plazo en infraestructuras;
- Orientar el apoyo técnico y la ayuda financiera de los donantes y de las instituciones financieras multilaterales hacia los niveles sub-nacionales de gobierno; las instituciones internacionales deberían apoyar la inversión a largo plazo en servicios

básicos ofreciendo préstamos sub-soberanos con tasas concesionales, para lo cual deberían explorar mecanismos de garantías y reducir riesgos;

– Facilitar el acceso directo a los gobiernos locales a los mecanismos mundiales de financiación sobre cambio climático, como el Mecanismo de Desarrollo Limpio y los regímenes de comercio de emisiones.

LOS GOBIERNOS NACIONALES Y LOCALES Y LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES DEBEN:

– Promover la cooperación descentralizada entre gobiernos locales y las asociaciones público –públicas entre los operadores de servicios públicos;

– Apoyar a los centros y programas de formación internacionales y regionales para fortalecer las capacidades de los gobiernos locales y los operadores de servicios.

LOS GOBIERNOS NACIONALES Y LOCALES DEBEN:

– Crear un entorno propicio para la participación de la sociedad civil;

– Establecer un marco institucional dónde se especifique los derechos y responsabilidades de las organizaciones de la sociedad civil y de los sindicatos en relación a los servicios básicos;

– Promover la participación de la sociedad civil en la prestación de servicios básicos, en la definición, seguimiento y evaluación de las políticas públicas;

– Apoyar la creación de Defensorías del pueblo que puedan dar seguimiento a los problemas de los servicios y mediar entre los ciudadanos, los operadores y los gobiernos locales en caso de conflictos;

– Favorecer la participación de las organizaciones comunitarias y de la sociedad civil en la cogestión de sistemas de seguimiento de la opinión pública sobre la calidad y las tarifas de los servicios básicos.

LOS OPERADORES DE SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO DEBEN:

Ejecutar sus contratos de conformidad con las *Directrices internacionales sobre descentralización y el acceso a servicios básicos para todos*, la legislación nacional e internacional y las instrucciones de las autoridades públicas:

– Combinar la eficiencia en la prestación de servicios (con el fin de reducir los gastos y el impacto ambiental) con la atención a las implicaciones sociales de los servicios básicos;

– Someterse a auditorías regulares y establecer mecanismos para asegurar la rendición de cuentas y combatir la corrupción en la prestación de servicios públicos;

– Cumplir con las normas locales, nacionales e internacionales sobre las condiciones de trabajo, incluidas las Convenciones de la OIT sobre los derechos fundamentales y las condiciones de trabajo decentes;

– Privilegiar la contratación de empleados locales, desarrollar sus capacidades y promoverlos a puestos de dirección.

Reconocer su responsabilidad social en las comunidades en las que operan:

– Invertir en servicios de salud, educativos y sociales para apoyar el desarrollo local;
– Participar en la planificación local, las consultas, el seguimiento y la creación de capacidades locales.

LA SOCIEDAD CIVIL, LOS SINDICATOS Y LAS ORGANIZACIONES DE LA COMUNIDAD DEBEN:

– Reclamar el derecho a participar en la definición de políticas y la asignación de recursos para los servicios básicos; apoyar la participación de los grupos sub-representados, en particular las mujeres;
– Hacer que los gobiernos locales y los operadores de servicios rindan cuentas sobre las deficiencias en la calidad, la cobertura o el coste de los servicios básicos, desarrollar su capacidad para monitorear los servicios, expresar sus opiniones, hacer reclamaciones y presentar quejas;
– Compartir el conocimiento sobre la prestación de servicios con otros actores; coordinar esfuerzos con los gobiernos locales para mejorar los servicios, evitar solapamientos o brechas en el suministro;
– Apoyar a las organizaciones de trabajadores informales que colaboran con los gobiernos locales en la prestación de servicios para que puedan mejorar sus condiciones de trabajo y la calidad de los servicios.

APÉNDICES

Apéndice 1

ALGUNAS OBSERVACIONES SOBRE LA GOBERNANZA Y EL FINANCIAMIENTO DE LOS SERVICIOS URBANOS BÁSICOS

Claude DE MIRAS[1]
Institut de Recherche pour le Développement
France

La gobernanza multinivel de servicios básicos urbanos implica dos tipos diferentes de responsabilidades:

- La responsabilidad legal del servicio como autoridad organizadora y que se define a nivel nacional.
- La responsabilidad operativa del servicio (que puede estar delegada) y que se ejerce localmente por el prestador de servicios (contratista, operador, etc.) con el fin de proveer los servicios en un territorio y durante un período de tiempo determinado.

El primer tipo de responsabilidad recae en un organismo del sector público de un nivel específico de gobierno y está determinada por el gobierno central (o gobierno estatal federado). La relación entre la autoridad organizadora y los niveles de gobierno, central y local, desconcentrados y/o descentralizados, varían según el contexto nacional.

La segunda responsabilidad, la operativa, se determina por el estatus jurídico, público o privado, del operador del servicio. Las autoridades locales que tienen la responsabilidad del suministro de los servicios básicos transferidos del gobierno nacional (o de los estados en caso de países federales) pueden contratar a operadores públicos o privados para asegurar su prestación.

Las múltiples formas de gobernanza se traducen igualmente en diversos modos de financiamiento. A continuación se exploran algunas de sus interconexiones.

---

[1] Por Claude de Miras. Economista. Director de Investigación. *http://www.ird.fr/*. Miembro del Laboratorio Población, Medio Ambiente y Desarrollo de la Universidad de Aix-Marseille. *http://lped.org/*; Coordinador de un programa de investigación realizado en colaboración con el IDDRI (Instituto para el Desarrollo Sostenible y de Relaciones Internacionales): Financiamiento de los servicios de agua potable y saneamiento en los países en desarrollo. Modalidades para compartir costes globales de largo plazo entre actores. 2010-2013.

¿GOBERNANZA O GOBERNANZAS?

Los informes regionales demuestran que, dada la diversidad de los procesos de descentralización en cada región, diferentes niveles gobierno participan en el suministro de los servicios básicos. La estructura y la extensión de esta gobernanza multinivel varían dependiendo de los países y regiones.

Varios factores estratégicos pueden determinar la forma en que se suministran los servicios básicos y su eficiencia, por encima de la situación jurídica del operador:

- La dinámica de la urbanización en los países en desarrollo y emergentes (crecimiento rápido de las aglomeraciones urbanas, problemas para la regulación del uso del suelo y fragmentación social).
- Una gobernanza multinivel, multi-actores y con múltiples proyectos que puede ser mejorada.
- Diversidad de enfoques nacionales sobre la noción de *servicio público* y diferentes *visiones políticas* que intervienen sobre cada servicio básico;
- Capacidad de la autoridad organizadora de los servicios, por lo general descentralizada, aún en construcción o que necesita ser fortalecida, para poder controlar y supervisar al operador local, sea este público o privado;
- Las competencias y experiencia profesional de los operadores, muy variables;
- Las necesidades de financiamiento de las infraestructuras urbanas importantes y en aumento;
- Las estrategias nacionales y regionales de financiamiento y pre-financiamiento que a menudo son inapropiadas en relación a las enormes necesidades de financiamiento de las infraestructuras.

Todos estos factores relacionados entre sí muestran claramente que la gobernanza de servicios básicos no se limita únicamente a considerar las funciones técnicas, financieras y comerciales de un operador en un espacio geográfico determinado. La oferta de servicios y sus condiciones de gestión se encuentran imbricadas en una red de relaciones interinstitucionales nacionales, regionales y locales.

Para una mejor comprensión de la dinámica de la prestación de servicios, es necesario reconocer que las interacciones entre las partes interesadas están en el corazón de las decisiones urbanas y de la acción pública, lo que a su vez afecta el modo de prestación de los servicios e impacta sobre su gestión y financiamiento. La importancia de la gobernanza multi-actores no reside únicamente en la necesidad de una mayor participación de las partes interesadas; es una cuestión central para el desarrollo económico y financiero en el sentido más amplio[2].

---

[2] Por ejemplo, OCDE: *www.oecd.org/gov/water* o el Ministerio de Asuntos Extranjeros y el Partenariado Francés por la Ciudad y los Territorios: *www.pfvt.org/accueil/groupes_de_travail/groupe-travail-services-de-base.*

La arquitectura financiera e institucional en que se suministran los servicios genera costes y sobrecostes operativos y de inversión, visibles e invisibles[3]. Esta arquitectura tiene una profunda influencia en la eficacia económica, social y ambiental de la acción pública local, incidiendo en la tasa de crecimiento y en el atractivo de las ciudades y territorios.

Las tres dimensiones siguientes definen el contexto en que se desenvuelve la gobernanza multinivel y forma con ella una relación recíproca:

- Las condiciones de urbanización que generan sobrecostos de operación y de inversión[4];
- Los gastos de transacción interinstitucional[5] ocasionados por las relaciones entre las partes interesadas que participan en el funcionamiento y la ampliación de los servicios básicos;
- La Inversión: la creciente brecha entre las necesidades financieras a largo plazo y la disponibilidad de recursos a corto plazo que obliga a una mayor intermediación financiera (para el financiamiento y el pre-financiamiento) cada vez más complicada y costosa.

Es sobre esta última dimensión que se aborda en este artículo. Se analizarán con más detalle los siguientes dos aspectos del financiamiento de los servicios en red:

- La financiación directa a través de Impuestos, Tarifas y Transferencias («Las 3Ts de la OCDE»[6]) se examinará teniendo en cuenta sus límites y potencialidades: ¿cuál es la elasticidad de estos recursos estructurales?
- El pre-financiamiento será examinado, por una parte, en función de los préstamos concedidos por los bancos privados y públicos, nacionales e internacionales; y por otra, en función de los fondos obtenidos a través de esquemas de partenariado público-privado. Tanto los préstamos como los contratos de partenariado son adelantos de recursos reembolsables. Estos forman parte de la innovación en la «ingeniería financiera», pero cuya gobernanza puede resultar más difícil y costosa.

FINANCIACIÓN Y PRE-FINANCIACIÓN

El financiamiento de los servicios básicos urbanos tiene lugar, generalmente, en un contexto evolutivo que se caracteriza por la disminución de la inversión pública y el in-

---

[3] Por el contrario, una coordinación óptima multi-actores podría desarrollar fuertes externalidades positivas en el seno de las redes pluri-institucionales.

[4] Diferentes puntos geográficos de entrada de agua en las ciudades, y para las extensiones urbanas, expansión urbana y discontinuidad territorial.

[5] Estos costes de transacción se refieren específicamente a la calidad de la gobernanza multi-actores institucionales y políticos, que constituye el medio ambiente en el que se desarrolla el operador y el coste real que implica, más allá de las tasas de interés, los gastos no visibles, generados por ejemplo por financiamientos o contribuciones que son poco compatibles con los objetivos de viabilidad económica y financiera del servicio y del beneficio para la sociedad (salud, calidad de vida, competitividad del territorio, etc.).

[6] OECD (2010), *Innovative Financing Mechanisms for the Water Sector*, Paris.

cremento de las necesidades en infraestructura urbana. Las políticas de ajuste estructural explican el retroceso de la contribución pública en las inversiones nacionales. El FMI constata que, desde la década de 1980, la inversión pública en infraestructura ha disminuido en relación al PIB a escala mundial[7].

Al mismo tiempo, el crecimiento urbano, demográfico y económico dará lugar a una explosión en las necesidades de inversión, sobre todo en aquellos países donde la tasa de urbanización está evolucionado rápidamente[8].

Se prevé que durante el período de 1970-2030, la población mundial aumentará cuatro veces y la población urbana, cinco[9]. Las demandas de infraestructura urbana y de acceso a las redes de servicios públicos (agua, saneamiento, energía, telecomunicaciones, puertos, aeropuertos, puentes, etc.) siguen este crecimiento urbano, sobre todo en las zonas periurbanas. De acuerdo con estimaciones realizadas en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, conectar a toda la población urbana a las redes de agua y saneamiento requeriría una inversión anual de alrededor de 50 mil millones de USD[10].

Algunos de los muchos factores que han contribuido en gran medida al aumento de las necesidades financieras en el corto, mediano y largo plazo, particularmente en los países emergentes y en desarrollo son: las necesidades de infraestructura actuales y futuras; la cobertura de los déficits acumulados en la prestación de servicios, el acceso creciente de las clases pobres urbanas a los servicios básicos; el pasar de fuentes públicas de agua al servicio de agua corriente a domicilio; la generalización progresiva de la prestación de servicios múltiples (agua potable, saneamiento, residuos sólidos, transporte, energía, iluminación pública) y a la mitigación del cambio climático. Se estima que las necesidades financieras para la ampliación y mantenimiento de estas redes son tres veces superiores a las de los países desarrollados[11]. Thierry Paulais, citando datos del Banco Mundial[12] señala que en los países desarrollados la proporción del PIB destinado a los servicios públicos urbanos es del 5,5%, mientras que en los países de ingresos medios, es del 7%. El mismo informe del Banco Mundial indica que los países en desarrollo necesitarían 900 mil millones de USD anualmente para satisfacer sus necesidades en servicios públicos[13].

Los ingresos anuales que pueden ser generados por los recursos estructurales, tales como las «3Ts» (impuestos, tarifas y transferencias) son insuficientes en relación con las enormes necesidades de financiamiento.

---

7 Akitoby, Bernardin; Hemming, Richard; Schwartz, Gerd,. (2007). *Public investment and public - private partnership*. FMI.

8 Durante 50 años, la población ha aumentado más rápidamente en los países más pobres que en los países más ricos (4,3% por año en promedio en África, un 1,2% en Europa). *www.ined.fr/fichier/tpublication/1300/pdf1 435.pdf*.

9 Thierry Paulais (2006). *Le financement du développement urbain dans les pays émergents: des besoins et des paradoxes*. Revue d'Economie Financière. Volume 86, pp. 309-330.

10 *www. Financingwaterforall.org/Fileadmin/Wwc/Publications and reports/CamdessusReport fr.pdf*.

11 Dmitry Ivanov (2007). *Les différentes formes de partenariats public-privé et leur implantation en Russie*. Master en Administration Publique. Ecole Nationale d'Administration, p. 10.

12 Banco Mundial (2005). *Infrastructure and the World Bank: a Progress Report*.

13 Grupo del Banco Mundial (2008). *Sustainable infrastructure Action Plan*. 2009-2011. julio de 2008, página iii.

LA FINANCIACIÓN DE REDES Y LOS RECURSOS 3T

A) Las 3T

La tipología de las 3T propuesta por la OCDE[14] y completada por EUREAU[15] se centra en los principales recursos estructurales, disponibles y de largo plazo.

1) Los pagos de los usuarios o «Tarifas»:

   a. Los ingresos de los operadores por el suministro de servicios (facturas por al agua y saneamiento –tasas o cargos)– son los ingresos provistos por los usuarios del servicio;

   b. Los ingresos de los propietarios de la infraestructura (principalmente pública, relevantes sólo si se reinvierten en el sector del agua).

2) Los pagos de los contribuyentes nacionales a través de «impuestos» (subsidios, subvenciones, dinero en efectivo de los presupuestos públicos):

   a. Los subsidios a los operadores de agua locales o nacionales. Los subsidios potenciales que pueden ser utilizados incluyen: rebajas de impuestos, exenciones fiscales, créditos blandos (o sea, a una tasa de interés subsidiada), transferencias del impuesto a la vivienda del gobierno local, donaciones y la condonación de deudas, servicios subsidiados (ej.: electricidad), inversión de capital «inactivo», cobertura del déficit financiero del operador;

   b. Los subsidios a los propietarios de la infraestructura (incluyendo créditos blandos/condiciones preferenciales para inversión).

3) Los pagos de contribuyentes extranjeros o «Transferencias»: ayuda de fuentes extranjeras con dinero en efectivo.

   a. Ayuda Oficial al Desarrollo - AOD (por ejemplo, subsidios o subvenciones de fuentes extranjeras y créditos blandos).

   b. El apoyo presupuestal de fuentes extranjeras (ej.: condonación de deudas).

   c. Donaciones a través de organizaciones no gubernamentales, organizaciones de beneficencia y fundaciones.

   d. Transferencias a través de subvenciones de la Unión Europea.

Otra posible fuente de financiación es la privatización y la venta de activos al sector privado, ya sea cediendo totalmente o en parte, la inversión y los activos, a entidades de derecho privado. Estas desnacionalizaciones pueden ser una privatización completa (Chile) o parcial (por ejemplo, las filiales privadas de la Corporación de Agua Saigón SAWACO en la ciudad de Ho Chi Minh/Vietnam). Este tipo de financiamiento privado no pertenece a la categoría de asociaciones público-privadas porque la venta de bienes

---

[14] OCDE (2009). Water for all: OECD Perspectives on Tariffs and Financing, Paris.

[15] EUREAU (2011). *Methodological guide on Tariffs, Taxes and Transfers in the European Water Sector*. Diciembre de 2011. pp. 12, 13 y 14.

públicos no puede inscribirse en contratos con especificaciones a largo plazo. A escala mundial, las privatizaciones son excepcionales.

Una última «T» que podría ser introducida es el «tiempo». Esto no se refiere a un método complementario de financiamiento, sino a una distribución del reembolso de los recursos disponibles a lo largo del tiempo.

Los 3T son una identificación de los recursos estructurales disponibles. Sin embargo, esta tipología no es la misma en todas partes y depende de los contextos nacionales.

Para los países de la OCDE, se dispone de información sobre el financiamiento de los servicios básicos[16]. Pero para los países en desarrollo no hay estadísticas equivalentes. Los países de menores ingresos tienden a financiar su infraestructura de servicios básicos a través de la Ayuda Oficial para el Desarrollo, mientras que los países de ingresos medios suelen optar por las tarifas y, en menor medida, por los subsidios públicos para iniciativas específicas (redes en las zonas rurales, tratamiento de aguas residuales, etc.).

B) Las necesidades de financiación y las 3T

Se refiere a la distribución de recursos a través de las 3T como a la brecha entre la disponibilidad financiera real y las necesidades de inversiones para la ampliación, mejora y renovación de las redes.

Sobre este punto, las aglomeraciones urbanas de países emergentes se encuentran en una situación particular. Si durante un período determinado, la mayoría de los países no pueden equilibrar sus gastos de operación y de inversión con los recursos movilizados a través de las 3T, la brecha entre las necesidades y la capacidad financiera estará aumentando considerablemente.

«*Muy pocos países cubren la totalidad de los costes económicos y ambientales a través de los precios del agua. Dinamarca es una excepción notable (…). En la mayoría de los países en desarrollo, la inversión en los servicios de agua y saneamiento es financiada por subvenciones y créditos blandos a los Estados o a través de la Ayuda Oficial al Desarrollo. Por ejemplo, el proveedor de servicios de agua senegalés afirma haber logrado un equilibrio financiero desde 2003. Sin embargo, prácticamente todos sus gastos de inversión fueron financiados por la Ayuda Oficial al Desarrollo*»[17].

Sería útil ahora recapitular metodológicamente para medir la diferencia entre necesidades y capacidades financieras.

La metodología para la evaluación de las necesidades de financiamiento depende de las necesidades humanas determinadas por la dinámica de urbanización y de crecimiento demográfico y económico, así como por el aumento de la esperanza de vida. Una parte significativa de la población urbana dispone creciente poder adquisitivo lo que genera una demanda urbana solvente y diversa.

---

[16] OCDE (2009), «Strategic Financial Planning for Water Supply and Sanitation), documento interno, *www.OECD.org.eau*.

[17] OCDE (2010 a), p. 22.

En un país en desarrollo, las demandas solventes de los usuarios con capacidad de pago pueden tener acceso a dos tipos de servicios:

- Un servicio convencional a través de un operador privado o público que distribuye (y a veces también produce) agua potable a nivel nacional o local, y puede o no asegurar la evacuación de aguas pluviales y residuales.
- Un servicio no convencional proporcionado por el sector informal (por ejemplo tanqueros y vendedores de agua).

Entre la distribución convencional y no convencional, dependiendo del contexto local o nacional, también hay operadores privados más pequeños para la producción y distribución de agua potable que desarrollan sus propias redes. Además, la demanda urbana de agua también llega a satisfacerse con soluciones no comerciales, tales como pozos domésticos, agua de lluvia y ríos.

La prestación del servicio convencional tiende a proporcionar agua potable, saneamiento y la evacuación de aguas residuales y pluviales a los hogares, a las administraciones y empresas de una zona determinada y por un largo período de tiempo.

A través de planes rectores de urbanización y de ordenamiento y de planes directores de los servicios, es posible proyectar el crecimiento geográfico de la demanda local, según los tipos de asentamientos, aplicar los coeficientes de densidad de población, así como los promedios de consumo. Con ello se pueden deducir los volúmenes de líquido necesario, las necesidades de infraestructura para la distribución, los sistemas de recolección y de evacuación correspondientes, así como los programas de inversión para la ampliación de la red, su mejora y renovación y luego se establece un plan de evolución de las necesidades de financiamiento de la red. Con el fin de completar el modelo de negocios de la oferta de servicios, luego se requiere definir los recursos que podrán ser movilizados para cubrir las necesidades financieras proyectadas.

La prestación de servicios puede adoptar diferentes formas. Estos pueden ser ejecutados por una empresa pública nacional, por un servicio dentro del ayuntamiento o por una entidad o empresa autónoma local. También pueden ser subcontratados en forma de concesión, de arrendamiento o de un contrato de partenariado (de tipo construir, explotar, transferir –BOT–), que genéricamente se denominan Partenariado Público-Privado.

Sin embargo, este enfoque debe considerar tres grandes tendencias: una creciente subcontratación de los servicio, los cambios en la ingeniería financiera y la creciente complejidad de la gestión de servicios de red, lo que puede afectar el «coste total» (incluyendo los gastos de transacción y negociación).

Se pueden multiplicar los ejemplos que indican que en la mayoría de ciudades medianas o grandes metrópolis en los países en desarrollo, cualquiera que sea el sistema de gestión, los gastos de operación y de inversión de los servicio de agua y saneamiento no son cubiertos con las tarifas, ni con las subvenciones públicas, ni con la Ayuda Oficial al Desarrollo o las donaciones internacionales. Este vacío debe ser llenado para encontrar un equilibrio adecuado entre las necesidades financieras y los recursos de inversión.

Una posible solución sería tratar las necesidades financieras como una variable de ajuste y entonces, cancelar o simplemente posponer los gastos de inversión. Cabe señalar

que las consecuencias sociales y ambientales no serían neutras. Una solución más positiva implicaría la activación de uno o varios componentes de las 3T, aunque los márgenes de maniobra serían reducidos a pesar del gran potencial existente. Otra posibilidad consistiría en la adaptación del modelo económico. Dado que las 3T resultan estructuralmente inadecuadas, se podría recurrir a una intermediación financiera (prefinanciación) cuyo reembolso sea transferido hacia las generaciones futuras, quienes pagaran a través de las 3T para devolver la pre-financiación actual.

C) Elasticidad de las 3T

Para comprender las diferentes posibilidades, se requiere analizar las tendencias de cada uno de los componentes de las 3T:

a) Tarifas

El aumento de las tarifas es un tema sensible para las autoridades públicas. Estas últimas prefieren ser sumamente cuidadosas en la definición de las tarifas de agua potable, alcantarillado y electricidad, así como en los niveles de impuestos sobre estos servicios. Por lo general suelen ser bastante reticentes frente a las exigencias de los operadores o de las instituciones financieras o de desarrollo internacionales que exigen aumentos de tarifas.

El dogma de la recuperación completa de costes ha mostrado sus límites y su ineficiencia en contextos de desarrollo: los segmentos desfavorecidos de la sociedad únicamente pueden cubrir los servicios con tarifas subsidiadas. Al mismo tiempo, los usuarios más ricos no desean asumir el coste total de los servicios cuya infraestructura debe ser mejorada, ni desean asumir los subsidios para subsanar las disparidades regionales. En estas circunstancias, sería erróneo e incluso social y económicamente arriesgado afirmar que los usuarios de los servicios, cualquiera sea el lugar, deberían pagar las tarifas que permitan la recuperación total de costes como para cubrir los gastos de operación e inversión (ampliación, mejoramiento y renovación) de agua potable, alcantarillado y los servicios de recolección de aguas pluviales. El principio que «el agua paga el agua» no funcionó en Europa en el siglo XIX, entonces ¿cómo podría aplicarse este postulado en aglomeraciones que continúan expandiéndose espacial y demográficamente y cuyas necesidades de infraestructura crecen de manera exponencial? [18]

En 2003, John Winpenny y Michel Camdessus[19] matizaron de manera contundente la ortodoxia del modelo económico según el cual el equilibrio sólo puede ser alcanzado a través de un ciclo corto de recuperación de costes mediante tarifas. Ellos propusieron

---

[18] Cabe señalar que en el mismo contexto, los gastos de telefonía móvil están creciendo de manera espontánea y que las demandas de comunicación parecen insaciables. Sin desarrollar las motivaciones diferenciales de estos consumidores, pero observando el frágil límite encontrado por los cambios en las tarifas de agua y saneamiento, ¿no se podría considerar el establecimiento de ingresos financieros de servicios excedentarios hacia los que son estructuralmente deficitarios?

[19] Informe del Panel Mundial sobre Financiamiento de Infraestructura de Agua, presidido por Michel Camdessus, Escrito por James Winpenny, *Financing Water for All*, World Water Council - Global Water Partnership, 2002.

un sistema de «recuperación sostenible de costes», basado en una combinación adecuada de tarifas, impuestos y ayuda internacional. De acuerdo con este concepto, los impuestos nacionales y territoriales proporcionarían fondos para los subsidios de infraestructura y para dar a las personas más desfavorecidas acceso a los servicios, mientras que el sector público, como los gobiernos locales, recuperarían su inversión inicial (o subsidios) en el largo plazo (a través de impuestos). En estas circunstancias, la tarifa óptima proporcionaría servicios asequibles para todos, incluidos los más desfavorecidos, así como un suministro económicamente equilibrado a largo plazo.

Los subsidios cruzados a través de las tarifas son posible y factibles, como cuando se transfieren recursos de los tramos de tarifas más altas para ciertas categorías de clientes (barrios más ricos y oficinas de gobierno, por ejemplo) a los consumidores del primer tramo de consumo, más humildes, con precios inferiores subsidiados. Los proveedores de servicios múltiples también pueden canalizar los beneficios de los ingresos de la electricidad hacia servicios más deficitarios (agua potable, saneamiento, recolección de agua de lluvia).

En cualquier caso, incluso cuando los precios siguen siendo más o menos iguales en términos constantes, la inflación influenciará necesariamente en el precio nominal que se cobra por el agua y los servicios de saneamiento. Aún más, lo que debe tenerse en cuenta no es, de hecho, el precio unitario de cada servicio, sino el precio total de acceso a los diversos servicios básicos: agua potable, saneamiento, electricidad y transporte, sin considerar el alojamiento. Aun cuando estos servicios son subsidiados para las capas urbanas más desfavorecidas, la suma total de los servicios que soporta cada hogar puede ser demasiado alta para algunos.

Por último, es muy posible que la elasticidad tarifaria en relación con el aumento de las necesidades financieras para la infraestructura de la red, pueda ser inferior a 1 y tal vez hasta sea 0: los costes unitarios o totales no cambian tan rápidamente como las necesidades de inversión[20].

En este contexto, se piden tarifas y otros pagos (para pre-financiar infraestructuras) a los nuevos clientes que viven fuera de las aglomeraciones. Deben cubrir los costes de conexión, también conocidos como de 'instalación inicial'. Generalmente, este pre-financiamiento es suministrado por los promotores inmobiliarios y no por los ocupantes. El promotor inmobiliario hará, más adelante, que los usuarios paguen por el servicio. En el caso de concesiones o arrendamiento del servicio a operadores, el financiamiento de la inversión puede ser absorbido por el Estado.

b) Ecuación no tributaria

Se puede solicitar la contribución de las organizaciones y servicios públicos con excedentes financieros relacionados con sus actividades económicas rentables (por ejemplo, telefonía móvil, bienes raíces, e ingresos de exportación). La movilización de estos ingresos corrientes dependerá esencialmente de la fortaleza económica de esas entidades, de

[20] Por el contrario, la recuperación de impagos y reducir las pérdidas de agua pueden mejorar la eficiencia económica de la distribución del agua.

su peso estratégico en el desarrollo regional y de la capacidad política de las autoridades para movilizarlos.

c) Los ingresos de impuestos nacionales y locales

En cuanto a los impuestos indirectos, estos recursos incluyen impuestos específicos para determinados productos (por ejemplo, el impuesto sobre el cemento en Marruecos), que pueden o no estar relacionados con el servicio del agua en la ciudad. También incluye el IVA (impuesto al valor agregado), cuya tasa puede cambiar en el tiempo. Si la tarifa aumenta, la contribución fiscal global del Estado para el financiamiento del agua y saneamiento disminuirá. Por lo tanto, cuando se trata de la contribución fiscal del Estado, se refiere a la contribución neta, que es la diferencia entre los pagos de impuestos totales y el de las contribuciones públicas en la forma de exenciones, subvenciones o donaciones en especie[21].

En cuanto a los impuestos directos, depende del registro de las personas imponibles y de las tasa de imposición, cuya base se fija en función de los ingresos y bienes personales. Esta fuente de financiamiento se genera antes de realizar el gasto público y, en teoría, puede ser utilizada para financiar las infraestructuras. Sin embargo, la imposición directa es políticamente sensible y no siempre fácil de aplicar. Algunos países emergentes se las arreglan para lograrlo pero sólo cuando se cumplan ciertas condiciones políticas y económicas (un Estado poderoso, un gobierno local fuerte y un alto crecimiento económico). En caso contrario, la fiscalidad sobre las propiedades urbanas sirve, ante todo, como una herramienta de ajuste político en las manos del Estado y un medio de ahorro especulativo o de precaución para la clase media y alta urbana propietaria.

China, optó por la movilización de este tipo de fiscalidad local. De hecho, la producción, regulación y captación de una parte de la renta proveniente de la valorización del suelo urbano fue utilizada de manera innovadora por las autoridades chinas en Shanghái como base para el financiamiento de la infraestructura urbana. Ellos comenzaron deliberadamente a especular con el suelo, pero, al mismo tiempo, compartieron los ingresos obtenidos por los ingresos provenientes del suelo entre el inversionista estatal, los promotores y los pequeños propietarios que conservaron los derechos de uso del suelo urbano del que habían sido desalojados e indemnizados[22]. Otro ejemplo similar de recuperación del valor del suelo para inversiones es Hanói, Vietnam.

Sin embargo, el problema es reunir las condiciones necesarias para captar la valorización del suelo y de la propiedad inmobiliaria respondiendo a la paradoja descrita por Clemente Musil: «*Si las ganancias del capital inmobiliario superan los costes del proyecto (de infraestructura urbana), ¿por qué es tan difícil encontrar el financiamiento necesario para su realización?*»[23].

Concretamente, la problemática del valor del suelo urbano se puede abordar desde una perspectiva técnica pero dada su dimensión política obvia, se convierte en un tema político sensible. «*Los Estados que reciben ayuda internacional son a menudo extremadamente*

---

[21] Por ejemplo, el intercambio de parcelas de tierra con los principales contratistas extranjeros a cambio de llevar a cabo la construcción o el suministro de equipo (ejemplo de Laos o Vietnam).

[22] Françoise GED (2000). Colección *Portrait de ville*. Shanghái. Institut Français d'Architecture. 64 pp.

[23] Clément Musil (2013). *La Coopération urbaine et l'aide publique au développement à Hanoï: un appui à la fabrication de la ville par la structuration du réseau de transport métropolitain*. Tesis doctoral, Université de Paris-Est. Abril, 2013. 307 pp.

cooperativos a la hora de administrar la tierra (para la implementación de sistemas de información y de registro) pero son muy exigentes al tratarse de cualquier intervención exterior con respecto a la gobernanza de la tierra (es decir, en cuanto a la utilización de herramientas para la gestión del uso y propiedad del suelo)»[24].

En términos generales, la elasticidad de los ingresos fiscales para cubrir las necesidades de financiamiento es bastante limitada, a pesar del potencial que podría tener especialmente en los países de ingresos medios.

d) Donaciones y subsidios internacionales, nacionales privados y de beneficencia y la Ayuda Oficial al Desarrollo

Las donaciones, subsidios y la ayuda oficial al desarrollo tienen diversa importancia dependiendo del nivel de desarrollo nacional. Para los países de menores ingresos, las donaciones y subsidios internacionales, así como la asistencia oficial para el desarrollo, son esenciales para el financiamiento de la infraestructura de servicios en red. En los países emergentes, el papel de las subvenciones públicas y privadas tiende a disminuir, aunque para operaciones locales específicas orientadas hacia los más pobres, esta asistencia siga siendo muy necesaria. A nivel nacional e internacional, este tipo de financiamiento puede venir de asociaciones privadas o sin ánimo de lucro. Al ser recursos no reembolsables que pueden provenir de ONG extranjeras, son difíciles de identificar a menos que se disponga de datos detallados del financiamiento de los proyectos de servicios en red.

La Ayuda Oficial al Desarrollo, por definición, es de carácter público: «*La ayuda oficial al desarrollo proveniente de los países donantes y de los organismos multilaterales dirigida al sector de agua y saneamiento se incrementó entre los años 70 y 80, luego disminuyó durante los años 90, movilizando menos ayuda para proyectos de infraestructura a gran escala, pero aumentó nuevamente en el 2000*»[25].

Otras iniciativas también han contribuido a impulsar la financiación pública en el sector del agua (ej.: a través de la cooperación descentralizada en Francia o a través del Partenariado Global para la Ayuda Basada en Resultados –GPOBA– del Banco Mundial)[26]. En todo caso, la perspectiva de crecimiento potencial de estos recursos privados y públicos sigue siendo reducida[27]. Su elasticidad en comparación a las necesidades es débil.

La elasticidad general de las 3T y su distribución relativa tienden a ser estables a largo plazo ya que están determinadas por fuertes condicionantes sociales (el contrato social). Sin

---

[24] Alain Durand-Lasserve (2008). Comunicación en el ISTED. *Quelques problèmes soulevés par les interventions en coopération en matière de gouvernance urbaine*.

[25] *www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/WWDR3_Facts_and_Figures_FR.pdf.*

[26] La ley Oudin, Francia (febrero 2005), permite a las autoridades locales y a las Agencias de Agua utilizar el 1% de su presupuesto de agua y saneamiento para acciones de cooperación internacional((*www.environnement-online.com/presse/environnement/actualites/3743/solidarite)*, Los fondos del GBOPA/Banco Mundial, fueron aportados por el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido. El programa fue lanzado en enero de 2003 y juega un papel similar, *www.gpoba.org/sites/gpoba.org/files/OBA%20Universe%20FR_screen.pdf.*

[27] Salvo que suponga gastos de acercamiento y transacciones para la identificación y movilización, más si se encuentra distribuida en diversas carteras y tiene montos reducidos, y el rendimiento real neto de estos recursos es limitado.

embargo, el incremento de recursos financieros es indispensable si lo que se espera es un mejor acceso a los servicios básicos. Las restricciones para el financiamiento de los servicios en red es un factor limitante para la ampliación de la oferta, pero estos condicionantes se inscriben dentro de una alternativa económica cuyo fundamento remite al contrato social y a la capacidad o voluntad de los Estados de movilizar los financiamientos necesarios[28].

Si el contrato social evoluciona gradualmente hacia una redistribución más equilibrada de la riqueza (reduciendo el índice de Gini[29]), nuevos recursos nacionales se movilizarían (fiscalidad directa, nacional y territorial, redistribución de recursos entre sectores o territorios). Para alcanzar los ODM algunos países prevén políticas en esta dirección en sus presupuestos nacionales (y en menor medida, en los presupuestos locales)[30]. Sin evaluar su potencial, algunos índices prueban que es posible movilizar estos recursos. Pero para ello es necesario un debate estratégico a nivel nacional.

Si la movilización de los recursos domésticos es parcial o inefectiva, la capacidad global de financiamiento se mantendrá constante (en valor constante del PIB y concretamente en materia de inversión pública); el margen de crecimiento de la inversión y su financiamiento dependerá de la intermediación financiera para obtener avances de recursos para invertir, recursos que por definición serán reembolsable. Sin embargo, con la movilización de estos pre-financiamientos surgirá nuevamente la pregunta sobre su gobernanza y sus costos comparativos, sean aparentes o no.

EL PRE-FINANCIAMIENTO: MODALIDADES Y EVOLUCIÓN DE LA INTERMEDIACIÓN FINANCIERA

Las modalidades de la intermediación financiera son diversas y están determinadas por las tendencias de los paradigmas de desarrollo –desde el Estado hasta mercado–, y por los niveles de desarrollo de los países, siendo los países menos avanzados los que dependen en gran medida de la AOD internacional o los países emergentes que acceden cada vez menos a préstamos y en condiciones cercanas a las de los mercados financieros.

Otra tendencia que moldea cada vez más las modalidades de la intermediación es el retroceso del papel de los Estados y la progresión de la descentralización. Sin embargo, por encima de una lenta desconcentración o de una descentralización que continua siendo «centralizada», esta tendencia no significa una transferencia total de la gestión de los servicios a los gobiernos locales: si el marco legal confirma, más o menos, las prerrogativas y las responsabilidades del suministro de los servicios a nivel local, ni el nivel de las transferencias de recursos desde el gobierno central, ni las capacidades jurídicas e institu-

---

28 En realidad las dos modalidades de alternativas están ponderadas.

29 *www.statistiques-mondiales.com/gini croissant.htm.*

30 «El segundo elemento, si se observan únicamente los flujos financieros que provienen de los países del Norte y van hacia los del Sur, es del 15% que ya se ha comentado. Si se observa el fluyo desde los países del Sur hacia el Norte, básicamente los fondos que van hacia los paraísos fiscales, como consecuencia de la mala gobernanza, de la opacidad, de la optimización fiscal legal o ilegal (…), se podrá notar que los flujos son diez veces más importantes que la ayuda oficial al desarrollo. (…) Cuando existen inversiones en los países del Sur y que los ingresos fiscales podrían ser utilizados para financiar los servicios públicos, la lucha contra la pobreza, la educación, la salud y no se pueden utilizar porque terminan en los paraísos fiscales (…)». Entrevista al Ministro delgado de Desarrollo. Sr. Pascal Canfin, RFI-TV5, Le Monde, Paris, 3 de junio de 2012.

cionales de los gobiernos locales para solicitar préstamos nacionales o internacionales, y para recaudar impuestos directos, les permite asumir la gestión real.

A) La intermediación financiera clásica

Una de las formas de intermediación financiera clásica son los fondos públicos de inversión (Municipales o de Entidades Financieras Especializadas), concebidos para apoyar la inversión en infraestructuras locales[31]. Estas entidades se crearon con el objetivo de permitir el acceso de los gobiernos locales al crédito, concentrando sobre ellos la deuda pública. También les permite a los gobiernos centrales, directamente implicados en el manejo de estas instituciones financieras, de mantener el control sobre el financiamiento de los municipios. En 2005, estos organismos de financiamiento estaban presentes en 50 países.

Además de estas instituciones, la forma de intermediación más común es la de los proyectos específicos, para la ampliación o mejoramiento de las redes de agua potable, de saneamiento y la recuperación de aguas pluviales. En ese caso, el gobierno central trata directamente con las instituciones internacionales de desarrollo (Banco Mundial, AFD, GTZ, etc.) o de financiamiento (Banco de Inversiones Europeas, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Africano de Desarrollo, etc.) para acceder a los préstamos de carácter concesional o a las subvenciones internacionales para dirigirlas hacia los gobiernos locales.

En ambos casos, (IFS y «proyectos»), es el respaldo del Estado lo que explica el alcance y la importancia de estos dispositivos para la financiación de infraestructura urbana. De hecho, los gobiernos centrales suelen tener una incidencia directa en el montaje de estos proyectos y su voluntad política nacional y la de sus representantes desconcentrados a nivel local determinan las modalidades de estas iniciativas.

Por una parte, los gobiernos centrales tienden a reducir su deuda transfiriendo la carga hacia los gobiernos locales, pero por otro lado, estos mismos gobiernos centrales ejercen una exigente tutela sobre los gobiernos locales limitando fuertemente su capacidad de endeudamiento. Es más, los gobiernos centrales ejercen su voluntad política de una forma selectiva sobre la financiación del desarrollo urbano. De hecho, los servicios básicos se han beneficiado de la intermediación financiera de diferentes maneras. En términos generales, la inversión se ha centrado en la vivienda, el transporte urbano y la electricidad y dándose menos importancia al agua potable y al saneamiento, mientras que la gestión de residuos sólidos es el sector con menos inversión de todos.

B) Los financiamientos innovadores

Una de las fórmulas para obtener recursos complementarios es a través de los «financiamientos innovadores». Estos fueron concebidos en 2002 durante la Conferencia de Monterrey[32] y en 2008 se prorrogaron, en el *Consenso de Monterrey* (Doha, noviembre de 2008)[33].

---

[31] Ver T. Paulais (2006).

[32] Consenso de Monterrey en la Conferencia Internacional para el Financiamiento al Desarrollo, Naciones Unidas, 18-22 de marzo de 2002. *www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf.*

[33] *www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/CONF.212/7.*

El Consenso de Monterrey estableció condiciones generales para promover el desarrollo sostenible en el plano económico, social y medio ambiental. Por consiguiente, antes de presentar cualquier modalidad de financiamiento innovador, es importante recordar el significado de las reformas financieras y fiscales que son esenciales para fortalecer las políticas macroeconómicas y movilizar recursos públicos nacionales. Del mismo modo, bajo la perspectiva de promover un financiamiento soberano del desarrollo, se recomienda incrementar los aportes nacionales de capital a largo plazo y de promover el desarrollo de los mercados internos de capital, específicamente por la vía de los bancos de desarrollo multilaterales, regionales, sub-regionales y nacionales. Igualmente, la fuga de capitales se considera como el mayor obstáculo para la movilización de recursos nacionales requeridos para impulsar el desarrollo[34]. Antes de ir a la presentación de los financiamientos innovadores, recordemos también la importancia de la Inversión Extranjera Directa como forma de financiamiento del desarrollo, el creciente rol de las transferencias de los trabajadores migrantes, el potencial del comercio internacional y finalmente, la Ayuda Oficial al Desarrollo.

Veremos que los financiamientos innovadores no hacen ninguna referencia a los ODM y a sus necesidades de recursos financieros, pero mencionan explícitamente la necesidad de mejorar la salud pública[35]. Bajo esta lógica notamos que en el documento fundacional, la palabra «salud» se cita diez veces, «servicios básicos» una vez en relación a la energía, «transporte» tres veces y «agua potable» y «saneamiento» nunca.

En las circunstancias actuales estos financiamientos innovadores constituyen un potencial de recursos extras para completar la ingeniería financiera y el pre-financiamiento del conjunto de los servicios básicos.

C) Los partenariados público-privados (PPP)

De acuerdo al Banco Mundial[36], el objetivo de los PPP es movilizar fondos privados (y públicos) con el propósito de mejorar la prestación de los servicios públicos o la gestión de los activos del servicio público. Para la OCDE, la definición es diferente pues se trata de una «herramienta de optimización del gasto público» (OGP), lejos de significar un nuevo recurso como se ha señalado arriba[37].

En el mismo sentido, Phillipe Marin del Banco Mundial subraya, que con excepción de los contratos BOT (Construir-Explotar-Transferir), los PPP no son un medio para obtener financiamientos privados para infraestructuras urbanas, sino un «*instrumento para*

---

[34] Ibíd, pp. 4-5.

[35] En particular se mencionan los Fondos Internacionales para el financiamiento de la vacunación, los mecanismos pilotos de garantía de mercados, o las tasas de solidaridad sobre los pasajes aéreos que financian programas de salud en diversos países en desarrollo. También se refiere a Fondos Internacionales para la compra de medicamentos (FIAM) para la lucha contra el VIH/SIDA, la tuberculosis, el paludismo; y de instrumentos dirigidos hacia el mercado de emisiones de carbono. Vale citar también la *Millenium Challenge Corporation* creada en los Estados Unidos, el Plan de Urgencia del Presidente de los EE.UU. para la lucha contra el sida, el Fondo Indio, Brasil y África del Sur, el Fondo Egipcio de cooperación técnica a favor de África, la Sociedad Libanesa-Africana de Inversiones y la Iniciativa PetroCaribe. (ONU, Doha, 2008, pp. 16-17).

[36] Citado por *www.jurispolis.com/dt/mat/ppp.htm.*

[37] OCDE (2008) *Public-Private Partnerships. Sharing risks and optimising resources*, p. 11.

mejorar la calidad y la eficacia de los servicios». Podría argumentarse que puede resultar de ello una relación cíclica positiva entre la calidad del servicio, el crecimiento de los recursos financieros y la capacidad mejorada de financiamiento para la inversión[38].

De manera general, no existe una definición clara y definitiva de los PPP sobre su función del punto de vista financiero, legal o contractual. La gran diversidad de formas de PPP requiere más clarificación[39].

Los métodos de gestión de los servicios públicos han evolucionado enormemente en los últimos veinte años. El modelo clásico distinguía entre gestión directa[40], intermediaria[41] y gestión delegada[42]. La gama de mecanismos reglamentarios ha aumentado con la introducción de diversas formas de Partenariado Público-Privado.

Los PPP se definen ahora de acuerdo a mecanismos específicos, a la evolución de la participación del sector privado y a las exigencias del sector público contratante, a saber: desde la *Delegación del Servicio Público* a la francesa[43], las múltiples variables de las *Iniciativas Financieras Privadas*[44] (Gran Bretaña, 1992), los *Contratos de Asociación* (Francia, 2004), a los cuales se suman otras modalidades derivadas de la creatividad de la ingeniería urbana desarrolladas, por ejemplo, en las ciudades asiáticas o latinoamericanas, que también innovan desde el punto de vista financiero e institucional.

La *delegación del servicio público* es históricamente el primer modelo de partenariado público-privado. Sin embargo, esta DSP debe diferenciarse de los otros PPP, como por ejemplo del *contrato de asociación* de tipo francés o de la mayoría de los contratos ingleses de tipo *Iniciativas Financieras Privadas* (PFI). Las principales características de los contratos DSP son:

---

[38] Phillipe Marin (2009). *Partenariats public-privé pour les services d'eau urbains. Bilan des expériences dans les pays en développement. (Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities. A Review of Experiences in Developing Countries*). Tendances et orientations (Trends and positions) núm. 8, Banco Mundial–PPIAF, p. xi.

[39] La noción de los PPP tiende a incluir todo y se emplea a menudo para hacer referencia a un contrato que resulta de una licitación pública para la delegación o externalización de un servicio público (DSP). En sentido estricto, un PPP es un contrato en el que una persona confía a un operador una misión global que comprende: la concepción, el financiamiento, la construcción, el mantenimiento, la explotación de un servicio público. En contraparte, el operador recibe una remuneración que cubre el préstamo bancario y que puede variar en función de los resultados de la actividad que realice»: *www.economie.jeuneafrique.com/tribune/414/-tribune-btp-a-infraestructures/16806-les-partenariats-public-prive-lindispensable-clarification.html.*

[40] Gestión directa (internalizada o *in house*), una agencia o entidad autónoma que depende de la institución pública, entidad o agencia especial.

[41] Gestión en manos de un tercero (gestión interesada), gerencia.

[42] Concesión, leasing, o combinación de ambos. Para más definiciones, ver *http://sierm.eaurmc.fr/eau-potable/prix/modes-gestion.php.*

[43] En realidad, aunque la DSP la francesa entra dentro de la categoría de partenariado público-privado, no constituye un ejemplo de intermediación financiera porque el financiamiento depende completamente de la tarifa y de algunas subvenciones públicas. El operador contratado no avanza los fondos y asume la mayor parte del riesgo.

[44] Creada en 1992 por el gobierno británico, la PFI (Private Finance Initiative) recubre una serie de contratos que se ubican entre la forma de agencia o entidad autónoma (pero controlada por la institución pública) y la privatización pura y simple y que van desde la concesión hasta el contrato de asociación (partenariado). El principio fundamental es que el socio privado se convierte en el creador y propietario de un bien del cual asegura su gestión y que tiene un interés público. La PFI se utiliza en la mayoría de las áreas que tradicionalmente eran responsabilidad de los municipios y en los cuales la dirección se confiaba a los servicios técnicos municipales. *www.actuenvironnement.com/ae/dictionarie_environnennement/definition/private_finance_initiative_pfi.php4.*

– Se confiere a un tercero, persona pública o privada, la ejecución de un servicio público.
– Garantizan al contratante una remuneración ligada a los resultados de la explotación[45].

Como resultado de esto, el concesionario asume importantes riesgos económicos y financieros.

Los otros contratos PPP (Contratos de asociación y la mayoría de los PFI, así como toda la toda las variantes de los contratos de tipo BOT –Construir, Explotar, Transferir) se ubican entre los modelos de contratos que resultan de licitaciones públicas y los contratos DSP. La distribución de los riesgos es diferente, ya que ahora el sector público asume la mayor parte de los riesgos. La remuneración del operador privado no está vinculada a los resultados de la explotación de la infraestructura, ya que recibe las instalaciones y el rendimiento de su explotación está definido en el contrato establecido por la autoridad pública contratante. El socio privado se remunera mediante los pagos periódicos que realiza la autoridad pública, los que deben cubrir todos los gastos de inversión, operación y financiamiento. También debe cumplir con los requisitos de rentabilidad a corto plazo de los accionistas.

En los países influidos por el derecho británico, los contratos se establecen en virtud del derecho privado o público dependiendo del país y adoptan diversas formas derivadas del modelo BOT (Construir, Operar, Transferir)[46]. Este es el modelo más frecuente y que está más cerca de una concesión, ya que implica confiar a la entidad contratada, el equipamiento y la explotación del servicio; el equipo debe ser transferido a la entidad pública contratante al final del contrato.

En los modelos precedentes el operador privado actúa en lugar de una entidad pública; pero como se explica a continuación los acuerdos PPP que siguen el modelo de Contratos de asociación difieren de los DPS. Los principios fundacionales de los DSP son: la experiencia profesional de un operador especializado, su compromiso a largo plazo, la delegación que hace referencia explícita al carácter público del servicio, un papel de coordinación de múltiples servicios, un financiamiento endógeno de la infraestructura movilizado a través de la explotación. Los Contratos de asociación, o «financiadores», tienen una filosofía más orientada a la financiación. Para comprender la dinámica de los mecanismos de los PPP más recientes es necesario ir más allá del ámbito de los servicios básicos y examinar cuidadosamente los mercados financieros.

---

[45] *www.fondation-igd.org/upload/pdf/Publi/DF_modeemploi.pdf.*

[46] BOOT (Contruir, Poseer, Explotar, Transferir - Build, Own, Operate, Transfer): se utiliza para operaciones a gran escala. Confiere un derecho real sobre los bienes por un largo período y, por consiguiente, permite la amortización de las inversiones acordadas. B.O.O.S.T. (Construir, Poseer, Explotar, Subsidiar, Transferir – Build, Own, Operate, Subsidise, Transfer): Una variación de BOT y BOOT, esto incluye una subvención por parte de la entidad pública, lo que limita el riesgo de la empresa en el proyecto. DBFO (Diseño, Construcción, Financiación y Funcionamiento): similar a la MTEP (Contratos públicos de obras) se confía una misión general de la empresa que diseña y explotará las infraestructuras (artículo 3, L. núm. 2002 - 1094 de 29 de agosto de 2002 y artículo 3, L. 2002-1138 de 9 de septiembre de 2002). BOO (Build, Own, Operate): El titular del contrato conserva la propiedad de la obra que construye y opera. *http://www.jurispolis.com/dt/mat/ppp.htm.*

Cualquier institución cuyo objetivo es proporcionar servicios locales necesita movilizar recursos para financiar la infraestructura en red. Pero el objetivo de las instituciones financieras es hacer beneficios. Una ingeniería financiera compleja explica el aumento masivo de la liquidez desde el fin de la crisis asiática de 1997 y su evolución, que sigue muy de cerca ciclos de alzas y bajas de los mercados financieros. Todo hace pensar que después de 2008, los mercados volverán a caer tras las crisis de los créditos *subprime*s.

La conexión entre la dinámica de los PPP y los mercados financieros fue observada por James Leigland y Henry Russel[47]. La crisis financiera asiática que comenzó en julio de 1997 con la explosión de la burbuja económica tailandesa provocó una disminución del financiamiento privado en las infraestructuras. Se necesitaron diez años para que las Participaciones Privadas en Infraestructuras (PPI) superaran el nivel alcanzado de 1997. Pero con la crisis de las hipotecas *subprimes* de 2008 se inició una nueva fase de recesión. Durante las fases de crecimiento económico, el aumento de los PPIs estaba directamente correlacionado a la multiplicación de proyectos de inversión en diversos sectores, tanto en los países desarrollados, emergentes y en desarrollo (*el mercado internacional para el financiamiento de proyectos creció de cuatro a cinco veces de acuerdo al método de cálculo utilizado*).

El origen de esta expansión de los proyectos de PPI se encuentra en el crecimiento de la liquidez disponible. Esta situación se debe a las nuevas prácticas bancarias que, a través del mecanismo de titularización, transforman préstamos en títulos o valores a cobrar, los que son vendidos a los inversionistas. Estos títulos están sujetos a calificaciones financieras por parte de las agencias calificadoras que evalúan la naturaleza del riesgo de los títulos emitidos, sin tener que contar, en principio, con información financiera precisa de los proyectos o de los inversionistas PPI.

Los proyectos de infraestructura de servicios de red pueden ofrecer oportunidades de inversión para los fondos de pensiones, pero no queda claro que las infraestructuras de agua potable, de saneamiento y de aguas pluviales, dada su rentabilidad a largo plazo, sean del interés de estos inversores.

CONCLUSIONES

El financiamiento de los servicios urbanos básicos depende de muchos factores que van más allá de la disponibilidad de recursos financieros: se deben considerar las dimensiones de riesgo y rentabilidad (financiera pero también social y medioambiental), así como la calidad de la gobernanza en la que la prestación de servicios se encuentra implicada, que condiciona cada vez más la obtención de fondos. Por otra parte, los gastos de negociación, de transacción y en general, el costo total de la prestación de servicios determinan, no sólo el nivel de la financiamiento neto disponible *ex post*, sino también las condiciones previas de su movilización pues el financiamiento, los costes y la calidad de la gobernanza en la prestación de servicios están estrechamente relacionados.

El financiamiento privado de tipo BOT no satisface todas las necesidades de financiamiento de los servicios urbanos. En primer lugar, estos fondos no deben de ninguna ma-

---

[47] J. Leigland y H. Russel (junio de 2009), «*The Effects of the Financial Crisis on Financing Infrastructure Projects*»; *in:* GRIDLINES Note num. 48. *https://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/Gridlines-48-French.pdf.*

nera considerarse como recursos adicionales a disposición de las infraestructuras en red. A diferencia de la Delegación de Servicios Públicos, estos flujos privados son solamente un pre-financiamiento de la gestión de proyectos que tendrán que ser rembolsados agregando un beneficio por lo menos igual al precio del servicio prestado. Además, los contribuyentes privados plantean evidentemente condiciones de rentabilidad y seguridad para seleccionar los sectores y los volúmenes de inversión. ¿Qué pasará con los servicios no rentables, como el saneamiento y el transporte?

En términos de salud pública y de tiempo ahorrado, las importantes ganancias que pueden generarse por el acceso a los servicios básicos no parecen suficientes para desencadenar una voluntad política proactiva. Frente a los altos costes de inversión inmediatos, las posibles ganancias virtuales a futuro, no son una prioridad. Las externalidades positivas colectivas provocadas por la ampliación de los servicios son una base débil para intentar movilizar recursos financieros sustanciales.

La colaboración entre los gobiernos locales y los ciudadanos debe fortalecerse para darle mayor prioridad al acceso a los servicios básicos y al aumento de la financiación para mejorarlos.

Finalmente, es paradójico constatar que, a pesar de la necesidad y la urgencia de movilizar nuevos recursos para financiar los servicios básicos, se dispone de escasa información y de investigación sobre la problemática de la ingeniería financiera en los países en desarrollo. Puesto que los avances en la movilización del financiamiento necesario son lentos, se requiere un esfuerzo para monitorear la evolución del financiamiento – bases de datos, indicadores para *benchmark* y balances financieros – y de respuestas políticas más adecuadas para identificar diversas experiencias positivas y nuevas respuestas operativas que permitan apoyar el fortalecimiento de la gestión local.

REFERENCIAS

Banco Mundial (2005). *Infrastructure and the World Bank: a Progress Report*.

Banco Mundial, Grupo del (2008). *Sustainable infrastructure Action Plan*. 2009-2011. Julio de 2008. 72 pp.

Canfin, Pascal (2012). Entrevista *Ministro delegado de desarrollo*. RFI-TV5, Le Monde –extractos– París, 3 de junio de 2012.

Durand-Lasserve, Alain (2008). Comunicación a la ISTED. *Quelques problèmes soulevés par les interventions en coopération en matière de gouvernance urbaine.*

EUREAU (2011) *Methodological guide on Tariffs, Taxes and Transfers in the European Water Sector*. Dic. 2011. 54 pp.

Fondo Monetario Internacional (2007). *Investissement public et partenariat publics-privés*. Dossier Economique num. 40.

Gèze, François. (2000). Colección Portrait de ville. *Shanghai*. Institut Français d'Architecture, 64 pp.

Ivanov, Dmitry (2007). *Les différentes formes de partenariats public-privé et leur implantation en Russie*. Master en Administración Pública. Ecole Nationale d'Administratio. 63 pp.

Marin, Philippe (2009). *Partenariats public-privé pour les services d'eau urbains. Bilan des expériences dans les pays en développement*. Tendances et orientations num. 8, Banco Mundial - PPIAF. 196 pp.

Musil, Clément (2013). *La Coopération urbaine et l'aide publique au développement à Hanoï: un appui à la fabrication de la ville par la structuration du réseau de transport métropolitain*. Tesis doctoral. Université de Paris - Est. abril de 2013. 474 pp.

Naciones Unidas (2008). *Declaración de Doha sobre el financiamiento financiación para el Desarrollo*. 99 pp.

OCDE (2007). Intervención de Lord Macdonald de Tradeston en el Foro 2007 de la OCDE.. *Innovation croissance et Equité*. Informe del mismo nombre. 66 pp.

OCDE. (2008). *Les partenariats public-privé. Partager les risques et optimiser les ressources*. 145 pp.

OCDE (2009). *De l'eau pour tous: Perspectives de l'OCDE sur la tarification et le financement*. 37 pp.

OCDE (2010). *Des mécanismes de financement innovants pour le secteur de l'eau*. 160 pp.

Paulais, Thierry (2006). *Le financement du développement urbain dans les pays émergents: des besoins et des paradoxes*. Revue d'Economie Financière. Año 2006. Volumen 86. Núm. 86, pp. 309-330.

Willpenny, John y Michel Camdessus (2003). *Financer l'eau pour tous*. Informe del Panel Mundial sobre Financiamiento de Infraestructura de Agua. Consejo Mundial del Agua. Marzo de 2003. 72 pp.

Sitios Web consultados en orden de aparición:

– *www.oecd.org/gov/water*
– *www.pfvt.org/accueil/groupes_de_travail/groupe-travail-services-de-base*
– *www.ined.fr/fichier/t_publication/1300/publi_pdf1_435.pdf*
– *www.financingwaterforall.org/fileadmin/wwc/Library/Publications_and_reports/CamdessusReport_fr.pdf*
– *www.oecd.org/eau*
– *www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/WWDR3_Facts_and_Figures_FR.pdf*
– *www.gpoba.org/sites/gpoba.org/files/OBA%20Universe%20FR_screen.pdf*
– *www.reglementation-environnement.com/15011-Loi-Oudin-eau-cooperation-internationale.html*
– *www.environnement-online.com/presse/environnement/actualites/3743/solidarite-internationale/commune-eau-terre-un-site-pour-promouvoir-l-utilisation-de-la-loi-oudin-par-les-collectivites*
– *www.statistiques-mondiales.com/gini croissant.htm*
– *www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf*
– *www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/CONF.212/7*
– *www.jurispolis.com/dt/mat/ppp.htm*

- *www.marche-public.fr/Marches-publics/Definitions/Entrees/In-house.htm*
- *economie.jeuneafrique.com/tribune/414-tribune-btp-a-infrastructures/16806-les-partenariats-public-prive-lindispensable-clarification.html*
- *www.actuenvironnement.com/ae/dictionnaire_environnement/definition/private_finance_initiative_pfi.php4*
- *www.fondation-igd.org/upload/pdf/Publi/DF_modeemploi.pdf*
- *www.jurispolis.com/dt/mat/ppp.htm*
- *www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/Gridlines-48-French.pdf*



Apéndice 2
EL SUMINISTRO DE SERVICIOS BÁSICOS EN LAS METRÓPOLIS

Fondo Global para el Desarrollo de las Ciudades
(GFCD-FMDV)[1]

INTRODUCCIÓN

Al revisar el funcionamiento de la economía global, los analistas financieros afirman que «las metrópolis controlan la economía mundial». Las publicaciones sobre «ciudades globales» y sobre la inversión directa extranjera en ellas contienen afirmaciones similares. Sin duda las grandes metrópolis contribuyen de manera determinante a los PIB nacionales. Muchos gobiernos aspiran a hacer de sus ciudades «ciudades de categoría mundial». Pero, paradójicamente, esta realidad no se refleja necesariamente en las políticas de los gobiernos nacionales. Además, junto a las metrópolis y a su creciente papel en la economía global también emergen las ciudades intermedias. Se estima que durante los próximos 15-30 años gran parte del crecimiento de la población urbana mundial se producirá en ciudades de tamaño medio (de menos de 500.000 habitantes)[2].

Las empresas internacionales de consultoría ponen el énfasis en las metrópolis y subrayan su rol de liderazgo en el crecimiento económico, reforzando su imagen icónica[3] –especialmente en los países emergentes y de ingresos medios. Estas ciudades se identifican por sus roles económicos –atrayendo nuevas inversiones y con frecuencia apoyando el crecimiento económico de dos dígitos. El profundo interés en las metrópolis por parte de las grandes industrias e instituciones financieras internacionales no es nuevo; reciente-

---

[1] Este capítulo fue realizado por el Fondo Global para el Desarrollo de las Ciudades (FMDV), con el apoyo de Metrópolis. Sus contenidos son responsabilidad exclusiva del FMDV y parten de investigaciones, artículos, entrevistas y estudios de caso). También se refiere más específicamente a tres informes escritos por investigadores del *Institut pour la Recherche et le Développement* (IRD), Francia, sobre las ciudades de Bamako-Mali, Casablanca-Marruecos y Ciudad de México-México. Los informes están disponibles en *www.uclggold.org*. No se ha incluido toda la información y experiencias. Para más detalles, por favor póngase en contacto con nosotros en: *contact@fmdv.net*.

[2] Naciones Unidas, 2012.

[3] Se entiende por Metrópolis todo centro urbano con más de un millón de habitantes, con áreas rurales y urbanas adyacentes integradas social y económicamente al centro urbano.

mente adquiere mayor importancia, por su incidencia sobre la competitividad, la calidad de vida o el impacto ambiental. Bajo la influencia de los Estados-nación, está emergiendo una red internacional de ciudades globales con fuertes, aunque todavía «informales», interconexiones donde confluyen múltiples intereses (que no sirven necesariamente a las ciudades). Sin embargo, este proceso no se traduce en un fortalecimiento de las estructuras institucionales, poderes y recursos de las metrópolis, que les permita acceder a una «soberanía subsidiaria». Si bien las metrópolis «gobiernan la economía mundial», ¿qué beneficios obtienen para el suministro de servicios básicos? ¿Qué implicancias tiene sobre sus relaciones, capacidades y en la distribución del poder? ¿Cuáles son los modelos de gobernanza metropolitana? ¿Qué rivalidades existen y cuáles son las posibilidades de colaboración?

Las metrópolis son las unidades geográficas urbanas más visibles y estudiadas. Producen casi la mitad del PIB global[4]. Pero no son ni homogéneas ni fáciles de aprehender. Los capítulos regionales de este informe ponen de manifiesto las grandes diferencias entre países a nivel de descentralización así como la gran diversidad de realidades, oportunidades y retos para el suministro de servicios básicos. Esta diversidad también se hace evidente en las metrópolis en las que, según el contexto socio-económico, político y cultural, hay una gran variedad de recursos, de conocimiento, de capacidad, de financiamiento que producen resultados muy diferentes en términos de calidad y alcance de la prestación de servicios básicos.

Este capítulo pretende analizar las tendencias actuales de gestión metropolitana de los servicios básicos y, puesto que los gobiernos locales se enfrentan a numerosos retos y limitaciones para asegurar el acceso universal a los servicios, identifica iniciativas que pueden inspirarles. Estos retos tienen que ser abordados dentro de un planeta que se está urbanizando rápidamente con cambios fundamentales en los equilibrios geopolíticos (incluyendo el papel de Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), en las condiciones para un reparto más justo de la riqueza y con la urgente necesidad de transformaciones medioambientales y sociales que aborden el cambio climático y el agotamiento de los recursos naturales. Todas las metrópolis afrontan también transformaciones demográficas, culturales, técnicas y tecnológicas que tienen implicaciones importantes para sus instituciones así como para las prácticas y relaciones sociales.

I. METRÓPOLIS: TERRITORIOS INDEFINIDOS Y CAMBIANTES

¿Cómo se organizan y gobiernan las metrópolis? Las metrópolis necesitan una gestión organizada, planificada y estratégica y una autoridad reguladora que garantice un suministro de servicios básicos que responda a las necesidades de la población. Esto requiere un estatus legal para estas organizaciones metropolitanas «locales», así como la capacidad de movilizar los recursos necesarios. La eficiencia de una política de servicios básicos depende tanto de la capacidad de coordinar el suministro en el área metropolitana como de garantizar una distribución equitativa de los costes de los servicios (inversión, funcionamiento, mantenimiento e innovación). Estos servicios básicos pueden ser gestionados directamente, delegados a empresas públicas o privadas

[4] Instituto McKinsey Global, 2011.

o a veces a organizaciones comunitarias o micro-operadores, por medio de múltiples formas contractuales.

Criterios de evaluación para el diseño metropolitano

A la hora de evaluar los diferentes modelos de gobernanza metropolitana y mostrar su complejidad, es necesario tener en cuenta dos criterios que se abordan a continuación.

En cuanto a las economías de aglomeración que favorecen las ciudades, y en relación a los servicios e infraestructuras, ¿existe un tamaño óptimo que permita mayor eficiencia y reduzca los costes? ¿Cuál es la relación entre este tamaño óptimo y las jurisdicciones locales o metropolitanas?

Por ejemplo, el tamaño óptimo para la gestión de los residuos sólidos no es necesariamente el mismo que para el saneamiento. Si existen economías de aglomeración para el agua, el saneamiento y la electricidad, sus efectos incidirán en la producción y distribución de estos servicios. La unificación de varias municipalidades en una metrópolis no necesariamente reduce costes[5]. Por ejemplo, en Toronto, la integración de las autoridades locales en una metrópolis condujo a la armonización de sueldos y salarios así como a la armonización simultánea de los niveles de servicio; sin embargo los costes no se redujeron sino que aumentaron.

La «congestión burocrática» (cuando la organización administrativa de un servicio llega a ser demasiado centralizada o compleja para ser eficiente) o la prestación de servicios básicos en las zonas periféricas dentro de una jurisdicción muy grande puede ocasionar «deseconomías» de escala. De forma similar, la descentralización de las funciones administrativas debería estar acompañada de la descentralización de los centros administrativos y, en consecuencia, permitir que la población de las grandes concentraciones tenga acceso a la administración a un menor coste socio-económico. Además, un sistema de gobierno fragmentado aún puede beneficiarse de las economías de aglomeración para el suministro de servicios, mediante la cooperación inter-municipal o la creación de una agencia especializada responsable de prestar el servicio sobre un territorio más grande.

Otro criterio de evaluación consiste en la **integración de las externalidades que inciden sobre la producción del servicio**, más allá del área cubierta por la autoridad metropolitana. Si estas externalidades no son consideradas en el plan de actividades, impactarán en la calidad del servicio que reciben los contribuyentes del territorio administrado y en otros beneficiarios que están fuera del territorio. Esto puede traducirse en una falta de inversión e impactar negativamente en los distritos cercanos a la metrópolis y en la calidad del servicio destinado a sus propios ciudadanos-usuarios[6]. Es por lo tanto necesario repensar los límites de las metrópolis para integrar esos vecindarios que son usuarios del servicio pero no contribuyentes. En esta dirección, una reforma estructural alternativa podría ser la creación de tasas de servicio para los usuarios, no sólo para los residentes sino también para visitantes. Un ejemplo de esto es la opción del impuesto municipal sobre las ventas en Atlanta (ver cuadro 1).

---

[5] Fox y Gurley (2006).

[6] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2006).

Cuadro 1. **El Impuesto Municipal sobre las Ventas (MOST) en Atlanta**

En el estado de Georgia, EE.UU., se desarrolló un impuesto sobre las ventas locales con el propósito de financiar inversiones de capital. El impuesto fue creado en Atlanta en 2004 y revalidado en 2008 y 2012 para financiar el alcantarillado y el sistema de drenaje de las aguas pluviales. Consiste en aplicar una tasa de un céntimo sobre los artículos vendidos en la ciudad de Atlanta, con algunas excepciones como la compra de comida mediante cupones, las comidas escolares, los vehículos a motor y las ventas de organizaciones sin ánimo de lucro dedicadas a la atención sanitaria, entre otros. La lógica del impuesto es recaudar una cuota de usuario sobre los visitantes y viajeros que utilizan el sistema de agua y alcantarillado de la ciudad pero no pagan ni impuestos ni tasas en la misma. El impuesto sobre las ventas contribuye al mantenimiento y mejora de infraestructuras federales en el contexto del Proyecto de Agua Limpia para Atlanta. También puede ser utilizado para reducir las tasas de agua y alcantarillado. El impuesto ha compensado la desinversión federal en infraestructura y ha permitido a la ciudad cubrir la deuda por los bonos emitidos, manteniendo los impuestos sobre los usuarios a niveles asequibles para los ciudadanos. Los expertos financieros estiman que sin este impuesto las facturas habrían aumentado un 30% en cuatro años para cumplir con las obligaciones financieras y ambientales de la ciudad.

Es importante señalar que el tamaño óptimo de las metrópolis a la hora de integrar las externalidades puede ir en detrimento de las economías de escala para algunos servicios básicos.

Condiciones pre-existentes

Este estudio abarca una gran variedad de metrópolis, aunque no es exhaustivo. No obstante, pone de manifiesto que no hay un modelo único identificable que pueda servir como referencia. La estructura metropolitana depende de varios factores como: el rol y las responsabilidades de los gobiernos locales, sus fuentes de ingresos, las condiciones de producción del servicio en términos de geografía y topografía, la homogeneidad (o no) de las preferencias regionales, la disponibilidad de una mano de obra cualificada, las variaciones en el suministro del servicio dentro del mismo país, las relaciones con los otros niveles de gobierno, la capacidad institucional local para regular y negociar con actores locales que prestan servicios (agencias especializadas, empresas privadas, etc.) o con beneficiarios de estos servicios.

No sólo se aplican diferentes modelos para diferentes jurisdicciones sino que cada modelo de una determinada jurisdicción puede y debe ser capaz de adaptarse con el paso del tiempo para reflejar el crecimiento de la población y los cambios en la economía local, así como los cambios a nivel político. Toronto, Londres y Ciudad del Cabo sirven como ejemplos de gobiernos metropolitanos que han evolucionado con el tiempo.

Una revisión de los estudios de casos presentados en este capítulo resalta **cómo influye el contexto nacional (favorable o adverso) en la creación de las estructuras metropolitanas**. Los factores que se contemplan son: la calidad de la visión y liderazgo políticos, la

historia y las experiencias, la cultura local de cooperación, las habilidades e instrumentos fiscales y financieros de las instituciones, las técnicas, la capacidad de innovación de la organización y las particularidades sociales.

También debe tenerse en cuenta un principio básico: que los recursos financieros estén a la altura de las responsabilidades. Esta es una preocupación central de la gestión metropolitana, así como lo es también la presencia de una **estructura de gobierno que abarque toda el área económica funcional y sea lo suficientemente potente como para garantizar que la prestación de servicios básicos se lleva a cabo de forma coordinada** entre las entidades municipales dentro de la metrópolis.

Mejorar la calidad y la cobertura del suministro de servicios básicos es una cuestión de recursos financieros; pero sólo lo es en parte ya que primordialmente es **una cuestión de gobernanza**. La mayoría de áreas metropolitanas se caracterizan por la presencia de múltiples municipalidades o entidades administrativas, cada una responsable de servicios dentro de su propia jurisdicción. La mayoría de los servicios urbanos (transporte, agua, saneamiento, residuos sólidos y vivienda, por ejemplo) desbordan los límites municipales. Dado que la expansión física de las ciudades empuja a los municipios a integrar su periferia (*hinterland*), la necesidad de coordinación de los servicios básicos también crece. El nivel de confianza de los ciudadanos en el proveedor del servicio urbano depende de la coherencia y la flexibilidad de la política de suministro de los servicios definida e impulsada por el gobierno metropolitano.

Además, aunque la cooperación voluntaria pueda no ser la mejor opción en términos de eficiencia, puede resultar más realizable que la creación de un gobierno metropolitano único. Sobre todo cuando la zona metropolitana es demasiado grande para constituir una entidad política o administrativa viable o cuando la autonomía local es dificulta la unificación organizativa de la metrópolis. Algunos ejemplos de cooperación voluntaria se encuentran en Nueva York o Sao Paulo. Nueva York nunca ha tenido un gobierno regional integrado o una organización común de autoridades locales debido a las profundas divisiones políticas y sociales así como a la fuerte tradición de autonomía local (a pesar de que existan algunas autoridades como la Asociación de Planificación Regional que promueve los intereses regionales).

Aunque no es común, la organización de la gobernanza metropolitana debería, en teoría, cubrir el conjunto de la zona de actividad económica. Existen ejemplos como Ciudad del Cabo, Stuttgart o Madrid. Con el paso del tiempo, las «fronteras» económicas y socio-culturales de las metrópolis evolucionan y cambian; lo difícil es que cambien las «fronteras» políticas. Es por esta razón que habitualmente, tarde o temprano, existe la necesidad de cooperación inter-municipal más allá de los límites municipales.

Con frecuencia, el proceso de reforma de la estructura de la gobernanza de una ciudad es tan o más importante que el propio resultado. Todas las partes interesadas deberían ser capaces de participar en las primeras etapas de la reforma para que sus resultados sean aceptados, respaldados y defendidos.

Lo más probable es que, por lo general, sean los representantes políticos antes que los propios ciudadanos o especialistas quienes dicten la forma final de la estructura metropolitana. Los criterios de eficiencia y equidad no son necesariamente considerados en el

diseño de la nueva estructura. Tanto Londres (con la abolición del Consejo del Gran Londres en 1986) como Toronto (con la fusión de 1998) son ejemplos en los que los políticos han dictado el resultado del proceso.

Los gobiernos metropolitanos necesitan recursos suficientes así como autonomía fiscal para recaudar los fondos necesarios para el suministro de servicios básicos; aunque lo habitual en la práctica es que no dispongan de ellos. Por ejemplo, la Autoridad del Gran Londres tenía una autonomía limitada, mientras que la ciudad de Toronto financia determinados servicios sociales con los ingresos de los impuestos inmobiliarios. Metro Manila depende en gran medida de las transferencias del gobierno central. Además está sujeta a las políticas de planificación del gobierno central, que paradójicamente no son implementadas en los 17 municipios autónomos que coordina la Autoridad de Desarrollo Metropolitano de Manila (ADMM). Las políticas locales prevalecen legalmente sobre las intervenciones de la ADMM y las responsabilidades están divididas entre municipalidades (zonificación, regulaciones, negativa a acoger el vertedero, etc.), el Estado (financiación de la vivienda y construcción/mantenimiento de carreteras y puentes) y los proveedores privados (agua, transporte).

Muy pocos procesos respetan los límites municipales. Las soluciones más apropiadas a menudo abarcan una amplia área geográfica y requieren un mejor acceso a los recursos humanos y financieros que generalmente no están al alcance de las autoridades locales más pequeñas. Para tener la garantía de que se prestan los servicios básicos de forma coordinada más allá de las fronteras municipales, es esencial tener una estructura metropolitana que integre los espacios económicos. Sin embargo, los ejemplos proporcionados en la siguiente sección muestran que a menudo hay diferencias entre lo que parece ser la mejor estructura y la realidad.

Múltiples formas (y grados) de gobernanza metropolitana

Es importante identificar algunos patrones y características comunes dentro de los cuatro modelos de gobernanza metropolitana esbozados en los estudios de caso que se presentan en este capítulo: gobernanza fragmentada, gobernanza consolidada, gobierno de dos niveles y cooperación voluntaria[7]. Muchas metrópolis presentan también formas híbridas de estos modelos.

a) Una estructura metropolitana fragmentada

En este modelo, el área metropolitana está formada por un gran número de autoridades locales autónomas o instituciones especializadas que proporcionan cada una de ellas servicios especializados dentro de ciertos límites o marcos operativos. En algunos casos, la fragmentación es el resultado de funciones gestionadas o prestadas por diferentes niveles de gobierno (por ejemplo central, provincial/regional y local). La fragmentación implica una coordinación débil entre las unidades de los diferentes niveles de gobierno.

---

[7] OCDE, (2006); *op. cit.,* Klink (2002); Lefèvre, (2003); Slack (2006), pp. 8-23.

Los gobiernos fragmentados de un solo nivel son comunes en los EE.UU., cuyas áreas metropolitanas se caracterizan por su descentralización, coexistencia de muchas instituciones y la polarización social. Jeroen Klink[8] describe las instituciones metropolitanas en los Estados Unidos de América como la suma de «redes de gobiernos con propósitos generales cuya jurisdicción es espacialmente limitada, junto a entidades con fines específicos y estructuras institucionales sectoriales». Houston (Texas) es un ejemplo de gobierno fragmentado de nivel único rodeado de 790 gobiernos y distritos especiales. Estas jurisdicciones suelen solaparse y compiten por la industria. El Área Metropolitana de Chicago tiene 464 autoridades locales, incluyendo condados, municipalidades y distritos. Dado que la gobernabilidad en la mayoría de las metrópolis de Norteamérica está muy fragmentada, no existen foros ciudadanos o gubernamentales donde los asuntos metropolitanos puedan debatirse.

Muchas de las ciudades en los países de bajos y medianos ingresos también se caracterizan por la fragmentación.

Cuadro 2. **El caso de Bombay (India)**

Bombay sigue el formato de estructura fragmentada. La ciudad tiene cerca de 12 millones de habitantes y está dividida en siete zonas, cada una con sus propios funcionarios. El *Gran Distrito* de *Bombay* (término que incluye los suburbios) tiene una población de 18 millones de habitantes. La aglomeración urbana de Bombay está compuesta por la Autoridad Regional Metropolitana de Bombay, las autoridades municipales del Gran Distrito de Bombay, Kaylan y Nuevo Bombay, 16 ciudades, 7 centros urbanos y 995 pueblos. La gestión de la ciudad es fragmentada y carece de mecanismos de cooperación real debido al papel de los gobiernos federal, estatal y local en el suministro de servicios básicos. La proliferación de instituciones obstaculiza el desarrollo de una lógica de colaboración transparente, lo que incide en gran medida en la eficiencia y cobertura de las políticas de acceso a los servicios y tiene efectos en el progreso del territorio.

La ventaja de los gobiernos locales pequeños y fragmentados reside en la proximidad con la ciudadanía y en la calidad de las respuestas a las demandas y solicitudes de esta. También descansa en su habilidad para negociar acuerdos de cooperación voluntaria o de crear distritos especiales para satisfacer las necesidades del área metropolitana. Sin embargo, sus capacidades para resolver el problema de las externalidades, crear economías de escala o coordinar el suministro de servicios dentro del área metropolitana son ampliamente limitadas, en comparación con un gobierno consolidado de uno y dos niveles (ver abajo b y c).

La fragmentación crea un entorno político en el que es difícil alcanzar un consenso amplio para toda la metrópolis en temas como el desarrollo económico, la calidad de la gestión ambiental, las desigualdades sociales y espaciales, la financiación equilibrada y servicios públicos de calidad.

---

[8] Jeroen Klink (2002).

b) Gobierno metropolitano consolidado o unificado

Se denominan así gobiernos metropolitanos responsables del suministro de un amplio abanico de servicios cuyos límites sobrepasan el área metropolitana. Las grandes metrópolis consolidadas se crean por decisión del gobierno nacional y resultan en general de una amalgama de dos o más municipios o bien por la anexión de municipios periféricos.

Cuadro 3. El caso de Shanghái (República Popular de China)

Con una población metropolitana en torno a los 20 millones de habitantes, Shanghái tiene un nivel de gobierno supramunicipal y tres niveles de gestión (municipal, distrital y sub-distrital o de barrio). A la ciudad le fue concedido el estatus de Provincia, por lo que está dotada de su propia asamblea legislativa. Este estatus es equivalente, por ejemplo, al estatus del Land en Berlín, Bremen o Hamburgo en Alemania o a la Región de la Capital Nacional de Delhi. El estatus de ciudad-región generalmente confiere más poder y especialmente mayor autonomía fiscal a estas metrópolis en comparación con las otras ciudades del país. En el caso de Shanghái, sin embargo, se supone que su expansión contribuye a una conurbación que todavía es informal pero que tiene fuertes interconexiones de este a oeste, hacia Nanjing. En total representa una red urbana de unos 66 millones de habitantes[9]. ¿Qué consecuencias tendrá el establecimiento de estos *clusters* económicos, industriales y comerciales en la proyección de la gestión de municipalidades organizadas y articuladas en lo relativo al suministro de servicios básicos? ¿Cuáles son las escalas adecuadas para la distribución de competencias entre las jurisdicciones y las fórmulas de ponderación y redistribución socio-económica y financiera? ¿Cuáles son las consecuencias sobre los recursos naturales y sobre la periferia que generan estas concentraciones? ¿Cuál es el impacto de los costes económicos, financieros, ambientales y sociales de estos asentamientos?

También encontramos ciudades (capitales o no) con un estatus específico debido a su carácter estratégico desde un punto de vista económico, social, cultural o político. Esos estatus les confieren un tratamiento administrativo especial. Es el caso, por ejemplo, de Pekín, Shanghái, Singapur, Viena, Brasilia y Ciudad de México. Estos gobiernos consolidados no impiden, en la mayoría de los casos, un desbordamiento más allá de sus límites administrativos – lo que impacta en el crecimiento y en el atractivo que el estatus metropolitano les confiere. Las consecuencias de este desbordamiento sobre los otros municipios son muchas veces difíciles de manejar para las municipalidades adyacentes. Es el caso, por ejemplo, de la Ciudad de México, donde la autoridad del gobierno consolidado del Distrito Federal tiene que negociar con las municipalidades periféricas que no tienen la misma motivación para compartir la autoridad y dialogar sobre el suministro de servicios básicos de forma integrada.

---

[9] Zérah (2011), pp. 139-214.

Cuadro 4. El Área Metropolitana de la Ciudad de México: un contexto metropolitano complejo para la gestión de los servicios urbanos esenciales

La Ciudad de México tiene cerca de 20 millones de habitantes y se extiende sobre una área discontinua de cerca de 230.000 hectáreas. Las zonas urbanizadas, con la excepción de la red de carreteras y de los espacios abiertos, abarca 3,6 veces más espacio que en el año 1980. Durante esta fase de intensa expansión urbana, la población creció de 14 a 20 millones de habitantes: una tasa de crecimiento más lenta que en décadas anteriores. Aun así supone, en términos de peso demográfico de la metrópolis, 6 millones de habitantes adicionales en el mismo espacio que hace 30 años atrás. Hoy en día, aproximadamente la mitad del área de ciudad de México se extiende más allá de los límites administrativos iniciales de la ciudad (el Distrito Federal «DF»), que están formados por 16 delegaciones o distritos. El área metropolitana más allá del DF está compuesta por 59 municipalidades que pertenecen al Estado de México y una al Estado de Hidalgo; al noreste de la metrópolis. 8.850.000 personas viven en el Distrito Federal, donde el crecimiento demográfico se ha ralentizado.

De hecho, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México está atravesada por una frontera interna que, aunque invisible, tiene mucha influencia en la formulación de las políticas públicas. El gobierno del DF está tomando el liderazgo en muchas áreas en un contexto que ya no está marcado por las urgencias de la urbanización sino por la necesidad de mejorar lo que ya existe (en términos de vivienda, vecindarios o redes). Sus funcionarios, anteriormente designados por el Presidente de la República, son ahora elegidos por la población (desde 1997). Desde entonces, las autoridades electas han intentado innovar en materia de acción pública local. El progreso en el área de la democracia participativa, el reconocimiento de los derechos de las minorías (incluyendo el matrimonio gay), la declaración del derecho a la ciudad (Carta del Derecho a la Ciudad) así como el liderazgo en cuestiones de mitigación del cambio climático justifican el eslogan adoptado por el DF: «Ciudad de Vanguardia». Los funcionarios electos también han contribuido a la mejora de la imagen y de la percepción pública del gobierno de la Ciudad de México.

Más allá de los límites del Distrito Federal, en el resto de la metrópolis, la realidad es diferente. En un contexto de gobernanza urbana disfuncional, muchas municipalidades del Estado de México intentan gestionar la rápida urbanización con recursos insuficientes. Sus autoridades municipales, elegidas para un período no renovable de 3 años, no poseen la capacidad técnica o los medios financieros para abordar la urbanización. En general, el área metropolitana funciona como una gran «centrifugadora» espacial y social que empuja a grupos de población hacia la periferia. De hecho, durante las dos últimas décadas, en México –como en la mayoría de metrópolis latinoamericanas– el crecimiento urbano de las periferias está formado por movimientos internos de población que incluye movimientos demográficos desde las zonas centrales, mientras que antes se caracterizaba por la llegada de migrantes rurales. La mayoría de las comunidades periféricas tienden a experimentar un índice de crecimiento demográfico muy alto, mientras que en la zona central de la aglomeración –una zona que se está expandiendo de forma creciente– la población se está reduciendo. En la Ciudad de México, los cuatro distritos del centro del DF perdieron 1,2 millones de habitantes entre el año 1970 y el 2000.

Al mismo tiempo, el número total de puestos de trabajo en el centro ha aumentado en un 50%. Aunque existen centros urbanos secundarios –principalmente comerciales– que se están desarrollando en la periferia, la aglomeración se caracteriza por la concentración del empleo. La importancia de este modelo de desarrollo tiene fuertes implicaciones para la movilidad diaria: una proporción creciente de residentes viven lejos de las principales zonas de actividad y necesitan hacer largos desplazamientos cotidianos. Se trata principalmente de la población con menores ingresos para los cuales la movilidad dentro de la ciudad, especialmente para acceder al empleo, es de suma importancia. Con la excepción de algunas áreas en el oeste y sur-oeste de la metrópolis, donde viven algunos grupos con ingresos medios y altos, las afueras de Ciudad de México son principalmente el resultado de una urbanización irregular. Tienen un marcado carácter de clase trabajadora, con la población más pobre viviendo en las áreas más alejadas. Desde el principio de la década de 2000, la construcción masiva de vivienda social por parte de promotores privados ha acentuado el carácter popular de los suburbios de la Ciudad de México, incluso si los ingresos de los compradores son mayores que los de aquellos residentes que adquieren parcelas en asentamientos informales. Unas 500.000 viviendas de este tipo han sido construidas desde finales de la década de 1990 en el Área Metropolitana, con algunas promociones con más de 20.000 unidades. Esta producción a gran escala de unidades pequeñas e individuales para poblaciones con ingresos bajos o medios precipita la expansión urbana y atrae cada vez más las poblaciones con menores ingresos hacia la periferia más remota. Está teniendo lugar un proceso de expulsión lento pero seguro de la población con ingresos más modestos hacia los diferentes anillos periféricos. La todavía sin desarrollar coordinación metropolitana no puede ofrecer una solución satisfactoria a estos problemas

Fuente: Catherine Paquette (2012).

La ventaja de una gestión metropolitana consolidada es una mejor coordinación de los servicios, mayor transparencia, un proceso racionalizado de toma de decisiones y una mayor eficiencia debido a las economías de escala. La unión de las municipalidades puede internalizar externalidades: de esta forma, los habitantes rurales que viven fuera de los límites de la municipalidad pagan por los servicios que usan. La base de ingresos también se incrementa, lo que da lugar a una mayor equidad en el reparto de costes para la prestación de servicios. Para los impuestos sobre el suelo y las propiedades es necesario disponer de registros de datos y direcciones actualizados, pero esto que parece básico está todavía lejos de ser una práctica común en las grandes ciudades de los países de bajos y medianos ingresos. Esta base imponible ampliada permite una mayor capacidad de endeudamiento, así como una recuperación más segura de capital y los costes operativos del precio del servicio. Dicho esto, la eficiencia en términos de economía realizada por estas ciudades consolidadas sigue siendo un tema de debate por las razones ya expuestas: jurisdicción muy amplia y burocracia. En algunos casos, para resolver estos problemas, se han establecido comités comunitarios u oficinas desconcentradas dentro del área metropolitana, donde los residentes pueden pagar sus cuentas, presentar solicitudes para los permisos de construcción, pagar sus multas o acceder a los servicios metropolitanos. Estas medidas aumentan la accesibilidad, pero también influyen en los ahorros potenciales que se derivan de la creación de esta gran unidad metropolitana.

La comparación empírica entre las formas consolidadas y fragmentadas de gobierno metropolitano en los Estados Unidos de América muestra que las estructuras consolidadas tienen un alto nivel de gasto[10]. Las fusiones municipales en Canadá tampoco han demostrado ser muy eficientes[11].

La fusión de municipios debilita la emulación, los incentivos para la eficiencia, la atención a las necesidades y demandas locales y la adaptación a las cambiantes condiciones económicas. Esta caída de potencial en la eficiencia de la prestación de servicios básicos puede traducirse en costes de servicio más altos. Por otro lado, la fusión puede permitir, a las ciudades que no disponen de los medios para proporcionar servicios básicos de forma adecuada, acceder a un nivel de calidad equivalente al proporcionado por las autoridades locales más ricas.

Lo ideal sería un formato consolidado que tuviera fronteras que cubriesen toda la ciudad-región o área metropolitana. En teoría, estas fronteras podrían cambiar a medida que la urbanización del territorio se expande. En la práctica esto no sucede y se ha demostrado que los límites o fronteras metropolitanos son rígidos, dando lugar a la fragmentación de «facto» del área metropolitana en ciudades y pueblos periféricos. Sin embargo, Toronto constituye una excepción a la regla (ver cuadro 5).

Cuadro 5. El caso de Toronto (Canadá)

Toronto es un ejemplo de cómo puede evolucionar la gobernanza del área metropolitana –siguiendo el desbordamiento de sus fronteras o el desplazamiento demográfico hacia la periferia– para responder a los retos de la gestión local. Desde su creación en 1954, pasando por diferentes estatus y reagrupamientos, hasta la creación de la Oficina del Área del Gran Toronto (AGT) en 1998 (unidad de planificación del área metropolitana) y luego de la ciudad de Toronto en 1998, la forma de gestión ha respondido a las transformaciones del área metropolitana articulando estatus metropolitano y coordinación en diferentes aspectos. Sin embargo, a pesar de que la AGT facilita la promoción del área en términos de marketing y desarrollo económico, carece de agencias responsables de los servicios básicos (con la excepción del medio ambiente y del transporte), a diferencia de lo que ocurre en otras metrópolis del país como la Comunidad Metropolitana de Montreal y Metro Vancouver. Luego de haber pasado de un estado fragmentado a un gobierno consolidado de un solo nivel, Toronto se enfrenta hoy día a la necesidad de evolucionar hacia un formato consolidado en dos niveles, que existe de hecho con el GTA pero que debería estar mejor integrado para responder a los desafíos de la metrópolis real.

Cuadro 6. Ciudad del Cabo, Sudáfrica

La Ciudad del Cabo en Sudáfrica proporciona una perspectiva diferente. Las sucesivas reconfiguraciones del gobierno metropolitano en un corto período de tiempo (menos

[10] Boyne (1992).
[11] Sancton (1996); Fox y Gurley (2006), *op. cit.*

de 20 años desde el fin del Apartheid) llevaron a un «agotamiento» de los empleados afectados por la reorganización casi permanente de la acción metropolitana. Metrópolis con una capacidad de acción significativa debido a la descentralización en marcha en Sudáfrica, Ciudad del Cabo se ha concentrado en reorganizar sus servicios en lugar de desarrollar el diálogo y la coordinación con los grupos económicos y sociales con identidades fuertemente diferenciadas (formales o informales en crecimiento, especialmente en el transporte, los poderosos grupos de presión dentro de los *City Improvement Districts* –CID–). Tampoco pudo resolver los numerosos conflictos con los otros niveles de gobierno (sobre el suelo y la redistribución de los recursos). Si los servicios básicos son gestionados eficazmente por el municipio, lo que permite subsidios cruzados (especialmente gracias a los beneficios de la distribución de la electricidad), los retos para garantizar un acceso equitativo para todos se ven afectados por las prácticas de las elites y de grupos sociales (redes criminales, pandillas) que no respetan el contrato social de la solidaridad post-apartheid, en un contexto de importante migración de nuevos pobres, las prácticas neo – liberales de actores económicos, el débil crecimiento del empleo y un aumento de la delincuencia. El difícil diálogo entre las autoridades metropolitanas, provinciales y nacionales no permiten alinear una decidida política de solidaridad entre el nivel local y nacional que contrarreste los efectos de la globalización a nivel local.

c) Gobierno consolidado de dos niveles

Está compuesto por un nivel superior de gobierno (generalmente una región, distrito o área metropolitana) que abarca una gran zona geográfica y por un nivel más bajo de municipalidades legalmente constituidas (incluyendo distritos, ciudades, pueblos y municipios). El nivel superior proporciona servicios a nivel regional (por ejemplo transporte y planificación urbana) para aprovechar las economías de escala y abordar las externalidades, mientras que los niveles inferiores son responsables de los servicios medioambientales y de la gestión de los residuos.

Este formato de gobierno en dos niveles permite pensar una posible solución al conflicto potencial entre los diversos criterios que inciden sobre la estructura metropolitana: las economías de escala, las externalidades y la redistribución por un lado, el acceso y la transparencia por el otro. La redistribución dentro de una ciudad-región es realizada por el nivel superior mediante la combinación de impuestos y de políticas de inversión y gasto. Los impuestos son recaudados con tasas que se aplican de manera uniforme a nivel regional, mientras que la contribución de cada municipio depende de su base imponible real.

Los gastos e inversiones del gobierno metropolitano se hacen a nivel regional (por lo tanto beneficiando a toda el área metropolitana) y no dependen del nivel de recaudación de cada municipio. Esto se traduce en gastos a nivel metropolitano que permiten redistribuir los recursos desde los municipios con bases imponibles amplias hacia aquellos con menores recursos.

En este contexto institucional, se asignan funciones diferentes a cada nivel. Los niveles superiores de gobierno deberían ser responsables de los servicios que proporcionan beneficios regionales, con mayores economías de escala, reduciendo las externalidades

y, por tanto, mejorando la redistribución de los recursos. Los servicios que proporcionen beneficios locales deberían dejarse en manos los niveles más bajos. El cuadro 7 refleja el ejemplo de Madrid. Londres, Abiyán y Toronto son otros ejemplos de esta estructura.

Cuadro 7. **La Región de Madrid (España)**

La Comunidad Autónoma de Madrid (CAM) es un ejemplo del sistema de dos niveles de gobierno compuesto por 179 municipalidades. Creada en 1983 y con una población de 6,5 millones de habitantes, la CAM es administrada por un consejo regional electo directamente por sufragio universal, mientras que su presidente es electo por los miembros del consejo. La CAM ha incorporado las anteriores competencias de la Provincia de Madrid; los municipios tienen poco poder y responsabilidades: la CAM asume las competencias en materia de transporte, infraestructura, educación, salud, planificación, desarrollo económico, medio ambiente, cultura e investigación.

Las críticas a este dispositivo en dos niveles se basan en la falta de claridad para los ciudadanos sobre la repartición de las responsabilidades para suministrar los servicios y en el pago de los impuestos, en la posible duplicación de competencias, en el enfrentamiento en las negociaciones entre niveles y en los retrasos en la ejecución de los programas.

d) Cooperación voluntaria

Este formato es una reconfiguración «mínima» del gobierno basada en formas informales de cooperación voluntaria dentro del área metropolitana (comisiones, convenciones temáticas, asociaciones) o a través de acuerdos integrados de cooperación más formales (establecimientos públicos de cooperación o estructuras de servicios mancomunadas). Estos sistemas de cooperación entre ayuntamientos están extendidos en Francia, España e Italia y han empezado a ganar terreno en los países latinoamericanos y africanos. Los acuerdos institucionales son cada vez más populares porque las estructuras de pilotaje que abarcan el área metropolitana son fáciles de crear si existe suficiente voluntad política y se desmontan fácilmente si el consenso político se rompe.

Bolonia, en Italia, es un ejemplo de cooperación inter-municipal voluntaria. En 1994, 48 municipalidades y la provincia de Bolonia firmaron *l'Accordo per la Città Metropolitana*[12] –ACM. La Conferencia Metropolitana está formada por los alcaldes de las 48 municipalidades y está presidida por el presidente de la provincia. Cada municipalidad es libre de retirarse en cualquier momento y contribuir únicamente a las actividades que elija.

En otros países, la cooperación voluntaria toma la forma de consorcios, mancomunidades (España), comunidades urbanas, comunidades de aglomeración (Francia), autoridades inter-municipales conjuntas (Bélgica), agencias regionales (Holanda). Estas formas de cooperación implican una integración política y administrativa. Las agencias pueden

[12] Acuerdo por una Ciudad Metropolitana.

imponer tasas, recaudar contribuciones de los miembros municipales y definir y recaudar pagos por servicios.

Cuadro 8. La Metrópolis Aix-Marsella-Provenza (Francia)

En Francia, Marsella constituye un ejemplo interesante de transición desde un modelo de cooperación voluntaria a un modelo de gobierno de dos niveles. Las municipalidades de Marsella, Marignage y Saint Victoret crearon en 1992 la Comunidad Municipal de la Metrópolis Marsella-Provenza, que estaba centrada en proyectos concretos como carreteras o tránsito. Al año siguiente, 13 nuevas ciudades se unieron a ellas, seguidas de cuatro más durante el período 1998-1999. En el año 2000, se creó la Comunidad Urbana de Marsella (18 ciudades, un millón de habitantes). El consejo reúne a alcaldes y a concejales de las municipalidades miembros y es responsable del desarrollo económico regional, del transporte, del uso del suelo y de la vivienda, la prevención del crimen, la gestión de residuos sólidos y de las políticas ambientales. Las ciudades miembro adoptaron un acuerdo sobre el reparto de los ingresos en el que la Comunidad recaudaría las tasas a las empresas, para eliminar la competencia entre los ayuntamientos. Bajo las nueva leyes de descentralización, el gobierno central adoptó una proposición en 2013 para que la metrópolis de Marsella se reagrupe como un centro metropolitano (*pôle metropolitain*) integrando otras áreas y mancomunidades adyacentes para crear una nueva entidad formal –la Metrópolis Aix-Marsella-Provenza. La resistencia local a la fusión de la identidad de los tres centros urbanos (con el desacuerdo de 109 alcaldes de un total de 119 de 6 mancomunidades) ilustra cómo el proceso de asociación voluntaria dentro de un territorio metropolitano puede ser socavado por la intervención del gobierno central, en detrimento del debate local y del respeto de los equilibrios, las dinámicas, los dispositivos fiscales y arancelarios y las identidades construidas progresivamente por los actores locales. Por otro lado, hay que señalar que la integración de territorios marginados económica y socialmente que obligan a la nueva metrópolis a desarrollar mecanismos de redistribución solidarios, merece ser objeto de debate local… algo que probablemente no se hubiera producido sin la intervención del gobierno central.

La cooperación voluntaria es una alternativa a la fusión de los ayuntamientos. Preserva la autonomía local, la diversidad y las diferentes identidades de las municipalidades miembros. Las municipalidades mantienen su autonomía sobre la planificación fiscal y el gasto y, al mismo tiempo, se benefician de las economías de escala en el suministro de servicios básicos para superar los problemas de las externalidades asociadas al suministro de servicios. La redistribución entre municipalidades sigue siendo voluntaria, en lugar de automática, y es negociada entre los miembros.

Esta construcción puede servir como base para la integración de las partes interesadas dentro de una estructura más ligera. Sin embargo, la construcción de una visión colectiva para el área metropolitana requiere la definición de un plan de acción y de los recursos adecuados que permitan llevar a cabo una colaboración más formal.

El creciente éxito de estos acuerdos a nivel global puede atribuirse al hecho de que el voluntarismo es gradual, tranquilizador y contribuye al desarrollo a través del método

de *ensayo-error*. Habiendo dicho esto, es importante señalar que se requiere una armonización política entre los intereses y las visiones de las partes; este proceso puede resultar frágil cuando la acción colectiva y voluntaria no se refleja en los equipos administrativos y en un plan estratégico que dé cuerpo e impulso político para perennizarlos. Los retos a los que se enfrentan las metrópolis son significativos (globalización competitiva, financiarización de la economía, desigualdades fiscales, expansión urbana, polarización y segregación socio-espacial, costes de infraestructura para construir o renovar, etc.).

Un simple ejemplo de cooperación inter-municipal es el contrato de servicio entre el condado y las municipalidades de Los Ángeles. El primero ofrece, en nombre de los municipios, los servicios básicos en el área metropolitana sobre una base contractual.

Este tipo de acuerdos son generalmente eficaces para ciertos servicios como emergencias, mantenimiento de carreteras, compras al por mayor o emisión de bonos. Los contratos a menudo nacen de un deseo de reducir costes y tienen éxito al permitir la coordinación y una mayor eficacia para ciertos servicios, pero alcanzan sus límites cuando se trata de la coordinación a nivel regional. Estos acuerdos intermunicipales no son transparentes para los ciudadanos ya que dependen de contratos o acuerdos sectoriales. Por lo tanto, es complejo para un ciudadano presentar una queja sobre la calidad del servicio. La institucionalización informal puede conducir a la multiplicación de comisiones y acuerdos que son poco comprensibles para los ciudadanos.

Cuadro 9. ABC Cooperación intermunicipal. Región metropolitana de Sao Paulo (Brasil)

Creado en 1990 en la región metropolitana de Sao Paulo (RMSP, incluye la ciudad de Sao Paulo y 38 municipios adyacentes con una población total de más de 20 millones de habitantes), la mancomunidad ABC es un ejemplo de un enfoque metropolitano construido desde abajo (*bottom-up*) que tuvo incluso un impacto nacional. Este consorcio intermunicipal incluye 7 ciudades con 2,7 millones de habitantes; es el segundo centro industrial más grande del país y, aún hoy en día, la mayor cooperación intermunicipal nacional. Ante el reto de la reestructuración económica en esta zona de la RMSP y en ausencia de una institución capaz de responder a este desafío, en 1990 las siete ciudades eligieron crear una asociación voluntaria de derecho privado bajo el liderazgo del alcalde de Santo André, Celso Daniel, con el fin de articular iniciativas conjuntas (reforzamiento de capacidad, planificación y colaboración estratégicas) y favorecer la redistribución hacia ciudades más pequeñas del consorcio. En 2003, el consorcio propuso al gobierno de Lula de establecer una ley intermunicipal en Brasil que se promulgó en 2007.

Entre 2002 y 2010, el consorcio inició un largo proceso de transición, institucionalización y legitimación política y técnica (renovación de los responsables electos, integración de un equipo propio de veinticinco funcionarios). Se crearon veintidós grupos de trabajo temáticos con siete ejes (infraestructuras, política urbana, desarrollo económico, asistencia social, salud, educación y seguridad pública): cada grupo de trabajo está compuesto por siete miembros titulares y siete suplentes provenientes de los equipos municipales y nombrado por el alcaldes. Con el fin de garantizar una mejor coordinación de las políticas y permitir un seguimiento más allá los cambios políticos, se realizó un plan

de desarrollo 2010-2020 y un plan plurianual de cuatro años sobre el desarrollo regional 2014-2017. Este plan define cuatro prioridades (infraestructuras, gestión urbana y medio ambiente, desarrollo económico y política social) que se declinan en once programas conexos, incorporando acciones e indicadores de evaluación ad hoc. El presupuesto del consorcio se basa en una contribución de los municipios equivalente al 0,30% de sus ingresos, proporcional al tamaño del municipio.

A pesar de la tradición de cooperación voluntaria del consorcio y aunque la base política y técnica ya esté asegurada, se observan varias dificultades, en particular debido a la rotación y la movilidad de los ejecutivos titulares en los grupos de trabajo expuestos a cambios en función de la reelección de los alcaldes. Esto exige generar con los recién llegados nuevas relaciones de confianza. Para facilitar la participación de los actores locales (públicos y privados), se creó una agencia de desarrollo económico, basada en el modelo italiano, que reúne a los empresarios locales y a los representantes del consorcio. En un inicio se había creado también un Foro ciudadano, pero con el tiempo perdió su capacidad. Es uno de los retos futuros para una mejor penetración del consorcio a nivel local.

Se necesita además fortalecer la capacidad del equipo técnico, establecido formalmente en 2011, para asumir una serie de competencias son ahora coordinadas por la mancomunidad, como por ejemplo, el desarrollo de un programa de movilidad aprobado por el gobierno federal (2.000 millones de reales).

A eso se añade también los cambios en la RMSP y la creación de cuatro otras cooperaciones intermunicipales: desde la nueva ley en 2011, la RMSP se reorganiza y debe definir una agenda común para los actores metropolitanos. El alcalde de Sao Paulo es quien preside el Consejo de Desarrollo de la RMSP que reúne a los cinco consorcios ya activos y en el cual participa también el Estado de Sao Paulo a través de su agencia de planificación, EMPLASA. El consorcio ABC tiene también un diálogo regular con el Estado y el gobierno federal. Por lo cual, se necesita crear una cultura de la cooperación multinivel para la coordinación de proyectos metropolitanos que se presentarán al Consejo para el Desarrollo de la RMSP. Esta situación pone de relieve los desafíos de la concertación metropolitana –la gestión de espacios territoriales muy amplios como los de la RMSP, su peso económico e industrial dentro del país– que debe respetar las competencias de cada entidad sobre los servicios básicos y negociar constantemente con el gobierno central. Por el momento la institucionalización del área metropolitana plantea más preguntas que respuestas, sobre todo después de los eventos locales de junio 2013 (reclamos de servicios básicos más baratos y un acceso más equitativo). Las autoridades locales, criticadas por los manifestantes, denunciaron una caída de la inversión en los servicios básicos debido la disminución de las transferencias del Estado federal y sus limitaciones para movilizar recursos. Pero esto no excluye la necesidad de desarrollar una articulación metropolitana proactiva y responsable, políticamente compleja de implementar.

e) Distritos con fines especiales

Los distritos acostumbran a proporcionar servicios más allá de los límites de una área metropolitana. Esta forma de cooperación entre municipalidades en una región específica es con frecuencia utilizada en países en los que la cultura de los gobiernos locales se ca-

racteriza por su fortaleza y autonomía. En los Estados Unidos de América un tercio de las autoridades locales se definen como distritos especiales y proporcionan educación, transporte, agua y saneamiento y desarrollo económico, entre otros servicios. Los equipos de dirección de estos distritos son responsables de la gestión de los servicios, así como de fijar tarifas, definir tasas y otras políticas locales. Los consejos municipales de los territorios a los que pertenecen estas instituciones controlan indirectamente los distritos.

Los distritos con fines especiales contribuyen a la movilización de profesionales que no están necesariamente al alcance de los equipos municipales y cuya toma de decisiones está más alejada de las consideraciones políticas. Los recursos recaudados a través de las tarifas se pueden movilizar más fácilmente para financiar gastos de capital.

Teniendo esto en mente, podemos identificar varios tipos de problemas que presenta este sistema. En primer lugar, cada distrito es responsable de un único servicio, por lo que no son posibles los subsidios cruzados (por ejemplo entre transporte y agua y saneamiento). En segundo lugar, no existe conexión directa entre los gastos determinados por las agencias especiales y la recaudación de impuestos que realiza el municipio. La ausencia de un vínculo entre ingresos y gastos obstaculiza la transparencia y la responsabilidad de las autoridades. Donde no hay transparencia ni responsabilidad, no existe el incentivo para ser más eficiente. Finalmente, cuando existen varias autoridades con fines especiales se hace difícil coordinar, lo que multiplica el riesgo que emerjan movimientos y asociaciones que defiendan intereses sectoriales[13]. Mientras estos distritos se muestran como efectivos para coordinar servicios más allá de las fronteras municipales, han demostrado sus limitaciones en lo que respecta a alcanzar una coordinación más integrada a nivel de la metrópolis (ver el ejemplo de Ciudad del Cabo).

f) El rol de los niveles superiores de gobierno

Otra opción que existe es que los gobiernos nacionales o provinciales/regionales se hagan cargo de la prestación de servicios locales, por ejemplo, para la planificación territorial o el desarrollo económico regional. Esto puede facilitar acuerdos inter-municipales para la coordinación de servicios como agua, saneamiento, residuos y transporte. Esta función puede ser asumida a través de un ministerio o de un departamento nacional, provincial o regional.

En Australia, los servicios de transporte en las metrópolis son provistos por el gobierno nacional. En Bombay, el estado federado y el gobierno federal juegan un rol principal. La gestión de la ciudad está dividida entre la Corporación Municipal de Gran Distrito de Bombay, el gobierno estatal de Maharashtra y el Gobierno (Federal) Indio. La Junta Ferroviaria de Ferrocarriles Indios (una autoridad nacional) gestiona el transporte ferroviario. El gobierno del estado de Maharashtra está muy implicado en el desarrollo económico, política del suelo, vivienda y vigilancia policial y ha creado empresas públicas sectoriales y autónomas para temas específicos como la vivienda.

Aunque con la gestión de los servicios básicos por parte de los gobiernos nacionales o provinciales se puede conseguir superar algunos retos como las externalidades, surgen

---

[13] OCDE (2006), *op. cit.*

dudas sobre la transparencia, la capacidad de respuesta de esta alternativa, así como su impacto sobre la autonomía de los gobiernos locales. Los residentes y los agentes locales están muy alejados de la entidad encargada de la gestión de sus problemas. Los gobiernos a nivel nacional o provincial tienden a ser menos reactivos y menos responsables ante el pueblo, mientras que el gobierno local está a su lado en el día a día y se enfrenta a los mismos retos que la población.

Cuadro 10. La ciudad de Bamako (Mali)

En esta área urbana, que se extiende más allá del Distrito de Bamako, tres actores nuevos comparten las prerrogativas institucionales de la gestión local. Dos de ellos tienen un mandato electoral de cinco años:

– El Estado se encarga de los intereses nacionales en la capital, interviene sobre la base de un plan financiero y técnico para su visibilidad nacional e internacional, y ejerce una tutela sobre los gobiernos locales.

– El Distrito se encarga de cuestiones de interés regional. Su consejo ha establecido comisiones de trabajo responsables de estudiar los retos de los servicios públicos, aunque estas comisiones no tienen el poder de tomar decisiones. En los puntos de entrada y salida de Bamako se recaudan impuestos de circulación en beneficio exclusivo del Distrito, son impuestos a los grandes vehículos de carga que cruzan los municipios urbanos. Estas disposiciones especiales generan frustraciones entre las comunidades y autoridades locales que no se benefician de ellas.

– Las municipalidades se encargan de los temas locales. Puede ser conveniente para sus consejos transferir al Distrito de Bamako la gestión de temas para los que una intervención regional resultaría más adecuada.

(…)

Las necesidades en Bamako están creciendo. Los bajos ingresos de la mayoría de sus habitantes ante los precios de los servicios, impide que la aglomeración sea capaz de anticipar y planificar la expansión urbana. La capacidad de inversión de los hogares y de las autoridades locales es limitada, en particular en los distritos no planificados y en la periferia urbana.

El marco metropolitano hace posible la acción coordinada entre municipalidades más allá de fronteras administrativas, lo que da lugar a nuevas competencias institucionales. Existen tres problemas estructurales a los que debe responder la gobernanza regional de los servicios básicos:

– El Estado sigue siendo el actor principal en lo que respecta a la toma de decisiones y a la financiación de las grandes infraestructuras y difícilmente ceda el control sobre la propiedad o sobre la concesión de las redes estratégicas.

– Los alcaldes de Distrito y de las seis municipalidades pertenecen a diferentes departamentos administrativos. La ausencia de jerarquía en las responsabilidades deja una zona gris entre la municipalidad y la gobernación en lo que se refiere a gestión del suelo en el Distrito y genera la competencia entre municipalidades.

– El alcalde «central» de Bamako no posee legitimidad electoral, a diferencia de los electos que hacen campaña electoral en sus municipalidades (que sí la tienen). No tiene autoridad sobre los representantes municipales ya que ellos trabajan solamente para su circunscripción.

Fuente: Monique Bertrand, (2012), 4-5 y 8.

Observaciones sobre la gobernanza metropolitana de los servicios básicos

Una estructura metropolitana apropiada para la gestión y suministro de servicios básicos depende de varios factores. Cuando existen diferentes estructuras o mecanismos metropolitanos, en general se caracterizan por intereses o puntos de vista divergentes y, a veces, por conflictos entre miembros. También existe una superposición de funciones, principalmente en lo que se refiere a la planificación urbana, desarrollo económico, transporte y medio ambiente. Este solapamiento debe superarse si se pretende que emerja una identidad metropolitana y se imponga a través de acuerdos mutuos entre los municipios, sus socios y la ciudadanía.

Los gobiernos metropolitanos son a menudo el resultado de procesos jerárquicos iniciados desde arriba; esto afecta a los actores locales que tienen que tratar con una estructura o institución que no han pedido. A pesar de que los actores locales no suelen ser consultados, cuando sí lo son, sus visiones no son respetadas (véase por ejemplo el caso de la unificación «forzada» de Toronto, donde el gobierno provincial adoptó finalmente un esquema contrario al informe *ad hoc* elaborado por expertos, a la voluntad ciudadana y de las municipalidades).

El Estado central juega un papel clave ya que es el único actor institucional que puede dar legitimidad al proceso de construcción metropolitana en curso. El Estado tiende a alentar o imponer su propuesta, cuando no trata de controlar el proceso, como sucedió por ejemplo en Manila con el director de la Autoridad Metropolitana para el Desarrollo designado por el presidente del país, o incluso en Casablanca, con un fuerte control del prefecto, designado por el rey. También puede proponer incentivos para reforzar el proceso, ya sean fiscales (mayor autonomía local y mayor redistribución a través de asignaciones estatales) o ejercer presiones sobre las autoridades locales para que se organicen mejor y controlen el proceso y sus resultados.

Cuadro 11. **Stuttgart (Alemania)**

La Región Metropolitana de Stuttgart tuvo que hacer frente a la resistencia inicial de muchas de las 179 municipalidades que forman la región, contra la decisión del Land (Estado federado) que creo la Región para resolver el debate sobre la equiparación de tarifas para los servicios provistos por la ciudad de Stuttgart y sus municipalidades adyacentes. Como resultado de la crisis de la década de 1990, los actores económicos locales se reunieron bajo la bandera de la Cámara de Comercio e Industria de Stuttgart para articular promover una reforma de la gestión metropolitana que contribuyera al desarrollo económico, llevando el debate al nivel del Land. A pesar del apoyo sin precedentes dentro de la asamblea del Land, tanto de los partidos de derechas como de izquierdas, la Región

de Stuttgart no obtuvo el apoyo de las municipalidades (que debían proporcionar parte del financiamiento junto al aportado por el Land). Tampoco pudo beneficiarse de la autoridad fiscal, lo que le hubiera permitido mayor autonomía y poder de concertación entre los ayuntamientos. Así pues, su competencia principal se limita hoy a la gestión del transporte (cerca del 80% de su presupuesto) sin poder para coordinar los otros servicios.

Por el contrario, hay algunos organismos metropolitanos que no ofrecen servicios a la población de forma directa y se limitan a controlar las estructuras que gestionan estos servicios. Por ejemplo, en Londres, hay tres agencias dedicadas al transporte, vigilancia policial y medio ambiente. Cada una tiene un equipo directivo y está controlada por el organismo del Gran Londres. La Autoridad del Gran Londres no tiene ningún poder fiscal. En Montreal, el gobierno de Quebec controla la Agencia Metropolitana del Transporte (AMT) y financia una gran parte de su presupuesto y actividades. El gobierno fija el presupuesto de la agencia basándose en las recomendaciones del Consejo Metropolitano. La agencia administra su presupuesto y ofrece sus servicios.

Si bien se puede considerar que ha habido un avance en términos de descentralización hacia las metrópolis a nivel global, los ingresos a nivel municipal están lejos de corresponder a los gastos necesarios para satisfacer las necesidades de acceso y calidad de los servicios básicos, o a los retos de desarrollo planificado en una economía globalizada.

Las metrópolis no solamente dependen de transferencias intergubernamentales, sus propias fuentes de ingresos son a menudo inadecuadas o están mal adaptadas a los requisitos de planificación, gestión y suministro de servicios. La mayor parte del tiempo estos ingresos están formados por recursos procedentes de la recaudación de impuestos sobre el suelo y sobre los bienes inmuebles y por la recuperación del pago de los usuarios por servicios. Rara vez tienen acceso a fuentes de recursos más importantes como los impuestos sobre la renta, los impuestos sobre las ventas o sobre la gasolina. En muchos países además, como lo han puesto de manifiesto los capítulos regionales, las transferencias no son fiables. En las áreas metropolitanas de los países con ingresos bajos y medios, es difícil recaudar los impuestos sobre el suelo y sobre las propiedades inmobiliarias y una gran parte de las ciudades carecen de la capacidad y/o libertad de endeudarse. Esto se debe a que, o bien no pueden ofrecer las garantías necesarias, o bien su capacidad de gestión es insuficiente, además de estar limitadas por un gobierno central a su vez endeudado en la mayoría de los casos.

Sin embargo, las áreas metropolitanas disponen de oportunidades de inversión que normalmente son mucho mejores y más fiables que las que tienen otras áreas urbanas. Pero su reducida capacidad de autofinanciación y su limitado margen de maniobra les lleva a menudo a recurrir al sector privado para la gestión de parte o de la totalidad de sus servicios básicos.

Cuadro 12. **Londres (Reino Unido)**

Londres puede ser visto como de una ciudad emblemática, ejemplo de la «financiarización» de la economía a través de la City. Pero la Autoridad del Gran Londres tiene muy poca autonomía fiscal. El núcleo de sus competencias son el transporte y la policía,

el desarrollo económico y la planificación y coordinación de emergencias y bomberos. Sus ingresos proceden principalmente de ayudas del gobierno central, seguido de cargos a los servicios e impuestos sobre la propiedad. Las municipalidades (*boroughs*) que forman el Área del Gran Londres están en la misma situación de dependencia respecto al gobierno central.

A pesar de que parece que la gobernanza metropolitana impacta en la producción, gestión y suministro de los servicios, no disponemos de las herramientas necesarias para definir una o varias fórmulas que sean transferibles de un territorio a otro. La estructuración eficiente de la región metropolitana es en esencia una tarea local. No hace falta decir que el gobierno y la gobernanza institucional de las metrópolis impactan, ante todo, en la prestación de servicios básicos. En la siguiente sección se exploran los efectos de las diversas modalidades de gobierno y de gobernanza sobre el suministro de los servicios básicos, los modelos de partenariado y de financiamiento. También se abordarán los desafíos que las autoridades locales afrontan a la hora de definir el futuro de los servicios en condiciones más resilientes que se adapten mejor a las realidades territoriales diferenciadas.

II. EL SUMINISTRO DE SERVICIOS BÁSICOS: CAMBIOS CUESTIONABLES EN CURSO – EL EJEMPLO DEL CONTINENTE AFRICANO

Durante los últimos quince años, los trabajos de los investigadores han sacado a la luz un buen número de preguntas en torno a los cambios relativos a los modelos de suministro de servicios básicos y su «universalidad». En esta sección se presentan y sintetiza el trabajo de Sylvy Jaglin, del laboratorio LATTS de la Universidad de Paris-Este de particular interés para la reflexión sobre las metrópolis[14].

Balance de la historia reciente

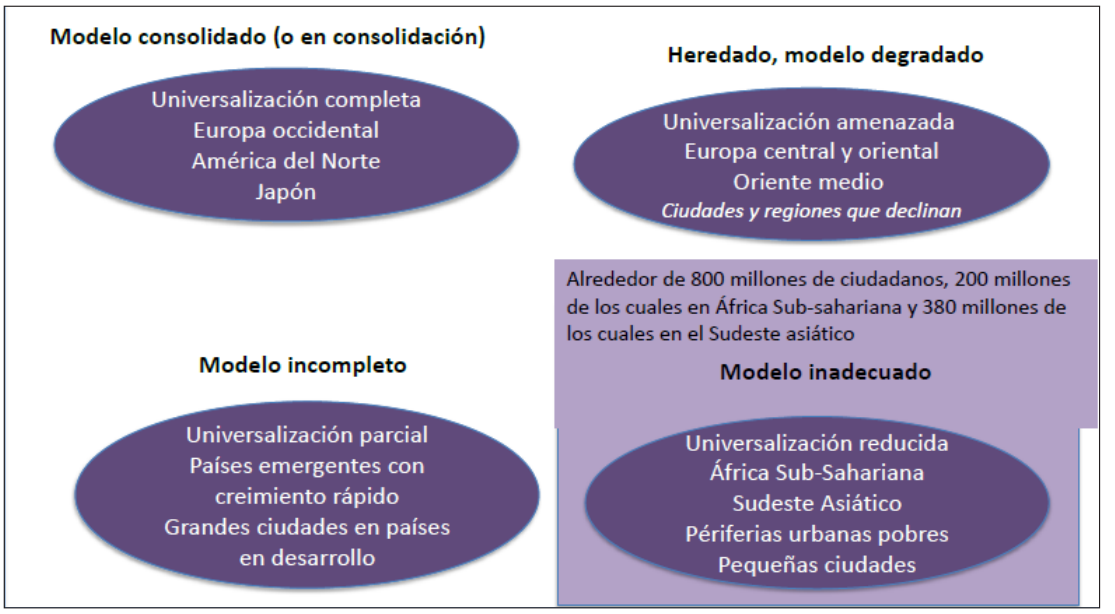
El modelo industrial y centralizado de redes se apoya en la interconexión entre la infraestructura, la planificación y la gestión centralizada en manos de un único operador monopolista quién proporciona un servicio homogéneo en una área y contribuye a la solidaridad (costos, territorio, acceso). Sin embargo, este modelo resulta obsoleto ahí donde el suministro universal es imposible –especialmente en países de bajos ingresos y en muchos países de ingresos medios. La tendencia hacia el desarrollo empresas públicas autónomas, hacia la privatización de la gestión de redes, las nuevas legislaciones y la aplicación de los principios de marketing a los servicios no ha mejorado el acceso, ni resuelto la exclusión de poblaciones y territorios. Sin embargo, ha facilitado el reconocimiento de la diversidad de sistemas socio-técnicos de acceso, de los actores involucrados, de las estructuras institucionales existentes y de una diferenciación en la oferta de servicios, muchas de las cuales son informales.

La emergencia de sistemas alternativos de suministro han provocado la aparición de «configuraciones de prestaciones múltiples»[15], que son combinaciones de actores, ins-

[14] Ver Jaglin (2012), pp. 51-67.
[15] Sardan *et al.* (2010).

tituciones y recursos que permiten que un bien sea provisto […] sin importar la forma de co-producción: colaboración (directa o indirecta, puntual o permanente), sustitución, competencia, complementariedad, etc.» (ver figura 1).

Gráfico 1. **Trayectorias diferenciadas de modelos de red de servicios urbanos**



Fuente: Scherrer, 2006. © L'espace géographique, 2011 (AWLB).

El caso de estudio de Casablanca es un ejemplo ilustrativo de la integración de la informalidad a través de un actor privado

Cuadro 13. **Casablanca (Marruecos): la electrificación de los barrios pobres**

LYDEC ha sido la empresa privada encargada de los servicios de agua, saneamiento y electricidad en la Gran Casablanca desde 1997. De unos 4,5 millones de habitantes, alrededor de 400.000 viven en cerca de 400 barrios marginales. Para llevar la electricidad a estos barrios (donde las conexiones ilegales son comunes), LYDEC tuvo que innovar. El principio adoptado fue el de la oferta colectiva por grupos, administrada por un representante responsable de una «red secundaria» conocido como «jefe de la calle» que abastece a una veintena de casas con un contador de electricidad. El «jefe de calle» coordina la ejecución de las obras y el mantenimiento y gestiona la facturación para el consumo total del grupo, sub-facturando en función de los contadores individuales. La elección de los líderes de las calles se dejó a la población y a los municipios. En realidad, muchos de estos representantes habían adquirido experiencia anteriormente gestionando las conexiones ilegales. Ellos se beneficiaron de la formación y su salario se fijó en acuerdo con los habitantes y en función de la cantidad de trabajo, pero limitados al 20% de la factura pagada a LYDEC.

Fuente: Extracto del artículo de Sylvy Jaglin en Espace géographique (2012).

Cuando se observa el gran número de personas que carecen de acceso o con un acceso irregular en las metrópolis, especialmente en el hemisferio sur, se puede constatar el desencanto en torno a las redes de servicios urbanos proporcionados ya sea por el sector público o por el privado. Una evaluación de 65 contratos de partenariado público-privados (PPPs) concluyó que existen problemas en la gobernanza y en la regulación del suministro de servicios básicos[16]. En relación a las redes convencionales, existe una tensión entre:

- El rol esencial de apoyo al desarrollo mediante el efecto de *clubs*[17] y economías de escala en fases de expansión.
- El rol esencial del efecto de resistencia (limitaciones de ingresos, conexiones caras y técnicamente difíciles) en fases de crecimiento moderado de la red.

Existen oportunidades para un ciclo virtuoso –por ejemplo apoyado por la reducción del coste de la tecnología, una mayor difusión de la tecnología y la democratización de la innovación. Estas oportunidades pueden apoyar el desarrollo de la red mediante el incremento de los ingresos vinculado al mejoramiento de la productividad (efecto club, economías de escala), aumentos en el consumo (a través de expansión espacial, servicios industriales y universalización) y una creencia colectiva en el cambio mediante la tecnología. Sin embargo, la situación es diferente en el contexto africano donde predominan fuertes diferencias sociales, debido a los muy bajos ingresos de la mayoría de la población trabajadora y a la desconexión entre los retos urbanos y la industrialización.

Las razones que explican los fallos en el suministro universal de servicios en la mayor parte de África están vinculadas a la pobreza, a la informalidad, al gran número de pequeños consumidores con bajos ingresos, a la ausencia de demanda de empresas comerciales e industriales y al desarrollo del espacio urbano fuera del marco y de los estándares de la administración urbana. Las condiciones para el despliegue universal de la red fracasan; **la informalidad lleva a las siguientes propuestas**:

- La adaptación de la infraestructura o de las tuberías donde finaliza de la red y su gestión para democratizar la oferta, haciéndola más accesible.
- La creación de organizaciones que puedan difundir los servicios más allá del perímetro de la infraestructura en red.

Esta realidad a la vez alternativa y complementaria conduce a una lógica de segmentación del mercado y de la clientela que responde de manera frontal a la idea de universalización del sistema convencional. La solución basada en la demanda ofrece servicios a las poblaciones de bajos ingresos y a los hogares «con poco poder adquisitivo» a través de medios informales, mientras que las poblaciones ricas son abastecidas por la industria convencional. La tabla 1 presenta las características de los dos sistemas «paralelos» y complementarios[18]:

---

[16] Marín (2009).

[17] Mecanismo de externalidad económica positiva que establece que la utilidad de un bien depende del número de usuarios.

[18] Fuente: Jaglin (2012) p. 62-63.

Tabla 1. **Modelo Fordista de la red de servicios urbanos (i.e red convencional) y patrones del suministro del servicio en las ciudades africanas**

	Modelo Fordista de red de servicios urbanos	*Patrones del suministro del servicio en la mayoría de ciudades africanas*
Medio ambiente urbano	– Planificado y controlado. – Infraestructura > Población.	– Incontrolado e informal. – Población > infraestructura?
Situación económica de los hogares	– Niveles altos de empleo, predominio de los asalariados. – Poder de adquisición estable.	– Autoempleo dominante en las actividades informales. – Gran vulnerabilidad. – Pobreza masiva (ej.: del 60 al 80% en las ciudades del África Sub-sahariana).
Modelo de suministro	– Un proveedor (público o privado) en un monopolio regulado.	– Monopolio público no universal y proveedores del mercado en competencia, mal o no interconectados.
Suministro	– Seguro y continuo. – Exclusivo, uniforme y normalizado (economías de escala, estandarización, efecto club). – Tarifas fijas (subvenciones cruzadas, compensación). – Una conexión, una suscripción, una factura regular (mensual, bimensual).	– Inseguro e interrumpido. – Competitivo, heterogéneo (diferentes servicios en oferta). – Precio según coste. – Pagos a la unidad, crédito, abonos según demanda etc.
Demanda	– Convergente.	– Sistemáticamente heterogénea.
Capacidad de pago	– Estable, incluso creciente en el largo plazo. – Regular en el corto plazo (predominio de los asalariados).	– Variable y reversible en todo momento (pobreza, precocidad, vulnerabilidad).
Consumo doméstico	– Constante y predecible (conforme a patrón familiar y residencial «estandarizados»). – Un único proveedor. – Pérdidas comerciales controladas.	– Variable (basado en los ingresos, familias y patrones residenciales inestables). – Combinación de múltiples proveedores diferenciados a partir de criterios de uso, del precio, uso y accesibilidad. – Pérdidas comerciales importantes (conexiones ilegales).
Consumo industrial	– Masivo y creciente.	– Muy desigual, incluso inexistente (peso significativo de pequeñas y medianas empresas y microempresas, conexiones ilegales).

Naturaleza y cualidades de los sistemas alternativos

Las alternativas a las redes convencionales a menudo no aparecen en los registros ni pagan impuestos. Generan beneficios limitados y pueden ser legalmente vulnerables, pero son más flexibles y reactivas. Disponen de una fuerte capacidad de adaptación a la pobreza, al crecimiento urbano, al nomadismo de las actividades económicas y a los cambios en el uso del suelo, si se los compara con los lentos procesos de planificación rígida y de implementación a largo plazo de las trayectorias tecnológicas. Se caracterizan por la debilidad pero al mismo tiempo por la flexibilidad de la remuneración.

Están basados en el fortalecimiento de las relaciones personales y sociales, se adaptan por sí mismos a las fluctuaciones macro-económicas, a las fluctuaciones del mercado urbano y a la vulnerabilidad de los hogares. Además, estas iniciativas ponen en práctica una variedad de cualidades de servicio adaptadas a la situación de los usuarios: a domicilio/venta ambulante, espacios públicos/privados, regulares/irregulares, con suscripción o no (véase tabla 2)[19].

Tabla 2. **Tipología simplificada de suministro no convencional**

	Ciudadanos pobres, Distritos Informales	*Clase media y empresas, planificación de los espacios urbanizados*
Formas económicas	– Artesanal, servicio informal. – Unidades de producción informal poco capitalísticas. – Oferta calibrada (en cantidad y calidad) que da respuesta a la demanda, con un alto grado de reacción a los cambios de la demanda y a las condiciones económicas (rotación rápida). – Regulada por la competencia y por formas mafiosas de control.	– Servicios de compañías, reguladas por la competencia y los contratos. – Pequeñas y medianas empresas locales o consorcios con filiales extranjeras. – Formas de producción «modernas» (habilidades, infraestructura, gestión). – Capacidad de inversión, contratos de empleo «legales».
Relación con los clientes	– Transacciones del mercado encuadradas por las normas sociales dominantes. – Servicios poco estandarizados, minoristas y una gama de opciones, adaptados o micro pagos. – Precio = coste.	– Transacciones del mercado. – Servicios estandarizados proporcionados de acuerdo con estándares y especificaciones conocidas de antemano y a menudo definidas mediante un contrato comercial. – Precio = coste.
Técnicas de producción	– Artesanal, recuperación/uso local o importación de las técnicas existentes. – Poca o nula innovación técnica.	– Técnicas industriales, capacidad de innovación.
Misión y principios del servicio público	– Ninguno.	– Ninguno.
	– Altos costes de producción (no se dan economías de escala) sin subsidios ni redistribución (no hay equidad social). – Variedad geográfica orientada por la demanda (no igualdad espacial). – Relaciones predatorias con el medio ambiente (contaminación, extracción libre de recursos). – Sin continuidad garantizada.	– Precios del mercado sin subsidios ni redistribución (no hay equidad social). – Variedad geográfica orientada por el mercado (no igualdad espacial). – Relaciones con el medio ambiente variables (mercado de la modernización ecológica). – Continuidad asegurada hasta cierto punto.

Las formas alternativas de suministro están estrechamente relacionadas con la existencia de mano de obra barata. Hacen la ciudad más «habitable» mediante la redistribución de ingresos (aunque sea pequeña) y mediante el suministro de servicios accesibles. No obstante, de este modo, contribuyen a avivar los mecanismos que reproducen la pobreza

[19] Fuente: Jaglin (2012), pp. 62-63.

urbana a través de los costes de las fórmulas propuestas, los problemas de estándares y calidad y la resistencia a las reformas. La gran variedad de fórmulas que adoptan, y por tanto, el amplio abanico de temas que plantean (y las cuestiones que ignoran, como la garantía de calidad) aseguran una integración económica resiliente. No es posible imaginar este funcionamiento en la fluida y productiva fábrica urbana de una metrópolis integrada.

Para concluir, los dos sistemas sacan partido de los nichos (por arriba y abajo del mercado), compiten y aprovechan la diversidad de demandas y las capacidades de pago, así como otros aspectos, en sociedades urbanas altamente desiguales.

La formulación de políticas públicas de acceso es parte de la construcción social de los servicios y de su apropiación colectiva. La coexistencia de estos mecanismos debería por lo tanto ser pensada en el marco de una reforma que plantee las verdaderas razones de la ineficacia de estos mecanismos tomados por separado. También debería identificar las condiciones de su redefinición para optimizar los servicios para los habitantes de las áreas metropolitanas.

III. COLABORACIONES RENOVADAS: ¿CONDICIONES DE ACCESO PARA TODOS?

Como centros de innovación técnica y tecnológica que se benefician de una alta e inmediata visibilidad, las metrópolis son el lugar ideal para federar actores y financiación y, por consiguiente, para hibridar los recursos de las municipalidades más consolidadas con el fin de invertir capacidad de gestión y en servicios. Las colaboraciones multi-actor son el primer recurso a considerar a la hora de renovar las concepciones de la prestación de servicios.

a) La Cooperación Ciudad-Ciudad: colaboración sostenible entre pares

En el marco de la descentralización, la difusión de la cooperación descentralizada entre municipalidades fomenta la emergencia de interacciones significativas y productivas que permiten superar la competición entre territorios y metrópolis. Los intercambios se centran en la solidaridad, la cooperación económica y la transferencia de conocimiento (técnico, político e institucional). Las autoridades electas que se enfrentan a problemas similares, tienden a escuchar con más atención las experiencias de sus pares.

Antananarivo y la Región Ile-de-France proporcionan un ejemplo que tuvo un fuerte impacto sobre la gestión urbana de los servicios básicos en la capital de Madagascar. Ilustra el impacto de la cooperación ciudad-ciudad en entornos en los que las autoridades locales están aisladas y abandonadas por parte del gobierno central y los socios internacionales.

Cuadro 14. Cooperación con la Comunidad Urbana de Antananarivo (Madagascar)

Con una población de casi dos millones de habitantes, la mayoría de los cuales vive bajo el umbral de la pobreza, Antananarivo debe gestionar sus servicios básicos con un presupuesto inferior a 10 dólares americanos por persona por año y encargarse de una población en gran medida excluida del sistema formal.

La debilidad de la recaudación de tasas a nivel local (con menos del 15% de recuperación de la base impositiva local), junto con la fragilidad del presupuesto central y la condicionalidad de las subvenciones del Estado a la Comunidad Urbana de Antananarivo (CUA), coloca a la CUA en una posición extremadamente difícil a la hora de financiar y gestionar los servicios básicos en todo su territorio. Además, el presupuesto estatal se compone en un 70% de ayuda extranjera que está casi congelada en períodos de crisis política.

Ante estas dificultades para financiar el funcionamiento de los servicios para los ciudadanos, la CUA históricamente se ha beneficiado de diferentes socios externos como: la cooperación bilateral de Francia, Alemania, Estados Unidos de América y Japón; las colaboraciones de cooperación descentralizada como la de la Región Ile-de-France durante 25 años; y de otras asociaciones internacionales.

Estos apoyos fueron consistieron en asistencia técnica, desarrollo de capacidades para la municipalidad y apoyo financiero a inversiones prioritarias. Aunque de carácter irregular y a menudo basados en «oportunidades de financiación», los apoyos presentaron a veces dificultades. La CUA se enfrentó a situaciones en las que las organizaciones no gubernamentales que recibían financiación extranjera para apoyar la gestión de la recogida inicial de los residuos del hogar estaban trabajando en la misma área con dos enfoques diferentes y sin diálogo, mientras que otras apoyaban el saneamiento de aguas residuales con tecnologías mal adaptadas, con donantes que financiaban los camiones de recogida de residuos, que pronto resultaban inutilizables debido a la falta de fondos para reemplazar piezas faltantes. Dadas estas dificultades que debía afrontar la CUA en coordinación y gestión de proyectos, la cooperación descentralizada aportó enfoques complementarios y un apoyo a medida para responder a la doble necesidad de organizar y gestionar los servicios básicos. La cooperación sostenida durante un largo período de tiempo permite una buena comprensión de las necesidades locales y de la organización pública, adaptar el desarrollo de capacidades apoyándose en el intercambio de experiencias entre dos ciudades, una capacidad de concertación y animación de los actores locales y un acompañamiento para la financiación de proyectos piloto que a veces han tenido un papel multiplicador.

El ejemplo de cooperación descentralizada con la Región Ile-de-France sobre acceso y gestión de servicios básicos

En 2002, con el telón de fondo de una epidemia de cólera que azotaba a los barrios pobres de Antananarivo, los dos socios decidieron orientar su cooperación hacia la gestión de servicios. El primer foco importante de trabajo fue la rehabilitación de las fuentes de agua pública de la ciudad, proporcionando agua potable a todas aquellas personas que no tenían acceso en sus hogares (en aquel momento, el 70% de los habitantes de la población).

La Región Ile-de-France financió la construcción y/o rehabilitación de unas 90 fuentes de agua (un 10% del total) mientras daba apoyo, con la ayuda de la Agencia Francesa para el Desarrollo y la Oficina de Desarrollo de Antananarivo, a los servicios técnicos para la planificación, organización y adaptación de infraestructuras que permitieran a la CUA rehabilitar la mayoría de sus fuentes. En paralelo, los esfuerzos de cooperación se destinaron a reorganizar la estructura de la CUA y a crear un departamento jurídico para gestionar los conflictos de la municipalidad, particularmente aquellos relativos a

infraestructuras de servicios públicos (cuestiones relativas al suelo para la instalación de fuentes de agua).

Estas actividades fueron ampliadas para incluir la gestión de servicios de saneamiento de aguas residuales mediante el fortalecimiento y la formación de los departamentos municipales y apoyando el desarrollo de proyectos en los distritos más insalubres. Estas acciones permitieron que el proyecto se beneficiase de financiación de la UE para extenderlas a otras áreas de la ciudad.

Considerando el carácter transversal de estas intervenciones– (planificación urbana, apoyo institucional y desarrollo económico local), y la decisión de la CUA de lanzar un programa para mejorar la movilidad urbana (PAMU), la CUA y la Región Ile-de-France crearon conjuntamente un instituto de cooperación –el Instituto de las Profesiones Urbanas (IMV, *Institut des métiers de la Ville* en francés). Su misión es apoyar a la CUA en la gestión de sus operaciones en curso y el desarrollo de sus proyectos urbanos mediante la formación de los representantes municipales y sus socios, así como el apoyo a los proyectos de funcionamiento de un equipo de expertos franceses y malgaches asociado a los departamentos de la ciudad.

A través del IMV, Ile-de-France respaldó el PAMU en el desarrollo de capacidades en los departamentos responsables del transporte y la planificación urbana, gracias a la reorganización de los servicios dentro de la ciudad, la planificación de nuevas modalidades de transporte y el intercambio de experiencias entre ciudades, en particular con Hanói y Dakar. Entre tanto, la UE contribuyó con 2 millones de euros para financiar inversión en infraestructura de carreteras que permitiese el correcto desarrollo del proyecto.

La cooperación descentralizada ha sido capaz de adaptarse a los cambios en la CUA, su territorio y sus especificidades para responder a algunas de sus necesidades. El apoyo financiero ha permitido el desarrollo de proyectos piloto de creación de capacidades mediante la formación y ha tenido un efecto multiplicador, generando recursos a lo largo del tiempo. Para financiar determinadas infraestructuras urbanas, el IMV ha creado un fondo rotatorio que aporta parte de la inversión y facilita la integración de los actores económicos locales responsables de la gestión y mantenimiento de las infraestructuras (incluyendo aseos públicos, paradas de autobuses y restaurantes de carretera).

Hay otros tipos de cooperación que también se concentran sobre el suministro de servicios básicos. La revisión entre homólogos (*peer-to-peer review*) es también una modalidad importante de colaboración que involucra a las metrópolis con el fin de fortalecer las capacidades a nivel técnico e institucional. La adopción del modelo de autobuses de transporte rápido, desarrollado en Curitiba y en otras ciudades (Bogotá, Lagos, Johannesburgo y Yakarta por ejemplo) constituye un ejemplo de cooperación que se practica con regularidad entre las metrópolis.

Estas «acciones internacionales de ciudades» actúan como palanca, con un alto potencial para servir de garantía o aportar una financiación adicional, así como para promover la adhesión a los proyectos de las principales partes interesadas.

Cuadro 15. **Cooperación entre iguales, colaboraciones equitativas y de bajo coste**

Sobre la base de vínculos comerciales antiguos, varias instituciones de la ciudad de Hamburgo han establecido actividades de cooperación con sus homólogas en Dar-es-Salaam, Tanzania. Desde 2004, la Compañía de Gestión de Residuos de la ciudad de Hamburgo ha mantenido una colaboración con el Departamento de Gestión de Residuos de la municipalidad de Dar-es-Salaam. Esta colaboración ha incluido un intercambio de expertos en gestión de residuos sólidos, apoyo técnico y organizativo para la optimización de la recolección y eliminación de residuos así como el establecimiento de un sistema de tasas. En 2009, la cooperación se amplió y se firmó un acuerdo para la construcción de una fábrica piloto para el compostaje de residuos orgánicos. La idea fue desarrollada para ser implementada con asistencia técnica y con las mínimas inversiones necesarias. La fábrica se inauguró en 2010.

El compostaje es uno de los elementos que pueden contribuir a crear mayor seguridad alimentaria sostenible para la ciudad de Dar-es-Salaam ya que reduce el grado de contaminación de las aguas subterráneas alrededor de vertederos y, de forma simultánea, permite la producción de compostaje rico en nutrientes para la agricultura. También es posible obtener beneficios económicos de la venta de compostaje como fertilizante. La Compañía de Gestión de Residuos de la ciudad de Hamburgo no solamente ha proporcionado material de apoyo sino que también ha transferido conocimiento para garantizar la continuidad del proyecto en el tiempo. La financiación procedía inicialmente de la ciudad de Hamburgo pero ha evolucionado hacia un modelo de co-financiación, aumentando de este modo la apropiación del proyecto por parte de la municipalidad de Dar-es-Salaam.

Fuente: Asociación Alemana de Municipalidades y la ciudad de Hamburgo. Citado por Platforma.

b) Los Partenariados Público-Privados

Las metrópolis se enfrentan a problemas comunes:

- Los efectos combinados del neoliberalismo y de los ajustes estructurales en la organización de servicios públicos, particularmente en el hemisferio Sur, y el debilitamiento de las estructuras locales (especialmente en las ciudades emergentes con altos índices de crecimiento).
- Los niveles a considerar en términos de inversiones a realizar y de demandas a gestionar.
- Los imperativos de equilibrio presupuestario (nivel de endeudamiento, o cuando los ingresos y la diversificación de estrategias no corresponden al gasto necesario y son limitados).
- La creciente complejidad de la producción, gestión y suministro de servicios y la necesidad de asesores jurídicos, financieros, técnicos y ambientales en el marco de la planificación a largo plazo que integra incertidumbres y riesgos (usos, eficiencia del trabajo, riesgos naturales y cambio climático, estabilidad de los mercados bancarios y financieros, cambios en los estándares, riesgos legales, políticos y comerciales –construcción y mercado, disponibilidad y demanda).

Por tanto, las metrópolis pueden estar obligadas a renovar sus enfoques sobre los servicios básicos, especialmente mediante el desarrollo de nuevas formas de colaboración y formatos de suministro.

Organización y funcionamiento de administraciones rediseñadas y flexibles

Para cumplir con sus responsabilidades, mantener su atracción sobre las inversiones y abordar las brechas entre necesidades identificadas, fondos disponibles y su margen de maniobra institucional, algunas metrópolis iniciaron procesos de reorganización para reforzar su rol como autoridades organizadoras de los servicios básicos: reformas de sus procedimientos contables e informáticos, redefinir las normas de servicio a los usuarios y de relaciones con la clientela, fortalecimiento de las capacidades internas, de la gestión de los recursos humanos y de las capacidades de los gobiernos y de los electos. Los ejemplos más llamativos proceden de ciudades chinas – véase el cuadro 16.

Cuadro 16. **La ciudad de Shanghái (China)**

En tan sólo 15 años, la ciudad de Shanghái ha renovado completamente sus instituciones transformando las entidades administrativas en empresas públicas (separando las funciones de autoridad organizadora y de operador), abriéndose a los mercados y a socios internacionales (especialmente mediante el establecimiento de sociedades de inversión cotizadas en Bolsa), adoptando nuevas herramientas y reglas contables que autorizan una mayor autonomía para conducir actividades de desarrollo e inversión, así como reformas de las tarifas. Esta transición en la gestión de los servicios básicos ha conducido a la creación de «coaliciones de crecimiento», alineando actores políticos y económicos, dentro del contexto intervencionista del Estado y de las élites políticas del Partido Comunista. La apertura a la colaboración con el sector privado para el funcionamiento de determinados servicios puso de manifiesto la capacidad de adaptación del pragmatismo chino. Si, a modo ilustrativo, entre el año 2000 y 2007 el de la inversión en activos fijos fue de 270 billones de euros, cerca de la mitad de estos recursos se obtuvieron gracias a la captura de la plusvalía del suelo. Esta fórmula «mágica» de financiamiento del desarrollo sobre el valor el suelo, hipoteca sin embargo el futuro de la metrópolis. El rendimiento del mecanismo no se puede mantener en el tiempo y ha generado una burbuja inmobiliaria que, debido al incremento significativo del valor de las propiedades, ha agravado la segregación socio-espacial. Las tarifas, por su parte, no permiten mantener este proceso de inversión, debido a las desigualdades en los ingresos de los hogares que se han profundizado en paralelo al crecimiento incontrolado de la metrópolis. El deterioro del medio ambiente, provocado por los efectos directos de la urbanización del territorio, ya está pesando sobre los costes de las inversiones. Por último, la complejidad institucional, debido a la multiplicación de asociaciones y filiales, supone un nuevo reto para la megalópolis. Este crecimiento descontrolado requiere que la ciudad se reconstruya a si misma constantemente y ha encontrado su límite para expandirse. Aún no se han encontrado las fórmulas que permitan un «aterrizaje suave».

Fuente: Lorrain *et. al.*, 2011.

Partenariados con múltiples facetas

La evolución y la diversidad de las realidades políticas, económicas y culturales crea condiciones para un fortalecimiento institucional favorable a la exploración de nuevas formas de colaboración, ya sean público-privadas, público-públicas, público-pequeños operadores privados, público–comunitarias, o colaboraciones entre organismos públicos y ONGs. Hoy en día, los marcos legales para estas colaboraciones están bien definidos y son promovidos por los gobiernos centrales, que intentan desvincularse transfiriendo medios humanos y financieros que resultan inadecuados para responder a las necesidades identificadas a nivel local.

No hay ninguna prueba de la superioridad de ningún modelo específico para la gestión de servicios básicos, ya sea a nivel global o regional. Sin embargo, las condiciones y las externalidades del entorno directo político-institucional y socio-económico de las metrópolis permiten el desarrollo de criterios para el éxito que necesariamente son complejos. Estos criterios establecen que, para ser eficaz, la metrópolis debe hacer uso del conjunto de sus principales competencias para co-desarrollar, supervisar y realizar un seguimiento de los partenariados a largo plazo.

Dada la complejidad extrema de los procedimientos y la variedad de modelos de gestión compartidos (esenciales para los PPP), las asimetrías en cuanto a información y habilidades entre la autoridad que delega y el que recibe la delegación, pueden generar numerosas brechas y desequilibrio en los roles y responsabilidades. El resultado puede ser un deslizamiento del gobierno y de las responsabilidades, desde el sector público al sector privado, impactando sobre el rendimiento de los servicios y la sostenibilidad del modelo de gestión, dando lugar a tensiones sociales y a posibles contenciosos perjudiciales y que consumen tiempo (véase por ejemplo el caso de Casablanca[20]). Solo las grandes ciudades tienen poderes reales de negociación, planificación y organización interna y son capaces de crear, junto al sector privado, las condiciones de implementación respetuosas del marco contractual acordado inicialmente.

Es evidente que en una economía financiarizada, la lógica del mercado del sector privado introducida a través del contrato, interpelan los principios de interés público de la autoridad delegante. Estas lógicas inducen la implementación de mecanismos y, sobre todo, de prácticas, de diálogo y de cláusulas de protección que requieren de la convergencia de los intereses de todos los actores. En la experiencia metropolitana, estos mecanismos de gobernanza y transparencia son aprehendidos y aplicados de forma desigual y exigen la invención de enfoques más adaptados que aún deben ser inventados.

Hay varios ejemplos de metrópolis que crean empresas públicas autónomas, gobernadas por leyes privadas y funcionando como agencias satélites de la municipalidad para el suministro de servicios básicos. Medellín, con sus Empresas Públicas de Medellín (EPM) es uno de los ejemplos más eminentes y simbólicos de los últimos años. Ha adquirido relevancia nacional y también internacional a través del establecimiento de acuerdos de cooperación. La calidad y rigor de la transparencia y la rendición de cuentas de la EPM en los servicios suministrados la han convertido en una de las empresas mejor posicionadas, lo que a su vez ha contribuido en gran medida a fomentar que los ciudadanos

[20] Miras (2012). Ver *www.uclggold.org*.

paguen sus impuestos y cargos por servicios. Estas autoridades de gestión y regulación implican varios niveles de gobierno y federan energías a nivel territorial para dar respuesta a la demanda de servicios básicos en una escala demasiado grande para el presupuesto de una sola metrópolis o de sus ciudades asociadas. Las capacidades de acción y de endeudamiento de la autoridad pública no se ven, por lo tanto, afectadas y las innovaciones financieras, técnicas y tecnológicas son más asequibles. Además, en el caso de la EPM, la empresa aporta cerca del 30% del presupuesto de la ciudad y, de ese modo, es capaz de establecer las políticas de subsidios sin cargo para los primeros 25 litros de agua consumidos por las poblaciones más vulnerables de la zona.

Algunas áreas metropolitanas, después de conceder la gestión de servicios, deciden volver a la operación directa, porque se considera más económica (operación, monitoreo y costes de capital, entre otros), o para volver a disponer de una fuente de ingresos (por ejemplo, en París esto ha generado un ahorro de 35 millones de euros, dando lugar a una disminución del 8% en el precio del agua). También remunicipalizan por razones de eficiencia del servicio, sobre todo en lo que respecta a objetivos de suministro para los más pobres. Otras grandes metrópolis nunca han dejado de prestar servicios de forma directa. Tokio, por ejemplo, gestiona una red de abastecimiento de agua potable (26.000 km de tuberías, 3,6% de fuga) para 13 millones de suscriptores recuperando el 99,9% de las facturas. En este caso, la transferencia de la gestión de servicios al sector privado no se contempla, mientras la planificación presupuestaria y de inversión proporcione indicadores que demuestren que se mantiene un control sobre la eficiencia de las operaciones.

Los instrumentos de alianza con pequeños operadores privados, con organizaciones de base comunitaria y organizaciones no gubernamentales constituyen, si no una innovación, como m**ínimo un modelo a observar, ya que pueden ser una valiosa fuente de innovación metodológica, técnica y de costes. La mayoría operan en los países del sur y en el este de Asia, aunque no de forma exclusiva. Más cercanos** a las necesidades insatisfechas de la población, estas formas de producción, distribución y mantenimiento de los servicios alternativos y complementarios son caminos hacia la invención de nuevos modelos junto a las redes convencionales de servicios. Alcanzan los asentamientos informales costes sustancialmente menores que los requeridos por las redes tradicionales de infraestructura. Sin embargo, la mayoría de ellos ofrecen paquetes relativamente costosos para los usuarios ya que contribuyen a reproducir los fundamentos de la pobreza urbana, la vulnerabilidad y la exclusión. Complicadas de integrar en un sistema de gestión compartida, plantean cuestiones de eficiencia y planificación a largo plazo, de sostenibilidad de los servicios que ofrecen. En este sentido, requieren refuerzos en su planificación, gestión y capacidad de inversión (capital humano y material) que son indispensables para su sostenibilidad o transformación (véase las evaluaciones positivas de Maputo o Casablanca, Dhaka, Ciudad del Cabo, y Río de Janeiro, o los casos más problemáticos de Bamako y de Ho Chi Minh).

Cuadro 17. El rol de las coaliciones internacionales en el desarrollo de los servicios públicos básicos

Las coaliciones regionales y globales se han creado para sistematizar enfoques, metodologías y trabajo en red, impulsar técnicas mediante fondos de ahorro e inversiones conjuntas o impulsar la financiación mediante donantes internacionales, nacionales o lo-

cales, como fue el caso de la ciudad de Harare, de la ONG local *Dialogue on Shelter* y de la *Homeless People's Federation* de Zimbabue. La red global *Slum Dwellers International* es la más conocida de estas redes y su objetivo es servir de red paraguas para representar a las federaciones locales o nacionales de habitantes de barrios marginales.

A través del mapeo, registro y domiciliación de asentamientos informales dirigidos por las comunidades, planifican las actividades y desarrollan negociaciones con las autoridades a todos los niveles; también se encargan de las colaboraciones para la mejora de los barrios pobres, que benefician tanto a la comunidad como a la municipalidad. Se han firmado acuerdos en muchas ciudades, como Karachi, donde las organizaciones comunitarias son responsables de mapear el área en la periferia de la metrópolis para asegurar las propiedades ante desalojos. En febrero de 2012, la provincia aprobó títulos de propiedad para 977 emplazamientos y asignó 1,5 millones de USD para la construcción de desagües y alcantarillas en treinta de ellos.

IV. ¿PRODUCIR, GESTIONAR Y DISTRIBUIR LOS SERVICIOS BÁSICOS DE FORMA DIFERENTE?

Con respecto a la transformación del paradigma «universal» convencional para el suministro de servicios básicos, algunas tendencias sugieren fijar un horizonte de reforma/transición y una transformación de las prácticas. Estas propuestas hacen referencia a fórmulas fuera de la red y post-red, puestas en práctica particularmente en países de altos ingresos que, con el desarrollo de nuevas tecnologías, generan nuevas perspectivas de ahorro y uso del servicio. Estas dos tendencias proporcionan un ejemplo tanto de la transformación de roles (usuario/productor) como de la diversificación de tipos y naturalezas de las intervenciones (y personas que intervienen) en la cadena de producción y entrega de los servicios básicos.

Fórmulas «Fuera de la red» y fórmulas «Post-red»: un nuevo debate post-PPP

Haciéndonos eco de las prácticas informales en el suministro de servicios comentadas más arriba, **existen otros modos de descentralización de la producción de servicios que pueden ser calificados como «fuera de la red» o «post-red», sostenidos por individuos o pequeñas redes sin conexión a la red convencional**[21]. Son posibles gracias a técnicas y costes asequibles (paneles solares, pequeñas turbinas eólicas, pequeñas plantas de tratamiento de aguas residuales, etc.). Esta tendencia convierte la relación usuario/proveedor en una relación usuario/co-productor en la que el usuario es por sí mismo un proveedor potencial y altera el modelo económico de infraestructura de red universal. **Este cambio en la situación del usuario desafía los modelos de gestión y de producción así como los fundamentos económicos, financieros, técnicos e institucionales de los servicios básicos**. De la misma manera que en el caso de las alianzas con pequeños operadores privados, las organizaciones comunitarias y las ONG, esta tendencia cuestiona el modelo de gobernabilidad local del acceso a los servicios, multiplicando el número de socios y desdibujando los límites entre sus estatutos y roles.

[21] Coutard y Rutherford (2013).

Se pueden encontrar casos ilustrativos de este modelo particularmente en Europa (Alemania, Reino Unido y Francia), donde hay cooperativas de producción de energía que representan hasta el 50% de la producción de energía local o a nivel de las viviendas que pueden llegar a ser autosuficientes mediante el apoyo de fondos rotativos. A pesar de que únicamente existen aún pocos casos en áreas metropolitanas, las experiencias positivas emergerán y se extenderán en los próximos años promoviendo ahorros en términos de costes energéticos y de emisiones de carbono.

Por lo tanto, es necesaria la aparición de nuevos enfoques. El modelo industrial de los servicios urbanos se enfrenta a una nueva era, a nuevos retos y límites. También a nuevas racionalidades que ofrecen nuevas oportunidades de diseño para una combinación articulada entre la red convencional y los recursos de urbanismo «post-red», pero sin exclusividad.

a) Urbanismo y ciudades «post-red» –explorando nuevas formas de pensar e integrar las redes–

Hasta la fecha, se puede afirmar en relación al pensamiento urbano que:

- El modelo ideal universal no se ha alcanzado en el hemisferio sur, salvo excepciones.
- Hay una gran variedad de situaciones en las ciudades de los diferentes continentes del hemisferio sur pero también dentro de un mismo continente e incluso dentro de un mismo país: se puede hablar de una «diferenciación multiforme» entre países, entre ciudades y dentro de las ciudades[22].
- Podemos concluir que hay un fracaso de las concepciones técnicas y tecnológicas, así como de los diseños económicos y de gestión, para entender los problemas de abastecimiento de las poblaciones urbanas y el significado del proceso actual.

Los límites de las grandes redes[23] consisten en:

- Externalidades negativas (agotamiento de recursos, contaminación, costes de tratamiento, alteraciones socio-espaciales).
- Un modelo económico basado en el crecimiento del consumo y de los espacios urbanos en un momento en el que hay poco o ningún crecimiento demográfico (como en gran parte de Europa, con zonas desindustrializadas, con economías en declive donde es urgente hacer inversiones para renovar), y donde el progreso tecnológico y una sociedad más consciente de los residuos lleva a un ahorro de consumo (el advenimiento del consumo responsable), mientras que el aumento de precios también juega un papel en la reducción del consumo.

«En todo esto descubrimos la débil reversibilidad de estas infraestructuras y sus dificultades para adaptarse a las fluctuaciones del consumo»[24]. En gran parte del hemisferio

---

22 Verdeil (2010).
23 Petitet (2011).
24 Petitet (2012), p. 3.

sur el costoso despliegue de las redes convencionales, mal adaptado al crecimiento de las ciudades, provoca riesgos y genera impactos significativos a nivel social, político y económico. Las soluciones independientes o semi-colectivas emergen en el centro del debate gracias a los avances tecnológicos y a los menores costes para su instalación.

Las post-redes son, en este sentido, una multitud de pequeños sistemas alternativos de redes necesarias para poner fin a la creencia de que la extensión de las redes es ventajosa, eficiente, y deseable. Esto muestra la complementariedad de enfoques y de técnicas de infraestructura de pequeña escala. Estas tecnologías alternativas y descentralizadas inician y / o fortalecen la sostenibilidad de los sistemas en red, lo que contradice, al mismo tiempo, el paradigma de la «red» y propone una apertura a un «tecno-eco-ciclo»[25].

b) Tipología de formas emergentes de urbanismo post-red

Coutard y Rutherford proponen una tipología de formas complementarias a las redes convencionales[26] y las ilustran con ejemplos que se resumen a continuación:

a. *Infraestructuras locales descentralizadas conocidas como «fuera de la red»:* funcionan como islas, siguiendo un modelo técnico independiente dentro de las fronteras políticas de una comunidad o aglomeración/ciudad. La ciudad de Woking, en Reino Unido, ofrece un ejemplo de «revolución energética descentralizada» que animó al alcalde de Londres a contratar a un alto funcionario responsable del programa de Woking para evaluar la posibilidad de desconectar la ciudad de Londres de la red nacional de energía a través del trabajo de la Agencia de Cambio Climático de Londres y de la Agencia de Desarrollo de Londres.
b. *Metabolismo circular = «cerrar el círculo»:* Tiene un objetivo ecológico que consiste en que la red recicle la mayor cantidad posible de residuos. Consiste en proyectos inter-sectoriales llevados a cabo a pequeña escala (distrito) con interés en la solidaridad socio-espacial (eco-distritos: el ejemplo de Hammarby Sjöstad en Estocolmo, muestra un eco-barrio integrado que funciona de forma semi-autónoma).
c. *«Más allá de la red»:* en este caso no hay conexión posible a las redes nacionales debido a características locales vinculadas a la baja densidad, el coste de la conexión, la distancia a la red y la dificultad técnica o geográfica. Se desarrollan soluciones de proximidad y de co-propiedad para adaptarse a las condiciones de vida (pozos, tanques sépticos, pequeñas plantas compartidas de tratamiento de alcantarillado, etc.)
d. *«Inyección dentro de la red»:* mediante políticas arancelarias de compra garantizada; articulación entre redes centralizadas y redes descentralizadas, a medio camino de la industria, mediante la producción *in situ* para un individuo o grupo de individuos (paneles solares, turbinas eólicas en miniatura). Aquí el control está menos centralizado y las distinciones entre consumidores y proveedores se hacen cada vez más confusas. La figura de «prosumidores» (productores y consumidores a la vez) emergen debido a la interacción activa con los proveedores tradicionales (conexión y reventa de los excedentes de producción local a la red convencional).

---

[25] Coutard y Rutherford (2013).
[26] Coutard y Rutherford (2013).

Esta tipología se organiza en torno a dos criterios: el nivel de decisión y el grado de autonomía en la organización socio-técnica. Esto califica el formato final de la organización de la producción y del suministro de servicios básicos.

Tabla 3. **Tipología de las vías «post-red» para una transición urbana**[27]

		Grado de autonomía	
		Disociación (autarquía local)	*Nuevas formas de acoplamiento (autonomía local)*
Nivel de decisión	Nivel local y colectivo de decisión	A. Fuera de la red	B. Cerrar el círculo
	Nivel individual (o semi-individual) de decisión	C. Más allá de la red	D. Inyección dentro de la red

A nivel de las metrópolis, esta reducción de escala de los sistemas de suministro de energía y de servicios ambientales (de lo nacional a la comunidad o al individuo) plantea varias cuestiones. En particular sobre a la capacidad de las regiones metropolitanas de integrar un programa de desarrollo local que permita una transición real y planificada de su economía y sociedad y de su metabolismo para poder responder de forma responsable a los retos de la oferta de servicios básicos, tanto del punto de vista de la calidad como del acceso universal, garantizando a la vez la sostenibilidad. Estas son cuestiones particularmente relevantes para los países del sur y este de Asia que se hallan baja una intensa presión.

Las metrópolis, que deben pilotear esta transición local, no pueden producir por sí mismas los inmensos recursos que se necesitan (en términos financieros, jurídicos, legales, técnicos, tecnológicos y humanos, entre otros). Ya actualmente les resulta difícil responder a la expansión, por lo que solicitan recursos para gestionar las urgencias planteadas por la presión sobre la infraestructura existente (a menudo insuficiente), para asegurar su mantenimiento. Requieren tanto nuevas inversiones (en relación a las necesidades generadas por el crecimiento o por la obsolescencia de la red existente) como el reembolso de la deuda contraída para dar respuesta y contener esta misma expansión o desafección.

Sin embargo, esta todavía tenue e incumplida tendencia hacia la ciudad «post-red» requiere un análisis crítico de la variedad de sus formas y de sus implicaciones ambivalentes (contradicciones, puntos de tensión) tomando en cuenta los factores financieros, socio-espaciales (territoriales), metabólicos (ecología), culturales y político-institucionales.

Estos nuevos dispositivos también plantean **cuestiones sobre su financiación**. Requieren préstamos del sector privado para satisfacer la movilización de los altos costes debido a la duplicación de equipamiento, inversiones y cumplimiento de las normas sanitarias y ecológicas. Los «contratos de conexión obligatoria» son un seguro porque garantizan al inversor/operador privado un mercado cautivo.

---

[27] Coutard y Rutherford (2013), p. 14.

Se plantean varios retos a los grandes grupos:

- Una reducción de los ahorros logrados previamente por las economías de escala, así como por los efectos club.
- Un incremento de los costes globales.
- Un cambio en las fuentes de ingreso y en las bases de remuneración (el ingreso tradicional se basa en volúmenes o en los recursos valorizados y almacenados – ahorrados pero no vendidos).

Las infraestructuras inteligentes de baja emisión de carbono requieren por parte de las empresas la capacidad de definir modelos de negocio realistas para los próximos 30 años en términos de inversión en nuevas tecnologías.

Estos elementos introducen incertidumbre sobre la sostenibilidad económica y ambiental del suministro de servicios básicos a través de las redes tradicionales de infraestructura. Promueven la renovación de los sistemas de suministros, de sus bases de gestión económica y financiera y de la distribución de roles, especialmente entre el gobierno metropolitano, los usuarios y actores privados –frente a un medio ambiente que demanda un nuevo pacto.

Solidaridad socio-espacial

Estos mecanismos podrían ir en contra de los objetivos y principios de la cohesión social y la solidaridad recurriendo a la descentralización de los medios de producción. Lo cual sería contrario a la lógica que ha prevalecido hasta ahora en el diseño de redes tradicionales mediante «subvenciones cruzadas» (entre grupos de usuarios y entre zonas y sectores). Genera asimismo riesgos de fragmentación, segregación y polarización social, que solamente pueden ser eludidos por medio de la implementación de un mecanismo de «supervisión social», junto con la información y comunicación sobre los desafíos y obligaciones del individuo frente a la comunidad, e igualmente mediante la educación popular. En el ejemplo de la eco-región de Estocolmo, la *gentrification* inducida por el proyecto debido a los costos previstos transformó el programa de desarrollo y excluyó a los hogares pobres del acceso a la vivienda social.

Metabolismo urbano

Los cambios potenciales en el metabolismo urbano y en los modelos de circulación de recursos urbanos son ilustrados por una transición desde «lo que era importante antes» (infraestructura) a poner más atención sobre el valor creciente de los flujos y, más allá de los flujos, al recurso mismo. La escala del metabolismo varía: se convierte en local y trans-local y, por tanto, necesita una evolución más amplia de la lógica de *economía de red*. Las técnicas empleadas por estos dispositivos post-red son, además, a veces discutidas o mal integradas frente a las exigencias sanitarias y a los riesgos asociados (polución, contaminación como, por ejemplo, en el caso de los tanques sépticos o de las letrinas de pozo con fugas hacia las napas subterráneas).

Una gobernabilidad distinta para las ciudades post-red

Dependiendo del modelo de ciudad post-red aplicado, es necesario reconfigurar la gobernanza. Todo cambio en las redes tiene repercusiones en la gobernanza y la administración urbana.

De acuerdo con Coutard y Rutherford:

En el modelo «fuera de la red»: el recurso a los sistemas de baja emisión de carbono es a veces una forma de recuperar la responsabilidad sobre los servicios básicos y las infraestructuras sociales y técnicas necesarias para este objetivo.

En el sistema «cerrar el ciclo»: incluso en este nivel, con un actor privado, la autoridad local recupera su mandato para la planificación y organización con el objetivo de sostenibilidad (pero sin lograr integrar el tema de la solidaridad social, como en el ejemplo de Estocolmo dado anteriormente).

Para enfoques 'inyección más allá de la red': donde hay un claro aislamiento debido a la incapacidad del municipio para asumir su papel cuando se trata de un fenómeno que se encuentra espacial, técnica, administrativa y económicamente fuera de sus fronteras.

La **infraestructura «post-red»** se manifiesta como una tendencia hacia el debilitamiento del modelo de *urbanismo de red*, lo que representa un tema central en la gran mutación del paradigma urbano: las ciudades del norte y del sur deben gestionar constantemente «la diferencia entre la infraestructura, las redes técnicas, las instituciones y la urbanización real», que por lo general conducen a un vacío espacial, social y funcional entre» la ciudad organizada y la periferia»[28]. No hay una correspondencia exacta entre «el espacio en la ciudad donde viven los habitantes, el espacio administrado por las instituciones y el espacio de las redes».

Las condiciones para las tecnologías descentralizadas que ofrecen una alternativa combinada se basan en:

- Un estudio y un amplio conocimiento del contexto socio-espacial en el que se produce este desarrollo.
- El análisis de una serie de políticas (en el campo del ordenamiento territorial, la vivienda, la planificación/visión a largo plazo de los impactos sobre las infraestructuras y las redes tradicionales) con las que interactúa.

Esta alternativa supone una «reconfiguración de los fundamentos sociales, políticos, económicos y ambientales y sus propósitos, no sólo de la infraestructura urbana sino de las propias ciudades»[29] –esto requiere nuevas configuraciones financieras, socio-espaciales y metabólicas así como diferentes modos de gobernanza.

La ciudad post red se orienta hacia el usuario o hacia el «principio» de sostenibilidad con alta competitividad económica desconociendo los problemas de solidaridad o de responsabilidad colectiva. Por consiguiente, son altamente polémicos debido a las exter-

---

[28] Lorrain (2003).
[29] Coutard y Rutherford, 2013.

nalidades causadas por el posible retroceso de las redes centralizadas (con consecuencias financieras, solidarias o ambientales). Con la posible creación de «nichos» nacen riesgos de desvío de fondos públicos hacia el individuo o hacia una comunidad.

Hay, por lo tanto, numerosas limitaciones y es necesario buscar un equilibrio a través de una «política» de gestión adecuada. Una vez más encontramos tensiones entre la (débil) «sostenibilidad del mercado» y la sostenibilidad fuerte (consumo sensible, ciudades bajas en carbono, tecnologías descentralizadas). Es importante prestar atención al «*business as usual*» a través de la inversión de los actores internacionales en tecnologías verdes.

Para concluir, hay una multiplicidad y diversidad de situaciones dentro de los diferentes contextos urbanos. Las tecnologías descentralizadas son sintomáticas de la forma en la que las tecnologías forjan y re-forjan la sociedad urbana. Deben ser estudiadas más a fondo para entender cómo podrían articularse como posibles respuestas para lograr el acceso universal a los servicios básicos en las regiones metropolitanas.

«En línea con la lógica de circuitos cortos específicos del desarrollo sostenible, el desarrollo de una producción y consumo locales podría conducir a un uso residual de muchos servicios técnicos urbanos (especialmente para energía) y cuestionar seriamente sus lógicas industriales y económicas. En países en desarrollo, en los que principalmente por razones económicas, es difícil disponer de servicios técnicos urbanos adecuados a un precio razonable (para las poblaciones pobres) y que cubran todo un territorio, ¿por qué no considerar alternativas, soluciones más baratas, más flexibles y menos centralizadas de manera provisoria o complementariamente al modelo estándar? ¿Competencia o soluciones complementarias? El futuro está abierto pero ya ha dejado de ser «toda la red»![30]

Avances técnicos y tecnológicos: ¿salto cualitativo para quién?

Se están desarrollando numerosas iniciativas, explorando las posibilidades ofrecidas por los sistemas de baja emisión en carbono y por el acoplamiento de servicios de un alto valor tecnológico: transformación de deshechos en energía, economía circular y redes inteligentes. Estas innovaciones contemplan sistemas de control desde el ordenador, el desarrollo de aplicaciones móviles, el fomento del consumo eficiente (costes adaptados al usuario, selección de proveedor) y el ajuste de las pérdidas de la red, lo que no hace mucho tiempo habría sido inconcebible.

Además de generar beneficios en productividad y ahorro de recursos, estas tendencias producen una nueva abundancia de datos. Estos datos serán utilizados posteriormente por los nuevos contratistas urbanos –empresas multinacionales, que son integradores poderosos– ofreciendo soluciones a medida para las ciudades (Cisco, IBM, Siemens, General Electric, Veolia y Suez, por ejemplo).

Para una metrópolis, estos avances representan más responsabilidad, mejor supervisión y alto rendimiento de la producción del servicio. Sin embargo, aquí también, se debe incrementar la vigilancia para evitar cualquier transferencia de gobierno desde el sector público al sector privado y garantizar la solidaridad con las poblaciones aisladas.

---

[30] Petitet (2012), p. 4.

Al inventar nuevos modelos económicos para hacer una ciudad sostenible, se están diseñando nuevos esquemas y relaciones de poder en torno a temas emergentes y estrategias tales como la planificación del desarrollo urbano; pero también se incluirá la cuestión de cómo se utilizaran los datos disponibles producidos por todos los actores de la ciudad y quién finalmente «poseerá» estos datos.

La tendencia entre los grandes grupos internacionales privados es a posicionarse como operadores urbanos a través de su dominio de la información, de su conocimiento y capacidad de manejar estos datos de forma productiva y rentable para organizar y financiar la ciudad desde los usuarios. Esta visión tiende a centrar el territorio, su gestión y su planificación en torno a los individuos/clientes (usuarios de los servicios) produciendo una ciudad «a medida» de cada individuo, dejando de lado las necesidades, obligaciones y la solidaridad de la comunidad. La metrópolis se construiría entonces sobre realidades o necesidades diferentes en función de los grupos sociales que habitan o se desplazan en el territorio.

Al mismo tiempo, el movimiento de *open data* (acceso a la información) permite al habitante co-construir la ciudad apropiándose de la multiplicidad de información existente y utilizable sobre su territorio y su vida, orientar la planificación de la ciudad según las necesidades que él mismo crea a través de los datos que produce. Estos datos pueden ser utilizados para reducir los costes de los servicios públicos existentes gracias a una mayor eficiencia en sus desplazamientos, la integración de sus necesidades y de su «contribución» urbana y, por lo tanto, potencialmente dirigir las economías realizadas hacia sus necesidades prioritarias o deficitarias.

En este sentido, la introducción de nuevos dispositivos tecnológicos, en particular alrededor de la cuestión de la energía y su gestión por parte de los municipios, incluidos en el marco de los PPP, no puede basarse únicamente en la optimización de los instrumentos de gobernanza, lo que exige la convergencia de dos enfoques. En primer lugar, debemos poner atención a las cuestiones socio-económicas contradictorias inherentes a la organización de las políticas de control de energía (central/local, público/privado, y el conflicto entre actores privados en competición). En segundo lugar, tenemos que observar a los habitantes y usuarios ordinarios e integrar sus hábitos culturales, sus arbitrajes económicos, etc. en los indicadores y criterios de elaboración de políticas y acciones técnicas y de infraestructura que correspondan a sus necesidades y a estos indicadores de la «fábrica urbana».

También hay una práctica cada vez más común de marketing territorial o local, articulada a través de campañas de comunicación en torno a los temas de la urbanización y de los servicios básicos, difundida de la forma más cercana posible a la población para compartir los retos de la ciudad y promover la apropiación y conservación de los recursos / bienes comunes (educación ambiental y responsabilidad cívica). Veamos, por ejemplo, una metrópolis como Vancouver, que apuesta por ser la ciudad más verde del mundo en 2020, o Medellín que, a través de su Agencia de Cooperación Internacional (ACI), promueve el éxito de su renovada planificación para atraer inversiones y conferencias internacionales. La excelente campaña de comunicación para el nuevo sistema Metro Bus en la ciudad de Curitiba, que ha inspirado a muchas otras metrópolis, es un buen ejemplo de marketing eficaz para fortalecer la acción local.

V. PARA UNA HIBRIDACIÓN DE LA FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS BÁSICOS

La planificación tanto espacial como de las inversiones, la definición de una estrategia global de financiación, la hibridación de recursos y el fortalecimiento de las economías locales son esenciales para poder generar los recursos necesarios para garantizar el acceso de todos a los servicios públicos. El principal reto consiste en poder anticipar suficientemente esta evolución de los servicios básicos y movilizar las inversiones que son necesarias y generalmente considerables. La puesta en marcha de cinco o seis líneas de metro en 2030 en la Región Ile-de-France (200 km; 72 estaciones; 27 billones de euros) o en Riad (175 km, 17 billones de euros) no se puede improvisar.

No obstante, hoy en día es difícil reunir las condiciones para poner en marcha tales estrategias. Las regiones metropolitanas son organismos vivos y dinámicos; como tales, tienen que abordar factores institucionales, ambientales, sociales y económicos que generan de forma persistente disonancias difíciles de controlar. Si bien es cierto que el acceso a los servicios básicos es muy deficitario en las regiones con bajos ingresos (particularmente África), hoy en día ninguna metrópolis posee la fórmula mágica para alcanzar una gestión rentable del conjunto de los servicios en su territorio. Además, las normas del rendimiento y de eficiencia económica y financiera que se implementan en las administraciones metropolitanas organizadas, son difíciles de aplicar en ambientes que experimentan a la vez: un crecimiento exponencial de la demanda de servicios, la obligación de inversión, costes de mantenimiento, y al mismo tiempo una mayoría de hogares y de empresas con capacidades limitadas de pago, y que se enfrenten a Estados con fuertes deudas y problemas de corrupción generalizada.

«La» metrópolis, el nuevo Eldorado económico y financiero

Ciudades-mundo, global, inteligente, sostenible y verde son sólo algunos de los adjetivos aplicados a las ciudades o metrópolis con el fin de atraer inversores y personal cualificado, para crear espacios fluidos de circulación de bienes y servicios, para movilizar las energías con el fin de crear territorios más productivos, dinámicos, que se proyecten en el futuro, para hacer de la ciudad una entidad «atractiva» y «competitiva».

Estas fórmulas, que se utilizan desde hace años en la literatura de marketing local y en los discursos de los políticos así como de las organizaciones internacionales, plantean de inmediato cuestiones sobre la imagen proyectada y el lenguaje utilizado, procedente de una obligación implícita de rentabilidad comparativa, de crecimiento económico y financiero desenfrenado, tanto internacional como regional así como nacionalmente entre ciudades.

En los próximos años, estos polos urbanos –símbolos de las condiciones de vida de la humanidad– concentrarán la mayor parte del crecimiento potencial, de la creación de empleo así como de los flujos de producción y consumo, revitalizando la economía y las finanzas globalizadas.

Esta internacionalización de las ciudades, reunidas de facto en *clusters* informales, hace que las más importantes de ellas (en números de habitantes, posición estratégica/económica etc.) tiendan a «desnacionalizarse», alienta implícitamente su «uniformidad»

para asegurar la excelencia de su influencia (véanse las imágenes de los centros urbanos «vitrificados» de complejos de edificios de negocios que reproducen la imagen de la gran Babilonia moderna, Nueva York). Este es, en particular el caso de las grandes capitales que tienen que «representar» la deslumbrante y moderna entrada al país cuya imagen promueven. Llegar a ser un *hub* multidimensional, es un reto que únicamente ha sido alcanzado por algunas ciudades, como Shanghái, mediante el apoyo sistemático del gobierno nacional que da impulso a una política de «coalición de intereses» entre actores públicos y privados (locales e internacionales). Esto genera oportunidades para los intercambios comerciales, la producción, la transformación o exportación de materias primas (mediante puertos, zonas industriales especializadas) o para los centros culturales y turísticos excepcionales (por ejemplo basados en el patrimonio histórico, escenarios excepcionales o grandes eventos internacionales)[31].

El análisis más visible de «urbanomics» comentado por la comunidad financiera subrayan las grandes oportunidades para aquellos que saben cómo invertir «en el momento y en el lugar adecuado». Estos enfoques empresariales, que son necesarios para el adecuado funcionamiento de la civilización, deberían sin embargo ser fuertemente moderados por su creciente impacto sobre los principios y modalidades de solidaridad y justicia social, económica y ambiental a nivel local. En términos de suministro de servicios esenciales, las dificultades que se destacan en este volumen y que son ampliamente comentadas en los estudios urbanos, en los informes de las instituciones internacionales y de las ONGs especializadas – no dependen solo y principalmente de la organización de las autoridades locales, de la rigidez burocrática o de la falta de recursos financieros (en particular, en términos de volumen). Otros procesos tienen mayor influencia que merecen ser mencionados para entender los sistemas estudiados: las bases de la economía y de la creación de empleo y de «valor»; la «calidad» (definición y sentido) de los indicadores utilizados para evaluar estas realidades y definir el rumbo de la organización social; los mecanismos de distribución de riquezas y las condiciones para el ejercicio del poder político. A todo esto, la crisis global que comenzó en 2007, que resiste en todas partes a las políticas que promueven un «retorno al crecimiento», ha «revelado» las causas profundas del disfuncionamiento de la gobernanza internacional.

A nivel urbano, se deduce que las ciudades de todo el mundo están sujetas (y se prestan) a una finaciarización exponencial. Vemos el aumento de poder de los actores financieros (bancos, inversores institucionales, fondos de inversión) en la intervención urbana (el territorio es visto como un nuevo «activo») y, vemos por lo tanto, de forma concomitante, una generalización de su lógica técnica en las prácticas de la «fábrica urbana» (hipoteca, endeudamiento, titrización y derivados)[32].

Con las oportunidades y riesgos que presentan, estas tendencias ponen de manifiesto la necesidad de consolidar la profesionalidad de los funcionarios electos y del personal administrativo para realizar el seguimiento, controlar y negociar los contratos que vinculan a los territorios con los actores de la economía y de la finanza globalizada. Los riesgos, además de las bancarrotas declaradas por determinadas municipalidades después de los eventos de 2007, residen en la polarización entre metrópolis atractivas y competitivas y «ciudades en decrecimiento» que no han logrado parar el éxodo demográfico hacia ciuda-

---

31 Lorrain (2011).

32 Baraud-Serfaty (2011); Theurillat (2011).

des «atractivas» y/o cuyas industrias locales se hayan estancadas o han declinado. Puesto que tiene incidencia sobre el coste de la infraestructura local, esto pone en cuestión los equilibrios nacionales del desarrollo urbano y el tema de la compensación entre regiones, a pesar de que las lógicas financieras ya están arraigadas en el sistema urbano de negociaciones económicas y financieras, ya sea a nivel local o nacional.

La tensión entre la economía real y la financiarización de la economía –otro subgrupo de estas tendencias globales en curso– se debe al hecho de que el desarrollo metropolitano se apoya cada vez más en una lógica de *dumping* sobre el valor del suelo, con fines especulativo y apoyándose en el crédito bancario para atraer a inversores privados en tiempos de austeridad. Pero ahí donde impera el mercado y los criterios de rentabilidad mínima, las metrópolis empiezan a proporcionar un servicio inadaptado a la demanda popular; porque los servicios responden a un plan de negocios hecho por gestores de activos y no por responsables de ciudades o territorios. El territorio se pone al servicio de una lógica de mercado, proceso que merece ser debatido, sobre todo cuando se conocen las debilidades de la regulación internacional puestas de manifiesto en la crisis de las *subprimes* y los escándalos que continúan teniendo lugar, que demuestran la inexistencia de tal regulación.

Tener las herramientas para la planificación del uso del suelo y para la regulación del mercado local del suelo se convierte en una prioridad para el desarrollo de las condiciones de organización del espacio urbano sobre el que se suministran los servicios básicos. Las palancas fiscales no pueden ser el único mecanismo de regulación[33].

Al mismo tiempo, ¿cómo puede cualquier metrópolis equilibrar su poder de negociación respecto a los actores globales de la financiarización de la ciudad cuando estos actores ni siquiera pertenecen al territorio en el que operan (y por tanto, no están sujetos a su gobierno)? Únicamente una estrecha colaboración con los otros niveles de gobierno, nacionales y regionales, puede permitir un mayor control de los intereses financieros que intervienen en el territorio. Por ello, las competencias y habilidades de control y el seguimiento deben reforzarse en las administraciones de estas grandes ciudades con el fin de estar alerta contra acciones especulativas depredadoras dentro de su territorio.

Las lógicas de estos actores financieros son, de hecho, muy heterogéneas. Trabajan con escalas temporales que son contradictorias con las de un territorio (el cortoplacismo de la lógica financiera frente a los procesos urbanos a largo plazo), se basan en una combinación de rentabilidad y riesgo, dentro del cual no caben los criterios de solidaridad social que las autoridades locales y las administraciones colocan en el centro de sus políticas y acciones. Es cada vez más frecuente que los nuevos partenariados se negocien entre ciudades e inversores a través de los sistemas de financiación innovadores con todas las limitaciones y riesgos que implican y que son bien conocidos. Aunque existe hoy una mayor vigilancia como resultado de las lecciones aprendidas de la crisis de 2007 y de las experiencias con algunos PPP en el pasado.

Con más fuerza que nunca, se observan dos dinámicas. La primera es la **hibridación de recursos** (locales, nacionales, financieros, de donantes internacionales, de instituciones financieras especializadas, etc.), que ahora tienden a ser mejor aprovechados por las metrópolis. La segunda es **el desarrollo endógeno, basado en el propio territorio, en el que**

---

[33] Buhot (2012).

la economía local es el principal contribuyente. Es un complemento de los esquemas tradicionales de recuperación de impuestos, subvenciones estatales, colaboraciones público-privadas y otros fondos de los mercados de capital. Aunque el intento de relanzar y re-localizar nuestras economías es muy reciente, introduce un cambio en el pensamiento económico en el que la red de solidaridades entre comunidades, entre generaciones y entre territorios tiende a prevalecer sobre la competencia.

Los llamados vehículos financieros y las prácticas financieras innovadoras diversifican el financiamiento mediante la movilización de recursos internacionales y locales que antes no se utilizaban. Gracias al apoyo de diferentes donantes internacionales, miembros del sector bancario o financiero, el sector privado, las redes de ciudades y las ONG, las metrópolis pueden aumentar su solvencia (capacidad de crédito) y su notación (rating). Entre otros, se puede contar con los siguientes instrumentos: *impact investment* (inversión de impacto)/*output based aid* –OBA, fondos de infraestructura, de modernización (*retrofit*) y subvenciones generales, fondos de inversión locales y fondos de carbono (ej.: mecanismo para un desarrollo limpio –MDP–, los mercados locales de intercambio de carbono como los de Tokio); remesas de los migrantes, los préstamos sub-soberanos de los organismos bilaterales con o sin garantía del Estado, (ver el apoyo de la Agencia Francesa de Desarrollo durante varios años a Medellín), y la emisión de bonos gracias al desarrollo de capacidades de la administración y de los funcionarios electos. Por ejemplo, en Dakar, la Fundación Bill y Melinda Gates respalda la creación de un órgano de apoyo a los servicios administrativos y al departamento de planificación territorial y del presupuesto de la ciudad. La primera misión de este organismo es de preparar la notación de la ciudad con el fin de emitir deuda en los mercados.

Los impuestos sobre el suelo y la propiedad son a menudo presentados como los medios para alcanzar un nuevo Eldorado para las metrópolis que son legalmente capaces de implementarlos y definir sus ratios como: impuestos sobre bienes inmuebles, captación de la plusvalía del suelo, recalificación del suelo, adquisiciones anticipadas de terrenos, valorización comercial e inmobiliaria de los espacios nodales (estaciones de transporte), financiamiento del incremento de la pequeña empresa (por ejemplo SBIF en Chicago). Sin embargo, estos procedimientos presuponen un acceso seguro a la propiedad (tenencia de la tierra), un catastro completo, una fiscalidad real sobre los bienes inmuebles, herramientas de gestión del suelo y de gestión de proyectos con una dimensión social para mitigar el riesgo de que las poblaciones más pobres se conviertan en víctimas del incremento del valor del distrito. Estas condiciones son prerrequisitos para el éxito de operaciones de este tipo.

Los Fondos de Tierras Comunitarias (*Community Land Trusts*), creados en EE.UU., son un buen ejemplo de la lucha contra la segregación en tiempos de especulación para preservar el suelo como bien común antiespeculativo (véase cuadro 18).

Cuadro 18. Los Fondos de Tierras Comunitarias (Community Land Trusts)

Los Fondos de Tierras Comunitarias (FTC) representan una estrategia eficiente y atractiva para las autoridades locales a la hora de financiar vivienda asequible en beneficio de un barrio. Ganadores de los Premios *World Habitat* en 2008, los FTC renovaron el debate en favor de un enfoque de la gestión del suelo solidario y no basado en el mercado.

Concebidos a comienzos de los 70 en los Estados Unidos de América, los FTC proporcionan terrenos para vivienda económica accesible a familias con bajos ingresos, así como para otros usos comunitarios. La iniciativa desvincula el terreno y los edificios sobre la base de la asignación separada de la propiedad junto con una normativa de gestión específica. En la adquisición, la deducción del precio del suelo (propiedad del Fondo a través de subvenciones públicas y fondos privados obtenidos a través del apalancamiento) aumenta la accesibilidad a la vivienda para las familias o para actividades productivas. En la reventa, los FTC ejercen un derecho de compra prioritario y aplican un límite a las ganancias que pueden ser acumuladas por las familias que venden sus casas (equivalente aproximadamente a ¼ del valor añadido real en el mercado local inmobiliario).

Desde el punto de vista de las autoridades locales, este mecanismo asegura la accesibilidad permanente a la vivienda de las personas con bajos ingresos sin recurrir a nuevas inversiones públicas. Los fondos públicos inmovilizados benefician a varias generaciones de propietarios de la misma propiedad. Movilizan además los ahorros locales y producen importantes efectos multiplicadores (palanca). Los FTC también diversifican los fondos, mediante aportes que eran inaccesibles para el sector público. La gobernanza compartida de este mecanismo, distribuida de forma igualitaria entre los representes de los propietarios, los poderes públicos y los miembros del barrio, también crea una dinámica local de defensa del interés público. Los FTC son también un mecanismo importante de regulación en aquellas ciudades que están experimentando una gentrificación del mercado inmobiliario y de la población establecida en una área, asegurando la diversidad y a veces la revitalización de un vecindario degradado.

Después de 40 años, los FTC muestran resultados esperanzadores. Frente a la ola de exclusiones que sacudieron muchos hogares en los EE.UU. como resultado de la crisis de las hipotecas, los FTC han resistido y presentan menos de una décima parte de ejecuciones hipotecarias. Al dejar los terrenos fuera del mercado e inmovilizar las subvenciones públicas en el suelo y las viviendas, los FTC han creado un patrimonio social permanente, un vector de solidaridad para el acceso a la vivienda. Este modelo se ha difundido al Reino Unido, Canadá, Australia y Bélgica, donde la Región de Bruselas Capital ha integrado el mecanismo en una ley que está en proceso de aprobación.

La instalación de infraestructura de transporte público provoca también un aumento en el valor de los terrenos y edificios próximos (valor estimado entre el 5-10% para las residencias y 10-30% para las empresas de acuerdo a diversos estudios de casos). Por ejemplo, en Portland en 2011, se registró 7,8 mil millones de euros de valor de propiedad gravable dentro de un radio de 800 m de las estaciones de tren ligero.

Otros métodos de captura de valor del suelo contemplan, por ejemplo: adelanto en la adquisición de terrenos[34]; recalificación del suelo (los impuestos en las ciudades

[34] En Brasilia y Copenhague, aunque este método no funcionó en Londres para la construcción de la línea de tren ligero desde Docklands hasta Beckton, donde la venta de tierras debería haber financiado la línea. El contrato se firmó en 1989, pero hubo que esperar diez años para que el mercado inmobiliario llegase a ser favorable. Entre tanto, el suelo fue revendido y el valor añadido de la tierra fue capturado por el sector privado. Fueron las autoridades públicas quienes al final financiaron la línea. Fuente: CODATU, 2009, *Qui paie quoi en matière de services urbains*.

densas son equivalentes a una «donación» de un 30-50% del suelo por parte del promotor-propietario antes de la reventa –*cf.* Tokio); la valoración comercial e inmobiliaria (centros comerciales y administrativos en estaciones –Estambul y Tokio– que puede alcanzar hasta el 40% de los ingresos de explotación); las cargas por impacto (*impact fees)* en los Estados Unidos de América con la Tasa de Desarrollo de Impacto de Tránsito *(Transit Impact Development Fee)* (indexada por metro cuadrado de desarrollo y ajustable en función del tipo de proyecto); la Tasa por Incremento del Valor (*Value Increment Financing o Tax Increment Financing*-TIF en EE.UU.) o el Desarrollo Orientado al Tránsito (*Transit-Oriented-Development*-TOD). En este caso, el Estado presta a los propietarios el equivalente a la suma estimada de las ganancias en el valor del suelo generadas por la realización de infraestructuras con tasas preferenciales y por lapsos de tiempo mayores de 10 años. Las nuevas construcciones generan ingresos fiscales, que son destinados al transporte. Además, el incremento de la densidad permite un incremento de pasajeros en el transporte público. Este modelo tiene la ventaja de ser más aceptable políticamente ya que no conlleva nuevas tasas. Este método, utilizado en los Estados Unidos de América (San Louis, San Francisco, San Diego Denver) a menudo bajo el nombre de TOD, ha permitido la densificación en torno a las principales estaciones de tren y de metro incidiendo en las inversiones comerciales y en los servicios a la vez que permite una reducción del uso de coches sin prohibirlos. El *impuesto único* [35]– puesto en práctica en Dublín y previamente en Pittsburg – es más complejo de implementar en los países con altos ingresos, pero parece propicio para las ciudades en los países de bajos y medianos ingresos, debido a su baja densidad más allá de los centros urbanos y de los débiles valores de la tierra.

Se están empleando **otras estrategias y herramientas presupuestarias, económicas y de supervisión complementarias**. Tienen la capacidad de transformar las formas de organizaciones de la autoridad local o de las instituciones asociadas, promover el acceso igualitario a los servicios básicos y desarrollar un nuevo ciclo de relaciones dinámicas con sus habitantes (una cultura de participación). Algunos ejemplos son: economía colaborativa (integración de programas de transporte compartido con incentivos fiscales o reglamentarios, ej.: en Portland o Chicago), presupuesto participativo (muy conocido el de Porto Alegre; herramienta que las metrópolis brasileñas promueven mediante la cooperación internacional como en Yaundé en Camerún); monedas sociales y locales (Rio de Janeiro, Bristol, Paris, Toulouse y Ámsterdam), nuevos indicadores de riqueza (Bogotá o Sao Paulo, donde movimientos como «Bogotá cómo vamos» o «Nossa Sao Paulo» constituyen redes ciudadanas que definen indicadores y reportan datos para producir informes públicos sobre la gestión de la vida local, incidiendo en la municipalidad y en el desarrollo de indicadores más comprensivos para la evaluación del bienestar colectivo), reducción de las horas de trabajo (El Paso, EE.UU.) y también los primeros intentos de 'transferencias condicionales de efectivo «en el contexto de los programas sociales (como en el programa' Opportunity NYC ') o la creación de ensayos de remuneración sin condiciones (pagos de ingresos regulares a un individuo sin prestación particular) en ciertos distritos o aldeas (por ejemplo, en Otiivero-Omitara en Namibia).

---

[35] Impuesto sobre la propiedad de suelo no construido, sin considerar las mejoras edilicias. Se sustituye a los impuestos previos y, especialmente, a los impuestos sobre las actividades económicas.

Cuadro 19. Ley Oudin-Santini para la financiación solidaria

Desde el 27 de enero de 2005, esta ley ha permitido a las ciudades francesas, a las entidades públicas de cooperación intermunicipal; a los entidades responsables de los servicios públicos, de agua potable y saneamiento; a las agencias de agua… destinar hasta un 1% de su presupuesto a la cooperación y al apoyo de actividades internacionales en el ámbito del agua, del saneamiento y, desde 2007, de la energía.

El impuesto sobre tierras y bienes inmuebles es muy utilizado en Canadá: las autoridades locales o metropolitanas ya no pueden usarlo como una fuente de financiación de nuevas necesidades. Es por ello que los gobiernos han ampliado las fuentes de financiación, por ejemplo, a través de la exención total del impuesto sobre las ventas federales (impuesto sobre bienes y servicios) para los municipios. Por lo tanto, el gobierno federal estableció, a mediados de la década de 2000, un programa de reembolso de más de diez años de duración por valor de 7 billones de dólares canadienses (CAD, generando 30 millones de CAD al año para la ciudad de Montreal y cerca de 50 millones de CAD para la Ciudad de Toronto.

Cuadro 20. Los Fondos de Infraestructura de Chicago

Chicago está renovando los sistemas públicos con un mecanismo innovador de financiación que busca la co-financiación de 7 billones de USD en renovación de infraestructuras. El Fondo de Infraestructura de Chicago es el primer banco y el más importante de cualquier ciudad americana y se estima que creará 30.000 puestos de trabajo. El Fondo se centrará en introducir mejoras en la infraestructura de transporte, la educación y las renovaciones de agua privilegiando el uso de energías alternativas. Este Fondo permite a las empresas privadas invertir en proyectos públicos de infraestructura que podrían suponer una carga impositiva y un riesgo demasiado alto para los contribuyentes.

La ciudad, tradicionalmente, ha financiado sus proyectos de infraestructura con fondos estatales y del gobierno mediante la emisión de bonos municipales y de financiación según uso. Los proyectos de inversión en infraestructura, no obstante, han sufrido retrasos debido a la limitación de recursos procedentes de los impuestos de propiedad y de las transferencias del estado federado o del gobierno federal. El problema se agrava por la insuficiencia de ingresos directos originados en las tarifas y cargos.

El estatus de Chicago como centro de transporte ha inspirado varios de los proyectos identificados para beneficiarse potencialmente de los fondos fiduciarios. Uno de los primeros proyectos financiados por el fondo, no obstante, es un proyecto de acondicionamiento de edificios públicos dotado con 225 USD que se prevé que generará 20 millones USD en ahorro en consumo de energía, que se utilizarán para reembolsar a los inversores. Más allá, el fondo permitirá financiar diferentes pequeños proyectos que conforman la iniciativa «Rehabilitar Chicago» y que, de no ser así, no podrían acceder a financiación. La Autoridad del Tráfico de Chicago ha identificado la Línea Roja del «L» de Chicago como proyecto potencial. El fondo acepta propuestas de proyectos de promotores, organismos financieros y del público en general.

Configuración institucional

El Fondo de Infraestructura de Chicago funciona como una organización sin ánimo de lucro compuesta por diferentes entidades creadas para gestionar un proyecto individual. El Fondo es propiedad de la ciudad y cuenta con capital privado al que se suman cuatro grandes inversores: el Citibank N.A. (200 millones USD), el Citi Infraestructure Inversors (200 millones USD), Macquarie Infrastructure and Real Assets Inc. (200 millones USD que podrían elevarse a mil con el tiempo), J.P. Morgan Asset Management Infrastructure Group (250 millones USD durante los próximos años y la Compañía Ullico Investment (25 millones en patrimonio por inversión y contribuciones en especie de evaluación de proyectos de inversión).

Las contribuciones públicas al Fondo contemplan capital inicial de la ciudad de Chicago (200 millones USD), los ahorros energéticos logrados mediante el proyecto de acondicionamiento de los edificios municipales de Chicago, que serán devueltos directamente al fondo, así como pagos de los usuarios generados por los proyectos financiados por el fideicomiso. La transparencia es un tema importante para la confianza, ya que su condición de organización sin ánimo de lucro no está sujeta a las mismas regulaciones que las agencias públicas.

Los oponentes al Fondo han expresado su escepticismo por poner bienes públicos en manos privadas. El examen del fondo generó varios retrasos en su montaje y sobre la votación que debería asegurar el funcionamiento del mecanismo. Algunos críticos creen que desarrollo de proyectos financiados por el fondo corren el riesgo de ser excluyentes y poco equilibrados respecto al resto del territorio por el hecho de que la devolución a los inversores privados desalienta la puesta en marcha de proyectos en áreas de la ciudad que se consideren como no rentables.

L**os marcos para la acción política, socio-económica y la gestión** técnica son igualmente necesarios e incluyen (entre otros): impuestos sobre las nóminas de las empresas; subvenciones al transporte pagadas por los empresarios para sus empleados y las tasas de congestión urbana; un trabajo en profundidad sobre las economías de escala, los costes evitados y la valorización de las externalidades positivas de las intervenciones urbanas en los servicios básicos; la redistribución de los ingresos provenientes de los servicios básicos; aranceles diferenciados combinando las exenciones, una mejor definición de la población beneficiaria y subsidios cruzados; la cooperación con las redes de economía y finanzas sociales y solidarias (cooperativas para la producción de energía ciudadana, por ejemplo); compromiso negociado con el sector privado a través de programas de Responsabilidad Social y Ambiental Corporativa; micro financiación (crowdfunding) local; microcréditos locales para las familias y entidades que trabajan en el desarrollo o la prestación de servicios básicos; cooperación/entre iguales (peer to peer) y cooperación descentralizada/entre ciudades.

CONCLUSIONES

Los retos que afrontan las metrópolis en términos de suministro de servicios básicos son significativos y constituyen un tema principal para los responsables locales y me-

tropolitanos. El acceso universal a los servicios básicos es el objetivo de las autoridades locales que luchan para satisfacer las necesidades existentes y tienen dificultades para anticipar las necesidades futuras.

El futuro es parte del presente de las autoridades locales, como lo es para sus gobiernos centrales; no hay excusas para ignorarlo. El desafío reside en la forma urbana de las ciudades y en su urgente necesidad de abordar la densificación. Ya no es factible, en términos de gestión de servicios, tener que planificar las redes de agua, saneamiento o de transporte a través de cientos de kilómetros, más bien se debe hacer a través de decenas de kilómetros. Las soluciones pueden ser confiadas a la capacidad de innovar de los poderes locales y de las administraciones, con sus socios privados, y también con el apoyo de la población.

La geografía local es un «hecho social total». Se aplica a todos los miembros de la sociedad y es creado por todos sus miembros, en constante interacción, tomados en conjunto o por separado. Por singulares que sean, con su metabolismo complejo, todas las metrópolis dependen intrínsecamente de servicios básicos cuya producción, prestación, gestión, acceso y calidad ellas mismas organizan – tengan o no el mandato, la responsabilidad o los medios para ello. Profundamente arraigadas en las realidades de sus localidades, las metrópolis se sitúan en la vanguardia de cuestiones acuciantes como la mitigación y la adaptación al cambio climático, donde los Estados, prisioneros de sus intereses nacionales, no logran ponerse de acuerdo sobre los mecanismos y las acciones conjuntas. Si bien estas mismas ciudades, por todas las razones mencionadas, no logran organizar plenamente la subsidiariedad y la coordinación de sus acciones dentro de sus fronteras, siguen siendo un referente indispensable para identificar la capacidad de las sociedades humanas para dar vida a una utopía del bien común.

En este sentido, la batalla por la dignidad y la equidad será ganada – o perdida – en las metrópolis.

Objetivos	*Recomendaciones para la acción*
Fortalecimiento de capacidades – Crear las condiciones para una planificación efectiva de y por parte de la metrópolis (efecto de apalancamiento de alto valor agregado). – Toma de decisiones concertadas y fundamentadas.	a. Fortalecer las capacidades metropolitanas: organizar la subsidiaridad y capacitación del personal local; reformar los sistemas de gestión; descentralizar los presupuestos, los impuestos y la gestión contable; revisar las escalas salariales; integrar las competencias jurídicas, técnicas y tecnológicas; integrar la gestión del riesgo (financiera y también desastres/ambiental) y la gestión de la incertidumbre. b. Negociar con el gobierno central para obtener mejoras en el sistema de descentralización vía la experimentación (fiscal, financiera, institucional, de gestión), seguimiento en colaboración con el ámbito estatal desconcentrado. c. Reformar las normas de diálogo, coordinación y colaboración dentro de los sistemas inter-municipales locales o regionales, de los servicios administrativos y con los actores desconcentrados en lugar de fragmentar la decisión y la acción creando nuevas instituciones que se superponen. d. Establecer autoridades reguladoras y de gestión con un mandato claro y que persigan la participación de todos los actores. e. Dar forma a una visión estratégica compartida que incorpore las contribuciones pasadas de las municipalidades que forman el área metropolitana. f. Adoptar nuevos indicadores para una evaluación multidimensional del perfil de la metrópolis.

continúa >>

Objetivos	*Recomendaciones para la acción*
Financiación eficiente y diversificada – Financiar la inversión, el funcionamiento y el mantenimiento. – Satisfacer la demanda. – Re-pensar los modelos, marcos y fórmulas de financiación. – Promover las economías locales para generar ingresos para los hogares y financiar los servicios básicos locales.	a. Emprender auditorias de calidad y de resultados tanto de las instalaciones y mecanismos existentes como de aquellos en preparación, su sostenibilidad económica y su encaje con las necesidades y expectativas reales (gestión de la demanda). b. Definir indicadores comparativos (benchmark) de alternativas de transición y de mejoras tecnológicas y técnicas (informes de tecnología social y/o técnicos/costes), intervenciones divididas en fases (para la inversión/construcción/acceso). c. Organizar mejor la definición, asignación y eficiencia de la recaudación de tasas y cargos/tarifas (GIS, directorio de direcciones, ponderación y mezcla de subvenciones cruzadas, subvenciones para permitir acceso gratuito, recuperación de costes e intereses, subvenciones cruzadas entre servicios). d. Poner en marcha una cultura y una política de comercialización (gama de servicios adaptados) y de relación"cliente-usuario-ciudadano" vía espacios de proximidad, descentralizados e interconectados mediante el establecimiento de mediadores/referentes (para reclamaciones) y servicios computarizados que también sean accesibles en las comunidades (vía rutas mensuales o contratos con una organización de base comunitaria). e. Investigar la hibridación de: fuentes de financiación (local, nacional, internacional/públicas, comunitarias, empresariales, bancarias, mercados de capitales/vehículos y herramientas financieras clásicas e innovadoras/cooperación), modelos de gestión (PPP, público-público, OBC, ONG) y producción/suministro de servicios básicos con precios ajustados (red, fuera de la red, post-red). f. Negociar con/incidir sobre el sector bancario y financiero, donantes internacionales e instituciones especializadas para crear productos y fórmulas adaptadas a los perfiles de rendimiento de los servicios básicos (movilizar ahorro local, préstamos subvencionados, préstamos éticos y solidarios, préstamos en monedas locales, apoyo mediante garantías para préstamos blandos) –Innovar con esquemas financieros siguiendo criterios para la financiación a largo plazo, de menor impacto, de riesgos limitados o compartidos, con responsabilidad social y ambiental, y rentabilidad mínima o nula. g. Organizar diálogos con las agencias de calificación para adaptar los criterios de calificación. h. Asegurar un seguimiento del impacto de la financiarización de las fuentes de financiación. i. Revitalizar, regenerar y reforzar las economías y finanzas locales: corrección de las desigualdades fiscales locales, desarrollo endógeno, economías de solidaridad, diversificación de actividades industriales y de producción de servicios, colaboración para invertir en investigación y desarrollo en alta tecnología.
Servicios adaptados – Absorber las desigualdades en el acceso a los servicios básicos y mejorar su calidad. – Considerar localmente y apropiarse de los retos planteados por los cambios demográficos, socio-culturales y climáticos, la escasez y preservación de	a. Promover fórmulas de tarifas mixtas e internalizar la complejidad de ponderaciones, sostener mecanismos de apoyo financiero para el acceso (microcréditos, fortalecimiento de la gestión de los presupuestos de los hogares, atención a las poblaciones envejecidas, al desempleo y a la integración de las personas jóvenes, demandas de crecimiento de las clases medias). b. Establecer un abanico adecuado de servicios y utilizar soluciones híbridas: servicios en red, fuera de la red, post-red para el suministro progresivo y diferenciado de servicios básicos adaptados a las posibilidades de los habitantes. c. Obtener ahorros mediante mejoras técnicas y tecnológicas localmente adaptadas pero también formación técnica para la producción de servicios básicos (energía) y para el mantenimiento dentro de la comunidad

continúa >>

Objetivos	*Recomendaciones para la acción*
los recursos naturales y las consiguientes transiciones ecológicas y sociales. – Promover y establecer normas y mecanismos económicos y financieros para los servicios básicos entendidos como bienes comunes.	de empresas locales micro, pequeñas y medianas (creación de mercados locales para producción y mantenimiento, intervenciones preventivas). d. Comunidades e inversiones seguras favoreciendo el acceso a la propiedad del suelo, colaboración evolutiva entre lo formal y lo informal. e. Establecer políticas para promover una ciudad compacta y políticas de vivienda social coordinadas con la gestión del suelo para prevenir la segregación y perennizar los servicios básicos. f. Empoderar a los actores mediante el establecimiento de métodos y herramientas (co-producción, cooperación y co-gestión) que estructuren y federen una economía social y solidaria (presupuesto participativo, monedas locales, fondos de inversión locales). g. Construir conjuntamente un proyecto territorial/pacto metropolitano socio-territorial de desarrollo equitativo, integrado en un proceso claro de progreso gradual, seguido de una diagnosis compartida de realidades, necesidades y prioridades. h. Valorizar e implementar ese proyecto a través de la comunicación y una animación permanente y evolutiva.
Conocimiento compartido y renovado Para metrópolis eficientes, unidas, innovadoras y visionarias.	a. Promover la descentralización de datos estadísticos (multidimensionales) y vincularlos a nuevos indicadores de riqueza para apoyar las políticas locales y la toma de decisiones relativas a cuestiones locales y globales. b. Invertir localmente en investigación y desarrollo a varios niveles: – Desarrollar colaboraciones entre universidades y regiones metropolitanas para la creación de programas de investigación-acción que integren los temas locales y para la producción y el acceso a la información útil; promoción equilibrada de las realidades locales. – Organizar la disponibilidad y explotación transparente de las fuentes abiertas de datos locales para optimizar los servicios básicos y la creación de economías (de escala, de costes, de volumen, de flujos y recursos): cooperación con el sector público y privado, las comunidades, para crear y utilizar aplicaciones móviles, servicios computarizados e innovaciones industriales. – Invertir (tiempo, dinero, intercambio de conocimiento y habilidades) en tecnología adaptada a las capacidades locales de apropiación y uso. – Asegurar la capacidad de control de las autoridades públicas con respecto a soluciones integrales («llave en mano») propuestas por los grandes grupos, actores nuevos integradores de soluciones inteligentes (mantener el control sobre la dirección de la planificación del desarrollo y del uso del suelo). – Seguir el esquema «NBIC»: nanotecnología, biotecnología, información, tecnología y ciencias cognitivas y las consecuencias de sus «avances» en el suministro de servicios básicos. c. Cooperación entre ciudades y cooperación descentralizada, revisiones entre pares (P2P), interconectividad entre metrópolis y autoridades locales (nivel local/nacional/internacional) basadas más en la colaboración y en la complementariedad que en la competencia. d. Fortalecer las organizaciones internacionales representativas para una mejor comprensión de las realidades, necesidades e innovaciones metropolitanas y para la implementación de una diplomacia para la cooperación y la solidaridad.

REFERENCIAS

Baraud-Serfaty, Isabelle. *La nouvelle privatisation des villes*. Revue Esprit, 2011.

Bertrand, Monique. *Gouvernance des services essentiels à Bamako - Contribution au Rapport Gold III.* Institut de Recherche pour le Développement, (IRD), 2012.

Boyne, Georges. *Local government structure and performance: lessons from America?* Public administration and Development, 1992.

Buhot, Clothilde. *Démythifier le foncier.* ADEF, 2012.

CODATU. *Qui paie quoi en matière de services urbains,* 2009.

Coutard, Olivier y Rutherford,Jonathan. *Vers l'essor de villes «post-réseaux «: infrastructures, innovation sociotechnique et transition urbaine en Europe*, in Forest, Joëlle et Hamdouch, Abdelillah. *L'innovation face aux défis environnementaux de la ville contemporaine*, 2013.

De Miras, Claude. *Contribution au Rapport Gold III, Métropole de Casablanca,* Institut de Recherche pour le Développement (IRD), 2012.

De Sardan, Jean-Pierre et al. *Gouvernance locale et biens publics au Niger*. Overseas Development Institute, 2010.

Dubresson, Alain y Jaglin, Sylvy. «Le Cap ou l'épuisement d'une transition négociée «in *Metropoles XXL en pays émergents.* 2011: 215-300.

Fox, William y Gurley, Tami. *Will consolidation improve sub-national government?*, World Bank Policy Research Paper, 2006.

Jaglin, Sylvy. *Services en réseaux et villes africaines: l'universalité par d'autres voies?* L'Espace géographique, 2012.

Klink, Jeroen. *Recent perspectives on metropolitan organization, functions and governance.* Estudio presentado en el Banco Interamericano para el Desarrollo, 2002.

Lefèvre, Christian. *Democratic governability of metropolitan areas.* Taller del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano para el Desarrollo, 2003.

Lorrain, Dominique. *Gouverner dur-mou: neuf très grandes métropoles*. Revue Françaised'AdministrationPublique, num. 107, 2003.

Marin, Philip. *Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities. A Review of Experiences in Developing Countries*. Banco Mundial, Public-Private Infrastructure Advisory Facility, 2009.

McKinsey Global Institute (2011), Urban world: Mapping the Economic Power of Cities, McKinsey and Company, 49 pp.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). *The governance of metro-regions*, in *Competitive cities in the global economy*. 2006.

Paquette, Catherine. *La gouvernance des services essentiels dans la ville de Mexico - Contribution au Rapport Gold III,* Institut de Recherche pour le Développement (IRD),2012: 3-5.

Petitet, Sylvain. *Eau, assainissement, énergie, déchets: vers une ville sans réseaux?* Métropolitiques, 2011.

Sancton, Andrew. *Reducing costs by consolidating municipalities*. Canadian Public Administration 39. 1996.

Slack, Enid. *A preliminary assessment of the new City of Toronto. Canadian Journal of Regional Science*, 2006.

Slack, Enid. *Managing the coordination of service delivery in metropolitan cities: the role of metropolitan governance*. Policy Research Paper 4317. Banco Mundial, 2006: 8-23.

Theurillat, Thierry. *The negociated city: between financialisation and sustainability*. Swiss National Research Project PNR 54 on Sustainable development of the built environment, 2011.

Verdeil, Éric. *Les services urbains en réseau dans les pays arabes: diversité des réformes libérales et de leurs effets territoriaux. Introduction*, Géocarrefour, no 85-2, 2010.

Zérah, Marie-Hélène, in Lorrain Dominique. *Metropoles XXL en pays émergents*. Presses de Sciences Po, 2011.


1510853

ANEXOS



Anexo Capítulo 2

Anexo 2.1. Resumen de roles y responsabilidades en el suministro delos servicios básicos

	Electricidad	*Agua*	*Transporte*	*Desechos sólidos*	*Saneamiento*
Angola	Dos empresas de propiedad nacional, una produce y suministra; la otra sólo suministra.	Establecimiento completo de agua provincial y empresa de saneamiento que suministrará agua. Luanda distribuye agua y gestiona el sistema local de aguas. En otras áreas el agua provincial produce suministro de agua.	Gob. local: sistemas de transporte urbano y suburbano, aparcamiento, señales de tráfico. Gob. nacional es responsable de renovar las carreteras en muchas de las ciudades.	Gob. local responsable de recogida de residuos. Subcontrato con empresa privada.	Servicios de saneamiento.
Argelia	Nacional.				
Benín	Competencia nacional.	Función compartida entre los gobs. estatales y municipales.	Función compartida entre los gobs. estatales y municipales. Construcción y mantenimiento de carreteras locales. Construcción y mantenimiento de infraestructuras como paradas de bus.	Función compartida entre los gobs. estatales y municipales.	Función compartida entre los gobs. estatales y municipales.
Botsuana	Paraestatal produce y suministra.	Suministro de agua en aldeas. Una empresa pública parastatal suministra agua a las ciudades.	Carreteras terciarias y de acceso.	Recogida de residuos y lugares de eliminación gestionados por gob. local, algunas veces con la ayuda de Ministerio de Empleo.	Empresa de servicios públicos gestiona agua residual.
Burkina Faso	Competencia nacional. Provee datos a los planes nacionales de electricidad. Alumbrado público.	Función compartida entre los gobs. estatales y municipales. Monitorea la calidad del agua. Da datos a los planes nacionales de agua. Distribución de agua potable.	Función compartida entre los gobs. estatales y municipales. Apoyo al transporte provincial. Construcción y mantenimiento de carreteras rurales. Policía de tráfico. Construye y mantiene carreteras y señales locales. Iniciativa y apoyo al transp. público e instalaciones públicas.	Función compartida entre los gobs. estatales y municipales. Transporte y eliminación de desechos.	Función compartida entre los gobs. estatales y municipales. Ejecuta regulaciones de saneamiento.
Burundi	Empresa nacional de energía.		Transporte es competencia nacional responsabilidad del ministerio.		
Cabo Verde	Empresa pública es responsable.	Empresa pública con redes gestionadas por los gobiernos municipales.	Ministerio público.	Municipal, incluye basureros.	Empresa pública con los gobiernos municipales responsables del drenaje de agua.

continúa >>

	Electricidad	*Agua*	*Transporte*	*Desechos sólidos*	*Saneamiento*
Camerún	Empresa nacional. Ciudad lleva a cabo el alumbrado público.	Empresa nacional. Distribución de agua a los pobres por actores del sector privado. Gobierno local suministra agua potable.	Tráfico y transporte son competencia local. Gobierno local mantiene las carreteras principales con jurisdicción. Ciudades recaudan las tasas de aparcamiento. Transporte público es competencia nacional. Algunas ciudades tienen servicio municipal de bus.	Ciudad subcontratan la recogida, eliminación y tratamiento con empresas privadas. Financiación por subsidio del gobierno nacional.	Fosas sépticas individuales. Ningún sistema central de eliminación.
Chad	Empresa nacional.		Carreteras públicas y regionales responsabilidad del ministerio público. Carreteras municipales son responsables de las autoridades locales.	Ciudad hace la recogida.	
Congo	Nacional.	Empresa nacional.	Gobierno local.	Gobierno local.	
Comoras	Nacional paraestatal.		Ministerio de Transporte responsable del transporte.		
Costa de Marfil	Competencia nacional, regional y local. Apoyo al programa regional de electrificación. Implementación del plan local de electricidad.	Competencia nacional, regional y local. Apoyo al suministro regional de agua. Desarrollo y construcción de planes de agua municipales.	Competencia nacional, regional y local. Expedición de permisos de transporte. Programa de seguridad de carreteras. Señales de tráfico. Regulación de tráfico local.	Competencia nacional, regional y local.	Competencia nacional, regional y local. Apoyo al saneamiento regional e implementación del plan regional de saneamiento.
Egipto	Competencia local.	Competencia local. Construye y gestiona suministro local de agua.	Construye y gestiona las carreteras locales –gob. nacional supervisa– los planes tienen que ser aprobados por el Ministro de Transporte. Vigilancia policial del tráfico: local. Planificación de las rutas del transporte público llevado a cabo a nivel local.	Local.	Competencia local. Construye y gestiona saneamiento local.
Etiopía	Empresa nacional.	Descentralizado pero muchos gobs. locales no pueden tomar este papel por problemas de capacidad. Puntos de agua responsabilidad de gob. local. Agua a granel por oficinas regionales.	Gob. local construye carreteras simples. En Addis, servicio de bus Anbessa gestionado por gob. nacional pero apoyado económicamente por gob. local. Resto de carreteras hecho por Autoridad Etíope de Carreteras.	Recogida por gob. local en grandes ciudades.	Descentralizado pero muchos gobs. locales no pueden tomar este papel por problemas. de capacidad. En saneamiento, el Ministerio de Sanidad hace la mayor parte.

continúa >>

	Electricidad	*Agua*	*Transporte*	*Desechos sólidos*	*Saneamiento*
Gabón	Nacional.	Empresa nacional.		Gobierno local subcontrata con empresas privadas.	
Gambia	Empresa nacional.	Empresa nacional.	Empresa nacional de transp. público.		
Ghana	Competencia nacional.	Responsabilidad compartida entre el gob. nacional y los gobs. locales. Empresa nacional.	Competencia de transporte y carreteras urbanas de gob. local. Gob. local supervisa transporte local, gestión del tráfico y control del aparcamiento. Departamento de carreteras urbanas responsabilidad del ministerio de carreteras responsable de construcción y mantenimiento de carreteras urbanas– tiende a grandes obras, las pequeñas las hacen las mismas ciudades.	Responsabilidad compartida entre el gob. nacional y los gobs. locales. Gestión de residuos es competencia municipal –en ciudades pequeñas es hecho por el departamento de agricultura.	Responsabilidad compartida entre el gob. nacional y los gobs. locales. Gob. local responsable de la provisión de saneamiento por ley.
Guinea	Empresa nacional.	Gob. local.	Ciudades mayores tienen su propio dept. de transp. que se encarga de carreteras y trans. pub.	Gob. local.	Gob. local.
Guinea-Bissau	Empresa nacional.	Nacional y local.	Trans. público: ministerio nacional.	Confusión de responsabilidades.	
Guinea Ecuatorial	Nacional.	Nacional.	Gobierno local actúa como un agente público del gobierno.		
Kenia	Suministro eléctrico es responsabilidad del gobierno local. A nivel nacional, una empresa pública y otras empresas varias son responsables de la transmisión y suministro.	Algunos gobiernos locales donde tienen la capacidad. A nivel local asociaciones de usuarios responsables de recursos hídricos. Mayoría de empresas proveedoras de agua entubada son nivel local.	Gobierno nacional tiene responsabilidad global. Carreteras locales son responsabilidad del gobierno local. Gobierno local supervisa tráfico y aparcamiento. Nairobi tiene autoridad de metro. Alumbrado público y aparcamiento: gobierno local.	Gobierno local donde tiene capacidad –incluye vertederos.	Gobierno local.
Lesoto	Dos empresas de propiedad nacional.	Gobs. locales son la autoridad competente para el suministro de agua a pueblos.	Gobs. locales son responsables de carreteras, tráfico y caminos más pequeños. Servicio público de bus dirige el servicio de bus.		Gob. nacional a través de la autoridad de aguas y alcantarillado.
Liberia	Empresa nacional.	Empresa nacional.	Monrovia suministra el transp. público.	Responsabilidad de las ciudades aunque su capacidad es muy limitada.	Nacional.
Libia	Nacional.				

continúa >>

	Electricidad	*Agua*	*Transporte*	*Desechos sólidos*	*Saneamiento*
Madagascar	Empresa propiedad del estado.		Agencia pública responsable del transporte público por tierra.		
Malaui	Empresa nacional pública.	Consejos locales de agua en grandes ciudades. Quioscos de suministro de agua.	Servicios de transporte en jurisdicciones de municipios. Autoridad de carreteras tiene un acuerdo de nivel de servicio con multitud de autoridades locales.	Recogida de residuos por el gob. local.	Consejos locales de agua en grandes ciudades.
Mali	Competencia nacional.	Función compartida entre los gobs. estatales y municipales.	Función compartida entre los gobs. estatales y municipales. Transp. público y planificación de tráfico. Construcción y gestión de carreteras locales, cuando esta competencia se les da un nivel más alto de gobierno.	Función compartida entre los gobs. estatales y municipales.	Función compartida entre los gobs. estatales y municipales.
Marruecos	Gob. local suministra y mantiene red de tuberías de cuya gestión se encarga una empresa nacional.	Gob. local compra y suministra agua.	Carreteras: gob. local. Transp. público urbano: gob. local.	Recogida de residuos.	Saneamiento: gob. local.
Mauricio	Empresa nacional. Productores independientes de energía. Suministro por agencia central.	Autoridades centrales del agua gestionan tratamiento y distribución del agua.	Carreteras locales (por autoridades municipales pero no rurales locales). Alumbrado público. Servicio público de bus suministrado por la corporación nacional de transporte.	Recogida y eliminación de residuos.	Saneamiento público. Gestión de agua autoridad de gestión de aguas residuales se ocupa del sistema público de depuración.
Mauritania	Nacional.	Nacional.	Compartido público y local.	Compartido público y local. Eliminación de residuos.	Compartido público y local.
Mozambique	Empresa de propiedad pública.	Competencia del gob. local. Agua a granel es una competencia nacional. Suministro de agua en grandes ciudades delegado a empresa privada. Ciudades pequeñas gestionan su propia agua. Descentralización implica que las ciudades deben gestionar su propio suministro y saneamiento.	Carreteras y transporte competencia del gob. local. Transporte repartido con la provincia. Empresa pública nacional proporciona un sistema de autobuses públicos en el área de Maputo. Administración nacional de carreteras construye carreteras.	Recogida y gestión de desechos sólidos es una competencia del gob. local. Desechos sólidos no recogidos en muchas ciudades, donde sí, es facturado y administrado por la compañía eléctrica.	Gob. local gestiona saneamiento.

continúa >>

	Electricidad	*Agua*	*Transporte*	*Desechos sólidos*	*Saneamiento*
Namibia	Nampower produce y suministra energía pero está retirado de la provisión directa. Los gobiernos regionales están asumiendo la provisión directa.	Responsabilidad local parcial. Nacionalmente por el dept. del gob. Namwater vende a municipalidades que suministran a través de redes de tuberías.	Departamento de transporte Windhoek papel de supervisión del transp. público en la ciudad. Carreteras nacionales administradas por autoridad de carreteras. Las responsable de carreteras locales. Mayor parte de transp. público no presta servicio de transporte.	Recogida local.	Local.
Niger	Nacional.	Responsabilidad compartida entre el gobierno nacional y los gobs. locales.	Gob local tiene algunas competencias.	Responsabilidad compartida entre el gobierno nacional y los gobs. locales.	Responsabilidad compartida entre el gobierno nacional y los gobs. locales.
Nigeria	Empresa nacional.	Provisión y extensión del suministro de agua urbana. Entubado de agua compartido entre tres niveles –gobiernos estatales se responsabilizan del agua local y gobiernos locales del agua de las zonas rurales.	Trans.público y carreteras locales: Gob. local. El gobierno federal interviene en el trans. público en Lagos. Gob. estatal de Lagos está creando un nuevo servicio de rail.	Gobs. estatales y locales llevan a cabo la recogida y eliminación de desechos. Gob. local transporta y elimina mientras el estado genera financiación a través de exacciones y multas.	Saneamiento básico aunque las responsabilidades no están claramente definidas. Saneamiento existe sólo en Abuja y Lagos.
República Centroafricana	Empresa nacional.	Servicio público nacional de aguas.	Ningún transporte público subsidiado. Cuidad suministra infraestructuras de transporte público.	Ciudad recoge desechos sólidos. Ministerio responsable de los vertederos.	Ciudad desarrolla infraestructuras para agua residual municipal y baños públicos.
República Democrática del Congo	Nacional.		Gobierno local gestiona el transporte público.	Gobierno local.	
Ruanda	Empresa nacional.	Gob. local supervisado por empresa pública. Responsabilidad del distrito.	Transporte es competencia del Gob. local.	Único vertedero oficial en Kigali.	Gob. local pero una empresa pública de electricidad va a encargarse de eso. Responsabilidad del distrito.
Santo Tomé y Príncipe	Nacional.	Empresa nacional.	Nacional.	Municipal.	
Seychelles	Sociedad anónima pública.	Sociedad anónima pública.	Sociedad pública. Carreteras hechas por una división del departamento nacional de transporte.	Nacional.	Sociedad anónima pública.
Senegal	Nacional.	Responsabilidad compartida entre el gobierno nacional y los gobs. locales.	Responsabilidad compartida entre el gobierno nacional y los gobs. locales.	Responsabilidad compartida entre el gobierno nacional y los gobs. locales.	Responsabilidad compartida entre el gobierno nacional y los gobs. locales.

continúa >>

	Electricidad	*Agua*	*Transporte*	*Desechos sólidos*	*Saneamiento*
Sierra Leona	Empresa nacional de energía.	Gob. local –debe asegurar el acceso seguro al agua potable así como el suministro rural.			
Somalia	Empresa nacional suministra mayormente a Mogadiscio. Empresa etíope de energía suministra a ciudades menores.		No transp. público. Solo en Mogadiscio la ciudad construye carreteras.	Lo hace el gobierno municipal en Mogadiscio.	
Suazilandia	Nacional.	Gob. local tiene competencia pero agua a granel y el entubado en la mayor parte de las ciudades mediante empresa nacional.	Responsabilidad de carreteras del gob. local. Responsabilidad nacional de las carreteras principales, de distrito y de alimentación.	Gob. local.	Empresa nacional recoge, transporta y trata.
Sudáfrica	Gob. local.	Gob. local.	Carreteras municipales.	Recogida.	Agua pluvial. Alcantarillas y saneamiento.
Sudan	Empresa Nacional de Energía.	Ministerio del agua. Khartoum tiene una corporación de agua que suministra a nivel local.		Ciudad recoge (a través de empresa privada).	Letrinas exteriores primarias. Empresa de servicios de agua subcontratada por el gobierno pendiente de expansión de sistema de alcantarillado.
Sudán del Sur	Energía suministrada por corporación de energía de Etiopía.	Competencias compartidas. Corporación de agua de Sudán del Sur provee agua en zonas urbanas. Después de las reformas recientes, consejos municipales obligados a suministrar agua.	Carreteras urbanas. Ningún servicio de transp. público.	Competencia del gob. local.	
Tanzania	Empresa nacional y productores independientes de energía.	Distrito Urbano y Autoridades de Agua y Alcantarillado (Corporación en Dar es Salaam). Vendedores del sector privado.	Responsabilidad de gestión de carreteras regionales y locales de Oficina Presidencial del Gobierno Local y Administración Regional con la Unidad de Monitorización y Coordinación Distrito de carreteras Urbanas.	Responsabilidad local en la recogida pero muchas áreas no tienen esta capacidad.. Se recurre al vertido incontrolado. Dar es Salaam tiene la responsabilidad de la gestión de vertederos. Operaciones emprendidas por el sector privado.	Distrito Urbano y Autoridades de Agua y Alcantarillado en la monitorización y sector privado lo gestiona.

continúa >>

	Electricidad	*Agua*	*Transporte*	*Desechos sólidos*	*Saneamiento*
Togo	Nacional. Gob. local consultado sobre planes nacionales a nivel local.	Responsabilidad compartida entre el gob. nacional y los gobs. locales. Consultado por el gob. nacional sobre la planificación a nivel local. Construcción de tuberías de agua comunes. Suministro de agua potable.	Responsabilidad compartida entre el gob. nacional y los gobs. locales. Gob. local consultado sobre las carreteras nacionales y regionales que pasan por el municipio. Gob. local responsable de construir y mantener carreteras locales, del control de tráfico y de la infraestructura del transporte público.	Responsabilidad compartida entre el gob. nacional y los gobs. locales. Implementación y planeamiento de basureros y vertederos.	Responsabilidad compartida entre el gob. nacional y los gobs. locales. Recogida y tratamiento de aguas residuales.
Túnez	Nacional.	Nacional.	Organización, construcción y mantenimiento de carreteras municipales. Vigilancia policial del tráfico. Transporte es nacional.		Gob. local.
Uganda	Compañía Ltda. de Distribución de la Electricidad de Uganda. Distribución separada y suministro pero también nivel local.	Suministro agua a granel es responsabilidad del gobierno central – Corporación Nacional de Agua y Alcantarillado para la distribución de agua y suministra a las centros urbanos grandes. Gobierno local debe organizar provisión de servicios locales según la ley que rige los gobiernos locales. Administración urbana completa en el suministro de agua a asentamientos informales. Ciudades pequeñas tienen autoridades de agua que subcontratan servicios de agua a operadores privados.	Responsabilidad compartida. Gobierno local hace carreteras de alimentación. Agencia de carreteras nacionales ayuda a autoridades locales con el mantenimiento de carreteras locales. Gobierno de la ciudad de Kampala se está planteando la posibilidad de proporcionar un sistema de infraestructura de transporte para la ciudad.	Gobierno local pero a menudo le falta capacidad para hacerlo totalmente. Sector privado completa.	Corporación Nacional de Agua y Alcantarillado en centro urbanos más grandes aunque con responsabilidad del gob. local.
Yibuti	Empresa nacional de energía.		PPP entre gob. nacional y cámara privada de negocios supervisa infraestructura transporte.		
Zambia	Autoridad nacional produce, transmite y distribuye.	Empresa comercial propiedad de gob. local.	Gob. local –carreteras, transporte público– pero no transp. público con patrocinio estatal. Consejo de carreteras nacionales asigna recursos financieros a agencias de carreteras y ayuda a gobs. locales en el mantenimiento de carreteras.	Gob. local responsable de eliminación de aguas residuales.	Gob. local responsable pero muchos han creado empresas comerciales regionales a las que se les delegan los servicios.

continúa >>

	Electricidad	*Agua*	*Transporte*	*Desechos sólidos*	*Saneamiento*
Zimbabue	Empresa nacional (ZESA) produce, transmite y distribuye.	Gob. local responsable de suministro de agua. Consejos de cuencas locales gestionan asuntos hídricos. Autoridad nacional del agua ha tomado el control de suministro de agua en la mayoría de áreas urbanas. Agua a granel suministrada por ZINWA – empresa nacional.	Gob. local responsable del mantenimiento de carreteras de las áreas. Autoridad nacional de carreteras mantiene carreteras locales en algunas ciudades. Gob. local recauda cuotas de operadores de transporte por mantenimiento de carreteras. Parastatal produce caminos urbanos. Autoridad nacional de carreteras se encarga del mantenimiento de carreteras.	Responsabilidad del gob. local aunque muchos de ellos no pueden asumirla.	Sistema de alcantarillado es responsabilidad del gob. local.

Anexo Capítulo 4

Responsabilidades en la gestión de servicios básicos locales en América Latina

Estado	*Agua y Saneamiento (A & S)*	*Residuos Sólidos Municipales (RSM)*	*Transporte Público Urbano (TPU)*	*Seguridad Ciudanana Local (SPL)*
Argentina	SP, ya sea empresas propias o concesionadas desde los GR y GM; EP en niveles regionales y locales; GL con roles fiscalizadores y operativos menores.	SP, principalmente en concesión del GL. Tarifas, fiscalización e inversiones con recursos públicos de GC, GL Y GR.	Sistemas de transporte integrados definidos por GL o GM. EP en GM y algunos GL. Vías y fiscalización de los GL. SP como operadores concesionados.	Policías Federales provinciales y en GM; programas de prevención y acción de GL con OCB y ONG.
Bolivia	EP, fundamentalmente de GC o departamental. Normativas nacionales y programas de inversión de GR y GL. GL involucrados en tarifas, operación y fiscalización.	Empresas e instancias de los GL. Acciones intermunicipales para rellenos sanitarios. Fiscalización desde GC y operación municipal.	Empresas o instancias municipales y rol importante de SP a nivel micro-empresarial coordinados por GL o GR. Fiscalización y normativas del GC.	Coordinación entre policías y los GL. Programas de Policía comunitaria en acuerdo con OCB.
Brasil	EP y SP bajo mandato de los GR o GM; rol de GL en fiscalización y cofinanciamiento de programa con EP.; Asociaciones de GL en tratamiento de aguas.	GL o GR (y GM) en EP o SP en régimen concesional; acciones en reciclado y recuperación de RSD con OCB y ONG, con rol directriz de GL.	EP estaduales o de GM; acción complementaria de SP (alimentadores); coordinación y fiscalización de los GL; tarifados y subsidios de los GR.	Policías de GR y especializadas; programas de prevención y acciones urbanas de GR y de GL, en ocasiones con OCB y ONG; compromisos crecientes de los GL.
Chile	SP desde 2000 (ex. EP); fiscalización del GC; GL identifica población subsidiada; OCB en sistemas autónomos de agua potable local.	SP o bajo concesión del GL; GC define normativas y regulaciones; tarifas y subsidios establecidos por GL.	EP, Metro y Sistema Transantiago de Buses con SP; regulaciones y tarifas del GC; mantención de vías de GR y GL.	Policías del GC: Carabineros de Chile; programas locales de prevención y urbanos (GL con OCB); coordinaciones GL y Policías.
Colombia	EP de los GL y GR; participación menor de SP mediante concesiones; rol esencial de GL en financiamiento, tarifas y subsidios. Acción intermunicipal creciente en coordinación con GR o GC.	EP de GL y GR; concesiones a SP; programas de recuperación y reciclaje de RSD; acciones con ONG y OCB, desde los GL, o Asociación intermunicipal para rellenos sanitarios.	GC y GM delegan a EP o SP en régimen concesional; sistemas integrados de trasporte público en Bogotá y principales ciudades. SP como operadores concesionados.	Policías nacional y departamental; programas de prevención y urbanos de GL y GM; incentivos a programas comunitarios de los GL.
Costa Rica	EP centrales, con marcos normativos del GC. Rol del GL en fiscalización y complemento operativo GL y OCB en sistemas rurales autónomos.	Empresas de los GL o concesiones al SP bajo supervisión municipal. Fiscalización y normativas del GC Y rellenos sanitarios regionales. Avances en reciclaje con ONG y OCB.	Sistemas integrados de trasporte urbano, con significativa presencia de SP, a nivel de pequeñas empresas. Tarificación y normativas desde el GC.	Múltiples policías (14) y prioridad por la seguridad comunitaria y la policía de proximidad. Comités locales de seguridad, con GL y OCB.

continúa >>

Estado	*Agua y Saneamiento (A & S)*	*Residuos Sólidos Municipales (RSM)*	*Transporte Público Urbano (TPU)*	*Seguridad Ciudanana Local (SPL)*
Ecuador	EP a nivel central, regional o municipal e intervención de SP por vía concesional. Financiamiento público y tarifas subsidiadas urbanas y rurales.	Empresas de los GL o delegación municipal a SP por concesiones Programas intermunicipales de rellenos sanitarios. Supervisión del GC.	Empresas municipales o concesiones al SP. Inversiones y fiscalización del GC. Rol clave de un SP micro-empresarial.	Policías nacionales, locales y metropolitanas. Programas de Seguridad Ciudadana con crecientes roles de los GL y OCB.
El Salvador	Entidad centralizada del GC en gestión, fiscalización, tarifas y operación. Rol de colaboración de los GL, especialmente en sistemas autónomos rurales. Experiencia relevante intermunicipal en la Montañosa.	Competencia local, con servicios directos y concesiones al SP. Financiamiento por tarifas y partidas presupuestarias del GC. Fiscalización sanitaria central.	Regulaciones del GC para un complejo sistema de 1100 rutas (900 autobuses y 250 Microbuses). En desarrollo un nuevo sistema de transporte público (NSTP). Roles municipales en vías y fiscalización.	GC y GM fijan normativas y fiscalizan. Policías nacionales especializados e incluso compromiso de las FF.AA. en acción antidrogas y delincuencia. GL en acciones preventivas, de acción urbana.
Guatemala	Regulaciones, inversiones y programas del GC. También empresas de GL. Participación creciente del SP (concesiones). Programas rurales con OCB.	Gestión principal de los GL, con regulaciones sanitarias y recursos del GC. Rellenos sanitarios intermunicipales y sistemas autónomos rurales.	Gestión básicos del SP., con propietarios asociados (cooperativas) y vinculados a los GL. Regulaciones y apoyo financiero del GC.	Entidades nacionales (GL), en coordinación con los GL. Acciones locales en prevención y recuperación de espacios públicos.
Honduras	GC en planificación y normativas. GL es titular del servicio, con gestión directa, Juntas Administradoras de Agua y SP, mediante concesiones.	Responsabilidad directa de los GL, con acción directa o contratos al SP. GC coordina, normaliza y fiscaliza.	GC. Autoriza la prestación del servicio, urbano, intermunicipal y rural, que favorece el SP. A los GL corresponde el ordenamiento vial, terminales y estaciones.	Instancias policiales del GC que cobra una tasa de seguridad. GL en prevención, recuperación urbana y convivencia ciudadana, con OCB.
Panama	GC a través del Instituto y Acueductos y Alcantarillado (IDAN). Regulaciones de Salud del GC. Junta administradora de Acueductos en zonas rurales.	GC desde la Autoridad Nacional de Aseo (ANA), especialmente en Ciudad de Panamá. GL responsable en el resto del país.	GC mediante la Autoridad de Tránsito y Trasporte Terrestre (ATTT). Mecanismo concesional al SP en trasporte urbano e interurbano.	Policía Nacional vinculada con GC. GL responsable del ámbito de la Seguridad Local (Jueces de Policía Administrativa).
Paraguay	Papel central del GC en gestión, fiscalización y tarifas. Crecientes roles de GR (Gobiernos Departamentales) y de los GL en regiones y localidades. (Sistemas autónomos rurales).	Operadores propios municipales (66%) y 30% concesionado a SP. Regulaciones nacionales de la Secretaría del Ambiente (SEAM). Plantas de tratamiento intermunicipales.	Rol fundamental del GC, con incorporación de GR (Gobiernos Departamentales) en normativas, fiscalización y tarifas.	GC y coordinación con Policía Nacional. Programas en zonas fronterizas. Acciones de GL en zonas de alto riesgo. Policía municipal de Asunción en formación.
México	EP especialmente en los GR y GM, SP mediante concesiones de GL y GR. Financiamiento, subsidios y fiscalización en GR y GM. Acción intermunicipal, especialmente en sectores rurales.	Leyes y normativas nacionales. Gestión predominante de GL, con coordinación de GR y operación intermunicipal de rellenos sanitarios. Crecientes experiencias de reciclaje con ONG y OCB.	Sistemas Públicos de transporte urbano y metropolitano de GR y GM. Operación de SP, con concesiones desde GL. Rol de GR y GL en mantención de vías y fiscalización.	Entidades de Policías nacionales, estaduales, metropolitanas y municipales, con coordinación compleja. Programa de prevención con OCB y ONG creciente rol de los GL.

continúa >>

Estado	*Agua y Saneamiento (A & S)*	*Residuos Sólidos Municipales (RSM)*	*Transporte Público Urbano (TPU)*	*Seguridad Ciudanana Local (SPL)*
Perú	Coexistencia de EP (nacionales y regionales) y del SP, en sistemas concesionales. GL fiscalizan y aplican subsidios. Sistemas locales autónomos en el ámbito rural.	Responsabilidad plenamente local, ejercida directamente o con concesión a privados. Las entidades provinciales ven el tratamiento de RSD y la recolección.	Competencias diversas de GC, GR, GM y GL. Importante expansión de pequeños empresarios y presencia de actividades informales.	Policía Nacional es la entidad responsable. Experiencias relevantes de GL con OCB en el «serenazgo».
República Dominicana	EP (nacionales y regionales) e incorporación creciente del SP mediante concesiones. Sistemas rurales autónomos, con presencia de GL y de OCB.	Empresas y/o servicios locales (GL) en recolección e incorporación de SP en tratamiento. Rellenos sanitarios a nivel intermunicipal. Reciclaje de RSD del GL, OBS y ONG.	Sistemas de múltiples operadores privados (micro-empresas y motos). Avances en autoridad metropolitana en Santo Domingo.	Policías en compleja gestión con los GL. Experiencias comunitarias relevantes con OBS y ONG. Acciones focalizadas en Zonas marginales de alto riesgo.
Uruguay	Institución propia del GC, con roles mayores del GM. Regulaciones, tarifas y fiscalización del GC. GL con roles activos en Departamentos del interior.	Responsabilidad de los GL (reciente tercer nivel municipal), en coordinación con GR (departamentales), en tratamiento del RSD. Experiencias del GM y OCB en reciclaje.	Responsabilidades del GC y GM. (Intendencia de Montevideo). EP y concesiones al SP. Tarificación, regulaciones y control del GC.	Policía nacional y especializada. GM activo en prevención, recuperación urbana y poblaciones de riesgo y en acciones preventivas. (con OCB y ONG)
Venezuela	Roles directrices del GC y GR. Incidencia importante de los GL en zonas rurales, incluidos sistemas autónomos	Órganos del GC y GR en normativas, planificación y fiscalización. Rol operativo de los GL con apoyo significativo de los GR (estaduales).	Responsabilidad municipal sobre las prestaciones del SP (empresas y cooperativas). En Maracaibo y Caracas, entes municipales especializados de transporte.	Policía nacional y especializada. Compromisos de GC, GR y GL en prevención e inversiones urbanas. Compleja relación entre GL, Policías y OCB en delincuencia, drogas y crimen organizado.

GC: Gobierno Central, **GM**: Gobierno Metropolitano, **ONG**: Organización No Gubernamental, **GR**: Estados, Gobierno Regional o Provincial, **SP**: Sector Privado, **OCB**: Organización Comunitaria de Base, **GL**: Gobiernos Locales, **EP**: Empresa Pública.



Anexo capítulo 5

Anexo 5.1. Características de los países de Asia-Pacífico incluidos en el estudio

	PIB per cápita (PPP), US$	*Población total (en miles)*	*Población urbana (en miles)*	*Porcentaje de población urbana*	*Tasa media de crecimiento de la población urbana (2010-2015)*
Asia del Este					
China	7.554	1.354.146	635.839	47,0	2,29
Japón	33.566	176.995	84.875	66,8	0,15
Corea	28.982	48.501	40.235	83,0	0,61
Sur de Asia					
Bangladesh	1.677	164.425	46.149	28,1	3,13
India	3.535	1.214.464	364.459	30,0	2,38
Nepal	1.255	29.853	5.559	18,6	4,65
Pakistán	2.791	184.753	66.318	35,9	3,10
Sri Lanka	5.098	20.410	2.921	14,3	1,06
Sureste asiático					
Camboya	2.159	15.053	3.027	20,1	3,24
Indonesia	4.411	232.517	102.960	44,3	1,72
Malasia	15.800	27.914	20.146	72,2	2,44
Filipinas	3.928	93.617	45.781	48,9	2,26
Tailandia	8.749	68.139	23.142	34,0	1,77
Vietnam	3.193	89.029	27.046	30,4	3,03
Pacífico					
Australia	37.912	21.512	19.169	89,1	1,17
Fiyi	4.700	847*	440*	51,9	1,7
Nueva Zelanda	29.352	4.467	3.751	86,2	0,92

Fuentes: Datos referentes al PIB per cápita (PPP) - BAD (2011) p. 162; datos de población, ONU-HABITAT (2010), pp. 254-255. Cifras de población en miles (1.000).

Anexo 5.2. Gobiernos locales en países de Asia-Pacífico, por niveles

País	*Primer nivel*	*Segundo nivel*	*Tercer nivel*	*Cuarto nivel*	*Total*
ASIA DEL ESTE					
China	19.141 *zhen* (pueblos), 14.646 *xiang* (municipios), 6.686 *jiedaobanshichu* (subdistritos); 1.098 *minzuxiang* (cantones de minorías étnicas); 181 *sumus*; 2 *qugongsuo* (oficinas públicas del distrito); 1 *minzusumu* (sumu étnica); 623.669 *cunminweiyuanhui* (comités de aldea); 80.717 *juminweiyuanhui* (comités de barrio).	1461 *xian* (condados), 855 *shiqiaqu* (distritos); 367 *xianjishi* (ciudades con rango de distrito); 117 *zizhixian* (condados autónomos), 49 *qi* (banderas); 3 *zizhiqi* (banderas autónomas), 3 *tequ* (distritos especiales); 1 *Linqu* (área forestal).	17 *diqu* (prefecturas); 283 *dijishi* (ciudades a nivel de prefectura); 30 *zizhizhou* (prefecturas autónomas); 3 *meng* (ligas).	23 *sheng* (provincias); 5 *zizhiqu* (regiones autónomas); 4 *zhixiashi* (municipios grandes). **Nota**: las 2 *tebiexingzhengqu* (regiones administrativas especiales de Hong Kong y Macao) están clasificadas como un quinto nivel de gobernanza.	749.364
Japón	184 consejos de pueblos; 754 consejos de municipios.	686 ciudades; 40 ciudades especiales; 41 ciudades centrales, 19 ciudades designadas.	47 prefecturas; 1 autoridad metropolitana (Tokio).		1.772
Corea	75 *si* (ciudades); 86 *gun* (consejos); 67 *gu* (distritos).	7 *gwangyuk-shi* (gobiernos metropolitanos).	9 gobiernos provinciales.		244
SUR DE ASIA					
Bangladesh	4.501 *parishad unión* (aldeas rurales); 316 *pourasabhas* urbanas (concejos municipales).	485 *upazilaparishad* (departamentos); 61 *zillaparishad* (distritos); 3 *Hill District Local Government Parishad*.	10 corporaciones municipales.	7 divisiones administrativas.	5.411
India	239.432 *gram/panchayats* de aldeas (rurales); 2.108 *nagarpanchayats* (urbanos).	6.087 *panchayatsamiti* (rurales); 543 *zillaparishads* (rurales); 1.595 municipios (urbanos).	14 consejos de distrito autónomos (rural); 139 corporaciones municipales (urbanas).	28 estados; 7 territorios administrados por el gobierno federal.	249.953
Nepal	3.915 comités de desarrollo rural; 58 comités de desarrollo municipal.	75 comités de desarrollo de distrito.			4.048
Pakistán	6.125 administraciones del consejo de la unión.	500 *tehsil* o administraciones de la ciudad; 150 gobiernos de distritos.	4 provincias.		6.779
Sri Lanka	256 consejos de aldeas; 37 consejos urbanos; 18 consejos municipales.	25 distritos.	8 consejos provinciales.		344

continúa >>

País	*Primer nivel*	*Segundo nivel*	*Tercer nivel*	*Cuarto nivel*	*Total*
SURESTE ASIÁTICO					
Camboya	1.633 *khum* (comunas en distritos o *sroks* y *sangkat*); (comunas en *kanes* y *krongs* o municipios).	9 *khans* (en la capital); 182 *srok* (distritos) y *krongs* (municipios) a nivel provincial.	23 *khaet* (provincias) y 1 *reach theany* (en la ciudad capital).		1.849
Indonesia	60924 *desas* (aldeas rurales); 8216 *kelurahan* (pueblos urbanos).	6.694 subdistritos; 400 *kabupaten* (regencias); 98 municipios.	33 *provinsi* (provincias); 1 gobierno metropolitano (Yakarta).		76.366
Malasia	99 consejos de distrito.	38 consejos municipales.	12 ayuntamientos.		149
Filipinas	41.899 *barangays* o aldeas; 1.479 municipios.	143 ciudades con estatuto propio.	81 provincias; 2 autoridades metropolitanas.	2 regiones autónomas.	43.606
Tailandia	1239 *tessaban* (municipios); 6744 tambon (subdistritos); 1 Concejo Municipal (Pattaya).		75 *changwat* (provincias); 1 ciudad capital (Bangkok).	1 autoridad metropolitana (BMA).	8.061
Vietnam	9085 *xa* o comunas rurales; 1.403 comunas urbanas; 624 pueblos.	548 *huyen* o distritos rurales; 47 *quan* o distritos urbanos.	58 provincias; 5 *thanh pho* o ciudades bajo la jurisdicción del gobierno central.		11.770
OCEANÍA					
Australia	565 órganos de gobierno local.	6 territorios estatales y 2 territorios continentales.	10 territorios insulares.		573
Nueva Zelanda	67 autoridades territoriales (municipios y distritos) y 11 consejos regionales.				78

Fuentes: Documentos individuales para el Proyecto de CGLU-ASPAC en Gobernanza de Servicios Básicos Locales (2012). Esta tabla es una actualización de la información referente los países de Asia-Pacífico analizados en: CGLU (2010).

Anexo 5.3. Roles y responsabilidades en la prestación de servicios básicos locales en Asia-Pacífico

País	*Agua y alcantarillado*	*Saneamiento*	*Transporte*	*Energía*	*Gestión de los residuos sólidos*
Australia	El GC (federal) establece las políticas y normas; el E/P se encarga de la provisión; las M/R gestionan; el GL proporciona servicios logísticos.	El GL establece las políticas y normas; el GL se encarga de la provisión; el SP proporciona algunos servicios.	El GC establece las políticas y normas; el SP se encarga de la provisión; el GL proporciona la logística.	El GC establece las políticas y normas; los gobiernos del E/P operan el Mercado Nacional de Electricidad (MNE) con la financiación y la gestión del SP.	El E/P es el principal responsable; los cuerpos M/R gestionan los vertederos; el SP financia y gestiona.
Bangladesh	El GC establece las políticas y normas; los cuerpos M/R abastecen de agua a las grandes ciudades; el GL proporciona la logística; las ONG ayudan con la distribución y la conservación del agua.	El GC establece las políticas y normas; el GL presta los servicios; el SP proporciona servicios de fosas sépticas; las ONG son activas en barrios marginales.	El GC establece políticas; el SP provee la mayoría de los servicios de transporte; el GL coordina el tráfico.	El GC cuenta con las APE (paraestatales) para la generación y distribución de energía; el SP abastece a los GL más pequeños.	El GL es responsable del sistema; el SP proporciona servicios, las ONG y las OCB juegan un papel importante en la recogida, el reciclaje, el compostaje.
Camboya	La APE abastece de agua a la capital, los GL son responsables del agua en las demás ciudades.	El GC establece las normas sanitarias; el GL presta los servicios.	El GC es responsable de la construcción y mantenimiento de carreteras, el SP es el principal proveedor de transporte.	El GC provee electricidad mediante empresas de propiedad estatal; el GL proporciona apoyo logístico.	El SP es el principal proveedor de servicios; el GL proporciona el espacio para el vertedero; las ONG se dedican a la recuperación y el reciclaje.
China	El GC establece las políticas y normas; el GL ofrece los servicios.	Los GL son los principales responsables del servicio.	El GC establece las políticas; las M/R gestionan el transporte en las grandes ciudades, los GL controlan el transporte en las ciudades más pequeñas.	El GL ofrece el servicio principal mediante APE.	El GL ofrece el servicio principal; algunas grandes ciudades utilizan las M/R para la gestión de los vertederos.
Fiyi	El GC se ha hecho cargo del servicio en la ciudad capital; el GL proporciona el servicio en pequeñas ciudades y pueblos.	Los GL establecen las normas; el SP se encarga de los servicios de fosas sépticas.	El SP es el principal proveedor de transporte; los GL controlan el tráfico, las estaciones de autobuses, los puntos de espera, los puntos de estacionamiento.	El GC proporciona electricidad a través de la autoridad pública especial.	Los GL establecen normas; el SP presta servicios; algunas ONG contribuyen a los servicios.

continúa >>

País	*Agua y alcantarillado*	*Saneamiento*	*Transporte*	*Energía*	*Gestión de los residuos sólidos*
India	El E/P establece las políticas, por lo general la provisión tiene lugar a través de las empresas paraestatales.	Los GL son los principales responsables; el SP juega un papel importante; las ONG proporcionan servicios en las comunidades urbanas pobres.	El E/P y los GL establecen políticas; el SP es el principal proveedor, aún en las grandes ciudades, las empresas paraestatales de las M/R proporcionan los servicios.	El GC establece las políticas, el E/P proporciona el servicio a través de los organismos paraestatales; el SP también genera y distribuye en pequeñas ciudades.	El GC establece normas; los cuerpos M/R gestionan la eliminación en las grandes ciudades; el SP atiende los hogares; las ONG desempeñan un papel importante en la recogida.
Indonesia	El E/P y los GL proporcionan agua mediante las APE –conocidas localmente como PDAMS; el SP juega un papel importante en las áreas metropolitanas en el marco de los PPP.	El GC establece las políticas, pero los E/P y GL son los principales responsables; el GL utiliza APE para la prestación de servicios; el SP es activo en las ciudades pequeñas.	El GC está a cargo de la red vial nacional; el E/P gestiona las licencias de vehículos, el SP es el proveedor principal, en especial del transporte informal; los GL gestionan el tráfico.	El GC utiliza las APE para la generación y distribución de electricidad; el SP está involucrado en el financiamiento a través de esquemas de PPP; los GL tienen la función de regulación.	El GC establece políticas, el E/ P y los GL tienen la responsabilidad principal; el SP juega un papel importante en la eliminación; las ONG y OCB son activas en la recogida, el reciclaje, el compostaje.
Japón	Los GL, principales proveedores de agua mediante APE.	Los GL, principales responsables de los sistemas de alcantarillado.	Los GL, principales responsables del transporte; el SP ejecuta los sistemas de transporte; el GC proporciona financiamiento para las grandes infraestructuras ferroviarias.	El SP ofrece el servicio; el GL tiene un papel mínimo, excepto para garantizar la seguridad.	Los GL, principales responsables, tanto de la recogida como de la eliminación.
Corea	El GC establece las políticas y normas; el GL proporciona servicios.	GL, principales responsables.	El GC establece normas; los GL regulan pero el SP juega un papel importante.	El GC es el principal responsable de la generación –a través de una APE llamada KEPCO; el SP empieza a jugar un papel cada vez más importante a través de los proveedores independientes de energía.	El GC establece las políticas y reglamentos; los GL realizan las tareas de recogida y eliminación; el SP está implicado en la clasificación, el reciclaje y el compostaje.
Malasia	El GC (federal) y los E/P tienen responsabilidad compartida, la cual es ejercida a través de una APE; el SP solía tener un papel importante, pero el GC y los E/P se hicieron cargo del servicio en 2005.	El GC establece las políticas y reglamentos; el SP gestiona el alcantarillado a través del Consorcio de Aguas de Indah.	El GC establece las políticas y regula; el SP opera los autobuses y otros transportes públicos, los GL regulan el tráfico y las rutas.	El E/P gestiona la generación y distribución a través de las APE; el GC controla el suministro de petróleo a través de una APE nacional (Petronas) por lo que ejerce el poder.	El GC ha federalizado la autoridad sobre la eliminación de residuos sólidos; los GL están a cargo de la recogida.

continúa >>

País	*Agua y alcantarillado*	*Saneamiento*	*Transporte*	*Energía*	*Gestión de los residuos sólidos*
Nepal	El GC establece las políticas, pero los E/P (conocidos como distritos) son responsables del abastecimiento de agua; en Katmandú, una APE gestiona tanto el agua como el alcantarillado.	Se da la misma disposición que para el agua, ya que el saneamiento es parte del sistema de suministro de agua.	El GC construye y mantiene la red de carreteras; el SP juega un papel importante, especialmente en el transporte interno de la ciudad y en las redes inter-locales.	El GC suministra electricidad usando un APE (Autoridad Eléctrica del Nepal); el SP ahora participa en el sector a través de esquemas de PPP.	Los GL gestionan la recogida de residuos sólidos a través de comités locales; las ONG y las OCB participan activamente en la recogida.
Nueva Zelanda	El GC (federal) establece las políticas y normas; el E/P gestiona el agua mediante APE.	Los E/P establecen políticas y los GL gestionan los servicios, a menudo usando APE locales.	El GC es responsable de las carreteras principales, los E/P establecen políticas y hacen seguimiento de la situación; los GL gestionan el tráfico local.	Los GL son responsables pero ahora las empresas del SP se encargan del suministro la electricidad; el E/P hace el seguimiento para asegurar el cumplimiento de las normas.	Los GL prestan servicios, pero las operaciones son generalmente gestionadas por empresas del SP.
Pakistán	El GC (federal) establece las normas; el E/P proporciona servicios; los GL utilizan APE para administrar los servicios.	Ahora, los E/P son los encargados de la prestación de servicios mediante APE; los GL desempeñan un papel de menor importancia.	El GC se encarga de las carreteras nacionales; los E/P son responsables de las carreteras locales, el SP es quien realmente ofrece la mayoría de servicios.	El GC establece políticas y los E/P hacen seguimiento: la provisión se da mediante APE el GC propone dar un papel más importante a las empresas de SP.	El E/P establece normas; los GL se encargan de la provisión; las ONG y OCB aumentan los servicios públicos.
Filipinas	El GC establece las políticas y normas; APE suministran agua en las grandes ciudades; el SP suministra agua en las áreas metropolitanas con financiamiento de PPP.	El GC establece las políticas y normas; APE suministran en las grandes ciudades; los GL regulan en ciudades pequeñas; el SP también proporciona servicios.	El GC establece las políticas, y está a cargo de las carreteras nacionales; el SP se encarga de la provisión y ofrece otros medios de transporte; las APE gestionan los sistemas de transporte en las áreas metropolitanas.	El GC establece las políticas y normas; el SP se encarga del suministro en las áreas metropolitanas y grandes ciudades; empresas del SP proporcionan electricidad en las ciudades pequeñas.	El GC establece normas; los GL prestan servicios mediante empresas del SP, las ONG y las OCB juegan un papel importante en el reciclaje y el compostaje.
Sri Lanka	El GC es responsable de las políticas, las finanzas y la gestión a través de la Dirección de Aguas.	El GC establece las políticas, los GLS prestan los servicios.	El GC gestiona los servicios; el SP también proporciona medios de transporte.	El GC gestiona el sistema a través de una APE; los GL ayudan a garantizar la seguridad con regulaciones.	El GC establece las políticas, los GL se encargan de la provisión del servicio; las ONG y OCB asisten.

continúa >>

País	*Agua y alcantarillado*	*Saneamiento*	*Transporte*	*Energía*	*Gestión de los residuos sólidos*
Tailandia	El GC establece las políticas y normas; la Provincia se encarga de la prestación del servicio; En Bangkok, la autoridad metropolitana gestiona el sistema.	El GC establece las políticas, los GL prestan los servicios; el SP también presta sus servicios en las ciudades pequeñas.	El GC establece las políticas y normas; en el Área Metropolitana de Bangkok, una APE ofrece el servicio; el SP también ofrece servicios mediante autobuses y medios de paratránsito.	El gobierno provincial suministra; en Bangkok, una APE proporciona la energía; el SP suministra en áreas locales.	El GC establece las políticas, los GL proporcionan los servicios, las ONG y OCB dan apoyo al programa público.
Vietnam	Los GL, principales responsables, pero deben seguir los estándares de salud del GC.	Los GL, principales responsables; el SP ofrece sus servicios en pequeñas ciudades y pueblos.	El SP gestiona principalmente el transporte, los GL controlan el tráfico.	El GC proporciona electricidad a través de una APE; los GL están autorizado para proporcionar energía mediante el SP o PPP.	El SP es el proveedor principal del servicio; los GL gestionan los vertederos; las ONG son activas en el reciclaje y el compostaje.

GC*:* Gobierno central.
E/P*:* Estado o provincia.
GL*:* Gobierno local (ciudad o municipio)**.**
ONG*:* Organización no gubernamental**.**
M/R: Autoridad metropolitana o regional.
SP: Sector privado.
APE: Autoridad Pública Especial (Paraestatal).
OCB: Organización comunitaria de base.

Anexo 5.4. Gobiernos locales que participaron en la encuesta de CGLU-ASPAC. N=115

País, Unidad de Gobierno Local	*Tipo de unidad del gobierno local*	*Tamaño de la población*
Australia (12)		
Blacktown	Ayuntamiento	300.000
Brisbane	Ayuntamiento	1.079.000
Coffs Harbour	Ayuntamiento	75.000
Cowra	Ayuntamiento	13.000
Gosford	Ayuntamiento	168.000
Hornsby	Ayuntamiento	162.000
Joondalup	Ayuntamiento	167.000
Marion	Ayuntamiento	77.500
Mount Gambier	Ayuntamiento	25.000
Penrith	Ayuntamiento	180.000
Ryde	Ayuntamiento	105.000
Shoalhaven	Ayuntamiento	96.000
Bangladesh (5)		
Bogra	Municipio	600.000
Gazipur	Municipio	1.300.000
Kakonhat	Municipio	18.515
Nilphamari	Municipio	73.000
Singra	Municipio	50.000
Camboya (7)		
Battambang	Ciudad	145.229
Kampong Cham	Ciudad	44.609
Kampong Chnnang	Ciudad	40.198
Kampot	Ciudad	34.088
Phnom Penh	Ciudad capital	1.501.725
Stung Sen	Ciudad	55.601
Takhmao	Ciudad	65.867
China (9)		
Changchun	Municipio	3.500.000
Changsha	Ciudad	7.100.000
Guangzhou	Ciudad bajo jurisdicción provincial	12.000.000
Haikou	Municipio	2.000.000
Harbin	Ciudad	10.630.000
Jilin	Ciudad	4.500.000
Shenyang	Ciudad	8.300.000
Wuhan	Ciudad	9.790.000
Xi'an	Municipio	8.400.000

continúa >>

País, Unidad de Gobierno Local	*Tipo de unidad del gobierno local*	*Tamaño de la población*
India (10)		
Ahmedabad	Corporación municipal	5.568.685
Bhopal	Ciudad	1.795.000
Faridabad	Ciudad	1.055.938
Gwalior	Ciudad	1.053.000
Indore	Corporación municipal	1.960.000
Jabalpur	Corporación municipal	1.050.000
Nagpur	Corporación municipal	2.350.000
Rajkot	Corporación municipal	1.400.000
Solapur	Ciudad	1.000.000
Ujjain	Ciudad	515.000
Indonesia (9)		
Balikpapan	Ciudad	630.000
Banda Aceh	Ciudad	240.000
Bandar Lampung	Ciudad	891.374
Medan	Ciudad	2.033.156
Payakumbuh	Ciudad	129.055
Probolinggo	Ciudad	217.062
Soring	Ciudad	133.731
Surabaya	Ciudad	3.058.401
Tarakan	Ciudad	239.787
Japón (3)		
Hamamatsu	Ciudad	816.848
Sapporo	Ciudad	1.927.505
Shizuoka	Ciudad	721.967
República de Corea (6)		
Busan	Ciudad	3.556.000
Changwon	Ciudad	1.100.000
Daegu	Ciudad	2.600.000
Jeju	Ciudad	583.284
Jeollabuk-do	Ciudad	1.874.00
Gunsan	Ciudad	277.323
Nepal (9)		
Banepa	Municipio	19.900
Bhakhtapur	Municipio	72.543
Bhimeshwor	Municipio	21.916
Dulikhel	Municipio	17.276
Kirtipur	Municipio	40.835
MadhyapurThimi	Municipio	62.000
Ratnavagar	Municipio	35.335
Siddharta Nagar	Municipio	108.558
Tansen	Municipio	17.276

continúa >>

País, Unidad de Gobierno Local	*Tipo de unidad del gobierno local*	*Tamaño de la población*
Nueva Zelanda (9)		
Dunedin	Ayuntamiento	122.000
Gisborne	Consejo del Distrito	45.000
Hurunui	Consejo del Distrito	10.600
Masterton	Consejo del Distrito	22.600
Palmerston North	Ayuntamiento	82.150
South Wairarapa	Consejo del Distrito	9.640
Wairoa	Consejo del Distrito	9.000
Wellington	Ayuntamiento	200.000
Westland	Consejo del Distrito	8.500
Pakistán (6)		
Abbotabad	Ciudad	881.000
Awaran	Ciudad	206.000
Kasur	Ciudad	288.000
Khanewal	Ciudad	360.000
Lodhran	Ciudad	322.000
Sukher	Gobierno del Distrito	1.500.000
Filipinas (8)		
Calapan	Ciudad constituida por ley	116.976
Dipolog	Ciudad constituida por ley	125.000
Laoag	Ciudad constituida por ley	105.695
Palayan	Ciudad constituida por ley	37.219
San Fernando, La Union	Ciudad constituida por ley	119.322
San Pablo, Laguna	Ciudad constituida por ley	234.000
Vigan	Ciudad constituida por ley	50.123
Zamboanga	Ciudad constituida por ley	807.129
Sri Lanka (6)		
Anuradhapura	Consejo Municipal	120.000
Colombo	Ayuntamiento	647.100
Dambulla	Consejo Municipal	25.000
Kandy	Consejo Municipal	150.000
Kurunegala	Consejo Municipal	40.000
Matale	Consejo Municipal	40.000
Tailandia (8)		
Chiangrai	Municipio	70.000
Muangklang	Municipio	20.000
Pakrret	Municipio	180.000
Phuket	Municipio	72.265
Songkla	Municipio	69.325
Udonthani	Municipio	135.903
Wiangfang	Municipio	7.600
Yala	Municipio	62.000

continúa >>

País, Unidad de Gobierno Local	*Tipo de unidad del gobierno local*	*Tamaño de la población*
Vietnam (8)		
Bien Hoa	Ciudad	836.000
Ha Tinh	Ciudad	92.894
Hai Duong	Ciudad	218.500
Nam Dinh	Ciudad	272.722
NinhBinh	Ciudad	350.000
SocTrang	Ciudad	137.553
Son Tay	Pueblo	181.831
Vinh	Ciudad	307.975



Anexo capítulo 7

LAS PRINCIPALES CONTRIBUCIONES DEL TRATADO DE LISBOA PARA LOS SIG

El Artículo 4 TUE establece claramente que «La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de estos, también en lo referente a la autonomía local y regional».

De manera similar, el «principio de subsidiariedad», integrado por el Tratado de Maastricht como base de la UE en 1992, es reafirmado y desarrollado por el artículo 5 TUE y por el Protocolo núm. 2, que establece de manera especial el control a los parlamentos nacionales: «En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión de los efectos de la acción propuesta, a escala de la Unión. Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los Parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad de arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo» (artículo 5, párrafo 3 TUE).

El artículo 14 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece explícitamente el fundamento jurídico de una ley secundaria, en el marco del procedimiento de decisión conjunta del Consejo y el Parlamento Europeo. Se refiere en dos ocasiones a los derechos y prerrogativas de los Estados miembros y las competencias y facultades (referencia al artículo 4 del TUE) de sus comunidades. Como «disposiciones de aplicación general», debe aplicarse en todas las políticas de la UE, incluidas las del mercado interior y la competencia.

Artículo 14 TFUE

Sin perjuicio del artículo 4 del Tratado de la Unión Europea y de los artículos 93, 106 y 107 del presente Tratado, y a la vista del lugar que los servicios de interés económico general ocupan entre los valores comunes de la Unión, así como su papel en la promoción de la cohesión social y territorial, la Unión y los Estados miembros, con arreglo a sus competencias respectivas y en el ámbito de aplicación de los Tratados, velarán por que dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones, en particular económicas y financieras, que les permitan cumplir su cometido. El Parlamento Europeo y el Consejo, establecerán dichos principios y condiciones mediante reglamentos, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, sin perjuicio de la competencia que incumbe a los Estados miembros, dentro del respeto a los Tratados, para prestar, encargar y financiar dichos servicios.

El Tratado de Lisboa otorga valor jurídico a la Carta de los Derechos Fundamentales. El Artículo 6 del TUE establece que «La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados «(*excepto para Polonia y el Reino Unido*).

Artículo 36 de la Carta de los Derechos Fundamentales

La Unión reconoce y respeta el acceso a los servicios de interés económico general tal y como disponen las legislaciones y prácticas nacionales, de conformidad con los Tratados, con el fin de promover la cohesión social y territorial de la Unión.

El Protocolo sobre los servicios de interés general (núm. 26) se anexa a los Tratados (TUE y TFUE) y tiene los mismos valores jurídicos que los tratados en sí, ya que es una parte integral de ellos. Identifica los «valores comunes de la Unión Europea» en cuanto a los SIEG.

Protocolo núm. 26 sobre los Servicios de Interés General

LAS ALTAS PARTES CONTRATANTES,

DESEANDO enfatizar la importancia de los servicios de interés general,

HAN ACORDADO las siguientes disposiciones interpretativas, que se incorporarán como anexo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea:

Artículo 1

Los valores comunes de la Unión con respecto a los servicios de interés económico general con arreglo al artículo 14 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea incluyen en particular:

– El papel esencial y la amplia capacidad de discreción de las autoridades nacionales, regionales y locales para prestar, encargar y organizar los servicios de interés económico general lo más cercanos posible a las necesidades de los usuarios;

– La diversidad de los servicios de interés económico general y la disparidad de las necesidades y preferencias de los usuarios que pueden resultar de las diferentes situaciones geográficas, sociales y culturales;

– Un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad económica, la igualdad de trato y la promoción del acceso universal y de los derechos del usuario.

Artículo 2

Las disposiciones de los Tratados no afectarán en modo alguno a las competencias de los Estados miembros para prestar, encargar y organizar servicios de interés general que no tengan carácter económico.

Anexo capítulo 8

Anexo 8.1. Panorama de la Gobernanza, Legislación, Competencias y Nombramientos Políticos en la región Oriente Medio-Asia Occidental

	Principales leyes de gobernanza	*Niveles de Gobierno*	*Estructuras de gobierno y elecciones/ designaciones*
Irán	Ley de la Organización, Funciones y Elecciones de los Consejos Islámicos y de los Alcaldes (1999).	– Gobierno central. – 30 provincias. – Condados. – Distritos. – Pueblos.	– Los gobernadores son designados y gestionan las provincias. – Los consejos de las ciudades y los pueblos son elegidos.. – El Ministerio del Interior nombra alcaldes junto con los consejos de ciudad y los consejos locales.
Irak	1) La constitución de Irak de 2005 define la autonomía de la región Kurda. 2) **Ley 21 de 2008. Ley de las gobernaciones no incorporadas en una región** (para la administración de todas las áreas excepto el Gobierno Regional del Kurdistán (GRK); el estatus del Kirkuk todavía no está resuelto).	– Gobierno central. – 18 gobernaciones (incl. 3 semiautónomas GRK). – Distrito (*Qada*). – Sub-distrito (*Nihaya*).	– Consejos municipales electos, presididos por un consejero delegado designado por el gobierno central. – Ministerio de Municipalidades y Obras Públicas. – Los consejos de las gobernaciones son elegidos por los ciudadanos; el gobernador es elegido por los consejos de la gobernación. – Cuota del 25% de mujeres en el gobierno central. No existen cuotas a nivel de gobernación o local.
Jordania	1) Estatuto núm. 27 del Ministerio de Asuntos Municipales, revisado. 2) Ley de Municipalidades núm. 29 1955 y revisiones. 3) Norma reguladora núm. 29 de 1960, de las ciudades, pueblos y edificios y revisiones subsiguientes.	– Gobierno central. – 12 gobernaciones. – Distritos. – Sub-distritos. – 94 Municipalidades por debajo de las gobernaciones; clasificadas en cuatro categorías según la población (excepto la municipalidad del Gran Ammán).	– Los gobernadores son designados por el Ministro del Interior. – Los alcaldes y los consejos municipales son electos. – Los consejos de la mitad de municipalidades de Gran Ammán y sus presidentes son designados por el gabinete. – Los consejos municipales deben tener un 20% de representación femenina.
Líbano	Decreto Ley 118, de 30/6/1977 y sus modificaciones: **Acta Municipal**: cada obra que tenga carácter público o utilidad dentro del área de una municipalidad, está bajo la jurisdicción del consejo municipal».	– Gobierno central. – 6 *Mohafazat* (distritos). – 26 *Qadas* (sub-distritos). – 945 Municipalidades.	– Gobernador *Mohafez.* – Gobernador de distrito *Kaemakam.* – Los miembros del consejo municipal son electos; los miembros del consejo eligen el Presidente y el Vice-presidente.
Palestina	Ley de 1997, de Gobernanza Local.	– Gobernaciones (*muhafazat*). – Consejos municipales. – Consejos de aldea: • «A» superficie suelo (17,7%): gobernada por la ANP. • «B» superficie suelo (18,3%): ANP controla los asuntos civiles e Israel la seguridad. • «C» superficie suelo (64%): Israel autoridad sobre los asuntos civiles y sobre la seguridad.	– Autoridad Nacional Palestina es el gobierno central. – los gobernadores son designados por el Ministerio del Interior. – Ambos consejos son electos. – 20% de cuota femenina en los consejos municipales.

continúa >>

	Principales leyes de gobernanza	*Niveles de Gobierno*	*Estructuras de gobierno y elecciones/ designaciones*
Arabia Saudí		– Gobierno central. – 13 regiones dentro de las cuales hay: • Gobernaciones. • Distritos. • Autoridades de la ciudad. • Municipalidades.	– El emir es el jefe del consejo regional; es nombrado por el rey y tiene rango de ministro. – Los alcaldes municipales son nombrados. – La mitad de los miembros de los consejos municipales son electos; la otra mitad son designados por el rey. – Las mujeres podrán concurrir a elecciones locales en las elecciones de 2015.
Siria	Ley Nacional de Administración Local (2011).	– Gobierno central. – 14 provincias (gobernaciones/*muhafazat*). – 60 distritos. – Condados (sub-distritos). – Pueblos/aldeas.	– Cada provincia es encabezada por un gobernador designado por el Ministerio del Interior. – Gobernaciones, distritos, sub-distritos y consejos municipales son electos. – Estos consejos escogen sus ejecutivos.
Turquía	1) Ley núm. 5393, de la Ley Municipal de 2005. 2) Ley núm. 5302, de Administración Provincial Especial 3) Ley núm. 442, «Ley de pueblos» 4) Ley núm. 5216, «Ley de Municipalidades Metropolitanas».	– Administración central. – 81 administraciones provinciales. – 16 Municipalidades Metropolitanas (divididas entre administraciones municipales metropolitanas y municipalidades distritales). – 2.950 Municipalidades.	– Consejos y ejecutivos de los consejos son electos a casi todos los niveles. – Las autoridades ejecutivas de las administraciones (gobernadores) son nombradas por la administración central.
Yemen	– Ley de Autoridades Locales 2000.	– Gobierno central. – 20 Gobernaciones. – Ciudad de Sana. – 333 Distritos.	– Los presidentes de las gobernaciones y de los consejos de distrito son electos por los distritos y consejos de la gobernación. – Los distritos y los consejos de las gobernaciones son electos por los ciudadanos.

Anexo 8.2. Resumen de la participación del sector privado en infraestructura

Indicadores característicos 1990-2011	*Afganistán*	*Irán*	*Irak*	*Jordania*	*Líbano*	*Siria*	*Turquía*	*Palestina*	*Yemen*	*Total*
Sectores de los que se comunican datos	Energía, telecomunicaciones	Energía, telecomunicaciones	Energía, telecomunicaciones y transporte	Energía, telecomunicaciones, transporte, agua y alcantarillado	Telecomunicaciones, transporte, agua y alcantarillado	Telecomunicaciones, transporte	Energía, telecomunicaciones, transporte, agua y alcantarillado	Energía, telecomunicaciones, agua, alcantarillado	Energía, telecomunicaciones y transporte	
Proyectos que alcanzan el cierre financiero	6	9	8	17	8	4	118	6	10	186
Proyectos cancelados o con dificultades	0	0	0	1	3	0	1	1	1	7
Número total de proyectos de energía	1	4	3	4	Sin datos disponibles	Sin datos disponibles	94	1	2	109
Inversión total en proyectos de energía (en millones de USD)	2	808	1.070	989	Sin datos disponibles	Sin datos disponibles	32.761	150	16	35.796
Número total de proyectos de telecomunicaciones	5	5	4	5	5	2	4	3	6	39
Inversión total en proyectos de telecom (en millones de USD)	1.582	3.229	6.347	2.917	674	1.031	33.637	1.245	1.218	51.880
Número total de proyectos de transporte	Sin datos disponibles	Sin datos disponibles	1	4	2	2	18	Sin datos disponibles	2	29
Inversión total en proyectos de transporte (en millones de USD)	Sin datos disponibles	Sin datos disponibles	500	1.562	153	82	9.858	Sin datos disponibles	410	12.565
Número total de proyectos de agua y alcantarillado	Sin datos disponibles	Sin datos disponibles	Sin datos disponibles	4	1	Sin datos disponibles	2	2	Sin datos disponibles	9
Inversión total en proyectos de agua y alcantarillado (en millones de USD)	Sin datos disponibles	Sin datos disponibles	Sin datos disponibles	1.120	0	Sin datos disponibles	942	0	Sin datos disponibles	2.062
Inversión total	**1.583**	**40.038**	**7.917**	**6.588**	**827**	**1.113**	**77.198**	**1.395**	**1.644**	**138.303**
Número de concesiones	0	0	1	3	0	1	28	0	2	35
Número de desinversiones	0	2	0	3	0	0	3	0	1	9
Número de proyectos de nueva creación	6	7	7	8	3	2	78	4	6	121
Número de contratos de gestión y alquiler	0	0	0	3	5	1	9	2	1	21

Fuente: Banco Mundial y PPIAF, Base de datos proyecto PPI (*http://ppi.worldbank.org*). Date: 05/09/2013.

El acceso a los servicios básicos y el proceso de urbanización mundial

En un mundo que evoluciona rápidamente –urbanización, cambio climático, transformaciones tecnológicas, económicas y sociales–, GOLD III examina cómo garantizar la prestación universal de servicios básicos, muchos de los cuales son responsabilidad de los gobiernos locales. El agua y el saneamiento, el transporte, la energía y la gestión de residuos sólidos, son servicios básicos esenciales, no sólo para la preservación de la vida y la dignidad humanas, sino también para impulsar el crecimiento económico y asegurar la equidad social. El informe examina las condiciones necesarias para posibilitar que los gobiernos locales puedan proporcionar el acceso universal en un mundo que alcanzará casi 5 mil millones de habitantes en las ciudades en los próximos veinte a treinta años. Cada capítulo examina la situación de los servicios básicos en una región del mundo, a partir de consultas con las autoridades locales y regionales y del análisis de la documentación existente. Se revisan los niveles de acceso a los servicios, los marcos legales e institucionales y las diferentes formas de gestión y financiación; también se presentan multiples ejemplos de innovación que están configurando nuevas formas de gobernanza multinivel de los servicios básicos. El informe concluye con una serie de recomendaciones políticas dirigidas a garantizar el acceso universal a servicios básicos de calidad.

C. M.: 10373

ISBN 978-84-9059-305-9

9 788490 593059

UCLG
United Cities and Local Governments

1913 2013

http://www.uclg.org

UCLG Sections

Africa | Asia-Pacific | Euro-Asia | Europe | Latin America | Middle East-West Asia | North America | Metropolitan Section | Forum of Regions

UCLG AFRICA · UCLG ASPAC · UCLG EURASIA · CCRE CEMR · FLACMA · UCLG MEWA · UCLG-NORAM · metropolis · FOGAR

afd Agence Française de Développement · Cities Development Initiative for Asia · Cities Alliance Cities Without Slums · Diputació Barcelona · European Commission · FOMIN Multilateral Investment Fund Member of the IDB Group · Generalitat de Catalunya · Ministère des Affaires Étrangères

PPIAF · Suez Environnement · UN-HABITAT For a better urban future