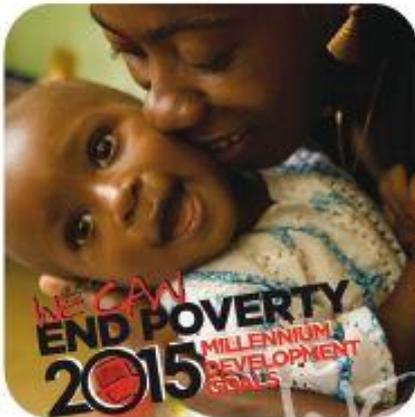


El acceso a los servicios básicos y el proceso de urbanización mundial

Resumen Ejecutivo



GOLD III 2013



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
2013**

Resumen Ejecutivo

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**

Resumen Ejecutivo

Este resumen ejecutivo presenta la introducción y la conclusión del Tercer Informe Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos sobre la Descentralización y la Democracia Local y los resúmenes de los capítulos regionales.

ADVERTENCIA

“Los términos empleados y la presentación de las informaciones en este informe no expresan una posición u opinión oficial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos relativa a la situación jurídica de cualquier país, territorio, ciudad o área, ni la de sus autoridades, ni sobre sus fronteras o límites, o relacionadas con su sistema económico o nivel de desarrollo. Los análisis, conclusiones y recomendaciones de este informe no reflejan necesariamente la visión de todos los miembros de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos”

Copyright© 2013
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
Cités et Gouvernements Locaux Unis
United Cities and Local Governments
Avinyó 15
08002 Barcelona, España
www.uclg.org

Diseño y maquetación:
ITD
Bòria 17 pral
08003 Barcelona, España

Consultora Editorial (de la versión inglesa): Sheridan Bartlett
Traducción: Julia Lladós i Vila

Fotos Portada: Naciones Unidas, National League of Cities, End User, Christian Senger, Geoffrey Whiteway.

Fotos Interior: Eric Fischer (p.4), Halfrain (p.12), Wippetywu (p.25), Spiterman (p. 32), Lett (p. 38), Eddy (p. 45), Gregor Fischer (p. 53), Luis Hernández (p. 60), Guillen Pérez (p. 69), Gisela Giardino (p. 76), Jason Rogers (p.85), Nicolas Raymond (p. 126)

Derechos reservados

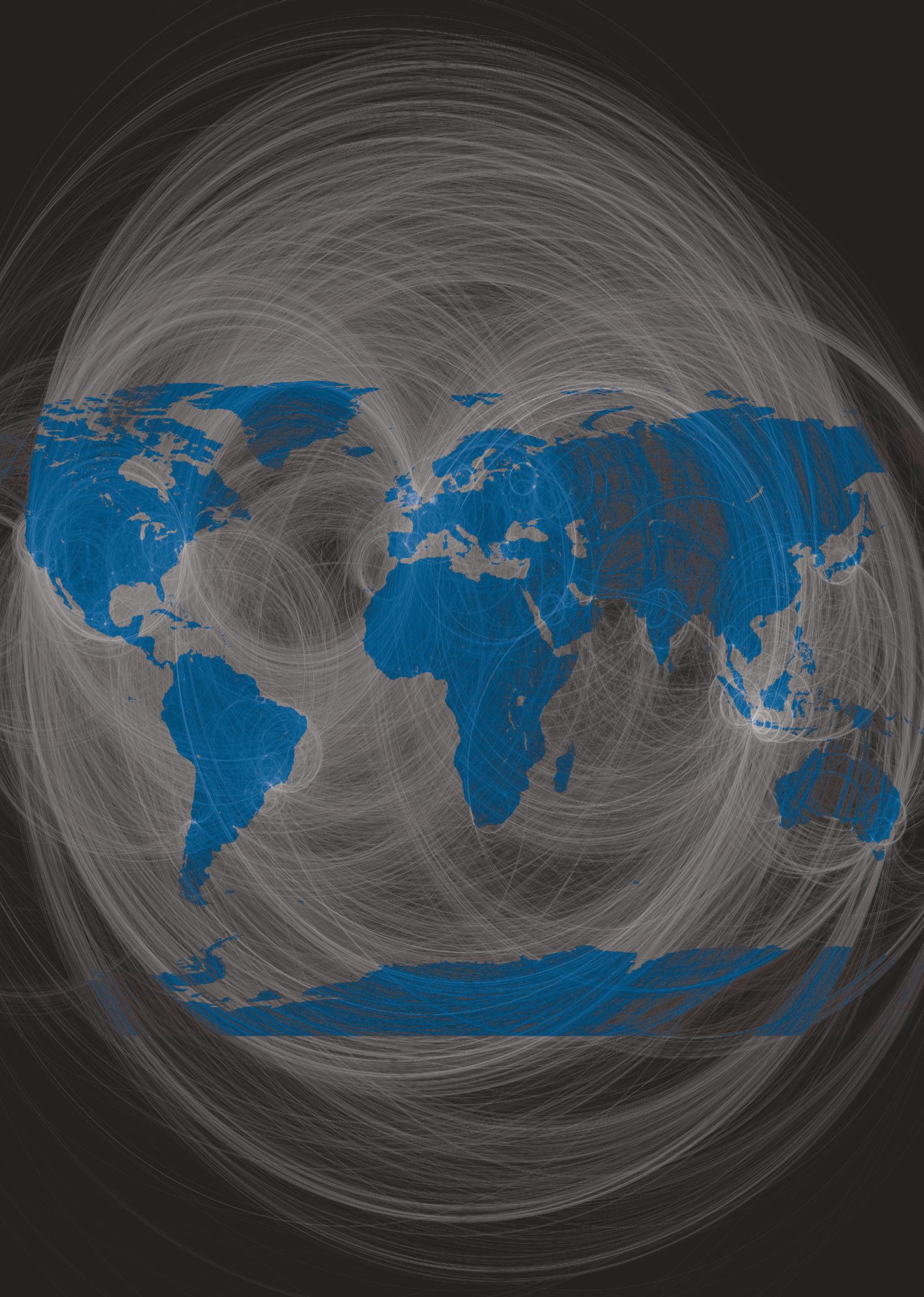


Este documento ha sido realizado con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es de exclusiva responsabilidad de CGLU y en ningún caso debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.



ÍNDICE

Prefacio	5
Comité editorial	7
Créditos	11
Introducción	13
África	25
América del Norte	32
América Latina	38
Asia-Pacífico	45
Eurasia	53
Europa	60
Medio Oriente y Asia Occidental	69
Metrópolis	76
Conclusiones	85
Recomendaciones	126



PREFACIO

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 Personas Eminentes sobre la Agenda para el Desarrollo Post-2015, 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 de la dignidad humana, pero también para apoyar el crecimiento económico y la equidad social. “Dar prioridad a la seres humanos” significa brindarles servicios básicos de calidad. En este sentido, GOLD III debe servir 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, estamos aún 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 recolección de residuos, al transporte y a la electricidad. Actualmente cerca de mil millones de habitantes de barrios marginales no tienen acceso o tienen un acceso limitado a estos servicios básicos. No responder a estos desafíos tendría graves repercusiones sobre las condiciones de vida, la sostenibilidad ambiental y el desarrollo económico de nuestras sociedades.

GOLD III hace un llamado de atención y propone 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 particular para las poblaciones más desfavorecidas. Fortalecer la capacidad de los gobiernos locales, es fundamental para reducir los déficits actuales. GOLD III proporciona ejemplos

dónde la cobertura y la calidad de los servicios están asociadas a descentralización, a una gestión más eficiente y cercana a los habitantes, acompañada de una mejor movilización de recursos y de ayudas que lleguen directamente a los menos favorecidos.

Una de las principales recomendaciones de GOLD III es priorizar la financiación de los servicios básicos, especialmente en los países de ingresos bajos y medianos-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 que la prestación de servicios básicos exige una cooperación estrecha entre los gobiernos locales y los otros niveles de gobierno. Una mejor coordinación vertical y horizontal entre los niveles local, regional, nacional e internacional es necesaria. 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 llamado 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 planeamiento urbano 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.



Dr. Kadir Topbaş
Alcalde de Estambul
Presidente de CGLU

COMITÉ EDITORIAL

Coordinación

- 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
- Rudolf 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, CMRE
- 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

- Agencia Francesa de Desarrollo /Agence Française de Développement (AFD): François Tirot y Marie Bjornson-Langen, División de los Gobiernos Locales y del Desarrollo Urbano
- Alianza de Ciudades /Cities Alliance: William Cobbett, Director
- Diputación de Barcelona y Comisión de CGLU sobre la Descentralización y la Autonomía Local (España): Jordi Castells i Masanés, Director de Relaciones Internacionales, Arnau Gutierrez Camps y Ana Tapia
- Fondo Multilateral de Inversión (FOMIN) – Banco Interamericano de Desarrollo: Celia Bedoya del Olmo, Acceso a los servicios

- 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 Technische Zusammenarbeit* (GIZ)
- Instituto de Gestión Delegada /Institut de Gestion Déléguee (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
- Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF) – Banco Mundial: James Close, Administrador y Laure Wilson, coordinadora del área
- Suez Environment: Thomas Perianu, Director para el Desarrollo Sostenible (Francia)

Secretarías de Comisiones de CGLU

- Eva García Chueca, Secretaría Ejecutiva de la Comisión Inclusión Social, Participación Democrática y Derechos Humanos.
- Laia Vilademunt, Coordinadora del Observatorio Internacional sobre la Democracia Participativa

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 eThekweni (Durban), Sudáfrica
- Michael Sutcliffe, ex-Director General de la ciudad de eThekweni (Durban), City Insight (Pty) Ltd, Sudáfrica

Con la colaboración de:

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

América del Norte

- Darreen L. Hackler, Departamento de Asuntos Públicos e Internacionales, Universidad de George Mason, Estados Unidos
- Christian Hoene, ex Director de Investigación, *National League of Cities*, Estados Unidos
- Andrew Sancton, Profesor de Ciencias Políticas, Universidad de Western Ontario, Canadá

Coordinación: Jim Brooks, Liga Nacional de Ciudades (*National League of Cities*), 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 Habitat, 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 y Syaibul Hafiz (Malasia); Hem Raj Lamichhane (Nepal); Mike Reid (Nueva Zelanda); 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, Federación Rusa

Con la colaboración de:

Alexei Rodionov, Timur Shakirov, y Anna Dzembak, Instituto de Economía Urbana, 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

Metrópolis

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

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 Étrangères*

ONU Habitat

Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF), Banco Mundial

Suez Environment

por su apoyo técnico y financiero.



海幸

トヨタホーム
ヘーベルハウス
Nenrin town

1

上ヨロトリワス
西神南駅
↑セリ

いした
クリニック

西神ニュータウン
神戸
イオニック
Shopping Park

西神ニュータウン
神戸
イオニック
Shopping Park

60

速度落し

速度落し

↓

下り坂注意

INTRODUCCIÓN

David Satterthwaite

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 aptitud a 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 el suministro de los servicios básicos es uno de los principales componentes de los Objetivos de Desarrollo del Milenio cuya meta es erradicar la extrema pobreza en el mundo. Los servicios básicos jugarán también un papel importante dentro de la Agenda de Desarrollo Post-2015. Por ello, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) centra 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 acceso, trata de extraer conclusiones y proponer soluciones para resolver los problemas existentes. El informe se concentra en particular sobre el rol, real y potencial, de los gobiernos locales para garantizar el acceso universal a servicios básicos de calidad.

¿Cuáles son los servicios locales básicos?

Como lo demostró GOLD I, los gobiernos locales en las diferentes regiones del mundo comparten una serie de responsabilidades en la provisión de servicios básicos (cf. cuadro 1.). La Agenda de ONU Habitat 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”¹.

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

- Las infraestructuras básicas: distribución del agua (potable) y saneamiento, gestión y recolección de desechos sólidos, transporte, energía.
- Los servicios sociales: educación, salud, vivienda, protección de la infancia y servicios para la tercera edad.
- Los servicios sobre la calidad de vida: seguridad pública, planificación urbana, cultura y ocio, deportes, espacios públicos.

Mientras que la segunda categoría incluye también servicios que son fundamentales

¹ Traducción de: UN, *Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action Article 84*, New York, 1996

² 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 o industrial.

³ Ver los textos internacionales de referencia sobre la definición de la gestión local de los desechos domésticos. Los desechos domésticos se distinguen de los desechos industriales y hospitalarios (potencialmente peligrosos) 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.).

⁴ El informe se concentra en el sistema de gestión y de regulación de los transportes públicos y de las infraestructuras urbanas correspondientes (estaciones y terminales). En ciertos países o regiones, la gestión de las carreteras o el mantenimiento de calles y vías urbanas está también incluida.

⁵ La energía 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 los servicios de transportes, la gestión del agua y de los desechos.

⁶ Tugurios (en inglés “*slum*”), es el término usado en la literatura especializada y por las agencias de las Naciones Unidas para calificar las zonas pobres de asentamientos precarios e informales que en el mundo hispánico 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 aso-



Cuadro 1. Las principales competencias de los gobiernos locales en el mundo

Servicios: distribución de agua potable y saneamiento, recolección 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, 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.

para el desarrollo humano, las infraestructuras y 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 desplazarse. Por esta razón, este informe se concentra en los servicios locales básicos siguientes:

- Distribución de agua potable²;
- Saneamiento (incluyendo la colecta y el tratamiento de las aguas negras y pluviales);
- Gestión de los desechos sólidos (incluyendo la colecta, el tratamiento y el reciclaje)³;
- Transportes urbanos⁴;
- Energía⁵, generalmente electricidad.

Considerando que las necesidades de los ciudadanos son diversas y cambiantes, se

ha dejado a criterio de cada región modificar este grupo de cinco servicios según el contexto regional. El capítulo sobre Asia Pacífico incluyó la rehabilitación de los tugurios (« *slum upgrading* »)⁶ y la prevención de catástrofes naturales; el capítulo sobre Eurasia también aborda la distribución de agua caliente para calefacción; América del Norte hace referencia al acceso a Internet a 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 rol de los gobiernos locales en la construcción de ciudades más seguras. Además, aunque el informe se centra en el análisis de los servicios de base, su objetivo es contribuir a una visión holística del suministro de los servicios locales básicos. Por lo general, los gobiernos locales se confrontan 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 gobiernos 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

El alcance de GOLD III: el contexto de la provisión de los servicios básicos a nivel local

Los siete capítulos regionales de este informe 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-nacionales), 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 informes concluyen con recomendaciones políticas para contribuir a la



Cuadro 2. El concepto de descentralización⁷

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 electas 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.

bajo su dirección y, en algunos casos, sin la mínima autoridad independiente legalmente reconocida. Sin embargo, en la mayoría de los casos, las autoridades locales siempre juegan un papel en la prestación de 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 de los servicios básicos y, por ende, a la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos.

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 descentraliza-

ciones 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>.

⁷ Extraído de CGLU, La descentralización y la democracia local en el mundo, GOLD I, Barcelona, Diputación de Barcelona, 2008.

ción de la gestión de los servicios básicos se fundamenta en el principio de subsidiariedad: las decisiones deben ser tomadas por el nivel más bajo de gobierno que está en condición de implementarlas más eficazmente.

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 autorizan a planificar y regular los servicios de un sector específico⁸. Así mismo es la autoridad que determina la propiedad de las infraestructuras, el modo de suministro (si monopólico o competitivo), fija los niveles tarifarios para facilitar el acceso y las normas técnicas y medioambientales que deben ser respetadas por los prestatarios del servicio.

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 algunos 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 medianos), 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 que proporción de la población tiene acceso a una “fuente de agua mejorada”.⁹ Eso incluye los grifos y fuentes de agua públicas, los pozos de agua con bombas, las fuentes o pozos protegidos y la captación de las aguas 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 países 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.¹⁰ Otro problema son los datos. Por lo general son recogidos por los gobiernos nacionales y las agencias internacionales sobre la base de encuestas y muestreos que presentan la proporción de la población urbana y rural con acceso a los servicios, pero que no precisan su ubicación geográfica. Por eso, la información sobre las desigualdades locales en la prestación de servicios básicos es muy limitada. Los gobiernos locales no siempre tienen acceso a los datos censales para facilitar la localización de las zonas donde el acceso a los servicios es deficiente. 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.

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 servicios. En la

⁸ 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 un área geográfica dada”. Ver también : <http://www.uitp.org/public-transport/organising-authorities/>

⁹ OMS/UNICEF, *Progres son Drinking Water and Sanitation*; 2012 Update, Nueva York y Ginebra; Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation, 2012.

¹⁰ OMS/UNICEF, 2012

mayor parte de los países con ingresos medios, la proporción de la población que tiene acceso a los servicios básicos aumentó significativamente entre 1990 y el 2010. Sin embargo, en los países de bajos ingresos y en algunos países de ingresos medianos, al menos la mitad de la población tiene dificultades de acceso a los servicios. En 2010, en África subsahariana, sólo 16% de la población recibía agua a domicilio, o sea un aumento de 1% con respecto al 1990. En Asia del Sur, el porcentaje de población con acceso domiciliario era de 25% en 2010, y de 20% en 1990¹¹. 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 libre¹².

Gestión y financiamiento: También 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: ayuntamiento), por una empresa privada, a través de partenariados público-privados, así como de partenariados público-ONG y público-comunidades locales¹³. 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 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”, 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 (*Tariffs*) o precios, pagados por los usuarios del servicio, las Tasas (*Taxes*) o impuestos, locales o nacionales, pagados por los ciudadanos y distribuidos por el intermediario de las subvenciones gubernamentales y por fin las Transferencias (*Transfers*) 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 más pobres.

Los 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.

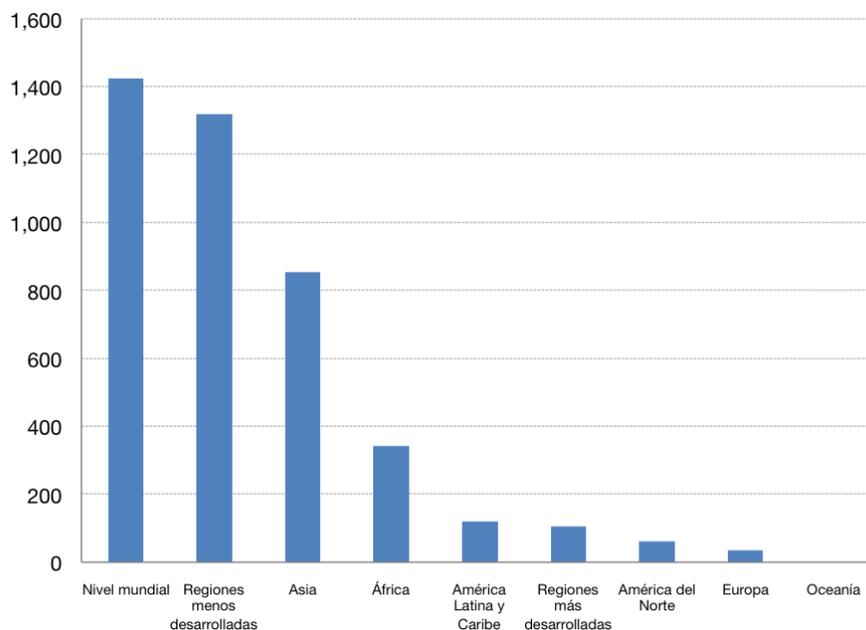
Estudios de caso: en cada uno de los capítulos regionales, se presentan ejemplos de soluciones innovadoras con el fin de ilustrar las diversas respuestas de parte de los gobiernos locales y de sus socios frente a estos desafíos. Los casos de éxitos, pero

¹¹ OMS/UNICEF, 2012.

¹² OMS/UNICEF, 2012.

¹³ 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.

Gráfico 1. Aumentación prevista de la población urbana entre 2010 y 2030 (en millones de habitantes)



Fuente: Naciones Unidas (2012)¹⁴

también de fracaso, pueden ser herramientas de aprendizaje para los gobiernos locales a través del mundo.

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 en un mundo cada vez más urbanizado. Durante las últimas décadas, la población de muchas grandes metrópolis se multiplicó por veinte y en algunos casos más de cien veces. En los países de ingresos altos y medianos superiores, 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 medianos bajos, que están experimentando actualmente un crecimiento urbano rápido. Las proyecciones de las Naciones Unidas indican que el mayor crecimiento demográfico mundial durante las próximas décadas tendrá lugar en las zonas

urbanas (se proyecta un crecimiento de 1,4 mil millones de personas), y principalmente en los países que hoy en día son clasificados como países con ingresos medianos o bajos¹⁵.

Un aspecto determinante de nuestro futuro depende de la capacidad que tengan los gobiernos nacionales y sub-nacionales para superar el atraso acumulado en la prestación de los servicios básicos en zonas urbanas y para suministrar servicios básicos a los 1,4 mil millones de futuros habitantes de las ciudades.

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. Desgraciadamente, estas diferencias de definición dificultan las comparaciones internacionales. Por ejemplo, la India tendría un porcentaje de población urbana

¹⁴ Naciones Unidas, 2012. Notar que durante este periodo las proyecciones prevén que la población rural no aumentará.

¹⁵ United Nations, World Urbanization Prospects: The 2011 Revision, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, New York, 2012: <http://esa.un.org/undp/wup/index.htm>.

superior al 50%, en vez del 30% actual, si se aplicara la definición utilizada en Suecia o Perú¹⁶. 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 a 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 insuficiencias 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 que 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 recolección 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 pobres que viven en tugurios o barrios informales. La falta de suministro de infraestructuras en estas zonas puede representar un desafío. 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 recogen la basura de manera informal) juegan un papel similar en los países de ingresos bajos y medianos¹⁷.

Gobernanza y gobernanza multinivel

Gobernanza

Además de examinar el rol de los gobiernos en el suministro de servicios, el informe GOLD III 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 cumplen con sus obligaciones¹⁸.

En los debates sobre el desarrollo en los países de ingresos bajos y medianos en los años 1980 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 y la participación ciudadana-

¹⁶ David Satterthwaite, “Urban myths and the mis-use of data that underpin them”, p.83-99, Jo Beall, Basudeb Guha-Khasnobis and Ravi Kanbur (editors), *Urbanization and Development; Multidisciplinary Perspectives*, Oxford University Press, Oxford, 2010

¹⁷ Cf. <http://www.sdin.net.org/>; así como: David Satterthwaite and Diana Mitlin, *Reducing Urban Poverty in the Global South*, Routledge, London, 2014.

¹⁸ UNDP, *Governance for sustainable human development*, United Nations Development Programme, New York.

na en la toma de decisiones y el suministro de servicios.

El concepto de 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 la mejora 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 entre el fin del siglo XIX y el principio del siglo XX¹⁹. Más recientemente, los progresos en el suministro de los servicios básicos están relacionados con los procesos de democratización, de descentralización y de mayor transparencia en numerosos países, como se explica en este informe. Esto permite subrayar la importancia de la buena gobernanza a nivel local.

Existe una gran diversidad de actores involucrados 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, 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 hombres de negocios. Los grupos de la sociedad civil representan un conjunto de intereses y de prioridades (muchas veces en competencia) y podrían también aplicar el concepto de buena gobernanza a sus propias actividades.

Gobernanza multinivel

Como ya fue mencionado, la naturaleza principalmente “local” de los servicios básicos y el principio de subsidiariedad, sugieren que los gobiernos locales tienen un papel primordial en la gobernanza de los servicios. No obstante, estos son gobernados por un sistema complejo en el cual la autoridad es compartida por múltiples niveles de actores. Los principios de descentralización y de subsidiariedad funcionarán adecuadamente sólo en el marco de un sistema de “gobernanza multinivel” eficaz²⁰. 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”²¹.

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 ayuntamiento 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. Los gobiernos locales pueden, por ejemplo, asociarse entre municipalidades vecinas (mancomunidades) para la prestación de servicios persiguiendo objetivos e intereses compartidos, para gestionar más eficazmente los recursos limitados, lograr economías de escala, por ejemplo para la gestión de plantas de tratamiento de desechos o de saneamiento del agua. Aun en el marco de un informe cuyo objeti-

¹⁹ Peter Clark, *European Cities and Towns 400-2000*, Oxford University Press, Oxford, 2009.

²⁰ 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 subsidiariedad y de la proporcionalidad y en partenariat, para la implementación de las políticas de la Unión europea” (CdR 273-2011 fin).

²¹ Rod Hague and Martin Harrop, *Comparative government and politics: an introduction*, p. 282, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2007.

vo 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.

El papel del sector privado en el suministro de los servicios básicos

Como se explica a lo largo del informe, la participación del sector privado en la gobernanza de los servicios básicos puede tomar diversas formas, en función de quién sea propietario 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 Tabla 1. sobre la participación del sector privado en la distribución y saneamiento 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 y ejerce además un control

a través de una entidad de regulación sectorial como en Inglaterra²².

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-operación-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.

Un derivado del BOT es el modelo BOOT (*build-own-operate-transfert*), [construcción-posesión-operación-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-operación], 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

²² <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/agreements/full-divestiture-privatization>

Tabla 1. Modelos de participación del sector privado en el suministro de la distribución y saneamiento del agua

	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, Jessica and Gordon McGranahan (2003)²³

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. Los contratos de leasing y arriendo son similares, pero 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 acordada (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). Ésta 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

²³ Jessica Budds and Gordon McGranahan, “Are the debates on water privatization missing the point? Experiences from Africa, Asia and Latin America”, *Environment and Urbanization*, 2003, Vol. 15, No. 2, pages 87-114.

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 veces importantes problemas con las infraestructuras y los presupuestos municipales son muy limitados).

La metodología de GOLD III

El informe GOLD III recoge la experiencia de profesionales, responsables políticos y académicos de diferentes regiones. Su alcance global le da un carácter único y su elaboración se desarrolló durante tres años. 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, quienes trabajaron sobre la problemática de los servicios básicos en su región. En la mayoría de las regiones se enviaron cuestionarios a las asociaciones nacionales de gobiernos locales y se realizaron entrevistas a autoridades locales. En América Latina, se recibieron 238 respuestas provenientes 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 ayuntamientos interrogados, 123 respondieron, lo que representa alrededor de la mitad de la población canadiense. En los Estados Unidos de América, la Liga Nacio-

nal de Ciudades (NLC) realizó una encuesta sobre el estado de las infraestructuras locales y las necesidades de la población. Recibió respuestas de 232 ayuntamientos. 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 la evolución de la gobernanza de los servicios básicos en las diferentes regiones del mundo en el transcurso de la última década. En algunas regiones, los autores tuvieron dificultades para acceder a datos e informaciones actualizadas, en particular por 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 los principales puntos comunes. Todos los capítulos presentan conclusiones sobre los principales desafíos que pesan sobre la prestación de los servicios en cada región, así como recomendaciones para su mejora.

En base a las conclusiones y recomendaciones de los capítulos regionales, las conclusiones resumen las tendencias y los desafíos de las diferentes regiones, los diferentes modelos de gobernanza, gestión, financiamiento y 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 para los diferentes actores interesados en mejorar el acceso y la calidad de los servicios básicos (gobiernos locales y nacionales, instituciones internacionales, sector privado y sociedad civil).



ÁFRICA



La tasa de crecimiento urbano en África no tiene precedentes en su historia, y su futuro, como el del resto de la humanidad, será urbano. De aquí al 2050, su población urbana se triplicará, pasando de alrededor de 400 millones de personas a cerca de 1,2 mil millones. Este cambio demográfico significa, entre otras cosas, un gran reto para los gobiernos locales para la prestación de servicios básicos.

Si bien se están realizando esfuerzos para responder al rápido crecimiento de la población urbana, los cambios no son suficientes ni lo bastante rápidos. Sobre todo si se considera el gran número de residentes en asentamientos informales (donde se concentra la mayor parte de este crecimiento urbano) que dependen del acceso al agua, del saneamiento, de la recolección de residuos, de la energía y del transporte para mejorar sus condiciones de vida, su salud, su educación y la condición de la mujer.

Los servicios básicos son por naturaleza locales –deben responder a las necesidades de las personas, adaptarse a las condiciones locales, dependen de la infraestructura local. Desde una perspectiva meramente práctica, el suministro de estos servicios debería corresponder - sino exclusiva, al menos parcialmente- a las autoridades locales. Por ello, este capítulo trata de analizar en qué medida los gobiernos locales

son responsables de la gobernanza de los servicios básicos en África.

El contexto institucional

Los estados africanos son todavía jóvenes en términos institucionales, y la adaptación de las estructuras e instituciones coloniales a las realidades sociales y culturales del continente es un fenómeno relativamente reciente. La adopción de sistemas políticos democráticos y los procesos de descentralización están generando nuevas situaciones- confiriendo más autoridad a los gobiernos nacionales y locales, permitiendo la emergencia de nuevos actores, como organizaciones de la sociedad civil, del sector privado o grupos comunitarios. Todos estos actores se ven implicados de una forma u otra en la gobernanza de los servicios básicos. Los gobiernos locales desempeñan un papel particular como la autoridad más cercana de la población. Pero hay grandes diferencias entre los gobiernos locales en África. Y el compromiso parcial de la mayoría de gobiernos nacionales con la descentralización aún no se ha traducido en una mejora de los servicios básicos.

Rol del gobierno nacional

En todos los países, el gobierno nacional es responsable de la producción de los insumos de los servicios (captación de agua, electricidad) y de su transferencia hacia las

zonas de consumo. También desarrolla la legislación general y la política que rige la prestación de los servicios básicos en cada país. A menudo las organizaciones internacionales influyen la definición de las normas o estándares de los servicios, normas que a veces no se corresponden con el contexto local.

Dada la inversión necesaria en infraestructuras de los servicios básicos, los gobiernos nacionales suelen crear organismos o empresas públicas para aprovechar las economías de escala en la producción y distribución. En muchos casos, estas empresas asumen todo el proceso desde la producción hasta la distribución, salvo en los países donde hay una voluntad deliberada que los gobiernos locales participen en la fase de distribución, como en Sudáfrica o Namibia. En estos países, se suministra agua a granel y electricidad a los ayuntamientos o entidades regionales, que a su vez los distribuyen a los usuarios finales. En muchos casos, las economías de escala exigen una mayor colaboración entre los gobiernos nacionales, las empresas de servicios públicos y los gobiernos locales, pero la accesibilidad a los servicios puede transformarse en un problema para muchos ciudadanos.

Rol de los gobiernos regionales o provinciales

Los gobiernos nacionales tienden a confiar a los gobiernos intermedios la gestión integrada de los recursos hídricos, en particular la protección de cuencas para la captación de agua y la gestión de los acuíferos y cuencas fluviales. Los gobiernos intermedios también tienen competencias en la planificación y gestión de los vertederos de desechos sólidos, pero la mayoría no están preparados para cumplir estas tareas de forma eficiente. De ahí la necesidad de establecer un enfoque de gobernanza multinivel, con el fin de coordinar las intervenciones de los di-

ferentes niveles de gobierno para mejorar la eficacia y evitar la duplicación y la fragmentación de los esfuerzos.

Rol del gobierno local

La descentralización implica que los gobiernos locales asuman un papel más importante en la prestación de servicios básicos. En el este y el sur de África, la mayoría de las ciudades compran agua a granel a empresas de servicios públicas o privadas y la distribuyen a los ciudadanos a precio de coste. En África del Norte, las ciudades tienden a contratar la prestación de servicios a empresas privadas, pero mantienen el control sobre el desempeño del operador y sobre las tarifas del agua. En África central y occidental (con la excepción de Nigeria), los gobiernos nacionales seleccionan las empresas de servicios públicos (o privadas), y éstas se encargan de la prestación del servicio y el establecimiento de las tarifas, al margen del gobierno local.

La gestión y el acceso a servicios de saneamiento se encuentran en un estado mucho más rezagado que en el caso del agua. Muchas grandes ciudades carecen de sistemas de alcantarillado y de sistemas apropiados de drenaje de aguas pluviales. Sin estas infraestructuras, el suministro de servicios de saneamiento se hace más difícil, siendo un grave problema para la mayoría de ciudades.

Los gobiernos locales tienden a ser responsables de la colecta y de la eliminación de residuos sólidos, pero a menudo su financiamiento es limitado y su capacidad de gestión débil. Los impuestos locales son generalmente insuficientes para cubrir los costes, por lo que requieren del apoyo del gobierno nacional.

En toda África, el suministro y la transmisión de energía eléctrica es una competencia nacional y, en muchos casos, empresas públicas asumen este servicio. Pero en el

norte y en el sur de África muchos municipios son responsables de la distribución, utilizando los ingresos para subvencionar otros servicios locales. A menudo, agrupan en una sola factura el conjunto de servicios, lo que permite desconectar el suministro de electricidad a los consumidores en caso de impago.

Muchos gobiernos locales tienen la responsabilidad de gestionar el transporte, la construcción y el mantenimiento de las carreteras dentro de sus territorios. Pero la mayoría de ellos se limitan a la regulación del transporte y al control de los transportistas privados. La complejidad de la gestión del transporte público hace necesaria una colaboración entre los gobiernos nacionales, los gobiernos locales y –cada vez más– el sector privado.

En la práctica, existe una considerable duplicación entre la labor de los gobiernos centrales y locales. En muchos casos son

Rapid Transit”), que tienden a ignorar el principio de subsidiariedad y carecen de una visión de la ciudad en su conjunto.

Acceso a servicios básicos

Muchos expertos argumentan que una de las principales razones por las que África no logra cumplir con los objetivos y metas de los Objetivos Desarrollo del Milenio tiene que ver con la debilidad de los servicios básicos, y la falta de capacidades y recursos de los gobiernos locales para asegurar su suministro (en especial el agua, el saneamiento y la gestión de residuos sólidos).

Agua y saneamiento

A lo largo del continente, se estima que casi dos tercios de la población tienen acceso a “fuentes de agua potable mejoradas”, y apenas el 40% tiene acceso a “servicios de saneamiento mejorados”. En el actual contexto de rápida urbanización, la brecha urbana entre la oferta y la demanda es cada vez mayor, y



23% África del Norte

28% África Subsahariana

Proporción de la población de 2011 que accedió al agua potable desde 1995 (%).

Fuente: Progress on Sanitation on Drinking-Water. 2013 Update. Organización Mundial de la Salud - Unicef.

los ministerios –en lugar de los gobiernos locales– los que asumen el control de la prestación de los servicios básicos. Las instituciones y socios internacionales contribuyen a esta confusión, por ejemplo, a través de programas de cooperación sectoriales (*sector wises approaches*), gestionadas directamente por los ministros (en el sector del agua; o en algunos proyectos de transporte, como por ejemplo el “Bus

la proporción de ciudadanos con acceso a agua corriente a domicilio está disminuyendo. Aunque algunas ciudades tienen estrategias para asegurar que los habitantes de los asentamientos informales dispongan de un acceso a grifos públicos, pero esta no es la norma. En cuanto al saneamiento, la mayoría de los habitantes de las ciudades africanas todavía cuentan con letrinas de pozo –a menudo en mal estado–, o hacen sus necesidades al aire

libre. Los inodoros son una excepción en la mayoría de ciudades.

Residuos

Mientras que muchas ciudades tienen sistemas formales de eliminación de residuos sólidos, en otras, la mayoría de los residuos son eliminados individualmente en vertederos irregulares, o son enterrados o quemados. La mayoría de las ciudades carecen de sistemas para llevar los residuos a plantas de transferencia (si es que existen) y a vertederos (que, de haberlos, rara vez están bien diseñados). La mayoría de los vertederos controlados se encuentran en el norte de África, Sudáfrica, Botsuana y Zimbabue. En el resto de África se practica el vertido a cielo abierto o en vertederos que acaban funcionando de modo irregular porque los ayuntamientos no tienen la capacidad financiera para mantenerlos. La necesidad de cumplir con las regulaciones ambientales está obligando a muchos gobiernos nacionales a invertir en vertederos, utilizando en algunos casos financiamientos internacionales, como por ejemplo en casos muy limitados, el Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kioto.

Energía

En muchas grandes ciudades, menos del 60% de los hogares tiene acceso a la electricidad, y los que cuentan con tal acceso, sufren frecuentes cortes. Alrededor del 70% de la población de África sigue utilizando combustibles sólidos para cocinar y para la calefacción, lo que supone un gran impacto sobre el medio ambiente y la salud.

Transporte Público

La expansión incontrolada de la mayoría de las ciudades de África ha generado un sistema de transporte público fragmentado. Para conseguir un transporte, la mayoría de las personas caminan largas distancias por calles inseguras. El sector privado domina el transporte urbano, con una fuerte competencia entre los operadores

informales de minibús y autobuses. Dada la congestión masiva en las grandes ciudades, recientemente se han implementado algunas iniciativas de transporte integrado y de buses con vía exclusiva, "Bus Rapid Transport" (BRT). En Sudáfrica y en ciertas ciudades del norte de África funcionan tranvías y otros sistemas de transporte ferroviario, pero en general el transporte urbano es insuficiente.

Modelos de gestión y financiación

Modelos de gestión de servicios básicos

Históricamente, en África, los servicios básicos han sido gestionados principalmente por los gobiernos nacionales. La intervención de los gobiernos locales se limitaba a la regulación, supervisión y, en algunos casos, al mantenimiento de algunos servicios (con ciertas excepciones). Durante la década de 1980, en el contexto del ajuste estructural, se impulsó la privatización de los servicios. En los sectores del agua y saneamiento, por ejemplo, en la década de 1990 se establecieron algunas empresas internacionales en diferentes países de la región pero su presencia decayó en la década de 2000. La privatización no se ha difundido. El sector privado (sobre todo en países francófonos) se concentró en contratos de gestión para modernizar e integrar los servicios existentes.

En general, la prestación de los servicios básicos sigue estando en manos del sector público, aunque con diferencias. No existe un modelo único de administración del agua y saneamiento: alrededor de un tercio de los países africanos (principalmente francófonos) tienen una empresa nacional de agua, mientras que el resto de los países han desarrollado diferentes formas de descentralización hacia el nivel local. También se han adoptado distintos modelos de gestión con la participación de la sociedad civil y del sector privado, mientras que los pequeños proveedores juegan un papel cada vez más importante cubriendo las áreas que actualmente carecen de servicios.

De todos los servicios básicos que se examinan en este informe, la gestión de los residuos sólidos es probablemente la más descentralizada y fragmentada. En casi todas las ciudades, el sector privado (incluido el sector informal) y la sociedad civil participan en esta actividad.

En la gran mayoría de los países africanos, el gobierno nacional gestiona la producción y distribución de electricidad. Sin embargo, en Sudáfrica es diferente: más de 170 ayuntamientos participan en su distribución. Por otro lado, en doce países de África el servicio de electricidad ha sido privatizado total o parcialmente. Recientemente, muchas ciudades africanas han estado explorando fuentes de energía solares como posibilidad alternativa para hacer frente a la escasez, los altos costes y la poca fiabilidad del actual suministro de energía eléctrica a través de la red.

Financiación de servicios básicos

Para ser capaz de asumir los retos que plantea la rápida urbanización de África, se requiere una inversión anual de cerca del 5% del PIB del continente durante los próximos 20 años. El gasto actual es la mitad –el 2,5% del PIB, dos tercios de estos fondos son de origen africano (USD 3 mil millones al año). El sector público es el principal contribuyente, y los recursos provienen de los impuestos o de préstamos. El bajo nivel de descentralización fiscal hace difícil que los gobiernos locales de África puedan desempeñar un papel importante en la financiación. La participación del sector privado también es muy modesta, y el modelo PPP promovido por la comunidad internacional sólo se ha concretizado en ciudades de países de ingresos medianos, como Johannesburgo (en Sudáfrica) o Casablanca (en Marruecos).

Desafíos presentes y emergentes

El papel de los pequeños y medianos proveedores de servicios

Uno de los problemas principales para la

gobernanza de los servicios básicos en África radica en la naturaleza dual de las aglomeraciones urbanas, con barrios informales junto a zonas más prósperas con acceso formal a los servicios básicos. En estas áreas informales y en el futuro inmediato, la provisión de servicios básicos seguirá dependiendo de la intervención de pequeños operadores independientes que prestan servicios a los más pobres de la sociedad, a menudo a un coste mayor que el del operador oficial - que suministra estos servicios en los barrios más ricos. Es necesario que las autoridades locales reconozcan este hecho e intervengan mediante el desarrollo de políticas que promuevan la equidad y la inclusión promoviendo el diálogo entre todos los actores.

El desafío del partenariado

Los gobiernos africanos y los gobiernos locales necesitan buscar cómo asociarse con el sector privado. Las autoridades locales se enfrentan a dos problemas importantes: ¿cómo asegurar la viabilidad económica del partenariado a largo plazo? Y ¿cómo pueden prepararse para gestionar el partenariado apropiadamente, dado que el socio privado suele tener más experiencia y formación? En la actualidad, casi ninguna autoridad local en África es capaz de hacer frente a este doble desafío. No obstante, la experiencia de Marruecos, donde existe una dirección nacional de apoyo a las autoridades locales en la negociación de los partenariados público-privados, puede servir de referencia.

El desafío de la planificación

La falta de planificación regional y de coherencia entre las distintas estrategias sectoriales nacionales para la prestación de servicios básicos es un problema grave. La planificación estratégica de los servicios básicos debe ir de la mano con la planificación del uso del suelo en todos los niveles de gobierno. Teniendo en cuenta el impacto de la infraestructura básica en el

incremento de valor de los terrenos, la planificación también debe ser una herramienta para la movilización de recursos, a través de la captación del valor agregado del suelo derivado del desarrollo de la ciudad.

Impulso 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 al sistema de provisión en red. Parece improbable que ciudades enteras puedan ser equipadas con servicios en red en un futuro próximo. Por esta razón, para los servicios de agua y saneamiento, así como de energía, se observa el desarrollo de soluciones semi-centralizadas o descentralizadas. Las soluciones in situ, cada vez más viables, suponen una alternativa al modelo de prestación de servicios básicos establecido por las autoridades públicas.

El desafío de la asequibilidad

Hacer frente a los costes derivados de la prestación del servicio a los ciudadanos es una cuestión primordial para los gobiernos locales. Se estima que el coste de la conexión domiciliar masiva a las redes de agua y saneamiento equivaldría en promedio al 1% del PIB – mientras que el coste de la falta de acceso adecuado a estos servicios tendría un costo del 6,5% del PIB. En otras palabras,

dada la tasa de crecimiento sostenido del PIB (superior al 4% -5%), la mayoría de los países africanos pueden desarrollar soluciones sin necesidad de recursos externos. La segunda cuestión es la de permitir el acceso a los pobres. La desigualdad en las ciudades africanas es una de las más fuertes del mundo. Existe una gran brecha en el acceso a los servicios: los pobres deben pagar más para recibir servicios de menor calidad. Los gobiernos locales deben desarrollar políticas en favor de los pobres, utilizando mecanismos de subsidios cruzados redistributivos.

La adaptación al cambio climático

El cambio climático tiene graves consecuencias para las ciudades africanas –recurrentes episodios de inundaciones, erosión costera, tormentas y sequías. Ni los gobiernos nacionales ni los gobiernos locales están adecuadamente preparados. Es necesario que se tomen medidas para mejorar la resiliencia de las ciudades, a través de infraestructuras que garanticen una protección adecuada, como el alcantarillado o carreteras asfaltadas. Además, esta es otra razón de peso para mejorar prestación de los servicios básicos en particular para los ciudadanos de ingresos más bajos, ya que normalmente viven en las zonas más vulnerables a las condiciones climáticas extremas.



94% África del Norte

42% África Subsahariana

Acceso a infraestructuras de saneamiento mejorado en áreas urbanas en 2011

Conclusiones y recomendaciones

Diez mensajes claves sobre la gobernanza de los servicios básicos en las ciudades africanas:

- El acceso a los servicios básicos es fundamental para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la ciudad, la eficacia de las empresas locales, el atractivo de las ciudades y, en suma, la competitividad de las economías nacionales;
- Los avances en el acceso están positivamente correlacionados con una mayor participación de los gobiernos locales en la prestación y entrega de los servicios;
- El progreso también es mucho mayor cuando la prestación y la gestión de los servicios básicos se apoyan en una cooperación multinivel entre los diferentes niveles de gobierno;
- La infraestructura necesaria para la prestación de servicios básicos es intensiva en capital, por lo que la participación del gobierno central en su financiación es imprescindible;
- En las ciudades africanas, el mantenimiento y la gestión de las infraestructuras de servicios básicos se descuida debido a la falta de claridad en la atribución de responsabilidades y competencias entre los diferentes niveles de gobierno – hecho que tiene consecuencias negativas sobre el acceso y la eficiencia en la prestación de servicios;
- Uno de los principales problemas que enfrenta la prestación de servicios básicos en África es la falta de planificación de las infraestructuras y su relación con la gestión del suelo. La planificación urbana estratégica debería ser una práctica corriente en todas las ciudades para que el desarrollo de infraestructuras se planifique de manera coordinada, coherente y oportuna;
- Los gobiernos locales en toda África deben hacer frente al rápido crecimiento urbano, los objetivos definidos para la prestación de los servicios evolucionan rápidamente, lo que agrava la falta de recursos necesarios para responder a la demanda;
- La inaccesibilidad económica a los servicios básicos para la mayoría de los ciudadanos es un problema grave para las autoridades locales; estas se enfrentan a dos objetivos: hacer respetar los derechos fundamentales de las personas (el derecho al agua) y asegurar la sostenibilidad de los servicios (el financiamiento);
- El uso de tasas, tarifas y transferencias (las 3T) para financiar la prestación de servicios básicos requiere de subvenciones de los gobiernos nacionales y de las transferencias de la comunidad de donantes. Dadas las limitaciones financieras de la mayoría de los gobiernos locales y nacionales, se generó una tendencia hacia los partenariados público-privados (PPP) que, sin embargo, se ha visto frenada con la crisis del sistema financiero y bancario de 2008. Por otra parte, los gastos para un estudio de factibilidad de un PPP son muy altos. Por ello es necesario desarrollar programas de capacitación para los responsables locales africanos sobre la negociación y la gestión de los contratos de PPP, y también mejorar la reglamentación pública sobre los PPP.
- Por el momento, en la mayoría de las ciudades africanas los sectores formal e informal coexisten, en particular para la prestación de servicios. Las políticas locales deben adaptarse y buscar establecer un puente entre los dos sistemas con una política común para toda la ciudad. Cualquier prestación de servicios debe estar centrada en las personas, guiada por el principio de realidad y reconocer la diversidad de soluciones. Debe además apoyarse en la consulta y las decisiones de los ciudadanos tras un debate democrático. En ese sentido, el debate sobre los servicios básicos es parte de un debate mayor: el de la democracia.

AMÉRICA DEL NORTE



Los servicios locales, que en Norte América se consideran infraestructuras públicas básicas, son “la columna vertebral” sobre la que se apoyan los sistemas económicos y la calidad de vida de Canadá y de los Estados Unidos (EE.UU.). Sin embargo, ambos países se enfrentan a importantes “déficits de infraestructura” –falta de mantenimiento y de construcciones, o de inversiones estratégicas para apoyar el crecimiento futuro. El público es testigo de estos problemas: carreteras en mal estado, autobuses, y metros, y también (aunque en menor medida) sistemas de agua potable y alcantarillado degradados, o puentes deteriorados. De no haber una inversión significativa en infraestructuras públicas, las autoridades locales consideran que les será cada vez más difícil sostener el crecimiento económico y el nivel de vida en la región.

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 carecen de los recursos necesarios para la reconstrucción de estas infraestructuras. En ambos países son los gobiernos locales quienes poseen y operan 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 ma-

yor concertación entre todas las partes: los gobiernos provinciales y estatales, los gobiernos federales y el sector privado. En un contexto de restricción del financiamiento, sobre todo 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 además más “sostenible” – conciliando objetivos de crecimiento económico, de mejor administración y de equidad en el acceso y en el pago de estas infraestructuras. Los retos para las políticas públicas son considerables en ambas naciones, pero deben ser abordados si se desea mejorar la calidad de vida y mantener la competitividad de la región en los mercados internacionales.

La presente investigación sobre el caso de América del Norte se basa en varias fuentes, incluyendo (1) la investigación sobre la responsabilidad y autoridad de los niveles locales, los modelos de gobernanza para la prestación de servicios, los mecanismos de financiación y los desafíos existentes y emergentes, (2) las fuentes de datos a nivel nacional, incluyendo *Statistics Canada* y el Censo de gobiernos de los EE.UU., (3) encuestas a funcionarios locales sobre la prestación de servicios básicos locales, y (4) ejemplos de prácticas innovadoras implementadas por los gobiernos locales de ambos países.

Un rasgo característico de América del Norte es que el suministro, la gobernanza, la financiación, y los desafíos que enfrentan los servicios básicos locales se enmarcan dentro de sistemas federales complejos. Los EE.UU. y Canadá son democracias constitucionales con sistemas federalistas que delegan la autoridad para la gestión de los servicios básicos locales en diferentes niveles. Los marcos institucionales y los modelos de gobernanza de ambos países están ampliamente ligados a los modelos

porte existente y la coordinación regional y multinivel. En Canadá, estas funciones se llevan a cabo generalmente por los gobiernos provinciales. Ningún nivel de gobierno tiene la capacidad financiera para cubrir la totalidad de necesidades de transporte, lo que resulta en una gobernanza coordinada y estructuras de financiación intergubernamentales. Sin embargo, en parte debido a la complejidad de estos acuerdos, ningún país cuenta con un plan nacional de transporte homogéneo e integrado.



2009: El transporte en Estados Unidos está en manos de 8.000 organizaciones diferentes, desde sistemas de transporte multimodal a proveedores con un sólo vehículo.

de gestión y financiación. Para reducir la redundancia, se presentan a continuación los diferentes servicios básicos locales, incluyendo descripciones sobre su gobernanza, gestión y financiación.

Marco institucional, y modelos de gestión y financiación

Transporte urbano y tránsito

Los gobiernos locales y estatales / provinciales de América del Norte son los principales responsables de la mayoría de la infraestructura de transporte, pero los gobiernos federales en ambos países ejercen una influencia importante en materia regulación y fiscalidad. En los EE.UU., el gobierno federal desempeña a menudo un papel significativo en proyectos multinivel (o multi-jurisdiccionales) y en la planificación. Su papel ha cambiado a lo largo del último siglo y actualmente incluye la inversión en nuevas infraestructuras, el mantenimiento de las infraestructuras de trans-

Carreteras y autopistas

Las autopistas son responsabilidad provincial, y no existe un equivalente canadiense al Sistema Interestatal de Autopistas de los EE.UU. El gobierno federal tampoco interviene de forma regular en la creación y el mantenimiento de las autopistas urbanas. La mayoría de las carreteras y puentes de Canadá son propiedad de los gobiernos locales, quienes se encargan de su operación. Sin embargo, muchas de las nuevas carreteras municipales se construyen a través de partenariados público-privados. En Canadá y los EE.UU., la mayoría de las nuevas áreas suburbanas son construidas por promotores como resultado de un acuerdo con el ayuntamiento correspondiente. Por lo general, los acuerdos implican la construcción de la infraestructura pública (carreteras, sistemas de agua y alcantarillado) por parte del promotor que, cuando el proyecto llega a su fin, transfiere la propiedad al ayuntamiento.

A diferencia de Canadá, los EE.UU. tienen un extenso sistema interestatal de autopistas federales, y una mayor responsabilidad compartida en el transporte por superficie - carreteras, autopistas y puentes. Los gobiernos locales, estatales y federales desempeñan una variedad de funciones, desde la recaudación de ingresos, hasta la inversión y la operación de los sistemas. Al igual que en Canadá, la mayoría de las carreteras locales de Estados Unidos están bajo la jurisdicción de los gobiernos locales. Sin embargo, mientras que los gobiernos locales tienen la mayor parte de competencias sobre las carreteras locales, el financiamiento proviene principalmente de otras fuentes - como las autoridades/organizaciones estatales y metropolitanas/regionales. Esto da lugar a un sistema híbrido en el que la autoridad local está fuertemente interrelacionada con el sistema intergubernamental nacional.

Tránsito

Al igual que con las carreteras, el gobierno federal canadiense no tiene ningún programa específico sobre el transporte urbano, a pesar de que ha financiado inversiones para la gestión del tránsito en el marco de sus últimos programas de infraestructura. Todas las provincias proporcionan algún tipo de financiación para infraestructuras de tránsito, incluyendo la compra de nuevos autobuses, pero las fórmulas varían considerablemente de una provincia a otra. Muchos de los sistemas de tránsito de Estados Unidos son operados por autoridades regionales autónomas, pero también es frecuente su administración por los gobiernos municipales. En 2009, cerca de 8.000 organizaciones diferentes prestaban servicios de transporte público en los EE.UU., desde grandes sistemas multimodales hasta proveedores de servicios con un solo vehículo. Al igual que en Canadá, el gobierno federal de los EE.UU. proporciona financiación para la infraestructura de tránsito.

Agua y saneamiento

El suministro de agua y el saneamiento en los EE.UU. y Canadá se presta principalmente a través de los gobiernos locales. En los EE.UU., la mayoría de la provisión es local, y los gobiernos federal y estatal juegan un papel importante en términos de regulación y, parcialmente, 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. La gobernanza de los sistemas de agua y saneamiento en los EE.UU. y Canadá es asumida a menudo por "autoridades y distritos especiales" que abarcan varios territorios y niveles de gobierno. Los mecanismos de financiación combinan varias fuentes: tasas y tarifas, impuestos locales, empréstitos (en particular para las inversiones de capital) y fondos de los gobiernos provinciales, estatales y federales de los respectivos países. El acceso a servicios básicos de agua y saneamiento está garantizado para la gran mayoría de la población en la región.

Gestión de residuos sólidos

La gestión de los residuos sólidos en América del Norte es una responsabilidad de los gobiernos locales. En Canadá y los EE.UU., la gestión de los residuos sólidos, el reciclaje y otros servicios relacionados con los residuos se realizan a nivel local, pero los gobiernos federales contribuyen con subsidios y regulan el servicio. La colaboración multinivel y la participación de proveedores privados son frecuentes en ambos países. Los gobiernos locales de Estados Unidos suelen externalizar la gestión de los desechos sólidos al sector privado. 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 residuos sólidos.

Energía e Internet a banda ancha

Aunque es fundamental para los residentes de los ayuntamientos en América del Norte la energía (incluida la electricidad y el gas natural), las telecomunicaciones y el Internet de banda ancha están fuera de la competencia de los gobiernos locales. Esto se debe principalmente a economías de escala: la provisión de electricidad y de gas natural abarca continentes o, en el caso de la banda ancha, gran parte del mundo. Las economías de escala explican probablemente por qué el suministro de sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento son casi siempre responsabilidad de gobiernos estatales/ locales-provinciales en América del Norte; mientras que la electricidad, el gas natural, y la banda ancha suelen abordarse a nivel nacional.

A diferencia de las otras categorías de infraestructura, en general los servicios de electricidad y gas natural y las comunicaciones de banda ancha de EE.UU. son suministrados por proveedores del sector privado. Pocos gobiernos locales pueden proporcionar estos servicios a través de empresas de propiedad pública y operadas por ellos mismos. Independientemente del proveedor, los gobiernos federales y estatales tienen un significativo papel como autoridad regulatoria.

Retos presentes y emergentes

La complejidad de los sistemas federales de América del Norte no es el único reto para la prestación de servicios básicos locales y para la inversión y construcción de infraestructuras públicas. Ambos países son geográficamente extensos. Los gobiernos de Estados Unidos prestan servicios a más de 300 millones de personas, y los gobiernos canadienses prestan servicios a 33 millones de personas. Los costos de construcción y mantenimiento de algunos

servicios que deben abarcar grandes áreas geográficas y un gran volumen de población resultan a menudo en monopolios naturales, operados por empresas mixtas público-privadas y, cada vez más, por partenariados público-privados. Las autoridades regionales multinivel y de distritos especiales son comunes en los sectores del transporte, tránsito, agua y alcantarillado y la gestión de residuos sólidos.

Más allá de los desafíos inherentes a los sistemas federales descentralizados y a los problemas de la geografía y de escala, existen una serie de retos para la prestación de servicios de infraestructura básica a los que se enfrentan los gobiernos locales en América del Norte, a saber:

- (1) **El envejecimiento de la infraestructura y los problemas derivados del mantenimiento** representan para las autoridades políticas una difícil elección entre el mantenimiento de las infraestructuras actuales o su sustitución más costosa en una fecha posterior;
- (2) **La demanda de nuevas infraestructuras**, generada por el continuo crecimiento de la población y la expansión de las áreas urbanizadas;
- (3) **La identificación y aplicación de mecanismos de financiación y precios** que sean sostenibles en el tiempo, políticamente viables, y que permitan el recubrimiento de los costes de construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura; y,
- (4) La **equidad y acceso** que, si bien presentan promedios relativamente buenos en términos internacionales, también enfrentan retos en cuanto a la variación de la calidad del servicio en todas las jurisdicciones y, en algunos casos excepcionales, del acceso de comunidades específicas a los servicios básicos.

Conclusiones y recomendaciones

Existe un amplio consenso entre los responsables políticos y otros actores claves en la región sobre el reto que presentan los crecientes déficits en infraestructura, así como las consecuencias de no abordarlos de cara al 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 total entre los responsables políticos y actores claves de la región en torno a la necesidad de realizar inversiones que permitan planificar e integrar mejor los sistemas

de sus miembros para determinar el estado de las carreteras y los sistemas de agua potable y residuales.

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 Canadiense de Obras Públicas (*Canadian Public Works Association*) y la Sociedad Canadiense de Ingenieros Civiles (*Canadian Society of Civil Engineers*). De los 346 ayuntamientos asociados, 123 respondieron a la encuesta, lo que representa apro-



91-100%

Proporción de la población con acceso a fuentes de agua potable mejoradas en 2011

Fuente: Progress on Sanitation on Drinking-Water. 2013 Update. Organización Mundial de la Salud - Unicef.

a través de los diferentes sectores y niveles de gobierno. Sin embargo, y a pesar del amplio consenso con respecto a los problemas de infraestructura, no hay acuerdo sobre las posibles soluciones.

La financiación para hacer frente a los déficits de infraestructura sigue siendo el principal desafío para la región. En 2012, la Federación Canadiense de Municipalidades (*Federation of Canadian Municipalities*, FCM) y la Liga Nacional de Ciudades (*National League of Cities*, NLC) encuestaron a

aproximadamente la mitad de la población canadiense. Los encuestados calificaron el estado del 30 por ciento de la infraestructura existente como “mala” o “muy mala”. Los costes de reemplazo de estos activos ascienden a 171,8 mil millones de dólares canadienses.

La encuesta de la NLC se centró en la adecuación de la infraestructura local para atender a las necesidades actuales de la población de los ayuntamientos obtuvo resultados similares. Se obtuvieron res-

puestas de 232 ayuntamientos, la mayoría informó que las infraestructuras - de agua potable, saneamiento, residuos sólidos, reciclaje, electricidad y gas - estaban descuidadas y no tenían la capacidad suficiente para satisfacer las necesidades actuales. Sólo las carreteras y los puentes, la gestión del tránsito y las tecnologías de banda ancha recibieron calificaciones adecuadas, o se consideraron aptas para responder a las necesidades actuales.

La complejidad de los sistemas de infraestructura pública descritos en este capítulo, y los innumerables desafíos que enfrentan estos servicios, requieren que la inversión, 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 pone en riesgo la calidad de vida y la competitividad económica de la región. Los responsables políticos de ambas naciones 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. Sin embargo, se necesitan muchas más acciones políticas para mantener y fortalecer la “columna vertebral” del crecimiento económico y de la prosperidad de la región. La recomendación general que se deriva de este análisis es que 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 otros actores clave en la provisión de servicios públicos.

AMÉRICA LATINA



En las últimas décadas, se han producido mejoras significativas en la cobertura y calidad de los servicios básicos en América Latina. La región ya cumple -o se prevé que alcance en breve- los Objetivos de Desarrollo del Milenio en los sectores de agua y saneamiento. Sin embargo, todavía hay obstáculos que superar para garantizar el acceso universal a los servicios básicos de calidad. Este informe presenta una visión general del papel de los gobiernos locales en la prestación de servicios básicos en diecisiete países de América Latina.

Los positivos resultados económicos de América Latina en la última década, junto con las políticas redistributivas establecidas en varios países, han dado lugar a una disminución relativa de la pobreza en la región. Sin embargo, todavía existen grandes desigualdades económicas y sociales: un tercio de la población de la región todavía vive en la pobreza y un 13% en la pobreza extrema.

Aunque América Latina es uno de los continentes más urbanizados (el 80% de la población vive en las ciudades), sigue experimentando una intensa expansión urbana difícil de gestionar. Se estima que las zonas urbanas ganarán otros 90 millones de habitantes de aquí al 2020. Las ciudades reflejan la heterogeneidad social que ca-

racteriza a la región. Alrededor del 30% de la población urbana (138 millones de personas) vive en barrios marginales y asentamientos informales, que se yuxtaponen con áreas residenciales exclusivas y barrios cerrados. Esta característica de la región tiene importantes consecuencias sobre la demanda y la gobernanza de los servicios básicos, observándose pronunciadas variaciones en el acceso y la calidad de los mismos.

Como se describe en los anteriores informes GOLD (2008 y 2011), los procesos de democratización que se iniciaron en América Latina en la década de 1980 fueron acompañados de importantes avances en materia de descentralización. A pesar del fuerte centralismo que todavía caracteriza a los países latinoamericanos, estos procesos han transformado la relación institucional entre el gobierno central y los niveles sub-nacionales de gobierno. Aunque existen todavía graves disparidades y contrastes entre los países, los gobiernos locales han ido adquiriendo una mayor responsabilidad en la prestación de servicios, así como capacidades financieras y profesionales.

Marco institucional

En la mayoría de países, la legislación asigna la responsabilidad de los servi-

cios básicos a los gobiernos locales. Los ayuntamientos latinoamericanos a menudo comparten sus responsabilidades de gestión con niveles de gobierno intermedios y nacionales. En estos casos cada nivel de gobierno asume determinados aspectos de los servicios, aunque en muchos países es necesario mejorar la coordinación entre los gobiernos locales y los demás niveles. Por ejemplo, en el sector del agua, un reciente estudio de la OCDE señala importantes problemas de coordinación en la formulación de políticas, la gestión del financiamiento, la mejora de las capacidades técnicas, la información y el control.

En las últimas décadas, la mayoría de los países han establecido nuevas leyes o regulaciones para mejorar la gestión del agua y el saneamiento, el manejo de los residuos sólidos (en al menos siete países de la región) y la creación de organismos reguladores encargados de la supervisión de los servicios básicos (de agua y saneamiento, en particular). La encuesta a las autoridades locales llevada a cabo en el desarrollo de este informe confirma la necesidad de mejorar el marco legal en el que operan los gobiernos locales, en particular con respecto a clarificar el reparto de competencias y el marco de cooperación con otras partes interesadas (por ejemplo: el sector privado).

Acceso a los servicios básicos

En el sector de agua y saneamiento, se ha producido una constante ampliación de la cobertura a lo largo de los últimos años. Sin embargo, del 90% de cobertura con “acceso a fuentes de agua mejorada” reportada por la Organización Mundial de la Salud y UNICEF en su Informe de monitoreo conjunto, no menos del 25% proviene de fuentes irregulares. En saneamiento ha logrado más de un 80% de cobertura “con infraestructuras mejoradas”, pero el 37% sólo tiene acceso a servicios precarios. También

se observan diferencias significativas de calidad en muchos países. Este déficit es especialmente notable en las zonas rurales y urbanas desfavorecidas. La capacidad de tratamiento de aguas residuales sigue siendo baja y, a pesar de las mejoras realizadas, se estima que sólo alcanza el 26,3% de la población total de la región.

La recolección de residuos sólidos también ha aumentado notablemente en la última década, habiendo ampliado la cobertura a un ritmo más rápido que la tasa de crecimiento de la población. En 2010, la recolección de residuos sólidos alcanzó al 93,4% de la población, aunque la calidad del servicio y la tecnología utilizada presentan escenarios muy variables. De los residuos recolectados, sólo el 54,4% se procesa en vertederos sanitarios, mientras que el 45,3% restante se desecha en vertederos a cielo abierto. Por el momento se ha observado un progreso limitado -aunque significativo- en la clasificación y reciclaje de residuos, pero el reciclaje informal es una práctica muy extendida.

En cuanto al transporte urbano, a partir de finales de 1980 se llevó a cabo una desregulación del transporte público en casi todos los países de América Latina. La oferta de vehículos pequeños y medianos aumentó, como lo hizo el volumen de pequeños operadores privados, lo que supuso un deterioro significativo de los servicios públicos en detrimento de los usuarios y de la ciudad (congestión del tráfico y contaminación del aire). Sin embargo, durante la última década los gobiernos locales han renovado su interés en el transporte público. Además de la construcción o ampliación de los sistemas de metro (Buenos Aires, México, Panamá, Sao Paulo) y la modernización de los trenes suburbanos (en ciudades brasileñas, Buenos Aires, Santiago) y tranvía (Buenos Aires), las iniciativas más importantes se han centrado en el desarrollo de autobuses por carriles preferenciales (*Bus*

Rapid Transit-BRT). El punto de referencia para esta nueva generación de transporte es el *Transmilenio* en Bogotá, inaugurado en 2000, que sirvió de modelo para otras metrópolis de la región. Hoy en día, muchas de las grandes ciudades de América Latina tienen una o varias líneas de este tipo.

Gestión y financiación de los servicios básicos

Gestión

Durante los años 80 y 90, muchos países latinoamericanos implementaron políticas de desregulación y privatización de los servicios básicos. La participación del sector privado tenía como meta atraer innovaciones e inversiones significativas para los servicios básicos con el fin de mejorar su eficiencia. Como demuestran las encuestas realizadas para este informe, las autoridades locales están de acuerdo en que la privatización no ha dado lugar a una afluencia masiva de recursos, no ha permitido reducir costes y el grado de transparencia e información han sido insuficientes. En los años 2000, varios de estos procesos colapsaron afectados por la crisis económica (Argentina) o por protestas populares (Bolivia).

En América Latina el agua es generalmente provista por el sector público. Alrededor de un tercio de los países encuestados disponen de servicios municipales para el suministro de agua y saneamiento, incluyendo empresas públicas locales que prestan servicios en las zonas urbanas. La prestación en el área rural está dominada por juntas de agua (bajo diferentes formas jurídicas como asociaciones comunitarias, cooperativas, etc.). Los gobiernos regionales desempeñan un papel importante en la prestación de servicios de agua en Argentina, Chile, Brasil, México y Venezuela. Por otra parte, las empresas nacionales de servicios públicos predominan en Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Pa-

raguay, República Dominicana y Uruguay. La gestión municipal de los residuos sólidos (por parte de servicios municipales o de empresas municipales autónomas) representa el 50,6% de los servicios de recogida de residuos en la región y el 52,8% de su disposición final. Chile es una excepción: ha otorgado concesiones para la mayoría de los servicios de recogida de residuos sólidos y sólo se proporcionan servicios municipales directamente al 18% de la población. En cuanto a la disposición final, El Salvador, Colombia y Chile son los países que han externalizado los servicios en la mayor medida (más del 80%), mientras que en el extremo opuesto Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, República Dominicana y Uruguay proporcionan el 70% de los servicios directamente a través de sus municipalidades. Un cambio importante en la organización del sector es el aumento de la cooperación a través de asociaciones intermunicipales, instrumento que permite lograr economías de escala y el cumplimiento de los estándares reglamentarios. Estas asociaciones son especialmente importantes para grandes áreas metropolitanas, donde la mayoría de los ayuntamientos están urbanizados, o para distritos que carecen de suelo para el tratamiento de los desechos. También está creciendo la prestación de servicios por parte de microempresas, cooperativas y ONGs, que representa el 3,3% en términos generales y alcanza el 7,8% en las grandes ciudades, especialmente en barrios marginales y asentamientos informales.

En general, los servicios de transporte urbano en América Latina se dividen en varios sectores: el sector formal es gestionado por un reducido grupo de grandes operadores (ya sean del sector público o privado); el resto, más tradicional y que comprende una gran parte del transporte público urbano, se compone de numerosos operadores privados pequeños y, en ocasiones, también incluye operadores del

sector informal. Los proyectos de transporte rápido mediante autobús (BRT) reflejan la significativa evolución en la gestión de un servicio esencial: los BRT son operados por los gobiernos locales en el marco de concesiones otorgadas al sector privado. En aquellos contextos donde se han introducido, los BRT han ayudado a cambiar la visión de la ciudad, abriendo un camino para la re-apropiación de los espacios públicos. En este sentido, simbolizan el comienzo de un cambio en las ciudades latinoamericanas. Sin embargo, los sistemas institucionales para la gestión integrada del transporte siguen siendo débiles, puesto que muchas ciudades carecen de los instrumentos de planificación adecuados o son incapaces de ponerlos en práctica.

Junto a la gestión pública de los servicios por parte de diferentes organismos locales, regionales o nacionales, la participación

muchas de las cuales se han establecido en la última década. Las características de los socios del sector privado varían: pueden ser desde grandes multinacionales, empresas locales, o nacionales, a organizaciones sin ánimo de lucro, cooperativas y pequeños proveedores. También hay un sector informal que trabaja en nichos específicos (por ejemplo, los recolectores de basuras, en el sector del reciclaje y clasificación de residuos).

Financiamiento

En las últimas décadas, se han realizado grandes esfuerzos para invertir en servicios básicos locales en América Latina gracias a políticas gubernamentales de extensión de las redes de agua potable, de electrificación rural, de alcantarillado e infraestructuras de saneamiento y de transporte, las cuales han contribuido a mejorar el acceso, generalmente con el apoyo de organismos financie-



94%

Evolución de la cobertura de agua potable en zonas urbanas en 2011: agua potable a domicilio

Fuente: Progress on Sanitation on Drinking-Water. 2013 Update. Organización Mundial de la Salud - Unicef.

del sector privado sigue creciendo. Por lo general, la participación privada toma la forma de concesiones, establecidas por los gobiernos locales, estatales/provinciales o centrales. La mayoría de países de la región cuenta con leyes, reglamentos y normas para la regulación de las diferentes formas de partenariado público-privado,

ros internacionales (BID, BM, CAF). También se han observado mejoras en la financiación de los servicios básicos a través del pago directo de los usuarios, aunque a menudo los servicios siguen subvencionados. Los gobiernos locales han contribuido a estos esfuerzos mejorando la movilización y gestión de sus propios recursos. Sin embargo,

las transferencias de la administración central o de niveles de gobierno intermedios son el mecanismo más utilizado para mejorar y ampliar los servicios básicos. En general, el aumento de la inversión ha mejorado los niveles de acceso, aunque la financiación es aún insuficiente para satisfacer la demanda actual. Las importantes inversiones realizadas en el sector del agua y saneamiento en los últimos años han sido insuficientes, considerando el ritmo de crecimiento de la región. Se estima que en las próximas décadas se requerirá una inversión anual media de USD 12,5 mil millones para resolver los déficits en infraestructuras de agua potable y saneamiento en América Latina.

En cuanto a la gestión de residuos, la cuestión más preocupante es la insuficiente recuperación de costes. Se estima que se recupera actualmente el 51,6% del coste, lo cual es insuficiente para garantizar su sostenibilidad financiera a pesar de la ligera mejora observada en los últimos años.

A diferencia de las ciudades europeas, el transporte público en las ciudades latinoamericanas está menos subsidiado. La mayoría de las subvenciones son para ferrocarriles y metros (60%), aunque también hay sistemas de bus subvencionados (por ejemplo: Buenos Aires, Montevideo, Santiago y São Paulo). En casi todos los países, las tarifas de transporte están reguladas por los estados o ayuntamientos.

Seguridad pública, una prioridad

Durante la última década, la violencia y la inseguridad se han convertido en temas de máxima prioridad pública en la región, especialmente en las grandes ciudades. Los gobiernos nacionales, regionales y locales han tenido que hacer frente a situaciones de una complejidad tal que incluso han afectado su capacidad para gobernar. El gobierno local juega un papel clave

como impulsor del desarrollo de barrios y escuelas seguras y en la regeneración de los espacios públicos, aunque es necesario contar con el apoyo sistemático de los demás niveles de gobierno para construir relaciones horizontales eficaces entre los ciudadanos y la policía. Las organizaciones comunitarias se han convertido en actores activos en la realización de las tareas de alerta, monitoreo e información para prevenir la inseguridad y la delincuencia.

Conclusiones

La revisión de las responsabilidades de los gobiernos locales y de las entidades sub-nacionales en la prestación de servicios locales básicos en América Latina muestra una gran diversidad de contextos en toda la región. Por un lado, algunas ciudades grandes e intermedias cuentan con ayuntamientos que asumen un papel de liderazgo en esta materia y disponen de una creciente capacidad técnica y de recursos que les permiten tener un impacto en los diferentes sectores, ya sea a través de las empresas de servicios públicos municipales o de diferentes modalidades de colaboración con el sector privado y la comunidad.

Más allá de estas ciudades líderes, la mayoría de los ayuntamientos de la región se encuentran en una situación más débil en términos de recursos financieros y capacidades de gestión. En estos casos, los servicios suelen presentar indicadores de menor calidad y acceso. Los ayuntamientos rurales deben hacer frente a desafíos aún mayores para satisfacer las necesidades de pequeñas poblaciones dispersas. La descentralización de la prestación de servicios requiere el establecimiento de estímulos para mejorar la cooperación entre pequeños ayuntamientos que deben ser impulsados por los gobiernos centrales.

A pesar de las dificultades y contextos complejos, los gobiernos locales de la región han jugado un papel importante, quizás decisivo, en la mejora de la cobertura

de los servicios básicos, bien sea de forma directa, en asociación con otros niveles de gobierno, el sector privado o la comunidad. Para sostener este desarrollo es importante que esas acciones se integren en planes de gestión sectoriales más amplios, coordinados mediante planes de desarrollo urbano estratégicos y/o planes de desarrollo territoriales, para fomentar la articulación entre las diferentes instituciones y grupos de interés y poder establecer objetivos más ambiciosos de largo plazo. El porcentaje de gobiernos locales que cuentan con una planificación adecuada para todos los sectores de servicios básicos es aún limitado.

A pesar de algunas mejoras, las deficiencias observadas explican la desigualdad en el acceso a los servicios básicos. La fragmentación social y espacial en las ciudades de la región tiene un impacto directo sobre la gestión de los servicios. Por un lado, debido a los niveles de pobreza, el acceso universal a los servicios sólo se puede ga-

miento continuo de las periferias urbanas (que recibirán 90 millones de personas durante la próxima década), el retraso en la provisión de la infraestructura en los barrios pobres y la degradación de los centros históricos.

El impacto creciente del cambio climático también está planteando nuevos retos para el sector. Aquellas ciudades que se alimentan con agua de los glaciares de montaña (La Paz, Arequipa, Quito y Bogotá) han registrado caídas significativas en los suministros de agua, por lo que deben buscar nuevas fuentes de agua, y establecer sistemas alternativos de almacenamiento temporal y canalizaciones fluviales. También existe una necesidad de reducir la vulnerabilidad de las infraestructuras frente a los fenómenos meteorológicos cada vez más extremos (inundaciones y sequías resultantes de El Niño o La Niña) y el impacto de los desastres naturales (sobre todo México, América Central, el Caribe y los Andes),



80% Población que vive en zonas urbanas



30% Población que vive en barrios marginales

rantizar a través de políticas sociales adecuadas apoyadas en subvenciones, el diseño de las cuales debe ser revisado para mejorar su equidad en muchos países.

Por otra parte, como ya se ha señalado, las autoridades locales se enfrentan al creci-

miendo en cuenta el riesgo que suponen para la población, especialmente para los más pobres.

Estos nuevos retos plantean un complejo problema financiero para los actuales gobiernos locales y nacionales. En muchos

sectores, las inversiones se deben multiplicar por tres o cuatro en los próximos años para alcanzar los niveles necesarios. Las presentes deficiencias requerirán una mayor inversión nacional en estos sectores, así como el financiamiento público, privado e internacional.

Una vez más, el papel de los gobiernos locales es clave en todos los niveles: i) para impulsar las políticas sociales, orientar y focalizar los subsidios hacia los grupos más vulnerables, ii) para mejorar la eficiencia de los servicios o empresas municipales con el fin de reducir los costes (por ejemplo, la disminución de pérdidas, la mejora de la productividad de la administración y el uso de nuevas tecnologías), iii) para mejorar la recaudación de pagos e impuestos locales, movilizar más recursos y asegurar una mayor equidad, y iv) para promover una cooperación más estrecha, no sólo con el sector privado, sino también con pequeños proveedores de servicios y el sector informal. Las políticas de fortalecimiento de la gestión local de servicios, en combinación con marcos regulatorios más adaptados y una mejor colaboración entre los diferentes

actores y niveles de gobierno, pueden ayudar a reducir la actual falta de financiación.

De acuerdo con este informe, la existencia de una política de descentralización adecuada, que con el tiempo permita la participación cada vez más activa de los gobiernos locales, supone una contribución directa a la satisfacción de las necesidades básicas de las personas. Una gobernanza más eficiente requiere de políticas nacionales que promuevan la inclusión social y que asuman compromisos con los gobiernos locales, promoviendo su intervención en el desarrollo de sus comunidades. Ello exige un liderazgo local activo y eficiente, así como un sector privado comprometido con las necesidades de la comunidad.

En definitiva, la mejora del acceso y la calidad de los servicios locales básicos en América Latina depende del fortalecimiento del proceso de descentralización y del papel de los gobiernos locales, de un mayor volumen de inversiones públicas y una mayor cooperación entre las partes interesadas, incluido el sector privado y la ciudadanía.

ASIA-PACÍFICO



La región Asia-Pacífico está compuesta por sesenta y tres países y territorios, con una población de 4,2 mil millones de personas - más de la mitad de la población mundial. El presente informe se ha centrado en diecisiete países, representativos de la diversidad de la región, pero que no permiten realizar generalizaciones aplicables a todos los gobiernos locales. La región incluye países de altos ingresos como Australia y Japón, países de ingresos medios en rápido desarrollo como India, Indonesia y Tailandia, y países de ingresos bajos como Bangladesh y Nepal. En algunos países de ingresos medios y bajos, los gobiernos locales se enfrentan a grandes desafíos para suministrar los servicios básicos. El 45% de la población vive en zonas urbanas, y su número aumenta a una tasa de 1,8% anual, generando una fuerte presión sobre la demanda de servicios. Casi un tercio de la población urbana vive en barrios marginales, lo que es indicativo de la profundidad de las desigualdades sociales en un contexto de rápido crecimiento económico. Pero en los países de bajos ingresos, es más de la mitad de la población urbana que reside en barrios marginales y asentamientos informales, con limitado acceso a servicios básicos.

A pesar del aumento de la inversión, muchas de las grandes ciudades tienen pro-

blemas de suministro irregular de agua y energía, de contaminación del aire y del agua o de congestión del tránsito. La prestación de servicios en los pueblos y en las ciudades intermedias es aún más deficiente en muchos países. Estos problemas se agravan por el impacto del cambio climático y por la frecuencia de desastres naturales en la región.

Marco Institucional

En la región Asia-Pacífico, más de un millón de gobiernos locales proporcionan servicios básicos de agua, saneamiento, transporte, energía, gestión de residuos sólidos, rehabilitación urbana y prevención de desastres - muchas veces en colaboración con los gobiernos centrales. La distribución de competencias y autoridad para gestionar los servicios básicos puede seguir tres modalidades: la *desconcentración* (como es el caso de China, Pakistán, Sri Lanka y Vietnam), la *delegación* (Bangladesh, Camboya, Fiji, Malasia y Nepal) y la *descentralización* (Australia, India, Indonesia, Japón, Corea del Sur, Nueva Zelanda y Filipinas). En los sistemas desconcentrados, el gobierno central asigna tareas a las unidades locales que dependen jerárquicamente del gobierno central dirigidas por funcionarios designados. En

los casos de delegación, la autoridad puede estar en manos de autoridades locales electas, pero su autonomía en el ejercicio de sus funciones es limitada. En los sistemas descentralizados, el gobierno central transfiere amplios poderes a los gobiernos locales para la gestión de los asuntos locales. China y Vietnam son casos especiales donde la gobernanza está centralizada, pero las autoridades locales disponen de un margen de autonomía que les permite ofrecer servicios básicos.

Por lo general, el suministro de *agua y saneamiento* implica la colaboración entre varias agencias del gobierno. Éstas se encargan de la gestión y protección de los recursos hídricos, de la construcción de infraestructuras y del cumplimiento de los estándares de calidad del agua. Las corporaciones o empresas de servicios públicos (también llamadas *Special Public Authorities* – SPAs, por sus siglas en inglés, o entes paraestatales) disponen de autonomía para gestionar y prestar servicios en muchas provincias y grandes ciudades. En los pueblos y pequeñas ciudades, el suministro del agua está en manos de pequeños proveedores, mientras que los sistemas de cooperación público-privada (PPP, *public-private partnership* según las siglas en inglés) se utilizan más frecuentemente en áreas metropolitanas.

En todos los países de la región Asia - Pacífico, los estándares de *saneamiento* son definidos por agencias del gobierno central. Frecuentemente, en las grandes ciudades los servicios de agua y saneamiento son gestionados conjuntamente por las mismas empresas públicas o autoridades autónomas (las SPAs). En las ciudades más pequeñas, donde muchas personas utilizan letrinas con arrastre hidráulico y fosas sépticas, los gobiernos locales suelen confiar a empresas privadas los servicios de saneamiento.

En la mayoría de los países de la región, las carreteras se clasifican como nacionales o locales, y son gestionadas por el correspondiente nivel de gobierno. Los sistemas de *transporte* incluyen desde vehículos privados (coche o moto) hasta sistemas de transporte más pesados como trenes. Por lo general, las agencias del gobierno central se encargan de establecer las políticas de transporte y correspondientes normas de seguridad. Algunos gobiernos metropolitanos disponen de redes de autobuses y sistemas de transporte por rail, aunque la mayoría de las empresas de autobuses son de propiedad privada.

La principal forma de energía utilizada en Asia - Pacífico es la *electricidad*. Las políticas de suministro eléctrico son definidas por el gobierno central o por los gobiernos estatales/ provinciales. En algunos países, la electricidad es suministrada por empresas públicas, pero cada vez más, esta función es asumida por empresas privadas que alimentan con energía a las redes nacionales.

En la mayoría de los países de Asia - Pacífico, las políticas de *gestión de residuos sólidos* son definidas por el gobierno central o estatal/ provincial, mientras que la recolección es asumida normalmente por los ayuntamientos, a través de sus servicios de limpieza o de empresas privadas. En algunas áreas metropolitanas, la eliminación de los residuos sólidos se gestiona conjuntamente entre varias ciudades y ayuntamientos vecinos. En complemento de los ayuntamientos, muchas comunidades y trabajadores informales participan también en la recolección, clasificación, recuperación, reciclaje y compostaje de residuos sólidos.

La mayoría de los países de Asia - Pacífico han adoptado políticas y programas de

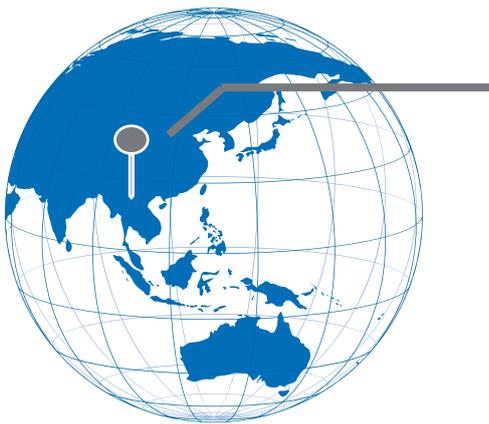
mejora de sus barrios marginales. Muchas ciudades y ayuntamientos tienen programas de vivienda, pero, en general, sus esfuerzos se ven obstaculizados por la falta de recursos y por el uso de normas de planificación y de construcción inadecuadas, la falta de suelo urbanizable y restricciones legales e institucionales que prohíben asentamientos en terrenos privados. A menudo, la mejora de estos barrios es asumida por sus mismos habitantes, con la ayuda de organizaciones locales o internacionales.

Gestión y financiación

Modelos de gestión

Los modelos de gestión de los servicios básicos varían considerablemente en toda la región, por lo que se hace difícil generalizar. No obstante, se pueden observar algunas pautas comunes.

En los países que enfrentan los mayores retos en la prestación de servicios básicos, los gobiernos locales tienden a ofrecer servicios a través de sus propios departamentos internos. La mayoría



81% Sudeste Asiático

78% Oceanía

Acceso a infraestructuras mejoradas de saneamiento en áreas urbanas en 2011

Fuente: Progress on Sanitation on Drinking-Water. 2013 Update. Organización Mundial de la Salud - Unicef.

Ante la creciente frecuencia y gravedad de los desastres naturales en muchos países de Asia - Pacífico, la mayoría de gobiernos centrales han puesto en marcha *programas de prevención de riesgos*. Los gobiernos locales complementan estos esfuerzos con programas de atención a grupos o comunidades específicas, especialmente aquellas emplazadas en zonas de riesgo. Habitualmente, además, los grupos de la sociedad civil y las organizaciones comunitarias suelen participar activamente en los programas de prevención.

debe hacer frente a problemas técnicos y de financiamiento, problemas de gestión y falta de transparencia; lo que se traduce en una provisión ineficiente o inadecuada de servicios. En países con mayores ingresos, se utilizan las llamadas SPAs o empresas de servicios públicos con gran éxito. Su alto grado de autonomía y capacidad financiera les han permitido asumir la gestión de proyectos que requieren mayores inversiones, amplia cobertura geográfica, y modos de gestión complejos.

Un método de gestión de creciente aplicación en la región son los *acuerdos de colaboración* entre gobiernos locales. Estos acuerdos suponen la cooperación entre varios gobiernos locales para formular y aprobar planes de desarrollo, aunar recursos para diseñar y administrar servicios básicos (ej. vertederos o plantas de incineración), establecer planes de protección ambiental. También se crean mecanismos de cooperación entre diferentes niveles de gobiernos como los consejos regionales y las autoridades territoriales en Nueva Zelanda.

El Banco Asiático de Desarrollo (ADB) promueve también “asociaciones de ciudades para el desarrollo” – *City Cluster Development* (CCD) – en Sri Lanka y la India como una forma de colaboración entre gobiernos locales que se reagrupan para la gestión de infraestructuras urbanas básicas como carreteras, agua y saneamiento. Estas iniciativas del ADB promueven economías de escala mediante la inversión conjunta en infraestructuras, reduciendo los costes de transacción, y propiciando la atracción de mano de obra calificada y con mayor capacidad gerencial.

Mientras que algunos servicios básicos en la región son asumidos por grandes operadores del sector privado en forma independiente, en los países de ingresos medio se recurre crecientemente al partenariado público-privado (PPPs). Por lo general, esta colaboración adopta la forma de empresas

mixtas donde el gobierno local proporciona el financiamiento inicial y los socios del sector privado participan en la codirección. El personal extranjero asume, por lo general, funciones de dirección técnica, financiera y de gestión. Las relaciones entre los socios se formalizan mediante contratos que definen las funciones y responsabilidades de ambas partes. A día de hoy, los resultados han sido positivos, aunque con excepciones.

Muchos gobiernos locales en la región de Asia - Pacífico también han desarrollado *alianzas con ONGs* para la prestación de servicios básicos. Algunas ONG comenzaron como grupos de activistas, críticos de las políticas del gobierno, pero en la actualidad cooperan con ellos. Colaboran con programas públicos en tareas de gestión de residuos sólidos y de saneamiento, de vivienda social y de conservación del medio ambiente.

En otros casos, los servicios también son asumidos por pequeños operadores del sector informal, que atienden las necesidades de los habitantes de bajos ingresos. Desarrollan servicios de transporte, recolección de basura, saneamiento, provisión de energía y de mejoras en los barrios. Por ejemplo, conducen carros y triciclos de alquiler en lugares donde no llegan los servicios de transporte público; los recolectores y recicladores que se convierten en una alternativa ante la falta de sistemas de gestión de residuos sólidos municipa-



45% de la población vive en zonas urbanas



1.8% tasa anual de crecimiento de la población urbana

les. Pequeñas empresas privadas también se encargan del vaciado de fosas sépticas donde no hay alcantarillado. Sin embargo, estos pequeños operadores no regulados también pueden crear problemas. Los proveedores de transporte informales contribuyen a la congestión del tráfico, a la contaminación del aire e inciden en las altas tasas de accidentes; los recolectores de residuos sólo recogen aquellos objetos útiles, dispersando los demás residuos; los vendedores de agua en las zonas marginales a menudo cobran precios más altos – y pueden proveer agua contaminada; o aquellos que vacían los pozos sépticos que pueden volcar los fluidos en ríos y arroyos.

Financiación de servicios básicos

La financiación de las infraestructuras en Asia y el Pacífico recae en los gobiernos centrales y estatales o provinciales. Los gobiernos locales tienen poca capacidad para financiar el funcionamiento de los servicios e invertir en infraestructuras. A través de diferentes formas de PPP, el sector privado comienza a participar en la financiación de infraestructuras, pero la reglamentación es compleja. En los últimos años, los bancos locales y otras instituciones financieras han aumentado la financiación de proyectos locales, pero muchos funcionarios locales son reacios al endeudamiento por falta de experiencia.

De hecho, los procedimientos para acceder al crédito son a menudo un obstáculo. El endeudamiento es generalmente limitado (por ejemplo, no puede superar el 30% del coste del proyecto en China, o el 5% del presupuesto local en Malasia). En la India y Filipinas, los gobiernos locales deben obtener una calificación crediticia por parte de entidades públicas y privadas. En todos los países, los préstamos internacionales en moneda extranjera requieren de una garantía del gobierno nacional.

La mayoría de los gobiernos locales no pueden cobrar impuestos sobre la renta,

sobre salarios o sobre las ventas. Sólo en algunos países los gobiernos locales están facultados para recaudar el impuesto sobre la propiedad. Las tasas sobre actividades económicas, como los mercados públicos, solo permiten cubrir los costos de operación y de mantenimiento. En China y Vietnam, los gobiernos locales utilizan la “plusvalía” del suelo que genera la venta de tierras para financiar proyectos de infraestructuras, pero en otros países de la región el sector público no tiene la misma facilidad para disponer de tierras que no son públicas.

Algunos gobiernos recurren al cobro de tarifas a los usuarios para tratar de asegurar la sostenibilidad financiera de los servicios. El cobro es más seguro en los sectores del transporte, la electricidad y el agua, donde el consumo es relativamente fácil de cuantificar. Pero a menudo el cobro es más difícil para los servicios de saneamiento y residuos sólidos, especialmente en los barrios marginales.

En Asia - Pacífico, el *financiamiento a través de PPPs* se ha utilizado en proyectos de agua y saneamiento, electricidad, transporte y gestión de residuos sólidos. En la mayoría de los casos, la inversión es realizada por el sector privado, pero los gobiernos contribuyen con aportaciones en forma de terrenos públicos, subsidios, incentivos fiscales o garantías sobre ingresos públicos anuales.

Sin embargo, algunas experiencias de PPP en Asia - Pacífico han sido problemáticas. Entre los inconvenientes observados cabe mencionar: diseños y construcciones sobredimensionadas, uso de tecnologías costosas, inadecuada planificación (no se prevén etapas para reducir costos). Los gobiernos locales a menudo tienen dificultades para gestionar los proyectos después que se finaliza el contrato con el sector privado porque el personal no ha sido capaci-

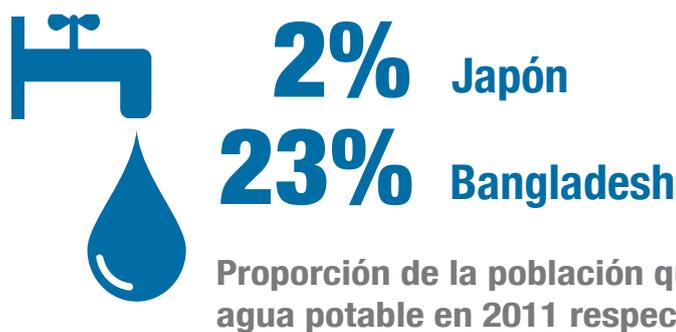
tado. Los beneficios de los proyectos tienden a distribuirse desigualmente entre la población, la población más pobre no puede pagar las tarifas y acceder al servicio. El costo del proyecto puede resultar elevado si depende de préstamos en moneda extranjera que están sujetos a la fluctuación de las tasas de cambio y a la devaluación de las monedas locales.

El acceso a los servicios básicos

De acuerdo a la encuesta de un grupo de ciudades de la región Asia – Pacífico, parece existir una correlación positiva entre el grado de descentralización y el nivel de los servicios básicos. Sin embargo, el factor determinante en el acceso a la mayoría de los servicios en la región es el nivel de desarrollo económico, medido por el PIB per cápita.

En los países de ingresos altos, como por ejemplo Australia, Japón y Corea, casi el 100% de la población dispone de agua

zación Mundial de la Salud (OMS) y UNICEF sobre la provisión de agua y saneamiento en 2012 señala un aumento en la cobertura de estos servicios en la región, con un grupo de países que van “bien encaminados” para alcanzar los objetivos previstos en los ODM, en muchos casos esta información parece excesivamente optimista ya que los porcentajes presentados son superiores a las Encuestas demográficas y de salud. Los criterios utilizados para definir el acceso a “servicios mejorados” pueden inducir a error. En muchas ciudades con alta densidad de habitantes, estos criterios no son adecuados. El suministro de agua y saneamiento en muchas zonas urbanas sigue siendo alarmantemente insuficiente. En la India, por ejemplo, casi el 20 por ciento de la población urbana todavía se ve obligada a hacer sus necesidades al aire libre, y menos de la mitad tiene acceso a letrinas conectadas a sistemas de evacuación. En Karachi, Pakistán, el agua solo se suministra durante un promedio de cuatro horas diarias.



Fuente: Progress on Sanitation on Drinking-Water. 2013 Update. Organización Mundial de la Salud - Unicef.

corriente y acceso a servicios de saneamiento de calidad en sus domicilios. Por el contrario, en Bangladesh sólo un 6% de la población dispone de agua corriente en sus domicilios y en Camboya sólo el 31% de la población tiene acceso a “instalaciones de saneamiento mejoradas”. Si bien la información proporcionada por el Programa de Monitoreo Conjunto (JMP) de la Organi-

El consumo de electricidad en Asia - Pacífico está igualmente relacionado con los niveles de desarrollo económico. Así, en los países con ingresos altos la tasa de electrificación alcanza casi el 100%, mientras que los países menos desarrollados cuentan sólo con un abastecimiento intermitente. En algunos casos, menos de la mitad de la población tiene acceso a la electricidad.

Al mismo tiempo, algunas ciudades de Asia-Pacífico con un alto número de habitantes en situación de pobreza (como Manila) pagan las tarifas de electricidad más altas de la región.

El vehículo privado sigue siendo el principal medio de transporte en los países de ingresos altos. Algunas ciudades han introducido trenes de alta velocidad y autobuses con carriles exclusivos, pero por lo general las tarifas son demasiado altas para las personas de ingresos bajos. Una tendencia alarmante en muchas ciudades es el rápido aumento del uso de motocicletas y vehículos de tres ruedas, que se asocian con altas tasas de accidentes y congestión vial.

La gestión de residuos sólidos sigue siendo un problema en la región, a pesar de que, en promedio, se generan sólo 1,05 kg de residuos por día / persona, en comparación con los 4,0 kg promedio de un ciudadano norteamericano. Sólo alrededor del 63% de los gobiernos locales en la región de Asia - Pacífico cuentan con programas de gestión de residuos sólidos. Muchas ciudades solo disponen de vertederos a cielo abierto en lugar de vertederos controlados. El problema es particularmente grave en las zonas marginales que se encuentran desatendidas por las administraciones municipales.

Desafíos actuales y emergentes

Si bien la tasa de crecimiento general de la población ha disminuído, el aumento persistente de la población urbana en la región y sus consiguientes demandas de mejoras en la prestación de servicios, continuarán desbordando a los gobiernos locales. En países con problemas de envejecimiento de su población, crecerá la demanda de servicios de ayuda a personas mayores dependientes.

Muchas de las economías de los países de Asia - Pacífico, especialmente aque-

llas orientadas a la exportación, son más vulnerables a la *crisis económica* mundial. El contexto de crisis puede conllevar la re-centralización de competencias de los gobiernos locales ante el temor de una mala gestión financiera. Esto puede contribuir a debilitar la capacidad de los entes locales para prestar servicios.

Además, los *fenómenos medio-ambientales* también afectarán la prestación de servicios básicos en Asia - Pacífico, en particular por la subida del nivel del mar y el incremento de la frecuencia de los desastres naturales. Muchos países de la región se encuentran en el "Anillo de Fuego", con frecuentes terremotos. Algunos países insulares del Pacífico pierden terreno debido a la subida del nivel del mar. Las ciudades portuarias de la región Asia - Pacífico son particularmente vulnerables al aumento del nivel del mar y a los desastres.

La desigualdad económica y social se incrementa entre áreas en crecimiento y aquellas más rezagadas, así como la brecha entre los sectores más ricos y pobres. Una prueba evidente de esta desigualdad son los más de 550 millones de personas viviendo en asentamientos precarios. En muchas ciudades, una minoría disfruta de servicios modernos en comunidades cerradas, mientras que la mayoría de los habitantes en barrios marginales carecen de los servicios básicos. Esta creciente desigualdad puede generar un profundo malestar social.

Conclusiones y Recomendaciones

Los gobiernos centrales dominan la prestación de servicios básicos en la región. Pero los gobiernos locales están más cerca de la población y mejor posicionados para desarrollar soluciones locales más adecuadas. En acuerdo con el principio de subsidiariedad, se necesita dotar a los gobiernos locales de recursos financieros y de capa-

cidad de gestión para ofrecer los servicios básicos. Para ello, se precisan *reformas en el sistema de gobernanza*, así como en la legislación vigente - cambiar los marcos institucionales y legales para dejar mayor autonomía y responsabilidad a los gobiernos locales.

Se debería promover la *planificación del desarrollo a nivel regional* sobre todo en las áreas metropolitanas para evitar la fragmentación y lograr una mayor coordinación y cooperación en la prestación de servicios. Gracias a su estatus autónomo, los SPAs han mostrado ser una alternativa a muchos de los problemas de gestión tradicionales en las ciudades - la burocratización, la fragmentación administrativa, y el exceso de personal. Conjuntamente con los PPPs, los SPAs pueden ser mecanismos eficaces para la gestión de servicios básicos.

En muchos países de Asia - Pacífico, uno de los principales desafíos para los gobiernos locales es mejorar de gestión interna para fortalecer la provisión de servicios básicos. Los gobiernos locales deben desarrollar sistemas de seguimiento y de evaluación de las necesidades locales y estudiar diferentes opciones, incluyendo modelos de prestación de servicios más adaptados al contexto local. En varios países de la región que se apoyan en tecnologías más avanzadas, muchos gobiernos locales están cambiando su rol de "*proveedor de servicios*" por el de "*compradores de servicios*"; mientras que algunas ciudades están considerando la "re-municipalización" de

los servicios básicos, después de largas experiencias con operadores privados.

Los gobiernos locales deben promover la cooperación entre ellos para incrementar sus ingresos y su capacidad de financiamiento de proyectos de infraestructuras. Deben coordinarse para mejorar la gestión de la fiscalidad sobre la propiedad, las tasas de imposición y desarrollar programas para mejorar la recaudación de impuestos. Promover la inversión mediante incentivos fiscales. Aunar recursos les permitiría mejorar su solvencia crediticia y la solicitud de préstamos en mejores condiciones para invertir en grandes proyectos de infraestructura.

Los servicios básicos locales deben ser prestados de manera *equitativa*, atendiendo especialmente las necesidades de los colectivos pobres y marginados. Las iniciativas de ONG y de las organizaciones comunitarias deberían integrarse a los mecanismos de provisión pública. Por otro lado, la participación activa de todos los sectores de la sociedad es un factor importante para la prestación de servicios. En muchos países de Asia - Pacífico, la consulta a los ciudadanos ha demostrado ser útil, tanto para la formulación de programas como para la posterior evaluación de los mismos. La creación de "ventanillas únicas de atención al usuario" por parte de los gobiernos locales debe fomentarse, para facilitar la obtención de información sobre servicios y responder a las quejas y sugerencias de los usuarios.

EURASIA



Tras la desintegración de la Unión Soviética, los países de Eurasia que se examinan en el presente informe (Armenia, Georgia, Bielorrusia, Kazajistán, 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.

Aunque la infraestructura creada durante el período soviético se caracterizó por una elevada intensidad de capital y consumo de energía, la prestación de servicios era fiable. En ese momento, el principal inconveniente se derivaba del diseño de las instalaciones que contemplaba un consumo irrazonablemente alto de agua o de calefacción. Esto generaba 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 básicos, durante el régimen soviético se prestó poca atención a la gestión de los residuos sólidos. Sus instalaciones eran financiadas con transferencias del presupuesto estatal, mientras que los costes de operación eran

en su mayoría cubiertos por altas tarifas asumidas por los usuarios industriales sobre la base de subvenciones cruzadas.

La desintegración de la URSS provocó numerosos cambios estructurales para el sector público en la región. La no renovación de ningún tipo de activos fijos provocó el deterioro de la calidad de los servicios públicos, así como el aumento del número 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 funcionar. Los servicios de calefacción urbana se interrumpieron en muchas ciudades de la región del Cáucaso y de Asia Central, incluidas las capitales.

A lo largo de la última década, la degradación de la infraestructura de los servicios públicos se ha detenido y, en cierta medida, revertido en la mayoría de los países. Los gobiernos de la región han adoptado una serie de medidas legislativas, institucionales y económicas encaminadas a reformar los servicios urbanos básicos, proporcionar incentivos para mejorar la eficiencia en la prestación y fomentar un entorno propicio para la participación pública. A pesar de estos esfuerzos, la prestación de servicios públicos a menudo no alcanza los niveles

logrados durante el período soviético. Por ejemplo, las ciudades capitales de Armenia (Ereván) y Georgia (Tiblisi) tienen grandes dificultades para la prestación de servicios de calefacción.

Marco institucional

En la mayoría de los países de la región de Eurasia, los gobiernos locales son responsables de la provisión de agua y saneamiento (con la excepción de Armenia y Georgia), del suministro de calefacción ur-

central (con la excepción de los residuos sólidos y de los servicios de transporte de pasajeros, en algunos países). Los poderes públicos estatales o regionales, u organismos reguladores nacionales especialmente creados, son los encargados de gestionar las políticas tarifarias de los servicios públicos.

En la mayoría de países de la región, las reformas en favor de la descentralización y del desarrollo de la autonomía local tienden a deshacerse de la excesiva centralización



84% Asia Central y el Cáucaso

Población urbana con agua potable a domicilio en 2011

Fuente: Progress on Sanitation on Drinking-Water. 2013 Update. Organización Mundial de la Salud - Unicef.

bana (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 ciudades de Rusia, Armenia, Georgia, Ucrania, Moldavia, Kirguistán, Kazajistán, Tayikistán y Uzbekistán reveló que la responsabilidad sobre la prestación de servicios básicos recae sobre los gobiernos municipales en un 88% de los casos. Los gobiernos centrales y regionales desempeñan un papel menor.

Al mismo tiempo, en la mayoría de los países, casi toda la regulación de los servicios básicos es responsabilidad del gobierno

heredada de la época soviética, en lugar de buscar las ventajas de una adecuada distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno. Como resultado de tales reformas muchas autoridades locales tuvieron que asumir la responsabilidad de la prestación de servicios básicos, sin tener las competencias ni los recursos necesarios para hacerlo con éxito.

Acceso a los servicios básicos

En la década de 1990, los países de la región de Eurasia fueron testigos de un descenso generalizado en el acceso a los servicios públicos, así como en la calidad del

servicio. Sin embargo, como se ha señalado, en la última década la situación se ha estabilizado y muestra algunos signos de mejora.

Abastecimiento de agua y saneamiento

El acceso a servicios de agua y saneamiento varía mucho en toda la región. Más del 75% de la población urbana en Rusia, Bielorrusia, Armenia, Kazajstán, Uzbekistán y Ucrania tiene acceso a servicios de agua y saneamiento. La mayor proporción de población urbana y rural con acceso a un suministro centralizado de agua y saneamiento se encuentra en Rusia, y alcanza el 100% en las ciudades y el 96% en pequeños pueblos (menos de 10.000 habitantes); pero incluso en este caso sólo el 31% de los asentamientos rurales tienen acceso a agua corriente. Las tasas de acceso a servicios de alcantarillado sanitario en Rusia son del 100% en las ciudades, del 82% en pueblos pequeños y del 6% en asentamientos rurales.

Más de la mitad de la población en Kirguistán y Uzbekistán no tiene acceso a fuentes seguras de agua potable, y una parte importante de la población urbana y rural obtiene agua dentro de una franja horaria determinada (ya sea distribuida por tuberías o por camión). En Georgia, la mayoría de los asentamientos también sufren suministros de agua irregulares. El acceso inadecuado al agua potable es un problema significativo en Moldavia y Tayikistán, especialmente para la población pobre y rural. El acceso a servicios de saneamiento mejorados (con alcantarillado, letrinas de pozo cubiertas con una losa de cemento o inodoros conectados a fosas sépticas) es insuficiente en Asia Central.

Suministro de calefacción

Los sistemas de suministro de calefacción urbana, que funcionan a partir de vapor de agua canalizado o agua caliente proveniente de plantas centralizadas, son muy utiliza-

dos en Rusia, Ucrania, Bielorrusia, Kazajstán, Uzbekistán y Kirguistán. Más del 70% de las viviendas cuenta 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 planean aumentar gradualmente la proporción de población urbana con acceso a las redes urbanas de calefacción mediante la construcción de plantas de energía térmica y la introducción de tecnologías innovadoras de alto rendimiento.

Servicios de transporte público

En todos los países de la región, con excepción de Kazajstán, se ha producido un descenso en la calidad y el uso del transporte público como consecuencia de factores tales como el aumento de las tarifas, el deterioro del servicio y los niveles crecientes de automóviles individuales. En las últimas dos décadas, el único medio de transporte que ha recibido inversión son los metros.

Manejo de residuos sólidos

Por lo general, la gestión de residuos en Eurasia se limita a la recolección y transporte de los desechos domésticos, que son descargados en vertederos. Los residuos no son «gestionados» en el sentido moderno del término. Los retrasos en la recolección, los vertederos irregulares o el vertido ilegal son problemas comunes en la mayoría de los países de la región.

La normativa en materia de gestión de residuos en la región euroasiática se centra principalmente en la prevención de la contaminación ambiental, más que en atender al uso y reciclaje de los residuos sólidos. La mayoría de los países carecen de un sistema de recogida selectiva para los diferentes tipos de residuos. Sin embargo, varias ciudades de Rusia, Ucrania, Kazajstán, Bielorrusia y Uzbekistán han comenzado a poner en práctica la recolección selectiva, la clasificación y el reciclaje.

Gestión y financiación

Modelos de gestión

En Eurasia, se observa una evolución favorable de los modelos de gestión. La mayoría de las autoridades locales seleccionan el modo de gestión que consideran más adecuado para la gestión de los servicios básicos. Pero generalmente carecen de la facultad para fijar las tarifas de los servicios, lo que les dificulta el cumplimiento de sus responsabilidades en materia de suministro.

el control de diferentes propietarios, incluyendo sociedades anónimas (privatizadas o con una participación del Estado) que poseen fuentes combinadas de calefacción y electricidad y redes para su distribución, y empresas de propiedad estatal o municipal que, en general, poseen plantas de calor de baja potencia (salas de calderas municipales) y redes de distribución de calor. En Bielorrusia y Tayikistán, es común la distribución de calefacción mediante proveedores integrados verticalmente, cuya actividad es regulada por el gobierno central y operada



Acceso a calefacción urbana

70% Rusia

60% Ucrania

50% Bielorrusia y Kazajistán

En casi todos los países de la región, las instalaciones de agua y saneamiento son propiedad de los ayuntamientos o administraciones de nivel superior. En Kirguistán, Tayikistán, Ucrania, Bielorrusia y Rusia, la mayor parte del agua es proporcionada por empresas públicas estatales o municipales. En Armenia y en Georgia, los sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento son gestionados por operadores privados. En Rusia, los operadores privados proporcionan servicios de agua y saneamiento al 25% de la población en virtud de contratos de PPP.

El *suministro de calefacción* es variable entre los países euroasiáticos. En Rusia, Kazajistán, Uzbekistán, Ucrania y Kirguistán, la gestión de la calefacción presenta muchas diferencias, algunos segmentos están bajo

localmente; aunque en la actualidad esta situación es menos habitual que en la época soviética.

Los modelos de *gestión de los residuos sólidos* varían según los países. En Uzbekistán y Kirguistán, este servicio es prestado por agencias municipales o empresas públicas de los gobiernos locales. En algunas ciudades, principalmente en Uzbekistán, Rusia, Ucrania, Kazajistán, Armenia y Georgia, los gobiernos locales cuentan con operadores privados para la recogida y eliminación de residuos sólidos.

En el ámbito del *transporte público*, la proporción de transporte de titularidad municipal es pequeña - todos los vehículos eléctricos y algunos autobuses. Los operadores privados dominan el mercado de au-

tobuses y taxis. Los gobiernos municipales suelen buscar la participación privada para la prestación de servicios de transporte de pasajeros, con el objetivo de incentivar la competencia.

Financiación

Independientemente de su forma de gestión (estatal, municipal o privada), la mayoría de las empresas que prestan servicios básicos en los países de la región tienen problemas de financiación. La encuesta dirigida a las autoridades locales reveló que los representantes de todas las ciudades opinan que existen graves problemas financieros para la provisión de servicios básicos: el 31% de los encuestados informaron de la falta de fondos para cubrir las operaciones básicas; el 53% destacó que los fondos disponibles apenas cubren los costos de operación corrientes; y sólo el 16% confirmó que las empresas y la ciudad tienen fondos suficientes para cubrir los costos e inversión.

El papel del sector privado en la prestación de servicios públicos

En la región de Eurasia, los operadores privados participan de la prestación de servicios públicos, bajo diferentes formas de partenariado público-privado (PPP), principalmente en Rusia, Ucrania y Armenia. En los últimos años, se han establecido las condiciones jurídicas e institucionales necesarias para la ejecución de proyectos de PPP. La legislación de Kazajstán también se está orientando hacia el desarrollo de mecanismos de PPP, y se planea implementar proyectos piloto en el sector del suministro de calefacción urbana en 2013.

Las fórmulas de participación privada más utilizadas en el sector de los servicios públicos son los contratos de *leasing*. Bajo este modelo, el arrendatario asume la responsabilidad de la gestión y del cobro del servicio. Las autoridades siguen siendo responsables de las inversiones, utilizando

para ello -total o parcialmente- el pago del arrendatario. Según los contratos de *leasing*, también hay casos en los que el operador privado es además responsable de las inversiones.

En términos de desarrollo de PPP, los países de Eurasia 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, en general los partenariados público-privados han tenido éxito.

Georgia, Kazajstán y Ucrania: Recientemente, estos países se han esforzado por atraer a las empresas privadas al sector de los servicios públicos. Sin embargo, la participación privada en el sector es aún poco frecuente, con sólo algunos 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 los servicios públicos.

Bielorrusia: En este país, el sector de los servicios públicos es gestionado de forma centralizada. Todas las responsabilidades recaen sobre la autoridad estatal. No existe participación privada en el sector de los servicios públicos y, por otra parte, sería imposible su participación sin la realización de cambios institucionales radicales.

Desafíos presentes y emergentes

A pesar de los importantes esfuerzos para reformar el sistema de servicios básicos y mejorar su eficiencia en la región, que-

da un largo camino por recorrer para resolver el problema del acceso universal a los servicios básicos de calidad. Los mayores obstáculos son: el precio de la energía en constante aumento, una financiación inadecuada y el deterioro substancial de la infraestructura debido a la falta de apoyo de los niveles de gobierno superiores.

El aumento del precio de la energía en el sector de los servicios públicos ha implicado que los ingresos provenientes de las tarifas de los usuarios sean destinados a cubrir las subidas de precios, en lugar de ser invertidos en la reparación o mejora de la infraestructura.

La escasez crónica de financiación para los servicios públicos es una de las causas principales de su baja eficiencia. Las tarifas y el nivel de pago de los usuarios son muy bajos en algunos países (sobre todo en Asia Central), lo que significa que las inversiones necesarias para mejorar la eficiencia de los servicios son imposibles. La mayor parte de los ingresos de los proveedores de servicios básicos proviene de las tarifas al usuario, y el resto se cubre con la ayuda de las transferencias del Estado. La inversión por parte de fuentes privadas es todavía insignificante.

En la mayoría de los casos, la infraestructura de los servicios básicos es obsoleta y no cumple con los requisitos para una prestación sostenible de servicios básicos de calidad. Esto también ha dado lugar a crecientes accidentes, interrupciones en la prestación de los servicios, un exceso en el gasto de mantenimiento, y un uso ineficiente de la energía y de los recursos. El deterioro de la calidad de los servicios observado en los últimos años en la región es, por regla general, el primer signo que las infraestructuras no se han mantenido adecuadamente.

La importancia de garantizar un suministro ininterrumpido de agua y de reducir la contaminación aumentará como consecuencia del cambio climático global. Algunos países de la región ya están experimentando una grave escasez de agua (Kazajstán, Turkmenistán y Uzbekistán). Esta escasez es incluso un problema para algunas regiones en países «ricos en recursos hídricos» (por ejemplo, partes del sur de la Federación Rusa y Ucrania).

Conclusiones y recomendaciones

Descentralización

En la actualidad, la mayoría de los países de la región se encuentran sumidos en procesos de recentralización. Las declaraciones gubernamentales referentes a la descentralización de los servicios básicos están en contradicción con la centralización observada en la práctica. La transferencia de competencias debe ir acompañada de reformas administrativas y financieras. La descentralización también requiere la cofinanciación de los servicios básicos a nivel local, así como el diseño de una política tarifaria que tenga en cuenta la capacidad de pago de los usuarios. El pequeño tamaño de los servicios a nivel local y la falta de capacidad deben ser considerados, y pueden ser mejorados mediante el desarrollo de la cooperación horizontal entre ayuntamientos, así como el establecimiento de partenariados con el sector privado. Los problemas no se solucionarán re-centralizando las decisiones.

Aumentar la financiación de los servicios básicos y mejorar el clima de inversión

Atraer la inversión hacia los servicios básicos es esencial para mejorar su nivel y calidad. El principal reto en la región es mejorar la regulación de tarifas, aumentar la recuperación de costes a través de tarifas a los usuarios, y mejorar las políticas de subsidios del Estado hacia los hogares de bajos

ingresos. Además, para mejorar el clima de inversión, es necesario crear un sistema de incentivos para que los operadores de servicios reduzcan los gastos, modernicen su funcionamiento y mejoren el nivel y la calidad de los servicios. La definición de tarifas adecuadas y de mecanismos de apoyo a los sectores pobres de la población es fundamental para garantizar la sostenibilidad financiera de los servicios básicos.

Priorizar el mantenimiento

Es fundamental para prevenir la obsolescencia y el deterioro de las infraestructuras mediante su reparación y renovación; el retraso de la inversión sólo implicará el aumento de costes.

Mejorar la gobernanza multinivel

Muchos de los desafíos en la prestación de servicios básicos son de interés tanto local como nacional. La accesibilidad y la calidad de los servicios básicos en los países de Eurasia son decisivos, pero su mejora no debe resultar en la centralización y la concentración de poder en el ámbito estatal. Por el contrario, se debe promover al desarrollo de políticas equilibradas basadas en la descentralización de responsabilidades y recursos, con reformas legislativas y programas nacionales para reforzar el nivel local mediante la creación de mecanismos que fomenten el desarrollo y la modernización de los servicios.

EUROPA



Por su número de habitantes, Europa ocupa un lugar intermedio si se la compara con otras regiones del mundo, pero por ser más pequeña en superficie, la densidad de población es más alta que la media de las otras regiones. Los países europeos se caracterizan por una larga tradición de libre administración de las autoridades locales y de los servicios públicos. Este informe presenta una visión global sobre el suministro de servicios básicos en la Unión Europea y en otros tres países no miembros.

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 Europa, los servicios básicos que se analizan a continuación son considerados como “servicios públicos” o “servicios de interés general” (SIG). Su naturaleza y evolución son el resultado de la historia, de las tradiciones, de la cultura y de las instituciones de cada país. La definición de lo que son los servicios públicos básicos, de su cobertura geográfica, de cuál es la autoridad responsable, de su naturaleza económica, de los modelos de gestión que se utilizan para su provisión (público, mixto, privado o asociativo) varían en cada país de Europa.

A pesar de la diversidad nacional, existe en Europa una profunda unidad en relación a los servicios públicos básicos. En todos los Estados europeos, estos servicios están sujetos no solo a reglas de competencia y de mercado, pero también están organizados y regulados siguiendo normas que persiguen los siguientes objetivos: garantizar el derecho de acceso a todos los habitantes a los bienes y servicios esenciales, promover la solidaridad, fomentar la cohesión económica, social y territorial, planificar a largo plazo, y crear las condiciones para un desarrollo sostenible –económico, social y medioambiental. Estos objetivos de interés general conforman el sistema de valores que caracteriza a todos los Estados europeos y son un valor común a toda Europa.

Tres factores mayores participan de la integración de los servicios públicos en la región:

- La historia, las tradiciones y las instituciones nacionales, que siguen marcando los modos de organización y regulación;
- Las lógicas sectoriales: es decir, las telecomunicaciones, la electricidad, el agua y los transportes no pueden organizarse de la misma manera y siguiendo las mismas normas;
- El proceso de “europeización” de los servicios públicos básicos de los últimos

25 años. Esto no significa que todos los servicios estén regulados u organizados de forma idéntica (principio de subsidiariedad). - La europeización está vinculada a las tradiciones nacionales y a las especificidades de cada sector.

- Hoy en día, hay un acervo europeo en el ámbito de los servicios públicos (servicios de interés general) que define el marco organizativo de los servicios básicos, y ofrece claras garantías para los gobiernos locales [véase el resumen de 10 puntos, cuadro 1 en el informe completo].

Marco institucional

En Europa, los servicios básicos se encuentran en el centro de múltiples y complejas tensiones entre:

- la integración de un mercado interior común - a menudo idealizado, teniendo en cuenta que los servicios públicos están situados en territorios concretos y tienen objetivos específicos;
- las obligaciones de servicio público (tanto generales como específicas para cada sector) para llevar a cabo las “misiones” y para cumplir los objetivos de interés general definidos por las autoridades públicas;
- el principio de subsidiariedad y las competencias compartidas entre los distintos niveles de gobierno (europeo, nacional, regional y local), para ofrecer la mejor respuesta posible a cada situación y según las necesidades, contribuyendo a la solidaridad nacional y europea;
- el objetivo de cohesión económica, social y territorial de la Unión Europea.

Los servicios públicos básicos siguen siendo definidos, organizados, implementados, financiados, controlados y regulados en el marco de condiciones políticas, administrativas, económicas, territoriales, demográficas y culturales diversas.

En casi todos los países europeos, la gestión del *agua y del saneamiento* se encuentra bajo la jurisdicción de los ayuntamientos u otras autoridades locales. Los ayuntamientos también son generalmente responsables de la colecta y el transporte de los *residuos sólidos*. Su reciclaje, tratamiento y eliminación pueden ser competencia de diferentes autoridades. Las responsabilidades también pueden depender de diferentes niveles de gobierno en función del tipo de residuos. En algunos casos, la (re)organización de los servicios de eliminación de residuos está condicionada por las normas ambientales, cada vez más rigurosas, impuestas por la legislación europea. El *transporte urbano* es generalmente una responsabilidad de las ciudades. Cabe recordar que el 70% de la población europea vive en zonas urbanas. Las competencias de las autoridades locales en materia de *electricidad* son limitadas en la mayoría de los países, a pesar de una creciente tendencia hacia la localización de las políticas energéticas.

El proceso de europeización de los servicios públicos básicos ha generado normas comunes que establecen un marco para la “libre administración” de las autoridades nacionales, regionales y locales en cada sector. También se han adoptado reglas transversales que afectan más específicamente el financiamiento de los servicios públicos y los regímenes de contratación pública.

Los Estados miembros de la UE y los gobiernos sub-nacionales son libres de decidir el modelo de gestión utilizado para la prestación de servicios públicos básicos. La Unión Europea es neutral en la cuestión de la propiedad de los proveedores de servicios básicos.

Hay una tendencia general hacia compartir competencias y responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno y entre

diferentes instituciones; aunque existen diferencias en la intensidad y en la magnitud de estos procesos en cada país y región, así como en los sectores en los que se producen estos procesos. La cooperación puede darse de forma vertical (entre niveles), horizontal (dentro de un mismo nivel), intersectorial, o por combinación de las tres dimensiones. Así, en Europa, los servicios públicos básicos dependen cada vez más de una “gobernanza multinivel”.

Esto implica el desarrollo de relaciones de cooperación y alianzas, la definición del territorio pertinente para cada servicio y, sobre esta base, el desarrollo del concepto de “autoridad organizadora” de los servicios públicos básicos. La autoridad organizadora no tiene una competencia exclusiva; para la realización de su tarea debe establecer relaciones con las autoridades públicas a diferentes niveles.

Estas tendencias ponen en evidencia los desafíos de la acción pública para mejorar las relaciones y la convergencia, desde el nivel micro/ local al europeo, sin caer en relaciones jerárquicas. Los gobiernos nacionales siguen desempeñando un papel clave. El reto es combinar la “autonomía”, la subsidiariedad y la solidaridad.

Gestión y financiación

Modelos de gestión

En Europa, hay una gran diversidad de modos de gestión de los servicios públicos básicos, moldeados por la historia, la evolución nacional y regional, las características sectoriales, el impacto del proceso de europeización, la globalización y las orientaciones de la “nueva gestión pública”.

Históricamente, en la mayoría de los países europeos, los servicios públicos básicos fueron organizados, prestados y financiados por las autoridades públicas locales; aunque en algunos países se delegó su

gestión a actores independientes o privados (como en Francia, por ejemplo, para los servicios de distribución de agua y transporte). En el norte de Europa, su historia y tradiciones explican la amplitud de competencias de las autoridades locales sobre los servicios sociales y básicos. El modelo alemán, en cambio, se ha caracterizado por un sistema de gestión pública particular con empresas de servicios múltiples (*Stadtwerke*), lo que les permite una redistribución de los recursos entre los diferentes servicios locales (las ganancias en la distribución de electricidad o del agua se utilizan para financiar el transporte, o los servicios sociales o culturales). Los países de Europa Central y Oriental tienen características específicas que resultan de la transición hacia la democracia y hacia una economía de mercado durante los años 1990. Sus instituciones se han adaptado para cooperar con el sector privado y con organizaciones sin ánimo de lucro para la prestación de servicios básicos locales.

Aunque se pudiera hablar de “modelos nacionales”, las reformas de los últimos 25 años en la organización de los servicios públicos básicos los han desestabilizado, generando una situación más compleja. Una hibridación está en marcha, lo que significa que “los modelos paradigmáticos” ya no existen. En la actualidad, la gama de modelos de gestión varía mucho entre países y sectores. En muchos campos, la gestión pública de los servicios locales sigue siendo dominante, ya sea de forma directa, en colaboración con otras administraciones públicas o a través de empresas públicas. El partenariado público-privado también se ha difundido promovido por las orientaciones de la “nueva gestión pública”.

En *agua y el saneamiento*, los servicios son administrados por las autoridades públicas en casi todos los países miembros de la UE. Sólo el 26% de estos servicios son proporcionados por operadores privados,

cubriendo el 23% de la población europea. Existen sólo dos países en los que más de la mitad de la población recibe servicios de empresas privadas: Francia -a través de la gestión delegada, un legado del siglo XIX-; y en Inglaterra y Gales -donde toda la infraestructura y la gestión fue privatizada en la década de 1980-. El mercado euro-

no Unido, los operadores públicos y privados tienen un peso más o menos similar en la recogida y tratamiento de residuos urbanos. Algunas empresas municipales también operan en diferentes países europeos.

Hoy en día, de acuerdo con la legislación en vigor en Europa y una vez definidos los ob-



91-100%

Porcentaje de la población con acceso a fuentes de agua potable mejoradas en 2011

Fuente: Progress on Sanitation on Drinking-Water. 2013 Update. Organización Mundial de la Salud - Unicef.

peo del agua está muy fragmentado, compuesto por decenas de miles de operadores diferentes. Tradicionalmente, las empresas públicas de agua estaban organizadas a nivel de cada autoridad local y, por lo tanto, son proveedores de pequeño tamaño - a diferencia de otros servicios de red, como la electricidad o las telecomunicaciones. Aunque se han producido reagrupamientos, las empresas públicas de este sector no son empresas transnacionales. En algunos casos, las autoridades públicas locales han decidido iniciar la remunicipalización de algunos servicios locales (París, Bergkamen).

En el campo de los *residuos sólidos*, la prestación de servicios incluye modelos de gestión pública y delegada, con operadores públicos, mixtos o privados autorizados para algunos o todos los servicios. Algunos países cooperan en materia de eliminación de residuos. En Francia, Alemania y el Rei-

jetivos y la finalidad del servicio, la autoridad organizadora puede elegir entre una gestión directa o interna y una gestión delegada a un operador externo por medio de un contrato.

No se ha demostrado que un modelo de gestión sea superior a otro: la documentación existente muestra que no hay un modelo único de gestión que sea universalmente superior, ni la externalización, ni la (re)municipalización, ni la privatización. La elección entre la externalización y la re-municipalización depende de un análisis caso por caso, realizada por las autoridades públicas para verificar las ventajas e inconvenientes de cada modelo. La reversibilidad de una decisión puede ser el resultado de consideraciones políticas o de una inercia institucional. Hay numerosos ejemplos que muestran que el desempeño de los operadores de servicios no depende de su naturaleza (pública o privada) o del modelo de gestión (directa o de-

legada), sino de la capacidad de los poderes públicos para controlar la calidad, el precio, y el acceso al servicio. La relación entre la autoridad organizadora, el proveedor y el usuario es una cuestión clave, independientemente del modelo de gestión del servicio utilizado.

Participación democrática de todos los actores: La regulación pública, basada en la participación democrática de todos los ac-

tores, es decisivo para el éxito de cualquier modelo. Ello significa la transición de una regulación realizada por “expertos” a una regulación dominada por los mismos “actores”. De hecho, aunque las prácticas de representatividad democrática siguen siendo dominantes, diferentes grupos de interés en Europa afirman la necesidad de involucrar a todas las partes interesadas - no sólo a las autoridades públicas y a los operadores de servicios, sino también a los consumidores (usuarios domésticos e industriales, grandes y pequeños), a los ciudadanos, a las autoridades locales, a los representantes electos (nacionales y locales), al personal y a los sindicatos.

Financiación de servicios públicos básicos

En cuanto a los modos de financiación de los servicios públicos básicos, los países europeos cuentan con múltiples experiencias, entre las que destacan:



70% de la población vive en áreas urbanas

tores, es decisivo para el éxito de cualquier modelo. Ello significa la transición de una regulación realizada por “expertos” a una regulación dominada por los mismos “actores”. De hecho, aunque las prácticas de representatividad democrática siguen siendo dominantes, diferentes grupos de interés en Europa afirman la necesidad de involucrar a todas las partes interesadas - no sólo a las autoridades públicas y a los operadores de servicios, sino también a los consumidores (usuarios domésticos e industriales, grandes y pequeños), a los ciudadanos, a las autoridades locales, a los representantes electos (nacionales y locales), al personal y a los sindicatos.

Garantizar la libre elección, permitiendo la experimentación y la reversibilidad: En el ámbito de la gobernanza y la regulación, tampoco ningún sistema ha demostrado su superioridad universal. Por el contrario, el criterio más importante para el éxito parece ser la capacidad de una autoridad pública para movilizar el conocimiento y la experiencia profesionales. Pero las autoridades públicas quieren que se les garantice su poder de

- El libre acceso a todos o a algunas categorías de usuarios y/ o servicios financiados por los impuestos.
- El pago de la totalidad del coste del servicio por parte del usuario, de acuerdo con el principio de “recuperación total de los costes”.
- Un sistema de subsidios o de participación de otros actores en el financiamiento (por ejemplo, para el transporte urbano en muchos ayuntamientos franceses).
- La cofinanciación por parte de diferentes autoridades públicas nacionales, regionales y locales, y a través de fondos europeos o internacionales.
- Subsidios cruzados, que pueden ser entre territorios (por ejemplo, un precio único y universal de un sello de correos), entre grupos sociales o entre generaciones (para repartir el reembolso del financiamiento en el tiempo), o entre servicios (las ganancias de una actividad son utilizadas para compensar los déficits de otras).

En muchos casos, se utiliza una combinación de estos diferentes modelos de financiación, lo que a veces hace que sea difícil

poner en práctica el principio de transparencia y reflejar los “costes reales” de la prestación de un servicio.

El transporte público urbano, por ejemplo, se financia sólo parcialmente con las tarifas que pagan los pasajeros. La mayoría de los costes pueden ser financiados por subvenciones públicas, con el pago de los proveedores, por la participación financiera de otros operadores (como en Francia), por subvenciones cruzadas entre diferentes actividades municipales (caso de Alemania -aunque este modelo parece perder fuerza); y por los ingresos resultantes de actividades comerciales asociadas. En los países de Europa Central y Oriental, los servicios de transporte urbano fueron financiados durante mucho tiempo por el gobierno central. Pero luego de la descentralización de 1990, las subvenciones del gobierno fueron reduciéndose. En el sector de los residuos sólidos, a veces se conceden subvenciones desde niveles sub-nacionales para promover determinados objetivos medioambientales. En el sector del agua, los objetivos políticos de la UE tienden a promover la recuperación de los costes a través del pago directo por los usuarios. Sin embargo, hasta ahora, muy pocos países consiguen la recuperación de todos los costes económicos y ambientales del agua (Dinamarca es una excepción). Las tasas de recuperación varían mucho entre países. Por otra parte, las inversiones en infraestructuras de agua están financiadas principalmente por subvenciones y préstamos públicos. En este sentido, los fondos estructurales de la UE desempeñan un papel muy importante en algunas localidades.

Acceso: satisfacer las necesidades de la población: solidaridad, diálogo social y participación ciudadana

Los servicios públicos básicos fueron creados para satisfacer las necesidades básicas de los habitantes y de cada comunidad. Su suministro evoluciona con el

tiempo para adaptarse a las necesidades y a los avances tecnológicos en cada sector.

En Europa, el acceso a los servicios básicos está más desarrollado que en otras partes del mundo. Pero las estadísticas disponibles muestran que tampoco está garantizado en todas partes y para todos los usuarios. Por ejemplo, todavía existe una diferencia entre el Este y el Oeste en cuanto al acceso al agua potable. En muchos países de Europa occidental, el acceso al suministro público de agua es casi del 100%; sin embargo, en la parte oriental del continente el acceso es más bajo (sobre todo en las zonas rurales), aunque ha mejorado. En los países con una larga tradición de tratamiento de aguas residuales (por ejemplo, en Europa del Norte), más del 85% de la población tiene acceso a este servicio; mientras que en los países del sur de Europa la proporción cae hasta el 40-60%, y el nivel de acceso es aún más bajo en los países del Este. Existe una importante brecha rural/urbana en este sector. El acceso a los servicios de gestión de residuos sólidos también varía. En algunos países, no todos los hogares se benefician de la recolección de residuos, en particular, en algunos países del Este y del Báltico central, así como en Chipre, Grecia, Irlanda, Italia y España. En la actualidad, el acceso a la conexión de banda ancha a Internet es un servicio público básico en algunos países, pero un número creciente de ayuntamientos están instalando accesos gratuitos a Internet en espacios públicos. Del mismo modo, los servicios de atención a la pequeña infancia y a la tercera edad varían considerablemente entre países.

Servicios de acuerdo a las necesidades ciudadanas: La gestión eficaz de los servicios públicos básicos requiere atender la evolución de las necesidades de los ciudadanos. Combinando diferentes niveles de organización y facilitando el debate democrático con los ciudadanos y usuarios, se

pueden encontrar soluciones para garantizar que se cubran las principales necesidades existentes. Los métodos participativos varían según el país: pueden ser reuniones abiertas de los consejos municipales, referéndums, reuniones y consultas públicas o a través de Internet. Esto incluye un debate público sobre diferentes alternativas (soluciones técnicas, económicas, sectoriales, intermodales) con las partes interesadas: usuarios, operadores y su personal, y las autoridades electas. La participación de las partes interesadas puede extenderse a consultas o a referéndums para la toma de decisiones.

foque combinado” - régimen polarizado o centrado en el Estado).

Decisiones de las autoridades públicas: el papel fundamental de los ciudadanos y de las autoridades electas. Las autoridades públicas y los electos también juegan un papel esencial en la organización de la evaluación y el monitoreo de los servicios para garantizar su adaptabilidad. Sin menoscabo de la responsabilidad de las autoridades públicas y de los electos en la selección, el arbitraje y la toma de decisiones, poder acceder a las expresiones de las necesidades y expectativas de los usuarios permite un mejor conocimiento de los retos a los



Un diálogo social estratégico: Una gobernanza eficaz requiere el desarrollo de un diálogo social para que las expectativas de los usuarios converjan con las de los trabajadores y los sindicatos. El informe de 2008 de la Comisión Europea sobre sistemas de relaciones laborales incluye una tipología de los acuerdos nacionales sobre el tema, que clasifica a los Estados miembros de la UE en cinco regímenes, en función de los sindicatos, las organizaciones patronales, las relaciones laborales, los niveles y estilos de negociación, el espacio para la participación de los representantes sociales en las políticas públicas y la intervención del gobierno en las relaciones sindicato-patronal: Norte (el “corporativismo organizado”), Centro-Oeste (la “paz social”), Sur (el enfoque “centrado en el estado”), Oeste (el pluralismo “liberal”), Centro-Este (un en-

que se enfrentan y buscar soluciones posibles para solucionarlos. Al mismo tiempo, las autoridades públicas deben asumir sus responsabilidades en la definición de los objetivos de cada servicio público, la aplicación de métodos para alcanzarlos, y la evaluación de los mismos a posteriori – para su adaptación.

El desarrollo de la evaluación y el control para la implementación del cambio: La evaluación del desempeño de los servicios locales en Europa es necesaria. Se está desarrollando, a nivel nacional y local, el uso de indicadores específicos para evaluar el desempeño de los servicios básicos (y de los ayuntamientos, en tanto que proveedores), siguiendo diferentes metodologías (permitiendo el acceso abierto/cerrado al usuario, o su participación directa/ indirecta).

ta en la evaluación). La normativa europea no obliga a los Estados miembros a crear organismos reguladores de los servicios públicos básicos analizados en el presente informe, a excepción del abastecimiento eléctrico. Por ende, estos organismos no son comunes en los niveles nacional y local.

Desafíos presentes y emergentes

La crisis financiera, económica y social que comenzó en 2008 ha planteado nuevos desafíos con respecto a los servicios públicos básicos. Ha producido un “efecto tijera”: por un lado, surgen nuevas necesidades debido al aumento de la vulnerabilidad y de la pobreza en una proporción creciente de la población europea. Desarrollar los servicios públicos para satisfacer estas necesidades es esencial. Por otro lado, los servicios públicos básicos y sus usuarios se enfrentan a una escasez de recursos, como consecuencia de las políticas de ajuste y de austeridad.

Responder a los retos de la crisis y a sus efectos: los servicios públicos básicos han actuado como “amortiguador” de los efectos de la crisis. Desde esta perspectiva, la situación actual exige que se fortalezcan, tanto a nivel cualitativo como cuantitativo.

Cambios profundos: demografía y movilidad, desigualdad, exclusión y pobreza, cambio climático y sostenibilidad, TIC: los gobiernos locales europeos se enfrentan a una gran diversidad de retos y disponen de diferentes recursos para hacerles frente.

Más eficiencia y calidad: Los recortes en el gasto del sector público y en sus recursos humanos significan que será necesaria una gestión ejemplar e innovadora para que los servicios públicos básicos puedan desarrollarse con eficacia. La innovación en la gobernanza plantea nuevos problemas para los gobiernos locales, los cuales se encuentran en el centro de los debates existentes

en Europa y que giran en torno a: la creciente búsqueda de eficiencia y eficacia; la definición y la implementación de nuevos servicios; el desarrollo de formas de cooperación entre las autoridades públicas, la economía social y solidaria así como con otros operadores privados; la definición de modelos de financiación basados en el principio de solidaridad (por ejemplo, acceso gratuito o subsidiado).

Conclusiones y recomendaciones

La definición, organización, financiación, regulación y gobernanza de los servicios públicos básicos en Europa no son uniformes, sino que están inexorablemente relacionados con los contrastes entre su unidad y diversidad, convergencia y singularidades, y con la evolución de la interacción entre tres tendencias estructurales (la nacional, la sectorial y la europeización). Estos procesos condujeron al desarrollo de un debate europeo sobre la gobernanza “multinivel”, que no puede ser aplicada ni de manera lineal ni jerárquica, sino más bien circular y basada en la cooperación entre niveles.

Combinar la unidad y la diversidad: Para cada servicio público local, la gobernanza implica tomar en cuenta las especificidades de cada territorio y organizar a los ciudadanos y a los usuarios para que puedan manifestar sus necesidades (sean particulares, profesionales o comunitarias). La definición adecuada de la autoridad organizadora y de su territorio de cobertura deben ser establecidos caso por caso. Sin embargo, esta responsabilidad no puede ser exclusiva. Los diferentes niveles institucionales deben cooperar para desarrollar relaciones horizontales con otras entidades, y promover sinergias y un enfoque holístico.

Aclarar la distribución de competencias y responsabilidades: Es necesario clarificar las competencias y responsabilidades de cada nivel, teniendo en cuenta las especifi-

ciudades sectoriales, así como la historia, las tradiciones e instituciones nacionales. Las actuales transformaciones e innovaciones en la gobernanza de los servicios públicos deberían permitir el desarrollo de una atribución de competencias, que no sea absoluta, sino evolutiva - según la evolución de la tecnología y las preferencias de los usuarios.

Establecer normas comunes sencillas y operativas, pero evitando la estandarización: la existencia de reglas comunes que reflejen los principios y valores compartidos de los países europeos es necesaria. Sin embargo, estas reglas deben guiarse por el principio de subsidiariedad, según el cual las decisiones se deben tomar a nivel europeo sólo cuando sea más eficaz que hacerlo a niveles inferiores de gobierno.

Promover la diversidad: Para todos los servicios que dependen de “la amplia capacidad de discreción de las autoridades nacionales, regionales y locales” (Protocolo 26 del Tratado de Lisboa), las asociaciones de gobiernos locales en Europa requieren que las instituciones europeas respeten la diversidad sectorial y local; que fomenten la innovación, la experimentación y el intercambio de buenas prácticas y de indicadores comparativos (*benchmarking*).

Articular las dimensiones económica, social, territorial y ambiental: Los servicios públicos básicos desempeñan un papel fundamental para garantizar los derechos fundamentales de cada persona y para promover la cohesión social, territorial y económica. Deberían además tomar en cuenta los nuevos desafíos derivados del cambio climático y del desarrollo sostenible. En Europa, las ciudades generan la mayor parte de las emisiones de dióxido de carbono, sobre todo debido al transporte y a los servicios públicos. Por lo tanto, los servicios públicos juegan un papel

clave para implementar una estrategia de desarrollo sostenible.

Desarrollar evaluaciones: La evaluación es una de las herramientas que podría aumentar la eficiencia de los servicios públicos básicos, lo que permitiría satisfacer mejor las necesidades de los ciudadanos. Ésta puede centrarse en el alcance de los objetivos esperados del servicio o en su rendimiento. Ello no implica la creación de nuevos controles jerárquicos sobre las autoridades locales, ni una comparación entre países, operadores o autoridades públicas. Por el contrario, la evaluación debe favorecer el intercambio de experiencias, y dar lugar a un flujo abierto de información acerca de formas de innovación y casos de éxito y fracaso. La evaluación debe ser una herramienta para la adaptación, la evolución y la modernización de los servicios públicos locales.

Poner en práctica todas las disposiciones de los tratados de la UE y, en particular, el Protocolo 26: El Tratado de Lisboa refuerza las competencias y responsabilidades de los gobiernos locales como parte fundamental del modelo social europeo. Las nuevas disposiciones de los tratados de la UE deben ser aplicadas, en particular las relativas a los servicios de interés general, y especialmente el Protocolo 26. Éste afirma que los servicios de interés general que no tengan carácter económico no están sujetos a la ley de competencia europea o del mercado interior. Para los servicios de interés económico general, se debe tener en cuenta la diversidad, fruto de los diferentes contextos geográficos, sociales o culturales presentes en Europa; así como seis valores esenciales: un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad económica, la igualdad de trato y la promoción del acceso universal y el respeto de los derechos de los usuarios.

ORIENTE MEDIO Y ASIA OCCIDENTAL



Los países de la región Oriente Medio y Asia Occidental comparten un mismo contexto socio-cultural y una tradición de gobiernos centralizados dotados de varios niveles de administración territorial. Presentan además importantes desafíos comunes: la tasa anual de crecimiento de la población urbana es del 2,6% (porcentaje superior a la media mundial de 1,97%); más de la mitad de sus habitantes son menores de 25 años. Un tercio de los jóvenes está desempleado y se concentra en las zonas urbanas. Las desigualdades sociales aumentan el sentimiento de injusticia y de exclusión social, lo que agrava los conflictos y las guerras que durante la última mitad de siglo han sido recurrentes en toda la región.

A pesar de estas similitudes, los países de la región también presentan situaciones radicalmente distintas. Los niveles de renta per cápita de algunos países de la región se encuentran entre los más bajos del mundo (Afganistán); mientras que otros pertenecen al grupo de países de renta per cápita más alta del mundo (Qatar). En función de criterios económicos y geográficos, la región se puede dividir en tres subregiones: el Mediterráneo Oriental (Líbano, Palestina, Siria, Turquía); el Oriente Medio, que se extiende hacia el oeste de Asia (Irán, Iraq, Jordania, Afganistán) y la zona del Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del

Golfo - CCEAG (Bahréin, Kuwait, Omán, Qatar, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Yemen). De las tres subregiones, la CCEAG es la más rica y urbanizada, con más del 80% de la población residiendo en ciudades.

Los países de la región son a la vez origen y destino de un importante flujo de migración. En Kuwait y Qatar, por ejemplo, refugiados e inmigrantes constituyen más del 70% de la población. Además, en los países no productores de petróleo, las altas tasas de desempleo y la subida del coste de la vida han provocado la emigración en masa de los jóvenes, que escogen Europa y los países del CCEAG como destinos preferentes. Sin embargo, no toda la migración en la región es voluntaria o responde a razones económicas: las guerras y conflictos internos de los últimos 50 años han generado inestabilidad política e institucional, dañado las infraestructuras y limitado las posibilidades de crecimiento económico. La agitación social que se inició en la primavera de 2011 seguirá afectando el crecimiento económico, sobre todo en Siria y sus vecinos, hasta que la situación política se estabilice.

La centralización que predomina en la mayoría de los países no facilita la gestión de las ciudades y de los servicios públicos. A

pesar de algunos avances (por ejemplo, en la construcción de viviendas sociales), los escasos recursos disponibles (con excepción de los países del Golfo) limitan la capacidad de los gobiernos locales para asumir sus responsabilidades y responder a los cambios impuestos por la rápida urbanización. Se observa un retraso en el desarrollo de las infraestructuras y de los servicios públicos necesarios, mientras que se expanden los asentamientos informales sin servicios adecuados. En algunos países (Irak, Yemen y el Líbano, por ejemplo), más de la mitad de la población urbana vive en barrios marginales. La gestión de la propiedad del suelo y el mercado inmobiliario también han contribuido al crecimiento descontrolado alrededor de las grandes ciudades.

Desde la década de 1970, se ha observado una paulatina delegación de competencias hacia los gobiernos locales. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la falta de recursos financieros ha obstaculizado su capacidad para desempeñar con eficacia las nuevas responsabilidades, y los solapamientos entre las autoridades centrales y locales en algunos sectores siguen siendo un reto para la coordinación de la planificación y prestación de servicios. En los asentamientos informales y barrios de ingresos bajos, la falta de mantenimiento de las infraestructuras y la inadecuada provisión de servicios han contribuido a incrementar el descontento social. En la presente coyuntura es difícil prever si este proceso de descentralización progresará. La mayoría de los gobiernos están implementando refor-



50% < 25
Población años

Marco institucional

En la mayor parte de la región, tres niveles de administración sub-nacional comparten responsabilidades para desarrollar los servicios en las ciudades: las gobernaciones, los distritos y los ayuntamientos. Las principales decisiones de inversión en infraestructura se hacen a nivel del gobierno central (en los ministerios sectoriales), mientras que las autoridades locales son las responsables de la prestación de los servicios. Con la excepción de Turquía, donde recientemente se han realizado importantes reformas institucionales para delegar poder de decisión al nivel local, la falta de coordinación entre las autoridades centrales y locales ha dado lugar a continuos desajustes en la cobertura y calidad de los servicios urbanos.

mas modestas en respuesta a la agitación de la población joven. En algunos casos, ello ha derivado en un mayor control por parte del poder central.

Responsabilidades de los gobiernos central y local en la provisión de servicios

Todos los países de la región, con excepción de Irán y Turquía, han sobreexplotado sus recursos hídricos. La escasez de este recurso y el elevado coste de las infraestructuras necesarias han llevado a los gobiernos centrales a asumir la regulación, planificación y gestión de los sistemas de agua y saneamiento. Los servicios municipales de gestión del agua suelen tener una participación limitada: su responsabilidad principal se limita a la distribución de agua y al saneamiento y a mantener las

infraestructuras existentes. Sin embargo, las tarifas del servicio son generalmente demasiado bajas para permitirles la adecuada realización de estas tareas. Como consecuencia, muchas ciudades precisan de transferencias del gobierno central para subvencionar el suministro de agua y saneamiento.

Los ministerios de transporte de la región suelen ser los responsables del desarrollo e implementación de las políticas de transporte, así como de la planificación, construcción y mantenimiento de carreteras nacionales y regionales, mientras que la construcción y mantenimiento de las carreteras locales son competencia de los ayuntamientos. La centralización de la política de transporte ha dado lugar a una falta de coordinación entre las inversiones en el sector y las estrategias de crecimiento del espacio urbano, que son responsabilidad de los gobiernos municipales y regionales. Además, las inversiones en transporte público urbano han sido limitadas, lo que ha propiciado el uso de los vehículos privados.

La gestión de los residuos sólidos, por el contrario, está descentralizada en toda la región. Así, la recogida y eliminación de residuos suelen ser responsabilidad de los ayuntamientos o de las administraciones provinciales. Los ministerios de Salud y Medio Ambiente establecen las normas de funcionamiento, regulan la acción municipal y privada en el sector y se encargan de preparar y ejecutar proyectos de infraestructura (por ejemplo los vertederos).

Acceso a los servicios básicos

En la última década, el acceso al agua potable y al saneamiento ha aumentado alcanzando más del 90% de la población en la mayoría de los países y ha superado el 95% en la mayoría de las ciudades. Sin embargo, las tasas de conexión de los

hogares al suministro público de agua, al alcantarillado o a las plantas de tratamiento de aguas residuales son muy variables, siendo más altas en ciudades que en zonas rurales. La escasez de agua ha dado lugar a un suministro intermitente en muchas ciudades, mientras que las fugas en la red de aguas residuales y en las plantas de tratamiento han dado lugar a vertidos.

Las brechas en la oferta pública son cubiertas por proveedores privados o mediante el uso de fuentes naturales de agua. El agua de mar desalinizada se ha convertido en una importante fuente de agua potable en los países del CCEAG, mientras que el uso de aguas residuales tratadas para el riego y, en algunos casos, para el consumo es cada vez más frecuente, a pesar de los altos costos de capital.

Las tasas de recogida de residuos sólidos son más altas en las ciudades. Sin embargo, los vertederos a cielo abierto siguen siendo un reto, principalmente aquellos que se encuentran cerca de asentamientos informales. Muchos vertederos sanitarios no cumplen con los estándares establecidos.

La expansión incontrolada de las ciudades, junto con el aumento de vehículos de propiedad privada, provocan congestiones de tráfico insostenibles en los accesos y centros urbanos. A pesar de la creciente demanda de transporte público urbano, la oferta suele limitarse a minibuses operados de forma privada y a taxis. Sólo algunas áreas metropolitanas grandes disponen de trenes ligeros y autobuses gestionados por operadores públicos. La falta de regulación de los operadores privados de transporte ha provocado un aumento de las tasas de accidentes y de contaminación atmosférica urbana. La red viaria ha quedado a la zaga con respecto al crecimiento urbano, especialmente en la periferia urbana, puesto que

las carreteras están deterioradas e insuficientemente mantenidas. No obstante, en algunas de las grandes áreas metropolitanas se están desarrollando planes de transporte integrado para aumentar su competitividad económica y aliviar la congestión.

Gestión y financiación

Los recursos financieros locales son limitados. En general, los presupuestos municipales dependen de las transferencias del gobierno central y, en menor medida, de la recaudación de impuestos, a excepción de Turquía, donde la mitad de los ingresos municipales provienen del impuesto sobre la propiedad. La financiación y construcción de grandes infraestructuras sigue siendo responsabilidad

En relación a los *gastos locales recurrentes destinados a servicios públicos*, dada la falta de recursos financieros y humanos para asumir sus responsabilidades de forma eficaz, las autoridades locales dan mayor prioridad a aquellos servicios que afectan en mayor medida a la vida cotidiana de sus habitantes. En consecuencia, la inversión dirigida al mantenimiento de la infraestructura existente es habitualmente aplazada hasta que sea impostergable.

A pesar del constante aumento en el valor del terreno urbanizado, el impuesto sobre bienes inmuebles genera un volumen de ingresos públicos reducido, en comparación con la tendencia mundial. Las principales limitaciones en la capacidad de los ayuntamientos para generar ingresos de-



88% Asia Occidental

Tendencias en la cobertura del agua potable en zonas urbanas en 2011: agua potable a domicilio

Fuente: Progress on Sanitation on Drinking-Water. 2013 Update. Organización Mundial de la Salud - Unicef.

de los gobiernos centrales, mientras que el papel de los gobiernos locales se limita a la gestión de servicios básicos. Fuera del CCEAG, los principales proyectos de infraestructuras de transporte, agua y residuos sólidos cuentan con financiamientos internacionales. No obstante, la financiación externa cubre únicamente los costes de capital.

rivados de impuestos sobre la propiedad y tarifas al consumidor son:

- La falta de autoridad de los gobiernos locales para establecer las tasas de los impuestos y de las tarifas y para crear nuevos impuestos y aranceles.
- Los registros catastrales son por lo general obsoletos y no reflejan el desarrollo de la periferia urbana o el valor de mercado de la propiedad.

- La normativa fiscal, dificulta que los gobiernos locales puedan generar ingresos sobre las propiedades en proporción a los servicios que son de su competencia.
- La disparidad entre los niveles tarifarios existentes, los niveles de recaudación y el coste real de la prestación de servicios: en todos los países de la región las tarifas están subvencionadas por el gobierno central.
- La reticencia del gobierno de adoptar sanciones en caso de impuestos impagos.

La falta de mantenimiento de las infraestructuras y la insuficiente prestación de servicios en los asentamientos informales y barrios marginales son factores que contribuyen a la actual inestabilidad de la región.

En cuanto a los *partenariados* público-privados (Public-Private Partnerships – PPP), los gobiernos de los países no productores de petróleo están buscando una mayor participación del sector privado en la financiación de proyectos de infraestructura, pero la crisis financiera mundial y los disturbios civiles iniciados en 2011 han generado una disminución de la inversión privada (doméstica como extranjera) en la región, con excepción del CCEAG y de Turquía.

La participación del sector privado en proyectos de infraestructura puede tomar muchas formas, en función del tipo de acuerdo contractual y el nivel de riesgo compartido: concesiones, privatización, construcción de nuevas infraestructuras (los llamados “greenfield projects”), así como otros incentivos para la participación de la empresa privada para disminuir el riesgo de inversión. Sin embargo, dado el contexto económico actual y la percepción generalizada de inestabilidad en la región, los gobiernos han tenido dificul-

tades para plantear modelos de financiación atractivos al sector privado.

Los *fondos especiales para el desarrollo municipal*, en comparación con otras regiones en desarrollo, los países de Oriente Medio y Asia Occidental no disponen de muchos fondos de financiamiento privado o de mecanismos de financiación innovadores dirigidos al desarrollo local. También carecen de instituciones de micro-financiamiento para la vivienda o de ayuda a familias de ingresos bajos para mejorar el acceso a los servicios básicos y las condiciones de vida en barrios marginales y asentamientos informales.

Dado que la financiación a largo plazo es difícil de obtener en estos países, se han creado instituciones financieras municipales específicamente destinadas al financiamiento de proyectos de los gobiernos locales. Estas instituciones reciben fondos principalmente del gobierno central y de organizaciones internacionales de desarrollo. La mayoría de los fondos se destinan a financiar proyectos de infraestructura, aunque recientemente se observa una tendencia hacia la financiación de programas de reducción de la pobreza y de proyectos medio ambientales.

En relación al *financiamiento basado en la valorización del suelo*, las autoridades locales utilizan el suelo en áreas urbanas periféricas y áreas no urbanizadas estratégicamente ubicadas como un activo para la financiación de proyectos urbanos y sociales. Normalmente, el uso de los derechos de paso permite disponer del suelo para desarrollar servicios o instalaciones públicas en barrios sin servicios. Así, recientemente las autoridades locales han empezado a utilizar estos instrumentos para recuperar espacios ocupados por edificaciones en ruinas para mejorar las infraestructuras. O revisan el plan de uso del suelo, revendiendo los terrenos a precio de

mercado. La significativa diferencia por el aumento del valor de la tierra gracias a las mejoras realizadas permite generar un valor agregado para inversiones públicas en infraestructuras y servicios.

Retos presentes y emergentes

Las ciudades de la región se enfrentan a varios desafíos a largo plazo. El primer lugar, la rápida urbanización y el crecimiento demográfico que genera un aumento en la demanda de puestos de trabajo, vivienda y servicios urbanos. La población joven emigra a la ciudad en busca de oportunidades de empleo y educación. Considerando que la tasa de urbanización seguirá siendo elevada en un futuro próximo, satisfacer la demanda de servicios urbanos básicos - tales como agua potable, saneamiento, gestión de residuos sólidos y transporte - será una de las principales prioridades.

En la última década, la inestabilidad política y la violencia (derivadas de conflictos como las guerras en Afganistán e Irak, la guerra civil en Siria, y las protestas de la “Primavera Árabe”) han limitado las respuestas a las presiones de desarrollo. La infraestructura dañada tendrá que ser reconstruida – inversión a la que se le deben sumar los costes derivados del impacto sobre la economía y la pérdida de la inversión extranjera. Además, las ciudades deben integrar a la población desplazada y a los refugiados a causa de los conflictos.

El mayor reto ambiental de la región es la disminución en el suministro de agua. Dado que la mayoría de las zonas son áridas y poco lluviosas, el suministro de agua potable ha sido un desafío permanente. La creciente demanda de la población aumenta la presión sobre los ríos y acuíferos, muchos de los cuales se están agotando a un ritmo superior al de su capacidad de recarga natural. Muchas ciudades de la región ya han empezado a racionar el consumo de agua, ofreciendo un suministro intermitente e irregular que no se refleja en las cifras oficiales - que indican altas tasas de acceso al agua potable en la región. El cambio climático exacerbará esta tendencia, puesto que los desastres naturales como inundaciones y terremotos tienen un mayor impacto sobre las ciudades más densamente pobladas. Además, las ciudades también sufren los impactos ambientales y sanitarios derivados del insuficiente tratamiento de las aguas residuales, de la gestión ineficiente de residuos sólidos y de la contaminación atmosférica.

Conclusiones y recomendaciones

Los ayuntamientos de Oriente Medio y Asia Occidental han ido ganando competencias sobre la prestación de servicios básicos y sobre las finanzas locales. Sin embargo, muchos gobiernos locales siguen siendo incapaces de recaudar los fondos necesarios para prestar los servicios a su cargo. Además, el solapamiento



2.6% tasa anual de crecimiento de la población urbana

de responsabilidades entre los niveles de gobierno nacional, regional y local en la prestación de servicios genera descoordinación en varios sectores. Se necesita además adoptar una planificación urbana y políticas de gestión del suelo coherentes que limiten la expansión urbana y permitan una mejora de los servicios en asentamientos informales y áreas urbanas en rápido crecimiento. También se requiere del uso de instrumentos fiscales basados en el valor de la tierra para promover la construcción de viviendas sociales.

Las inversiones necesarias en infraestructuras para el suministro de agua e instalaciones de tratamiento de aguas residuales, así como en sistemas de transporte públicos urbanos son también considerables. La congestión del tráfico ha alcanzado niveles que amenazan la competitividad de las ciudades en la región. En la mayoría de los casos, estas inversiones exceden las capacidades y recursos de las autoridades locales y por lo general se llevan a cabo por parte de los ministerios nacionales, directamente o a través de PPP.

Las reformas fiscales no serán suficientes para financiar las infraestructuras necesarias. Las ciudades deben aprovechar el alto valor de los terrenos urbanos para financiar las inversiones públicas en infraestructuras y servicios. La capacidad de las ciudades para promover la creación de empleo local aprovechando las mejoras urbanas será una cuestión clave. La subcontratación de servicios de construcción y mantenimiento a empresas locales y mediante la cooperación con ONGs para mejorar la calidad de los servicios, pueden contribuir a ello.

Excepto en Turquía, en este momento existe poco consenso respecto al grado de autonomía que se debe otorgar a las autoridades locales, así como al volumen de recursos financieros que deben ponerse a su disposición. Los conflictos armados y la agitación social han retrasado el proceso de descentralización financiera. Los gobiernos centrales, con escasos recursos, han optado por mantener las finanzas locales bajo un fuerte control (en ocasiones más allá del marco legal existente). Este contexto, aunque transitorio, permanecerá hasta que se restablezca la estabilidad política.

METRÓPOLIS



Introducción

“Ahora, las metrópolis -y no los estados- gobiernan el mundo.” Esta afirmación la repiten constantemente los analistas financieros a los responsables de las multinacionales y a los líderes políticos. ¿Cómo debe interpretarse? ¿Qué transformaciones institucionales, qué nuevas oportunidades y responsabilidades conllevará este cambio de paradigma para las ciudades metropolitanas, con respecto a la provisión de los servicios básicos? ¿Qué nuevas relaciones, profesiones y equilibrios surgirán de ello? ¿Qué modelos y reglas de gobernanza?

Hoy las metrópolis (definidas como urbanizaciones con más de 1 millón de habitantes) producen más de la mitad del PIB mundial y son los territorios urbanizados más visibles y estudiados. Sin embargo, no son homogéneos ni fáciles de analizar. Los capítulos regionales exponen la diversidad de procesos de descentralización, así como las diferentes realidades, posibilidades y retos para la prestación de servicios básicos en la actualidad. Lo mismo puede decirse de las metrópolis, donde se puede encontrar una gran variedad de modelos, de capacidades y de competencias, formas de financiación y de gestión, dependiendo de los contextos socio-económicos, políticos y culturales.

Para completar los otros informes, este capítulo intenta hacer una revisión de las tendencias en la gestión de los servicios básicos en áreas metropolitanas. Se presentan iniciativas que pueden ser de interés para otros gobiernos locales que se enfrentan a obstáculos similares para garantizar el acceso universal a los servicios. Se trata también de analizar como inciden algunos fenómenos globales: el rápido crecimiento urbano y sus consecuencias sobre los reequilibrio geopolíticos regionales, la redistribución efectiva de la riqueza que resulta de este crecimiento, las transformaciones ecológicas y sociales, el cambio climático y la preservación de los recursos naturales y, también, las evoluciones demográficas, culturales, técnicas y tecnológicas, así como sus consecuencias sobre las relaciones y las conductas de las personas y de las instituciones.

Servicios básicos: rasgos particulares de las áreas metropolitanas

Como agentes del Estado, a cargo de supervisar o suministrar los servicios básicos, las regiones metropolitanas o aglomeraciones urbanas o “distritos” tienen responsabilidades y competencias definidas en el marco de la descentralización, aunque estas no siempre son coherentes y su

aplicación puede ser desigual. El contexto político e institucional nacional define las realidades organizativas, las funciones y competencias que distinguen a estas “mega-ciudades” de otros gobiernos locales. Las metrópolis se han convertido en escaparates nacionales, buscan ser “atractivas” o “competitivas” a nivel internacional. Por ello, mantienen fuertes relaciones con el gobierno central y, en mayor medida que otros gobiernos locales, se ven alentadas a suministrar servicios que contribuyan al desarrollo económico y a promover la reputación de eficiencia del país. Las metrópolis

gobernanza (y de los ingresos) determinada por las fronteras administrativas y su influencia operativa (que regularmente es desbordada por el crecimiento urbano); la división institucional y el estatus social y político que no siempre define claramente las responsabilidades propias de la metrópolis; la compleja gobernanza multinivel, influenciada por la presencia en el territorio de las metrópolis de los principales actores (económicos, políticos y con frecuencia culturales) (inter)nacionales o regionales; la autonomía y el control sobre las decisiones de inversión estratégica, que se ve afectada



Las ‘mega-ciudades’ se distinguen de otros gobiernos locales por el contexto político e institucional que determina sus modalidades organizativas, sus funciones y poderes.

pueden ser capitales políticas y culturales, centros económicos, centros financieros, puntos geoestratégicos, centros de excelencia, ciudades especializadas, aglomeraciones centrípetas “ordinarias”. Cada una de estas características, a veces combinadas, define el perfil específico de las metrópolis, con sus ventajas y desventajas comparativas. Johannesburgo no es El Cairo, Shanghái no es Nueva York, Buenos Aires no es Moscú y Lagos no es Londres. Estas metrópolis son todas diferentes en su forma y en su estatuto jurídico como ciudad, gobierno autónomo o autoridad metropolitana, pero todas deben de ofrecer servicios básicos de calidad a sus habitantes.

Existen numerosos factores que limitan la acción metropolitana en la prestación de servicios básicos: la fragmentación de la

por la insuficiente participación ciudadana en la definición de prioridades y por el peso de las élites y de los intereses económicos; los flujos masivos de personas, la polarización socio-económica y la consiguiente expansión espacial que, por sus dimensiones, provoca (ante mínimos cambios internos o externos) tensiones, inestabilidades, nudos, inseguridades, desigualdades o segregación que penaliza sobre todo a los sectores más vulnerables de la población.

Otras variables tienen también impacto en la calidad y accesibilidad a los servicios básicos en las zonas metropolitanas: los contextos socio-económicos, políticos y ambientales a nivel nacional y global (conflictos, inseguridad, corrupción, riesgos relacionados con el cambio climático, contaminación y polución); la planificación

administrativa e institucional; la capacidad de organización y de gestión, la elección del modelo de gestión (público/ privado/ mixto); las herramientas de seguimiento y evaluación; la capacidad de adaptación e innovación; la calidad del liderazgo político; los índices demográficos (envejecimiento de la población o su juventud); el aumento en las demandas de la clase media; el nivel de autonomía presupuestaria y fiscal; las escalas salariales de funcionarios y contratistas; la obsolescencia o la saturación de las infraestructuras; las tensiones socio-económicas derivadas de demandas insatisfechas; y la madurez comparativa de los modelos económicos y las soluciones técnicas y tecnológicas para cada servicio. Podemos encontrar ejemplos concretos de estas tendencias en la Ciudad de México, Bamako, y Casablanca, cada una de las cuales ha sido objeto de un informe completo realizado para GOLD III por el *Institut de Recherches pour le Développement* de Francia (otros ejemplos son: Sao Paulo, Santiago de Chile, Moscú, Mumbai, Shanghái, Manila, Dakar, Harare, Lagos, El Cairo, Johannesburgo y Detroit).

Siendo centros de innovación técnica y tecnológica que se benefician de una visibilidad cuasi-inmediata, las metrópolis tienen más facilidades para movilizar diferentes socios y fuentes de recursos, y por lo tanto para promover modelos de financiamiento “híbridos” con el fin de invertir en servicios. La ausencia de mecanismos de igualación para la redistribución de recursos entre gobiernos locales a nivel nacional o local puede perjudicar a las ciudades más pequeñas en beneficio de las metrópolis. En respuesta a ello, y para garantizar el acceso a los servicios, las autoridades locales y los grupos de interés suelen desarrollar regularmente estrategias para ejercer presión y obtener recursos.

Entre los desafíos a los que deben hacer frente los gobiernos metropolitanos, otro

obstáculo importante es la limitada capacidad de gestión del suelo, lo que dificulta (o incluso imposibilita) la planificación estratégica a largo plazo. Este es el caso de varias ciudades africanas, dos de las cuales (Dakar y Antananarivo) se analizan en el informe.

A través de numerosos ejemplos, este estudio trata de identificar las estrategias, instrumentos y modelos de gestión, así como de financiamiento que hacen posible la prestación universal de servicios básicos en las áreas metropolitanas. Asimismo se interroga sobre las consecuencias de estas prácticas y sobre los beneficios y riesgos asociados. ¿Cómo garantizar e implementar el acceso universal? ¿Qué condiciones y qué recursos se necesitan? ¿Qué modelos de gestión y de organización política y social? En las metrópolis se concentran las formas de segregación más extremas (barrios cerrados, favelas y barrios marginales), así como de la ciencia urbana más deslumbrante (Bus Rapid Transit, Metrocable, etc). Dada su diversidad, no pueden ofrecer soluciones universales, pero sí ofrecen ejemplos para explorar y emular. (Véanse, entre otros, los casos de Medellín, Bogotá, Sao Paulo, Portland, Tokio, Shanghái, Vancouver y Melbourne).

Modelos de gestión de los servicios básicos

Teniendo en cuenta los efectos combinados del neo-liberalismo y del ajuste estructural en la organización de los servicios públicos, los niveles de inversión y demanda necesarios y la creciente complejidad de las normas e imperativos para garantizar la sostenibilidad, las metrópolis se ven obligadas a renovar sus enfoques con respecto a los servicios básicos, especialmente a través de la implementación de nuevas formas de partenariado y de prestación de servicios.

Reconsiderar la organización y el funcionamiento de la administración. Para cumplir con sus responsabilidades, ser “atractivas” y corregir las brechas entre las necesidades identificadas, los recursos disponibles y los márgenes de maniobra institucionales, ciertas metrópolis han desarrollado estrategias para reforzar su rol de “autoridad organizadora” de los servicios básicos introduciendo cambios en: los procedimientos contables e informáticos, en la revisión de las normas de atención a los usuarios y de relación con los clientes, en el fortalecimiento de las capacidades internas de los recursos humanos de la administración así como de las autoridades electas (por ejemplo en Shanghái, Sao Paulo y Ciudad del Cabo).

Estos cambios culturales en la gestión permiten el “empoderamiento” de las metrópolis y crean condiciones favorables para explorar nuevas colaboraciones: partenariados público-privados (PPP), público-público, público- pequeños operadores privados (POP), público-organizaciones comunitarias u organizaciones no gubernamentales (ONG). Los marcos jurídicos para las diversas formas de partenariado generalmente ya existen, promovidas por los gobiernos nacionales con la intención de liberarse de la gestión directa y el suministro de los servicios. Sin embargo, a menudo se acompañan de una transferencia de recursos humanos y financieros inadecuados respecto a las necesidades locales identificadas.

Es importante tener en cuenta que, ni a nivel mundial ni regional, existe evidencia de la superioridad de ningún modelo específico de gestión de servicios básicos. Pero los factores y externalidades del entorno político-institucional y socio-económico de la metrópolis permiten definir criterios comunes para un mayor éxito. Para ser eficaz, la metrópolis debe tener todas las competencias claves para el desarrollo,

monitoreo y seguimiento a largo plazo de los partenariados que establezca. A la luz de la gran complejidad de los procedimientos y la variedad de modelos de partenariado (sobre todo de PPP), de los problemas de desequilibrio de información o de experiencia entre la autoridad delegante y el proveedor a quién se le delega, se recogen muchos interrogantes sobre los roles y responsabilidades de las partes. El cambio de un modelo público hacia el partenariado con entes privados afecta, desde el punto de vista de la gobernanza y de la distribución de tareas, la eficacia del servicio y la viabilidad del modelo de negocios. Estos cambios provocan tensiones sociales y a veces conflictos jurídicos, que pueden llegar a consumir mucho tiempo de la administración. Sólo las ciudades con un fuerte poder de negociación, de planificación y de organización internos son capaces de crear las condiciones adecuadas para garantizar que el partenariado con socios privados respete el marco inicialmente negociado. Es evidente que la lógica de mercado del sector privado, junto a la financiarización creciente de la economía y el sesgo derivado del establecimiento de un contrato entre las partes suponen un reto para el cumplimiento de los principios de defensa del interés público de la autoridad delegante. Por ello es necesaria la implementación de mecanismos de diálogo y definir claras garantías que preserven los intereses de las partes interesadas. En el ámbito metropolitano, estos mecanismos de gobernanza y transparencia no han sido bien asimilados y aplicados, por lo que es necesaria la definición de enfoques más adaptados a este contexto.

Existen ejemplos de metrópolis que han creado empresas públicas autónomas, regidas por el derecho privado y que funcionan como organismos adscritos al ayuntamiento (por ejemplo, Medellín o Shanghái). Estas autoridades operadoras y reguladoras comprenden varios niveles de gobier-

no o reúnen recursos de diferentes niveles territoriales, de forma horizontal, para responder a una demanda de servicios básicos cuyo volumen no puede ser asumido solo por el presupuesto de la metrópolis o de las ciudades asociadas. De esta manera se facilita la capacidad de endeudamiento de los poderes públicos y su poder de acción, y se abre espacio para la innovación financiera, técnica y tecnológica.

de los servicios abren caminos hacia la creación de nuevos modelos. Permiten llegar a zonas de asentamientos informales a un coste sustancialmente inferior que las redes de infraestructuras tradicionales. Estos operadores, fuertemente vinculados a mano de obra barata, hacen de la ciudad un lugar más habitable para los grupos de población desatendidos, ya que suponen una redistribución de los ingresos (por pequeño que sea). Sin embargo, al mismo tiempo



Los datos generados por los usuarios de los servicios básicos son una información valiosa para los nuevos operadores que tratan de adaptar sus productos y estrategias a las necesidades de los consumidores.

Otras metrópolis, después de una experiencia de delegación de la gestión de los servicios a socios externos, consideraron más eficiente la gestión directa. Otras grandes metrópolis nunca han dejado de prestar los servicios directamente. Tokio, por ejemplo, gestiona su red de agua potable (26.000 km de tuberías, 3,6% de fuga) para 13 millones de abonados y recupera el 99,9% de las facturas. En este caso, ¿por qué razón se debería transferir la gestión del servicio al sector privado?

Las alianzas con pequeños operadores privados, organizaciones comunitarias y ONGs presentan diferentes opciones de gestión, ya que estos mecanismos pueden ser una fuente de innovación metodológica, técnica y tarifaria. Buscan dar respuesta a las necesidades no satisfechas, por lo que estas formas alternativas y complementarias de producción, provisión y mantenimiento

reproducen los mecanismos dominantes de generación de pobreza urbana, a través de fórmulas muchas veces caras para los usuarios. También plantean interrogantes con respecto a los criterios normativos, de calidad y de resistencia a las reformas y al cambio. Su potencial de replicación y de integración al resto de la economía es difícil de evaluar debido a la gran variedad de fórmulas existentes en la actualidad en el marco de un tejido metropolitano fluido y productivo. Pero es importante fortalecer las capacidades de planificación, de gestión y de inversión (humana y de capital) de estos operadores para mejorar su sostenibilidad y su potencial evolutivo (véanse los casos de Maputo, Casablanca, Dhaka, Ciudad del Cabo, Río de Janeiro, Bamako y Ho Chi Minh).

Asimismo, también existen técnicas y tarifas accesibles que hacen posible *una*

producción descentralizada de servicios por parte de individuos o pequeñas empresas, que se denomina “fuera de la red” o “post-red” (como paneles solares, turbinas de viento en miniatura, pequeñas plantas de tratamiento de aguas residuales, etc.). Esta tendencia supone una ruptura con el modelo económico de infraestructuras en red de carácter universal, lo que implica la transformación de la relación *proveedor/usuario*, dando lugar a la figura del *usuario-co-productor* que, como tal, lo convierte en un proveedor para la red. Este cambio en el estatus del usuario supone un reto para la “autoridad organizadora” y para los modelos de producción tradicionales, así como para los fundamentos económicos, financieros, técnicos e institucionales de los servicios básicos. Al igual que en el caso de las alianzas con pequeños operadores privados, con organizaciones comunitarias y con ONG, esta tendencia obliga a revisar la gobernabilidad de la gestión del acceso local, multiplicando el número de interlocutores y desdibujando los límites entre estatus y funciones (ver ejemplos de Londres y Estocolmo).

Los avances técnicos y tecnológicos

Se han puesto en marcha numerosas iniciativas para explorar las posibilidades de los sistemas energéticos de bajo nivel de carbono y la incorporación de innovaciones tecnológicas a los servicios básicos tales como la valorización energética de la basura, los contadores inteligentes y las redes inteligentes. Estas innovaciones integran controles informáticos, desarrollan aplicaciones móviles, promueven el consumo eficiente (coste adaptado al usuario, posibilidad de elección del proveedor) y regulan las pérdidas de la red. Además de generar ganancias en productividad y ahorro en recursos, atribuyen un rol de “nuevo productor de riqueza” al usuario, a través del subministro de datos a los nuevos contratistas urbanos y a empresas multinacio-

nales que ofrecen soluciones inmediatas a las metrópolis y que actúan como integradores de gran alcance. Estos avances establecen factores de producción de servicios más precisos, mejor monitoreados y de alto rendimiento para las áreas metropolitanas. Sin embargo, una vez más, es necesario garantizar su control y una mayor vigilancia para evitar una pérdida de control por parte del sector público y para preservar la solidaridad con las poblaciones aisladas.

La práctica de marketing local es cada vez más común. Las campañas de comunicación que abordan los desafíos de la urbanización y de los servicios básicos buscan que la ciudadanía sea partícipe de los procesos urbanos y favorecen la apropiación y la preservación de los recursos comunes (educación ambiental y responsabilidad cívica, ver los ejemplos de Vancouver y Medellín). La destacable campaña de comunicación desarrollada para el nuevo sistema Metro Bus en la ciudad de Curitiba inspiró a muchas otras metrópolis y es un buen ejemplo de marketing eficaz para fortalecer la acción local.

Acceso a los servicios y financiación sostenible

La planificación del territorio y de las inversiones, la definición de estrategias globales de financiación, la “hibridación” de los recursos y el fortalecimiento de las economías locales permiten generar los ingresos que deben garantizar el acceso universal a los servicios básicos gestionados por la metrópolis. El reto consiste en anticipar las necesidades de servicios básicos a largo plazo y realizar inversiones que a menudo son considerables. Proyectos como la puesta en marcha de cinco o seis nuevas líneas de metro en la región de Île de France para el año 2030 (200 kilómetros, 72 estaciones, €27 mil millones) o el proyecto de

Riad (175 kilómetros, €17 mil millones) no se pueden improvisar.

Hoy en día rara vez se dan todas las condiciones para el cumplimiento de dicha estrategia y, en todo caso, nunca de una manera ejemplar. Las regiones metropolitanas son organismos vivos y en constante cambio y, como tales, deben tener en cuenta contextos institucionales, ambientales, sociales y económicos que son complejos de controlar. Aunque el acceso a los servicios es más deficiente en los territorios de bajos ingresos (especialmente en África), no hay ninguna metrópolis que a la fecha posea la fórmula ideal para la financiación rentable de todos los servicios básicos en su territorio. Por otra parte, las normas de actuación y de eficiencia económica y financiera de las administraciones metropolitanas mejor organizadas apenas resisten cuando son transpuestas a otros horizontes donde las condiciones adversas son múltiples, como por ejemplo el incremento exponencial de la demanda de servicios, déficits de inversión y de mantenimiento, en especial si ello se combina con una limitada capacidad de pago de los hogares y de las empresas, una situación de endeudamiento de los Estados, o casos de corrupción generalizada (véase el caso de Antananarivo).

Las consecuencias de la transición hacia la financiarización de la economía en detrimento de las economías locales reales y de la preservación del medio ambiente, generaron dos dinámicas particularmente importantes. En primer lugar, la hibridación del financiamiento (locales, nacionales, de la banca y de los mercados financieros, de donantes internacionales, instituciones financieras especializadas, etc.) tiende actualmente a ser mejor aprovechada por las metrópolis. Del mismo modo, un enfoque más endógeno, que privilegia el territorio y la economía local para contribuir al desarrollo, tiende a completar los sistemas tradicionales de financiamiento a través de la recuperación tributa-

ria, subvenciones estatales, partenariados público-privados (PPP) y otros recursos de los mercados de capitales.

Los vehículos y prácticas financieras innovadoras permiten diversificar la movilización de recursos nacionales e internacionales, pero rara vez se utilizan. Con el apoyo de diversos donantes internacionales o del sector bancario y financiero, de redes de ciudades, del sector privado y de ONGs, las metrópolis pueden elevar su solvencia y calificación crediticia siguiendo criterios adaptados a los principios socio-eco-políticos que guían las políticas públicas. Entre estos vehículos encontramos la inversión de impacto/ ayuda basada en resultados (*Output-Based Aid*, OBA), los fondos para infraestructura, programas de reacondicionamiento, modernización y fondos de dotación, fondos locales de inversión de proximidad y fondos de carbono (mecanismo de desarrollo limpio, mercados de carbono locales), las remesas de los migrantes, los préstamos sub-soberanos de agencias bilaterales (con o sin la garantía del Estado) y el acceso (progresivo o acompañado) a la emisión de obligaciones, además del fortalecimiento de las responsabilidades, poderes y transparencia de la administración y de las autoridades electas (ver los ejemplos de Nueva York, Casablanca, Melbourne, Tokio, Sao Paulo, Bogotá, Medellín, Ahmedabad y Lima).

En la actualidad, los impuestos sobre los bienes inmuebles y la propiedad se consideran como la principal herramienta fiscal para las metrópolis, cuando disponen del poder real de aplicarlos y definir las tasas de imposición, a saber: impuestos sobre el valor de la residencia o sobre la propiedad del suelo; así como herramientas de valorización del suelo: el cambio de uso del suelo, la compra anticipada de suelo, la valorización comercial e inmobiliaria de espacios nodales (estaciones de transporte) y el financiamiento del crecimiento de

la pequeña empresa (*small business increment financing*, SBIF). Sin embargo, estos procedimientos implican tener un registro adecuado de la propiedad, un registro catastral completo, una fiscalidad del suelo y de la propiedad, acompañados de herramientas de gestión del suelo y de gestión de proyectos que incluyan el desarrollo de vivienda social con el fin de mitigar el riesgo que las poblaciones más pobres se conviertan en víctimas de la valoración del distrito. Estas condiciones son prerequisites al éxito de las operaciones de este tipo (los ejemplos incluyen Tokio, Chicago, Estambul, Shanghái, Bogotá y Brasilia).

También se están empleando *estrategias y herramientas presupuestarias, económicas o de monitoreo complementarias* que transforman los modelos de organización de la autoridad local o de las instituciones asociadas, promueven mayor igualdad en el acceso a los servicios básicos y fomentan nuevos y dinámicos canales de comunicación con los ciudadanos. Algunos ejemplos son el presupuesto participativo (Porto Alegre y Yaundé), las monedas sociales y locales (Río de Janeiro, Bristol, París, Toulouse, Ámsterdam), los nuevos indicadores de riqueza (Bogotá, Sao Paulo) y la reducción de las horas de trabajo (El Paso, EE.UU.).

También son necesarios impulsar paralelamente *acciones políticas, socio-económicas y técnicas*, incluyendo entre otras: la cooperación descentralizada/entre ciudades y la cooperación entre iguales (entre países o territorios); los impuestos sobre la masa salarial de las empresas, los subsidios al transporte pagados por los empresarios a sus empleados y las tasas por congestión urbana; profundizar el análisis de impacto de las economías de escala, de reducción de costes y una mejor valoración de las externalidades positivas derivadas de las intervenciones urbanas en

los servicios básicos; la distribución equitativa de los ingresos de los servicios básicos; las tarifas diferenciadas, incluidas las exenciones, el enfoque hacia grupos de población concretos y subvenciones cruzadas; la cooperación con redes de economía y finanzas solidarias (cooperativas de producción de energía ciudadana, por ejemplo); el compromiso negociado con el sector privado a través de programas de Responsabilidad Social Corporativa (RSC); la financiación colectiva local (*local crowdfunding*) y el microcrédito local para hogares y entidades que trabajan en el desarrollo o la prestación de servicios básicos. Estos elementos se ilustran con los casos de Antananarivo, Berlín, Sao Paulo, Durban, Londres, Singapur, Semarang, Casablanca, Johannesburgo y Río de Janeiro.

La diversificación de recursos y socios debe llevarse a cabo, sin embargo, con plena conciencia de las consecuencias de la financiarización potencial de la gestión local. Debido a la debilitamiento del papel del Estado, recurrir a prácticas del sector bancario y del sistema financiero (incluyendo formas de PPP como el *Build-Operate-Transfer*) y, relacionado con lo anterior, el uso de su lógica sobre el tejido urbano (hipoteca, deuda, titularización, derivados) tendrá un impacto directo y de facto sobre la gestión presupuestaria y, por lo tanto, sobre la definición de prioridades.

De hecho, la lógica de estos actores financieros -a menudo fuera del alcance de la visión local- es muy heterogénea. Además, esta lógica se enmarca en escalas temporales totalmente incompatibles con las de las ciudades. La lógica cortoplacista de los actores financieros es contraria a los procesos de desarrollo urbano (de largo plazo), y se basan exclusivamente en el dualismo del riesgo-beneficio, por lo que la ponderación

no integra ningún criterio social/solidario que las autoridades locales y sus equipos deben defender en el marco de su mandato político (por ejemplo, en Bangalore y Chicago).

Conclusión: retos y recomendaciones

Los desafíos a los que se enfrentan las áreas metropolitanas para asegurar la prestación de servicios básicos son significativos, y constituyen algunos de los retos principales para las autoridades locales. El lema “servicios básicos para todos” define el objetivo perseguido por las autoridades locales, que luchan para satisfacer las necesidades inmediatas y, a menudo, tienen dificultades para prever las necesidades futuras.

La planificación (es decir, el futuro) es parte del presente para las autoridades locales, como lo es para el gobierno central; no hay excusa para ignorarla. El desafío radica en la forma urbana de las ciudades: se debe priorizar la densificación a la expansión. Ya no es tolerable tener que planificar servicios - agua, saneamiento, redes de transporte- para territorios de cientos de kilómetros en lugar de decenas de kilómetros. Con referencia a la densidad, tomando Manhattan como modelo de ciudad ideal, el modo más seguro, rápido y económico de transporte público no es ni el autobús ni el metro, sino el ascensor, pagado por el sector público o privado ¡y de uso gratuito! Por lo tanto, existen soluciones, aunque muchas de ellas no estén aún inventadas. Muchas

de estas soluciones dependen de la capacidad de los gobiernos y de las administraciones locales para innovar, con sus socios del sector privado, y también con el apoyo de la población.

Los territorios, los espacios urbanos, son un “fenómeno social total”, en la medida que implican y hacen interactuar a todos los miembros de la sociedad. Cada metrópolis es única y sus metabolismos complejos dependen de los servicios básicos que deben producir, suministrar, gestionar, garantizando acceso y calidad – dispongan o no de un mandato, que su acción desborde o no los límites administrativos, y tengan o no tengan los medios para realizarlos. Profundamente arraigadas en las realidades locales, las metrópolis deben asumir un rol de vanguardia en la gestión de los temas más apremiantes como el cambio climático, mientras que los Estados, atrapados en sus intereses nacionales, no logran ponerse de acuerdo sobre los mecanismos y acciones conjuntas. Si bien estas mismas ciudades, por todas las razones ya expuestas, no siempre logran organizar plenamente la subsidiariedad y la coordinación de sus acciones dentro de sus fronteras, siguen siendo un actor indispensable donde se demuestra la capacidad de las sociedades humanas para dar vida a la utopía del bien común.

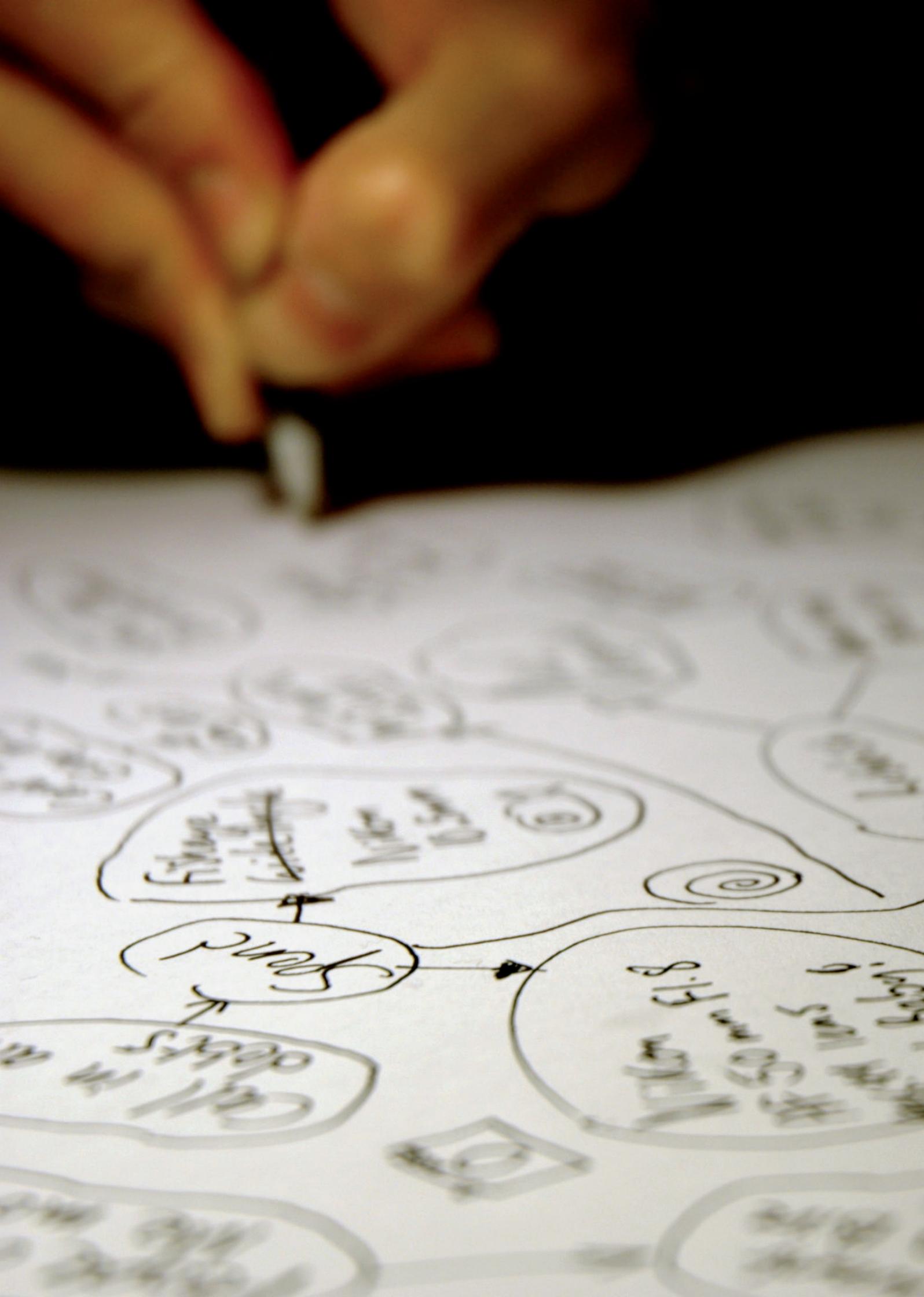
En este sentido, la batalla por la dignidad y la igualdad será ganada -o perdida- en las metrópolis.

“

**Los servicios
básicos son
esenciales
para la
preservación
de la vida y la
dignidad
humana.**

”

Dr. Kadir Topbaş
Alcalde de Estambul
Presidente de CGLU



CONCLUSIÓN:

Tendencias mundiales en la prestación de servicios básicos

David Satterthwaite

INTRODUCCIÓN

Se prevé que en 2030 la población mundial supere los 8 mil millones de individuos y que en 2050 seamos 9 mil millones de habitantes. La mayor parte de este crecimiento se producirá en áreas urbanas (1,4 millones de personas más durante los próximos 15 o 20 años). Esta tendencia ofrece grandes oportunidades ya que, en general, la economía de un país tiende a crecer cuando se urbaniza. La concentración de personas e inversiones, las economías de escala y la proximidad, los mayores niveles de intercambio, suelen generar mayor dinamismo, innovación y desarrollo, aportando mayores beneficios para todos. Pero la urbanización también implica desafíos; los futuros habitantes de las ciudades, de los pueblos y de las regiones que les rodean necesitarán agua potable, alimentos, vivienda, energía, servicios de saneamiento y transporte, así como empleo, educación y atención médica. Si tenemos en cuenta las dificultades existentes para satisfacer las demandas actuales, se puede imaginar los enormes desafíos que se avecinan.

El Informe GOLD III se ha centrado en el papel de los gobiernos locales en la prestación universal de los servicios básicos. Analiza los progresos realizados por los gobiernos locales, así como el reconocimiento alcanzado frente a los gobiernos nacionales y a las organizaciones internacionales por su papel en la prestación de estos servicios y por su contribución a una mejor gobernan-

za. 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.

Esta conclusión considera las tendencias globales en la prestación de servicios, 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). El capítulo finaliza con un debate sobre los retos actuales y futuros, el papel de la descentralización y de los servicios básicos en la realización de los ODM y en el desarrollo de la Agenda Post-2015.

VISIONES REGIONALES

Aunque con diferente intensidad en cada región, los gobiernos locales deben hacer frente a problemas similares: los efectos de la crisis económica y financiera, problemas

Reconocimiento:

Al Secretariado Mundial de CGLU por su apoyo para el desarrollo de esta 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.

medioambientales, cambios demográficos, rápida urbanización y, sobre todo, dificultades para la financiación de los servicios básicos. Más allá de estos desafíos compartidos, los capítulos regionales de este informe presentan panoramas diversos. En primer lugar, se observan mejoras en la prestación de servicios en muchos países de ingresos medianos, en contraste con los retrasos que sufren la mayoría de países de ingresos bajos y medios-bajos; mientras que los países de ingresos altos se enfrentan a nuevas dificultades (reformas institucionales, deterioro de las infraestructuras y, en varios países, envejecimiento de la población). Asimismo, también se muestra una gran variedad de modos en que se proporcionan, financian y gestionan los servicios básicos; y en la distribución de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno, empresas de servicios públicos, empresas privadas (locales o multinacionales) y la sociedad civil. Esta diversidad se observa no solo entre regiones, también entre países e incluso dentro de estos.

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. 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, con excepción de Turquía. 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.

Si bien los gobiernos centrales tienden a jugar un papel importante en la prestación de servicios sobre todo en los países pequeños, las autoridades de los estados, provincias o regiones asumen a menudo funciones más importantes en los países con mayor población, especialmente aquellos con estructuras federales. También existen diferencias según el número de niveles de gobierno que tiene cada país, en función de su tamaño, población y de los contextos políticos.

La estructura de los gobiernos locales determina las diferencias regionales observadas: sólo en la región de Asia Pacífico hay 1,1 millón gobiernos locales, y alrededor de 2 millones a nivel mundial, todos ellos con sus particularidades. Sus territorios pueden abarcar unos pocos kilómetros cuadrados o decenas de miles y su población puede variar de unos pocos miles a más de 20 millones. Los gobiernos regionales, provinciales y estatales pueden tener más de 200 millones de habitantes y las mayores áreas metropolitanas pueden tener poblaciones

mayores que la mayoría de países. Si muchas veces es difícil generalizar acerca de los gobiernos locales dentro de un mismo país, lo es aún más a nivel internacional. Esta diversidad geográfica, social e institucional influye sobre sus capacidades para prestar servicios. Las disparidades son todavía más acusadas en muchos países de ingresos bajos y medios, donde los ayuntamientos rurales deben hacer frente a retos aún mayores para satisfacer las necesidades de poblaciones pequeñas y dispersas, especialmente en las regiones periféricas.

EL ACCESO A LOS SERVICIOS BÁSICOS: LA MAGNITUD DE LAS NECESIDADES INSATISFECHAS

Agua y saneamiento: El Informe GOLD III resume las mejoras en la cobertura y calidad de los servicios de agua y saneamiento que se han producido en muchas regiones durante las últimas décadas. Muchos países de Asia, América Latina y África del norte y del sur se están acercando a niveles de cobertura casi universales con acceso a “fuentes mejoradas de agua potable”, cumpliendo con los ODM¹. Sin embargo, la cobertura está disminuyendo en el África subsahariana y ha habido retrocesos en el Cáucaso y en Asia Central. Las metas de los ODM en cuanto al acceso a “instalaciones de saneamiento mejoradas” no se alcanzarán, a pesar del notable progreso logrado en la región del sudeste asiático. En 2010, 2,5 millones de personas aún vivían sin servicios de saneamiento mejorados; el sur de Asia y África subsahariana son las zonas más rezagadas². Incluso en aquellos casos en que se han cumplido con los objetivos a nivel nacional, hay disparidades entre regiones y ciudades de un mismo país. El sistema de monitoreo de los ODM no incluye datos sobre el suministro de agua y saneamiento por ciudades o distritos. Los

únicos datos globales que se presentan de forma desagregada se refieren al porcentaje nacional de población urbana y rural que dispone de la prestación del servicio.

A pesar de que el acceso en las áreas urbanas ha mejorado a nivel global, también existen evidencias que durante los últimos diez años los déficits están aumentando en ciertas áreas urbanas, sobre todo en los asentamientos informales donde viven cerca de mil millones de personas.³ Entre 1990 y 2010, el número de habitantes de ciudades sin acceso a fuentes de agua mejoradas aumentó de 109 a 130 millones de personas, mientras que disminuyó en las zonas rurales de 1,1 mil millones a 653 millones de personas. Como agravante, los estándares oficiales que definen “fuentes de agua mejorada” son inapropiados para evaluar si la provisión de agua es adecuada en centros urbanos densamente poblados, y además estos datos no consideran ni la regularidad ni la calidad del suministro. Nos concentraremos, por consiguiente, en el acceso al agua corriente domiciliaria –de lo cual se deriva una visión muy diferente. En 2010, por ejemplo, el 85 % de la población urbana de Bangladesh tenía acceso a agua de “fuentes mejoradas”, pero sólo un 20% disponía de agua corriente en sus hogares⁴. En ese mismo año, se informó de que el 97 % de la población urbana de la India tenía acceso a “fuentes de agua mejoradas”, pero sólo el 49 % tenía agua corriente en sus domicilios. El gráfico 1 destaca aquellos países en los que gran parte de la población urbana todavía carece de agua corriente en sus hogares.

La proporción de la población urbana con agua corriente en sus hogares se ha incrementado en más de 20 puntos porcentuales en muchos países desde 1990, pero en muchos otros esta provisión se ha estancado o ha disminuido entre 1990 y 2010⁵. En 2010, en África subsahariana, menos de un tercio de la población urbana contaba

¹ Naciones Unidas (2013).

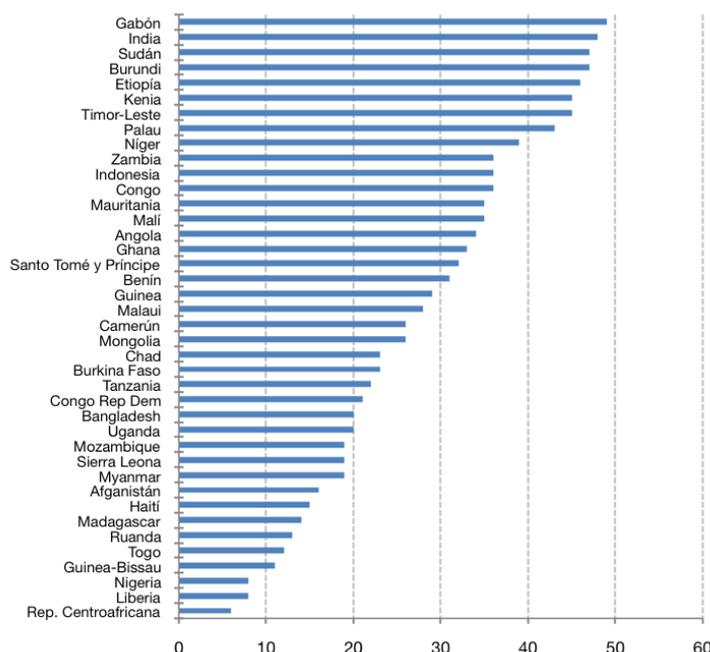
² UNICEF y OMS (2012).

³ UNICEF y OMS (2012).

⁴ CUS, NIPORT and Measure Evaluation (2006).

⁵ Países con una disminución entre el 10-20%: Madagascar, Kenia, Haití, Yemen, Zambia, Tanzania, Zimbabue, República Dominicana y Malawi. Países con disminuciones superiores al 20%: Ruanda, Nigeria, Mongolia, Sudán y la República Democrática del Congo.

Gráfico 1. Proporción de población urbana con acceso a agua corriente en sus hogares en 2010



Fuente: UNICEF y OMS (2012).

con agua corriente - un nivel incluso inferior que en 1990, cuando alcanzaba al 43%. En Asia meridional, la proporción se redujo de 53% a 51%.

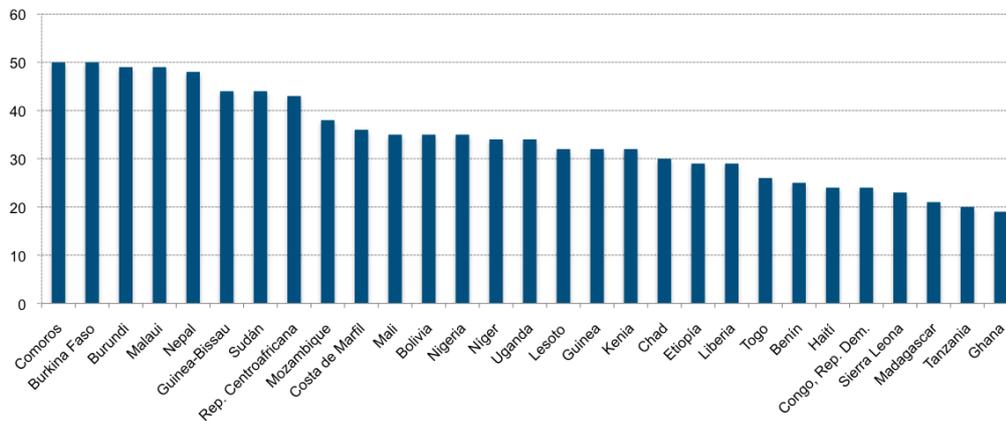
Los únicos datos disponibles con referencia al saneamiento son sobre “instalaciones de saneamiento mejoradas”. La introducción del Informe GOLD III expone que los criterios establecidos para definir este indicador son insuficientes en la mayoría de contextos urbanos. Pero incluso aceptando esta definición, la mitad de la población urbana de muchos países carece de acceso al servicio (gráfico 2). En la mayoría de los centros urbanos de Asia y de África subsahariana no hay alcantarillado y, si lo tienen, solo sirve a una proporción muy pequeña de la población⁶. En las ciudades densamente pobladas, es difícil lograr altos estándares de saneamiento si no se dispone de alcantarillado.

No es apropiado suponer que las deficiencias en la provisión de agua y saneamiento se irán resolviendo a medida que los países aumenten su nivel de desarrollo. Por ejemplo, se pueden encontrar grandes diferencias en el acceso a los servicios entre países con ingresos medios per cápita entre 2.000 y 5.500 dólares EUA. Mientras que el 90% de la población urbana de muchos países de América Latina con ingresos de este rango tienen agua corriente en sus domicilios; en India o en Indonesia, sólo la mitad o menos de la población tiene acceso. La gobernanza es un factor clave para explicar estas diferencias en los niveles de suministros entre los países asiáticos y América Latina (véase la siguiente sección).

Energía: En las zonas urbanas de países de ingresos altos y muchos países de ingresos medios, la conexión al sistema eléctrico y el uso de combustibles “limpios” son universales. Allí el problema principal es el coste

⁶ UN-Hábitat (2006). Este es el caso de las siguientes ciudades (que cuentan, como mínimo, con una población de un millón de habitantes): Addis Abeba, Bamako, Brazzaville, Dar-es-Salaam, Duala, Ibadán, Kaduna, Kinshasa, Kumasi, Lagos, Lubumbashi, Mbuji-Mayi, Port Harcourt y Yaundé. Se puede encontrar más información acerca de las deficiencias en la provisión de agua y saneamiento en las ciudades del África subsahariana en el siguiente enlace: www.iwawaterwiki.org/xwiki/bin/view/Articles/AfricanCitiesSanitationStatus.

Gráfico 2. Poblaciones urbanas con niveles de “instalaciones de saneamiento mejoradas” inferiores al 50%, 2010

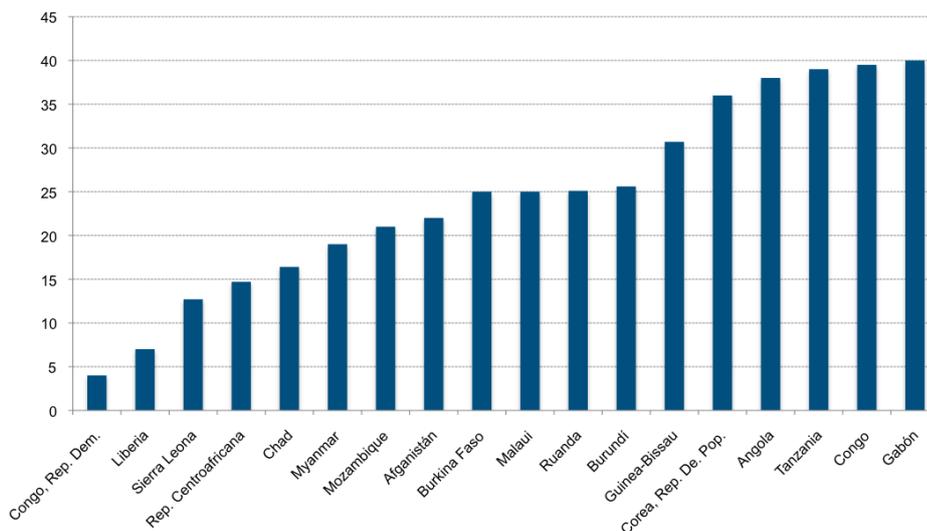


Fuente: UNICEF y OMS (2012) p. 60.

del suministro para los grupos de población más pobres. En los países de ingresos bajos y algunos países de ingresos medios, la falta de electricidad y el uso generalizado de equipamientos y combustibles baratos “sucios” generan altos niveles de contaminación del aire dentro de las viviendas y aumentan el

riesgo de incendio. Se estima que alrededor de 700 millones de habitantes urbanos no tienen acceso a combustibles limpios y que 279 millones no disponen de electricidad⁷. El gráfico 3 muestra los países con menores porcentajes de acceso a la electricidad en áreas urbanas.

Gráfico 3. Países con menores porcentajes de acceso a la electricidad en áreas urbanas



Fuente: Legros et al (2009)

⁷ Legros et al (2009)

Manejo de residuos sólidos: En los países de ingresos altos, en torno al 90% de la basura es recogida y tratada; cada vez más se aplican las 4R (erres): reducir, reutilizar, reciclar y recuperar. En los países de la OCDE, sólo el 40% de los residuos se envía a rellenos sanitarios. En los países de ingresos medianos, la tasa media de recogida es del 75%, pero cerca de las dos terceras partes se envía a los rellenos sanitarios y el resto va a vertederos a cielo abierto. El aumento de la mecanización, la mejora de los procesos de tratamiento y el reciclaje han supuesto mejoras⁸. En América Latina, el uso de los rellenos sanitarios

se incrementó del 22.6% al 54.4% en la década del 2000⁹. En otros países de ingresos medios de otras regiones, la colecta no se incrementado a la par que la generación de residuos. Aunque en los países de ingresos bajos se genera un volumen relativamente bajo de basura doméstica, también tienen bajas tasas de recolección, con un promedio alrededor del 41%. Los residuos recolectados en África son abandonados en descargas o enviados a vertederos mal diseñados. También se observan grandes diferencias en la provisión de servicios entre ciudades y dentro de las mismas, sobre todo entre los barrios marginales y el resto.



Cuadro 1. Estimación de los costes de los servicios básicos, incluyendo los déficits acumulados

Las estimaciones de los costes necesarios para solventar los déficits acumulados en la provisión de servicios básicos sugieren sumas de capital superiores a las inversiones actuales. La OCDE estimó en 75 billones de dólares EUA la inversión necesaria en infraestructura hasta el año 2030; casi la mitad destinada a agua y saneamiento. Otra fuente estima en 57 billones de dólares EUA la financiación necesaria hasta 2030 para infraestructura en los países de ingresos bajos y medianos.

En África subsahariana se requiere alrededor de 93 mil millones de dólares EUA por año para infraestructura, el 15% del PIB regional. Dos tercios son necesarios para obras de infraestructura y un tercio para operaciones y mantenimiento. Con respecto al agua y el saneamiento, la suma requerida es de 21,9 mil millones – el doble de la inversión actual. En Asia, se necesita una inversión en infraestructura de 4,7 billones de dólares EUA en los próximos 10 años. Para los países de Asia Oriental y del Sur, el total de las inversiones necesarias representa entre el 6,5% y el 7% del PIB.

También se requieren inversiones significativas en los países de ingresos altos para sustituir la infraestructura obsoleta y para adaptarse a los nuevos retos (por ejemplo, al cambio climático y al envejecimiento de la población). En 2012, los reemplazos de infraestructura básica en Canadá se estimaron en 165 mil millones de dólares EUA. En los EE.UU., se estimó que estos costes serían equivalentes a 1,5 billones en 2009 (más del doble de los gastos previstos). Es evidente que, para la mayoría de países y sectores, las inversiones actuales son insuficientes, tanto en términos absolutos como porcentuales. La brecha entre las necesidades y la inversión es aún mayor si se tiene en cuenta la resiliencia al cambio climático.

⁸ Hoornweg and Bhand-Tata (2012).

⁹ Capítulo de América Latina – GOLD III

Fuente: OCDE (2006); Bilal (2013); Foster y Briceño-Garmendia (2010)p. 8; ADB (2012); Capítulo Norte América GOLD III.

Transporte público: Muchas ciudades en países de ingresos altos, y en algunos países de ingresos medios, disponen de extensos sistemas de transporte público, espacios para caminar y, cada vez más, carriles para el uso de bicicletas, lo que ayuda a disminuir el uso del automóvil privado, la contaminación atmosférica y la congestión del tráfico. Sin embargo, se observa una inversión insuficiente en transporte público. La mayoría de las ciudades deben hacer frente a los problemas de tránsito, sobre todo en países de ingresos bajos y mediano-bajos, donde a menudo muchas carreteras no están asfaltadas y el transporte público es deficiente. A pesar de los esfuerzos durante los últimos años para proporcionar soluciones innovadoras, los nuevos sistemas han sido insuficientes y a menudo mal integrados con los sistemas de transporte existentes. En la mayoría de grandes ciudades de los países con ingresos bajos y medianos, la falta de transporte público y/o su alto coste hace que la movilidad diaria sea un reto. Las comunidades de ingresos bajos ubicadas en las afueras de la ciudad deben hacer frente a una oferta de transporte particularmente pobre.

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, en una mayoría de países son responsables de la prestación de servicios básicos, de responder a las demandas de la ciudadanía, asegurando la rendición de cuentas y la transparencia. También deciden a menu-

do 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).¹⁰

Las *Directrices internacionales de la ONU sobre la descentralización y el acceso a los servicios básicos* plantean la necesidad de clarificar las funciones y responsabilidades de todos los actores en la organización y prestación de servicios básicos y las modalidades de cooperación (partenariado) entre las diferentes partes interesadas¹¹. Hay tres factores que influyen en la manera como una gobernanza descentralizada puede desarrollar su potencial para mejorar la eficiencia y la transparencia en la prestación de los servicios básicos: 1) qué competencias están descentralizadas y en qué nivel, 2) cómo influyen las diferencias técnicas y el financiamiento en cada servicio, y 3) cómo pesan los factores políticos y la gobernanza del proceso de descentralización, así como la cohesión entre los niveles de gobierno y entre las regiones.

Sobre el primer punto, por lo general las reformas constitucionales o legales han transferido la responsabilidad de los servicios básicos a los gobiernos locales (excepto la energía). De ahí la necesidad de aplicar el principio de subsidiariedad reconocido como uno de los fundamentos de las relaciones entre niveles de gobierno (que propone que la autoridad organizadora sea asumida por el nivel de gobierno

¹⁰ Sobre el concepto de gobernanza multinivel utilizado aquí ver la introducción de GOLD III. Ver también, Claire Charbit (2011); OECD (2013).

¹¹ Ver <http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2613>

más eficiente y que esté lo más cerca posible de las personas). La proximidad de los usuarios, la experiencia y la rendición de cuentas son importantes, pero también lo son las economías de escala. El suministro de algunos servicios es más eficiente si se hace a nivel municipal, mientras que otros funcionan mejor en una escala mayor, cuando se reagrupan varios ayuntamientos (por ejemplo, el transporte metropolitano) o bien a nivel regional (cuencas hidrográficas).

En cuanto al segundo punto, cuestiones técnicas y financieras propias a cada servicio, la distribución de responsabilidades debe adaptarse a la lógica de cada sector. Cada etapa de la prestación de servicios puede ser administrada de diferentes maneras. Las autoridades locales han sido tradicionalmente responsables de la distribución del agua potable y del saneamiento, de la gestión de residuos sólidos y, en algunos casos, de la distribución de electricidad. Sin embargo, el panorama de la oferta de servicios está evolucionando rápidamente debido a los cambios tecnológicos y económicos. Es cada vez más común que las responsabilidades sean compartidas con entidades supra-municipales, los gobiernos intermedios (provincias o regiones), e incluso con los gobiernos nacionales. En algunos casos, los gobiernos centrales han creado operadores públicos nacionales para gestionar todo el proceso, incluyendo la distribución local del servicio (es el caso del agua en África Occidental y Central y en Oriente Medio, así como en algunos países de Asia y América Latina, más pequeños). La reglamentación y la planificación es una responsabilidad nacional (realizado por los ministerios sectoriales y organismos especializados). La financiación es crecientemente una responsabilidad compartida, y los gobiernos locales en gran medida siguen dependiendo en este aspecto de los gobiernos centrales.

Esto nos lleva al tercer factor: la transferencia efectiva de las responsabilidades es decisiva, no sólo en el papel, sino en la práctica. 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, así como la coordinación entre ellos. La rendición de cuentas hacia abajo también es fundamental: si la prestación de servicios básicos es responsabilidad de los gobiernos locales, pero los niveles más altos 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 informes regionales muestran cómo diferentes grados y formas de descentralización en el mundo afectan a la prestación de servicios. En los países donde la oferta de servicios es de buena calidad, los gobiernos locales suelen tener una mayor autonomía y responsabilidad, su autoridad está legalmente reconocida, disponen de recursos humanos calificados, capacidad para aumentar sus ingresos y el gasto de los gobiernos locales es una parte importante del gasto del gobierno (un promedio de 24 % en Europa)¹². Esta situación es típica en los países de ingresos medianos-altos y altos. Esto no significa que las cuestiones de gobernanza multinivel se hayan resuelto en estos países, pero sí quiere decir que los gobiernos locales pueden actuar de manera efectiva en un marco de gobernanza multinivel.

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 profesional y de capacidad de mejorar sus ingresos. Sus presupuestos son peque-

¹² Ver el capítulo Europa

ños en términos absolutos y relativos (por ejemplo, menos del 8 % del gasto del gobierno central en África Sub-sahariana)¹³. 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. El concepto de gobernanza multinivel puede ser difícil de aplicar en estos contextos en los que todavía no se ha consolidado una gobernanza eficaz. Sin embargo, sirve para poner de relieve las relaciones –muchas veces problemáticas– entre los niveles de gobierno y entre el gobierno y otros actores, y permite analizar las consecuencias negativas de su falta de aplicación en la prestación de servicios.

Uno de los principales retos para mejorar la gobernanza multinivel es clarificar la distribución de responsabilidades entre niveles de gobierno y evitar la frecuente superposición de funciones que resultan de la debilidad de los marcos institucionales y de procesos de descentralización mal definidos. Una gobernanza multinivel ineficaz se traduce en procesos de planificación débiles, bloqueos en la ejecución de los presupuestos, mayores costos de transacción, ineficiencias económicas y recentralización de la toma de decisiones¹⁴. Los numerosos y constante cambios de leyes y reglamentos contribuyen también a la confusión. La promoción de programas sectoriales centralizados por parte de los organismos internacionales y de los gobiernos centrales, que a menudo no integran a los niveles locales, daña la gobernanza multinivel, ya que socaba la autonomía y la rendición de cuentas a nivel local. Estos problemas tienen graves consecuencias tanto para la calidad de la gobernanza multinivel como para la prestación de los servicios. Dada la creciente complejidad en la distribución de responsabilidades y la incorporación de nuevos actores en el campo de los servicios básicos,

existe la necesidad de aclarar y revisar periódicamente las relaciones entre las instituciones.

Los gobiernos locales también tienen la responsabilidad de cooperar entre ellos para mejorar la «gobernanza horizontal». La cooperación intermunicipal (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. Existe ya un cierto arraigo de la cooperación intermunicipal en muchos países de Europa y cada vez más en otras regiones, como se señala en los capítulos de Asia y de América Latina.

Para ser efectiva, la gobernanza multinivel debe apoyarse en el principio de subsidiariedad, el respeto a la autonomía local y en un partenariado efectivo. GOLD III presenta 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.

Gobernanza y gestión

Para clarificar los diferentes roles en la gobernanza de los servicios básicos se pueden considerar al menos cuatro dimensiones: a) quién es la “autoridad organizadora”, b) cuáles son sus competencias institucionales y sus recursos humanos y financieros, c) cuál es el modelo de gestión y como se selecciona, d) cuáles son las fuentes de financiación y su combinación. En esta sección se analizan tres de estos cuatro puntos (la financiación se analiza en la siguiente sección). Asimismo, se explica el contexto de gobernanza que condiciona el papel de las autoridades locales en diferentes regiones.

¹³ UCLG (2011).

¹⁴ Ver el diagnóstico de la OCDE sobre la gobernanza multinivel en el sector del agua en los países de altos ingresos y en América Latina. OECD (2011); Akhmouch (2012).

- **Una definición clara del papel de la “autoridad organizadora”, encargada de la prestación de servicios básicos locales**

La “autoridad organizadora” es la autoridad pública legal y políticamente responsable de garantizar la prestación de los servicios básicos en un área geográfica específica¹⁵. 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 (interna, a través de una empresa de servicios públicos, mediante PPP, etc.), imponer estándares de calidad y de acceso, y garantizar la asequibilidad y la sostenibilidad técnica, ambiental y financiera. La autoridad organizadora debe responder a las necesidades de los usuarios, necesidades que deben ser identificadas mediante procesos de consulta y participación.

¹⁵ Cabe diferenciar entre el rol de la autoridad organizadora y el operador de los servicios. El operador (público o privado) es el encargado de ejecutar el servicio a diario. En algunos casos, la autoridad organizadora también puede desempeñar el papel de operador (por ejemplo, a través de un servicio del gobierno local). La autoridad organizadora puede ser un ayuntamiento, 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.

¹⁶ Véase el WHO-UN Water Report (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 ejecutar servicios.

Aunque en la mayoría de los países se ha asignado la responsabilidad de suministrar los servicios a los gobiernos locales (al menos, oficialmente), su papel como “autoridad organizadora” sigue siendo poco claro o problemático. Esto varía ampliamente según el servicio y el marco de descentralización de cada país. Por lo general el papel de los gobiernos locales está mejor definido en países de ingresos altos y en algunos países de ingresos medios. Europa tiene una larga y arraigada tradición de autonomía local en la prestación de servicios, a pesar que las reformas del sector público en varios países está modificando actualmente el papel de los gobiernos locales. Asimismo, las regulaciones de la UE pueden limitar su margen de maniobra. En EE.UU. y Canadá, y en Australia, Nueva Zelanda, Japón y Corea del Sur, los gobiernos intermedios y locales también desempeñan un papel dominante en la prestación de servicios.

Por el contrario, hay países en los que el papel de los gobiernos locales en la prestación

de servicios es débil o ignorado. Este es el caso en aquellos contextos donde no existe un proceso de descentralización, en los que las administraciones central o provincial son la autoridad organizadora, o donde las autoridades locales actúan solamente como agentes en representación de autoridades de un nivel superior (en muchos países de Oriente Medio y Asia Occidental, en Asia, o incluso en África). Lo mismo puede decirse de algunos países de Eurasia, donde la administración y la gobernanza local están aún limitadas debido a la extrema centralización heredada de la época soviética.

Entre estos dos extremos, hay muchos países en los que varias competencias transferidas por ley no están descentralizadas en la práctica. Por ejemplo, en África occidental y central, a pesar de la descentralización, los gobiernos nacionales siguen desarrollando la mayor parte de las competencias oficialmente otorgadas al gobierno local, a través de agencias nacionales o empresas de servicios públicos (a veces, en asociación con el sector privado) o a través de unidades especiales ad hoc para implementar proyectos de desarrollo o de infraestructura, a menudo con el apoyo de instituciones donantes internacionales.

- **Disponer de poderes institucionales y de recursos humanos y financieros adecuados para satisfacer las necesidades de la población**

Además de la falta de claridad sobre el rol que deben asumir, en muchas regiones los gobiernos locales carecen de los recursos - humanos y financieros - para cumplir con sus responsabilidades¹⁶. El Informe GOLD III destaca las notables diferencias entre países y entre las categorías de gobiernos locales: las grandes ciudades disponen generalmente de más recursos que los de ciudades periféricas e intermedias, los pueblos o zonas rurales. Deben diferenciarse las grandes áreas metropolitanas del sur de

Asia, o las ciudades en los países subsaharianos que también sufren grandes retrasos en cuanto a garantizar el acceso a los servicios. Incluso en países de ingresos altos y mediano-altos, los gobiernos locales deben enfrentarse regularmente a la insuficiencia de recursos, y a tareas y competencias para las que no disponen de financiación. Por ejemplo, en Europa, las recientes reformas macro-económicas podrían debilitar la capacidad del gobierno local para responder a las crecientes demandas de servicios básicos en algunos países.

En otras regiones se pueden identificar cuatro situaciones respecto a la gobernanza de los servicios básicos. En la primera, 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 (la proporción media del gasto nacional a su cargo se elevó del 13 % en la década de 1980, al 19-20% a finales de la década de 2000)¹⁷. Sin embargo, este proceso no es homogéneo: en los países de ingresos bajos y mediano-bajos de la región, la mayoría de gobiernos locales tienen dificultades para gestionar los servicios básicos. En muchos países, las empresas públicas nacionales siguen prestando varios servicios claves. En los países grandes, como Brasil, se observan grandes diferencias entre regiones; los gobiernos intermedios juegan un papel importante en el suministro del agua y saneamiento.

Un segundo grupo, se caracteriza por poco o ningún progreso en la descentralización o en la prestación de servicios. Éste 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 competen-

cias o recursos necesarios para cubrir las actividades operacionales de los servicios, o para hacer frente a toda una década de deterioro de las infraestructuras. Los poderes y las responsabilidades transferidas a los gobiernos locales siguen evolucionando y no siempre están claramente definidos, mientras que los niveles de gobierno central (o regional) continúan ejerciendo un control significativo. Dentro de los problemas específicos a esta región cabe mencionar la autoridad de los gobiernos locales sobre los impuestos y los aranceles es débil; las tarifas de los servicios básicos se definen a nivel nacional y por lo general no reflejan el coste real.

Los países de ingresos medios de Asia, donde la descentralización 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 la India, donde el proceso de descentralización se ha quedado atascado a nivel de los estados federales, las divergencias son aún más considerables. Por el contrario, en China se ha concedido mayor autonomía a las autoridades locales de las grandes ciudades, quienes han logrado desarrollar y modernizar las infraestructuras básicas a una velocidad increíble durante los últimos veinte años, aunque la situación no es tan positiva en los centros urbanos más pequeños y en las áreas rurales. En toda la región, y particularmente en la India, el problema más grave es el limitado acceso a los servicios de los habitantes de los barrios marginales (un tercio de la población - 396 millones de personas).

En el tercer grupo se encuentra el conjunto de países del África subsahariana. En una mayoría, se están desarrollando procesos de reforma y de descentralización, pero los gobiernos locales no tienen ni el poder ni

¹⁷ GOLD II, p 99.

los recursos para asumir sus responsabilidades. Sudáfrica es una excepción: ha logrado importantes avances gracias a los poderes otorgados al gobierno local, reconocidos constitucionalmente, y a la creciente colaboración entre el gobierno central y los gobiernos locales, en particular en las grandes ciudades.

La cuarta categoría incluye gran parte del norte de África, donde los gobiernos centrales siguen ejerciendo un fuerte control sobre los servicios básicos, a pesar de la presencia de autoridades locales electas. En Marruecos, los gobiernos locales son más activos. Los datos muestran mejoras en el acceso a los servicios básicos en el norte de África, pero la inversión se concentra principalmente en las zonas costeras, dejando a las ciudades intermedias del interior y a otras áreas insuficientemente equipadas (lo que es probablemente un factor que podría haber influido sobre los recientes levantamientos populares en la región). En Oriente Medio, los gobiernos locales electos (allí donde existen) también actúan bajo estricto control del gobierno central. Durante los últimos años se han hecho esfuerzos para promover la gestión local de los residuos sólidos y la regulación del transporte urbano. Una excepción es Turquía, donde la descentralización ha otorgado más responsabilidades y recursos para la prestación de servicios al gobierno local.

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.

- **La elección estratégica de los modelos de gestión**

Las autoridades organizadoras disponen de una gama de posibles modelos para la

gestión de los servicios básicos: la gestión directa, la contratación de un operador público o la externalización a una empresa privada, así como el partenariado con asociaciones, ONG u organizaciones comunitarias. La privatización total (la venta de los activos) no es usual. 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 utilizado. En principio, esto permite a la autoridad organizadora un mayor control sobre el servicio, sobre sus políticas y actividades, y minimiza los costes de transacción, el solapamiento de responsabilidades y la pérdida de información. En teoría, esto facilita una mayor coherencia y capacidad de respuesta. Un operador público también puede reducir los costes, ya que no busca obtener beneficios, sino equilibrar su presupuesto¹⁸.

Sin embargo, la gestión pública también es criticada por ser poco competitiva e ineficiente. Muchos operadores públicos tienen estructuras de gestión poco transparentes, lo que dificulta la rendición de cuentas y facilita la concentración del poder de decisión en manos de unos pocos (véase, en particular, los capítulos regionales de Asia y América Latina). Sus procedimientos administrativos, a veces burocráticos, no siempre facilitan un servicio de calidad a un coste más bajo. La externalización de la prestación de servicios al sector privado es propuesta entonces como una forma para mejorar la eficiencia y responder a las necesidades de los clientes. En teoría, la competencia entre operadores de servicios impide la aparición de monopolios,

¹⁸ Cf. Sobre las ventajas de la gestión pública ver <http://www.psiru.org/>. Véase también: http://www.fnccr.asso.fr/documents/APE-GestionPubliqueDeLEau_2.pdf (en francés).

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, como se destaca en el capítulo europeo, no hay evidencia empírica de que un sistema de gestión sea intrínsecamente más eficiente que cualquier otro¹⁹. La elección óptima entre la externalización y la gestión directa sólo puede hacerse sobre la base de evaluaciones caso por caso, atendiendo a cada situación, por parte de las autoridades públicas. Esta es la razón por la cual es esencial que la autoridad organizadora tenga total libertad de elección del modelo de gestión. Esto promueve la flexibilidad y la adaptación a los contextos locales, a la vez que facilita la experimentación y la innovación.

En la práctica, las tradiciones nacionales, las lógicas sectoriales y la evolución del marco institucional influyen en cómo son gestionados los servicios. En Europa, existen diferentes modelos históricos: las empresas locales de servicios múltiples alemanas (*Stadtwerke*), propiedad de las autoridades locales; la larga experiencia francesa en el uso de empresas de servicios públicos, privadas o mixtas; o la privatización de la mayoría de los servicios básicos en el Reino Unido durante los años 80. La mayor parte de estas tradiciones nacionales han evolucionado hacia modelos híbridos durante los últimos veinte años. Actualmente, tres cuartas partes de la población de Europa recibe el suministro del agua y saneamiento por parte de operadores públicos.

En América Latina, el 90% del servicio de agua y saneamiento también es proporcionado por empresas de servicios públicos en las zonas urbanas, y muchas veces por juntas de agua en zonas rurales. Los go-

biernos 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 la gestión descentralizada²⁰. En ambos casos, pero particularmente en los países francófonos, existen experiencias 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 China, el desarrollo de las últimas décadas tiene que ver con el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales, pero también con el establecimiento de PPP y de *joint ventures* con socios extranjeros. En la mayor parte de Eurasia, los proveedores de agua y saneamiento son propiedad de los gobiernos municipales y de niveles de gobierno regionales, o de una empresa nacional de servicios públicos (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 es el servicio más descentralizado en todas las regiones, a menudo proporcionado directamente por los gobiernos locales. Sin embargo, los contratos con operadores privados son comunes en muchos países. En Europa, el 80 % de los trabajadores dedicados a este servicio son empleados por el sector privado²¹. En América Latina, los ayuntamientos

¹⁹ Bel, Fageda y Warner (2008) y Mühlenkamp (2013).

²⁰ Banerjee et al (2008) p.7.

²¹ Wollman y Marcou (2010); Hall y Nguyen (2012).

manejan alrededor de la mitad del volumen total del servicio, mientras que el sector privado se encarga del 45 %, y un 3% restante recae sobre cooperativas²². En Eurasia, los gobiernos locales externalizan la gestión de residuos a operadores privados.

A menudo, en los países de ingresos altos los sistemas urbanos de transporte público están dirigidos por agencias o autoridades públicas especiales, aunque también hay operadores privados y sistemas de transporte de propiedad privada (estos, redes de autobús y tranvías). En las zonas menos pobladas, los gobiernos locales gestionan los sistemas de transporte puesto que ello no sería rentable para los operadores privados. Tras la caída de la Unión Soviética, en Eurasia y Europa del Este la responsabilidad del transporte público urbano fue transferida a los ayuntamientos, pero sin la correspondiente asignación de financiación para que pudieran asumir su operación y mantenimiento. Ello supuso una caída en la calidad del servicio, lo que propició el surgimiento de operadores privados. En los países de medianos y bajos ingresos, por lo general el sector privado 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 –generación, transporte y distribución– no es generalmente una responsabilidad del gobierno local, pero en algunos casos la distribución se comparte con las autoridades nacionales. Los informes regionales señalan casos en que gobiernos locales promueven el uso de energías renovables o asisten a áreas geográficas más aisladas con pequeñas instalaciones eléctricas de propiedad local o de cooperativas (en

EE.UU. y América Latina). En China, las autoridades metropolitanas gestionan la 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 la 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 están poco capacitadas para negociar con 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, las autoridades organizadoras deben tratar de maximizar sus puntos fuertes. Los capítulos regionales presentan múltiples estrategias locales exitosas que han permitido la competencia entre operadores, manteniendo al mismo tiempo el control interno y fortaleciendo la experiencia local.

El Informe también menciona diversas iniciativas de gobiernos locales para evaluar el desempeño en la prestación de servicios básicos. Existen iniciativas de evaluación comparativa tanto voluntarias como impuestas por los reguladores nacionales (p. 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 en los servicios básicos.

²² Véase el capítulo sobre América Latina.

FINANCIACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS

Desde el 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. [El apéndice de GOLD III aborda algunos aspectos complementarios sobre la financiación].

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)²³. 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 costos:²⁴

- 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 Egipto²⁵. Las contribuciones de donantes pueden ser una importante fuente de financiación en países de ingresos bajos (equivalente al 1 % del PIB en siete países)²⁶.

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 financiación 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

²³ 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).

²⁴ Winpenny (2002)

²⁵ 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), Financiación del agua y el saneamiento: Realidades públicas, PSI-PSIRU, www.psiu.org

²⁶ OCDE (2009)

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 y fondos 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 fuentes comerciales.

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 subsidios fiscales y subvenciones nacionales para financiar la provisión de agua²⁷. 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 públicos²⁸. 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 externas²⁹. 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 capital³⁰.

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 servicios³¹. En Eurasia, las tarifas cubren, sobre todo, los costes operativos de la recolección 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 tarifas, es un impuesto sobre la gasolina. Sin embargo, éste 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 en aumento. 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 Latina³². 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

²⁶ OCDE (2009)

²⁷ Véase el capítulo de América Latina, CAF (2012) y ADERASA <http://www.aderasa.org/index.php/es/grupos-de-trabajo/benchmarking>.

²⁸ Hall y Lobina (2009).

²⁹ Foster y Briceño-Garmendia (2010) p. 299, tabla 16.6.

³⁰ Komives et al (2005).

³¹ Hoornweg y Bhada-Tata (2012). Véase el capítulo de América Latina.

³² CAF (2011), citado en el capítulo sobre América Latina.

un incentivo para su uso eficiente. En los últimos años, ha aumentado la recuperación del coste de servicios por vía de las tarifas³³. Los modelos de fijación de precios y la capacidad de los operadores de servicios y de los ayuntamientos 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 precios³⁴. 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 tarifas³⁵. En el sector de los residuos, el precio es aún más variable pues la mayoría de los ayuntamientos facturan y cobran directamente³⁶. 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 de hogares muestran que un 40% de los usuarios no pagan los servicios públicos de agua - en algunos países, esta cifra llega hasta un 65 %³⁷. 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 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% el agua y 4,4% 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 más adecuadas y así garantizar que los colectivos más pobres puedan asumirlas, y b) un enfoque centrado en los derechos humanos, en particular en el derecho al agua, para garantizar el libre acceso a un nivel mínimo de consumo³⁸. 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 2010³⁹.

En Sudáfrica, la población más pobre tiene garantizado un nivel mínimo de acceso libre a los servicios de agua, electricidad y recogida de residuos sólidos⁴⁰. Esta estra-

³³ OCDE (2009) p. 17

³⁴ Véase el capítulo sobre Europa, 3.5 Financiamiento de los servicios públicos básicos

³⁵ CAF (2012) p. 25.

³⁶ Véase el capítulo para América Latina, particularmente Martínez et al (2011).

³⁷ Foster y Briceño-Garmendía (2010) p. 10. Véanse los informes regionales para las diferentes modalidades de facturación.

³⁸ Una Directiva de la Comisión Europea también prohíbe la desconexión de la electricidad para los “clientes más vulnerables” en momentos críticos. Las mismas medidas se han tomado para el sector del agua. Véase el capítulo europeo.

³⁹ Asamblea General de la ONU, resolución 64/292, El derecho humano al agua y saneamiento, 28 de julio 2010.

⁴⁰ 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.

⁴¹ Algunas instituciones internacionales son críticas con las subvenciones, argumentando que “socavan la gestión eficiente”. Ver Komives et al (2005).

⁴² Véase OCDE (2009), páginas 21-22, para un análisis más detallado de los pros y los contras de las diferentes tarifas sociales.

⁴³ Foster y Briceño-Garmendia (2010) p. 11. Esta política también es criticada en Eurasia y en algunos países de América Latina.

⁴⁴ La información de esta sección está extraída principalmente del Informe GOLD II y se refiere a finales de la década del 2000.

⁴⁵ 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, 11^a edición. El GFS-FMI dan los siguientes valores medios: en 2008, los gobiernos locales de todo el mundo fueron responsables del 17,8% del gasto público y del 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).

⁴⁶ Fuente: GOLD II

⁴⁷ Fuente: GOLD II. Thierry Paulais (2012) calcula la proporción de los gastos locales / gastos públicos en un 11,7% en 2010.

⁴⁸ Sin embargo, varía de 15.872 euros en Dinamarca a 97 euros en Malta (véase el capítulo de Europa).

tegia 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 bajos⁴¹. 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, de 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 ONGs y las asociaciones de la comunidad, en Mumbai)⁴². Las políticas que mantienen tarifas reducidas para todos los usuarios acostumbra 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 población⁴³. 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 problemática⁴⁴

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 público⁴⁵. En América Latina, el gobierno local representa el 12% de los ingresos nacionales, pero el 19% de los gastos⁴⁶, y en el caso del África subsahariana, en torno al 3% de los ingresos y el 8% de los gastos⁴⁷. 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 África subsahariana. A finales de la década del 2000, los gobiernos locales de los EE.UU. y Europa gastaban 3.000 - 4.000 dólares EUA por persona y por año⁴⁸, mientras que en África el gasto fue sólo de 36 dólares EUA⁴⁹.

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 otros niveles de gobierno, 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 realizado⁵⁰. Inciden en ello las barreras políticas impuestas por el gobierno central (o los estados en países federales) 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)⁵¹. 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 go-

bierno 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 fiscales 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 ingresos⁵². Después de dos décadas de descentralización gradual, los gobiernos locales

⁴⁹ Véase GOLD II. En Eurasia, el presupuesto para el gasto anual promedio per cápita de los gobiernos locales es de alrededor de 232 dólares EUA; en Latinoamérica es de 133 dólares EUA; y en los países de ingresos bajos y medianos de Asia, de 92 dólares EUA.

⁵⁰ 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.

⁵¹ 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 en África, un promedio del 40% de los presupuestos locales provienen de los ingresos propios y el 60% de las transferencias (muestra de 15 países).

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 ayuntamientos han liderado este proceso, con el apoyo de los gobiernos centrales⁵³. 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 la tierra (véase el recuadro 3) y los PPPs, aunque estos no han cumplido plenamente con 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 financiamiento⁵⁴. 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 ayuntamientos, 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 ayuntamientos crearon Corporaciones de Inversiones para el Desarrollo Urbano (*Urban Development Investment Corporation*), dentro de las cuales reagruparon los activos municipales como garantía para el endeudamiento⁵⁵.

⁵² Zhang (2011); citado en Mathur (2012) p. 32

⁵³ Juuti y Katko (2005); Barraqué (2007), citado en D. Hall y E. Lobina (Marzo 2012)

⁵⁴ Véase el capítulo sobre Asia y el Pacífico.

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 públicos⁵⁶. 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 central⁵⁷. 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 municipales⁵⁸. 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.⁵⁹

▪ **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 servicios en más de 60 países de ingresos bajos y medianos⁶⁰. 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 especiali-

zados 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 profesional⁶¹. 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.⁶²

▪ **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 años⁶³. 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 innovadores para reducir los riesgos del tipo de cambio).

⁵⁵ Peterson y Muzzini (2005) pp. 224-225.

⁵⁶ Véase el capítulo sobre Eurasia y el Informe GOLD II

⁵⁷ Ver capítulo sobre América Latina e Informe GOLD II

⁵⁸ Véase capítulo Medio Oriente y Asia occidental.

⁵⁹ Paulais (2012).

⁶⁰ 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.

⁶¹ GOLD II; Paulais (2012) p. 164.

⁶² Paulais reclama para África un cambio de paradigma. Esto también puede ser aplicable en otras regiones.

⁶³ Capítulo América Latina e Informe GOLD II. 2 mil millones de dólares EUA entre 2006-2012.

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 EUA, un 7% de la AOD total⁶⁴. 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 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 estadounidenses 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 para proyectos específicos de desarrollo sostenible. 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 estadounidenses 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.⁶⁵

▪ **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 del 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 2).

Para reducir la brecha de financiación, 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

⁶⁴ 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).

⁶⁵ 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.



Cuadro 2. 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 financiación. 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 tron-

cales 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 (en China). Por ejemplo para un gran proyecto de autopista urbana, un ayuntamiento puede transferir las tierras adyacentes 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).

manera más estratégica para maximizar su impacto y eficacia.

gobiernos sub-nacionales en la gestión de estos servicios durante las últimas décadas.

GESTIÓN PÚBLICA Y PARTENARIADO

Los servicios básicos que se analizan en este documento son proporcionados por una gran variedad de operadores: gobiernos locales, empresas de servicios públicos locales y nacionales, empresas privadas internacionales, empresas locales y *joint ventures* que asocian sector público y privado. En muchos países de bajos y medianos ingresos, los pequeños operadores locales y el sector informal juegan además un papel complementario en las zonas urbanas pobres o periféricas.

La gestión pública local de los servicios básicos e 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

Las formas de gestión de los servicios básicos están evolucionando rápidamente. Dentro de los países de la OCDE, el proceso de europeización ejerce una fuerte presión que promueve la creación de modelos de gestión híbridos en toda Europa, aunque las tradiciones nacionales siguen ejerciendo una cierta influencia. En los EE.UU, las agencias públicas especializadas o las autoridades distritales encargadas de la prestación de determinados servicios (agua y saneamiento, transporte público y residuos sólidos) son el modelo dominante conjuntamente con la gestión directa en manos de los gobiernos locales. Estas agencias públicas especializadas funcionan como empresas paraestatales autónomas, cuasi-privadas. Los representantes de los gobiernos locales participan a menudo en su junta directiva. La mayoría de los sistemas de transporte son operados por agencias públicas especializadas, la mayor de ellas es la Agencia Metropolitana de Transporte de Nueva York. Estos organismos son responsables

del 39% de los servicios de transporte de Estados Unidos, mientras que los gobiernos locales proporcionan otro 32%.

En otros países de la OCDE, como Japón y Corea, también existen empresas de servicios públicos locales muy eficientes. La empresa pública de agua Arisu da servicio a 10,4 millones de personas en el área metropolitana de Seúl⁶⁶. Muchas de estas empresas de servicios públicos están a la vanguardia de la innovación en su sector (uso de tecnologías inteligentes para reducir el consumo de agua, conversión de residuos en energía, estrategias de “basura cero”, etc.). Las empresas de servicios públicos o las agencias especializadas también se han desarrollado en los países de ingresos medianos. Bajo la influencia de las instituciones internacionales, en las últimas dos décadas muchos servicios públicos locales y nacionales se han transformado en entidades corporativas con una dirección y modelos de gestión independientes⁶⁷. Estas empresas públicas pueden movilizar recursos de diferentes niveles de gobierno para financiar grandes proyectos y atraer a personal profesional altamente calificado. En América Latina, uno de los ejemplos más destacados es la Empresa Pública de Medellín de propiedad del Municipio de Medellín, Colombia. Junto a otras empresas de servicios públicos locales o estatales de América Latina (como Sedapal en Lima y Sabesp en Brasil), es considerada como una de las empresas con mejores resultados a nivel regional e internacional.

Algunas empresas públicas o agencias especializadas se comportan de hecho como empresas privadas, desarrollando *joint ventures* con el sector privado, como en China. La ciudad de Shanghái evolucionó de un sistema tradicional de gestión directa de sus servicios en los años 90, a la creación de numerosas empresas de servicios públicos cotizadas en bolsa. Algunas se transformaron en *joint ventures* asociándose a compañías internacionales.

En muchos países de Europa, Asia y América Latina, la cooperación se ha extendido entre instituciones públicas, en particular la cooperación intermunicipal (mancomunidades). Como se mencionó en la introducción, la cooperación intermunicipal permite superar los límites administrativos entre ayuntamientos y desarrollar economías de escala (ej. gestión de residuos sólidos, abastecimiento de agua potable y tratamiento de aguas residuales, transporte público). En Asia, el Banco Asiático de Desarrollo promueve la creación de “asociaciones de desarrollo entre ciudades” (*city cluster development*) para realizar planes regionales e infraestructuras básica, como caminos, agua potable y alcantarillado.

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, desarrolla mecanismos de gestión más eficientes y moviliza mayores recursos financieros. Una desventaja potencial de este tipo de gobierno unificado que aglutina a millones de habitantes es que suele ser menos accesible para la ciudadanía.

Por lo general las grandes empresas de servicios públicos y las agencias especializadas se encuentran en las grandes ciudades, mientras que en las ciudades más pequeñas y en los pueblos las autoridades locales tienden a recurrir a la gestión directa. GOLD III ofrece diversos ejemplos de gestión directa de servicios básicos con estructuras de tamaño intermedio o pequeñas. La gestión de los residuos sólidos, por ejemplo, es asumida normalmente a nivel municipal por los departamentos de sanidad o por pequeñas estructuras de cooperación entre ayuntamientos vecinos, sobre todo para la disposición final. La gestión de los residuos puede representar un alto porcentaje de

⁶⁶ Seoul Metropolitan Government, *Mission of Seoul Waterworks*, Presentación realizada en el Taller CGLU-ASPAC sobre GOLD III, realizado en Gwangju, Corea, 16 de Mayo de 2013.

⁶⁷ La principal característica de las empresas públicas o de las agencias públicas especializadas es su situación jurídica (a menudo similares a las empresas privadas). Aunque son independientes, las empresas siguen estando bajo la responsabilidad de los gobiernos locales, regionales o nacionales (a veces de todos ellos). Véase los capítulos regionales para Asia y América Latina.

los presupuestos locales (hasta un 80-90% en los países de bajos ingresos)⁶⁸.

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, de equipos técnicos o de 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.⁶⁹ 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 esta información concierne tanto a empresas públicas como privadas.⁷⁰ La cooperación descentralizada entre gobiernos locales y entre empresas públicas, conocida como “partenariado público-público” (PUP) puede mejorar la asistencia técnica a estas instituciones⁷¹. 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 ciudadanos. Deben combinar la eficiencia en la prestación de servicios con un mejor acceso y calidad para todos los habitantes, contribuyendo al desarrollo sostenible de las ciudades. La reducción de las ineficiencias, la promoción de la cooperación entre ayuntamientos y empresas públicas, puede contribuir a optimizar el uso de los recursos que se pueden movi-

lizar para mejorar el acceso y la calidad de los servicios básicos.

El partenariado con el sector privado

Durante la mayor parte del siglo 20, se suponía que las autoridades públicas eran los proveedores más adecuados de los servicios básicos. Sin embargo, 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, especialmente en los países de ingresos medianos.⁷²

Sin embargo, como muestra el gráfico 4, el flujo de la inversión privada 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 en unas pocas regiones (América Latina, Asia y Europa del Este) y sectores (telecomunicaciones, energía, transporte y, en menor medida, en agua).

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 costo de la renovación y ampliación de las infraestructuras y sobreestimaron la recuperación de costos a través del pago de los usuarios. Se atribuyó también el fracaso de algunas experiencias de PPP en América Latina en la década de 2000 a insuficiencias en la gestión de riesgos, a problemas de inversión y de capacidad. Cualquiera fuera la razón, esto se tradujo en un cambio del modelo de concesión privada hacia otras

⁶⁸ Hoornweg y Bhada (2012).

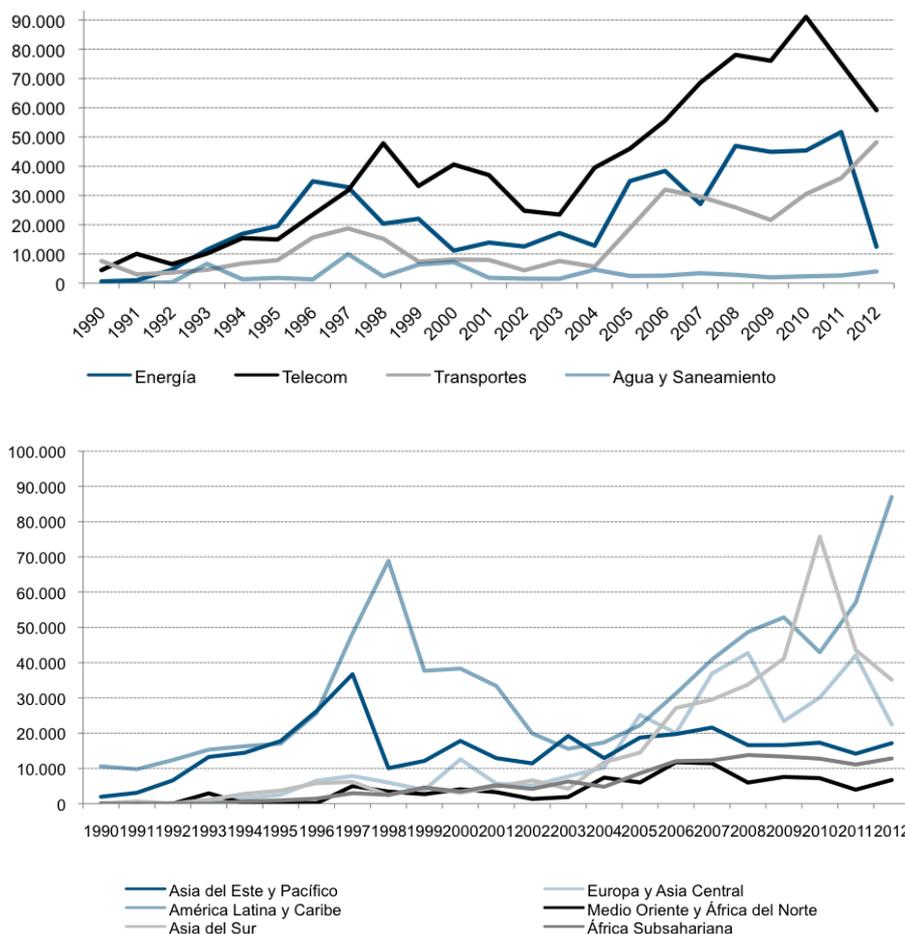
⁶⁹ WHO-UN WATER (2012); ver también, OECD (2009).

⁷⁰ Ver también OECD (2009).

⁷¹ Hall et al (2009) y Hall et al (2011).

⁷² Para el sector agua, ver: Marín (2009).

Gráfico 4. Compromisos de inversión totales de PPP por sector y por región 1990-2012



Fuente: WB-PPIAF, *Private Participation in Infrastructure (PPI) Project Database* (datos extraídos julio de 2013)

formas de partenariado público-privada, que combinan gestión privada con inversión pública, incluyendo arrendamientos (*leasing*), empresas mixtas y contratos de gestión (a veces llamado PPP de segunda generación).⁷³

El desempeño de los PPP durante los últimos 20 años ha sido desigual. Sus mayores contribuciones han sido en mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios. Los contratos de *leasing* que se centraron en la calidad del servicio (por ejemplo, mejorar la gestión) y la eficiencia operativa (por ejemplo, cobro de facturas, productividad y la

reducción de pérdidas de agua) obtuvieron mejores resultados, mientras que las concesiones tuvieron mayores dificultades en cumplir con sus compromisos contractuales de aumentar las inversiones y mejorar la cobertura.⁷⁴

Los capítulos regionales dan varios ejemplos de partenariados público-privados, por ejemplo en el transporte público gestionados por los gobiernos locales y estatales/provinciales en América del Norte. En esta región el financiamiento combina inversiones públicas y privadas, incluyendo compra de acciones, así como las concesiones a

⁷³ Marin (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 fines de 2007. Veinticuatro países han vuelto a la gestión pública, y varios contratos finalizaron antes por conflictos entre las partes.

⁷⁴ Extraído del capítulo América del Norte.

operadores del sector privado para financiar y prestar servicios, quienes a su vez se remuneran mediante el cobro directo a los usuarios (por ejemplo, el *Reno Transportation Rail Access Corridor* y la concesión del puente *Skyway* en Chicago). En el sector de los residuos, la contratación externa surge como respuesta a las nuevas tecnologías de eliminación de residuos sólidos en el marco de un entorno regulatorio en constante evolución. El sector privado fue más rápido para desarrollar las técnicas e invertir respondiendo a las necesidades de reciclaje y para aprovechar la recuperación energética de los residuos⁷⁵. Los capítulos regionales dan ejemplos de PPP con varios gobiernos locales en países de bajos y medianos ingresos.⁷⁶ También presentan diferentes modelos de participación privada, como DBO [diseñar, construir, operar] o BOT [construir, operar, transferir]. En el transporte urbano, el panorama es más heterogéneo. La mayoría de las grandes ciudades de países de bajos y medianos ingresos externalizan servicios a través de concesiones o licencias; por lo general predominan numerosos pequeños operadores privados.

En un estudio desarrollado por PPIAF-Banco Mundial se concluye que las dificultades observadas en las concesiones en el sector del agua indican que estos modelos requieren de un cuidadoso estudio antes de ser utilizados; y que por lo general son más apropiados para los países de ingresos medianos altos (donde hay accesos a crédito privado de mediano y largo plazo en moneda local). Para los países de bajos y medianos ingresos, el estudio afirma que los PPP deberán probablemente ser financiados con dinero público y que la principal contribución de los operadores privados se centrará en la mejora de la eficiencia operativa de los servicios.

Pero el papel del sector privado en la provisión de servicios básicos sigue siendo obje-

to de debate en muchos países. Se observa una tendencia hacia la re-municipalización de los servicios básicos en varias ciudades europeas.⁷⁸ El ayuntamiento de París, Francia, optó en 2010 por re-municipalizar la gestión de distribución de agua potable.⁷⁹ En junio de 2011, los italianos rechazaron una propuesta de ley sobre la participación del sector privado en los servicios de agua en un referéndum.⁸⁰ En América del Norte, América Latina, Asia y 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.⁸¹

Como señalan varios capítulos regionales, se necesita un marco normativo adecuado para optimizar las condiciones de partenariatado 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 con los que trabajan para licitaciones, contratación y el monitoreo de los servicios operados por el sector privado son insuficientes o no se cumplen (por ejemplo, en América Latina). En cualquier caso, la falta de claridad de los marcos regulatorios también desalienta la inversión privada nacional y extranjera.

El desarrollo de PPP es complejo. Pero las ciudades exitosas necesitan fomentar y atraer la inversión privada. La magnitud de las inversiones necesarias en infraestructura y la prestación de servicios en las ciudades requieren de la contribución de todos los actores.⁸² La experiencia muestra en qué contextos los PPP 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.

⁷⁵ Extraído del capítulo América del Norte.

⁷⁶ Ver también Banerjee et al (2008).

⁷⁷ Marin (2009) p.8.

⁷⁸ Por ejemplo otros 40 ayuntamientos franceses 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 60% de la población), muestra que 107 entidades locales cambiaron de privado a público, mientras que 104 pasaron de público a privado. Sobre los principios evocados en el debate sobre la 'remunicipalización', ver http://www.fnccr.asso.fr/documents/APE-Gestion-PubliqueDeLEau_2.pdf o Wollman (2013).

⁷⁹ Ver capítulo Europa. Pigeon et al (2012).

⁸⁰ Ver capítulo Europa y también Hall et al (2011).

⁸¹ Hall et al (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.

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.⁸³ Su tamaño puede variar de empresas unipersonales a pequeñas estructuras que sirven a cientos de familias. Pueden operar bajo contratos con empresas de servicios públicos, con licencias o permisos específicos, o simplemente no estar registrados. Hay ejemplos de cooperativas o de organizaciones comunitarias que gestionan y financian la instalación de sistemas de desagües, servicios y aseos públicos con el apoyo de los gobiernos locales. Muchas de estas experiencias tienen lugar en asentamientos informales, donde pequeños proveedores pueden proveer servicios a comunidades de hasta 50.000 personas.⁸⁴ Más allá de responder a las necesidades no cubiertas por los servicios públicos, los pequeños operadores y el sector informal representan una importante fuente de empleo y de innovación (la industria del reciclaje tiene una facturación de más de mil millones de dólares EUA en América Latina).

Mozambique fue pionero en la contratación de pequeños operadores para la prestación de servicios de agua en 365 pequeños ayuntamientos.⁸⁵ 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 a un barrio.⁸⁶ Se estimaba en la década de 2000 que 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 de la

electricidad de forma informal en la región son similares.⁸⁷ Las autoridades municipales se pueden asociar a pequeños operadores privados para proporcionar servicios públicos de retretes o de saneamiento (por ejemplo 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.⁸⁸

En la mayoría de ciudades de África, Asia y América Latina, se han desarrollado ofertas de transporte público a través de pequeños operadores o del sector informal (minibuses, motos, triciclos y taxis compartidos) 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 un servicio regular de recolección de residuos sólidos conduce a menudo a la aparición de cooperativas, microempresas, organizaciones no gubernamentales y de trabajadores informales que ofrecen el servicio a los hogares y a las empresas. En América Latina se estima que estos pequeños proveedores de servicios representan alrededor del 3,3% de la actividad en el sector, llegando a 7,8% en las grandes ciudades, sobre todo en barrios marginales y asentamientos informales. El número de recolectores y recicladores informales se estima en más de 400.000 personas en toda la región.⁸⁹ En muchas ciudades de Asia y en África, decenas de miles de personas se ganan la vida con la recolección de residuos⁹⁰, que en algunos casos compiten con los sistemas formales y pueden presentar un problema para los ayuntamientos débiles. Por ejemplo, en Addis-Abeba, Etiopía, los usuarios se negaban a pagar la tasa municipal de recogida de residuos, con el argumento de que preferían pagar directamente a los re-

⁸² Brugmann (2012).

⁸³ Hasan (2006); Ostrom (1996); OECD (2009).

⁸⁴ PPIAF, Gridlines, Note n°9, Junio 2006

⁸⁵ Etienne et al (2010).

⁸⁶ Citado en T. Paulais (2012)

⁸⁷ PPIAF, Gridlines, Note n° 9, Junio 2006. McGranahan et al (2006).

⁸⁸ Burra et al (2003).

cicladores informales. Esto redujo los ingresos municipales para financiar la transferencia y la disposición final de residuos que los usuarios no veían.⁹¹ 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.⁹² Este enfoque puede ser muy rentable, ya que puede costar menos de un tercio de la provisión formal para los hogares.⁹³ 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 “segunda opción”, por ejemplo, para gestionar grifos o fuentes de agua públicas 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 costo que, si bien es ligeramente superior a las alternativas tradicionales, sigue siendo mucho más barato que el costo de los servicios más modernos, aunque en algunos casos no constituyen una solución viable a largo plazo.

El papel de los gobiernos locales en la regulación y el seguimiento de los pequeños proveedores es de gran importancia, ya que estas actividades también pueden tener consecuencias negativas sobre la seguridad humana y el medio ambiente. Por ejemplo, como se recuerda en el capítulo

de Asia, 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 con frecuencia proporcionan agua no potable, 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.

El gobierno local y la comunidad en la prestación de servicios

En muchos países de bajos y medianos ingresos, donde los barrios pobres y asentamientos informales son parte del paisaje urbano, hay una larga tradición de participación de las comunidades locales en la provisión de servicios básicos, a menudo con el apoyo de organizaciones no gubernamentales y de organizaciones comunitarias. Como las infraestructuras de servicios básicos tardan mucho tiempo en llegar a esas zonas, muchos habitantes seguirán dependiendo en el futuro de la acción comunitaria para acceder a servicios.

En la India, Civic Exnora comenzó en 1989 como un movimiento de base comunitaria para la gestión de residuos sólidos y se ha

⁸⁹ Fergutz et al (2011).

⁹⁰ Keita (2001).

⁹¹ AFD (2007); citado por Paulais (2012).

⁹² 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 recolección y el reciclaje de residuos.

⁹³ Kadalie (2012).

convertido en una organización de alrededor de 5000 grupos cuyas actividades incluyen programas de limpieza y de áreas verdes, a menudo en colaboración con los gobiernos locales y los servicios municipales. Los capítulos de América Latina y África proporcionan numerosos ejemplos de apoyo gubernamental a iniciativas de la comunidad para mantener carreteras, recoger residuos y mejorar la infraestructura de agua.

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.⁹⁴ CGLU África ha firmado un acuerdo con la rama africana de la Federación mundial de habitantes de tugurios (*Slum Dwellers International*). Sin embargo en muchas ciudades estas iniciativas no son la norma.

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, sin considerar a las instituciones locales. Aunque estos esfuerzos puedan mejorar la prestación de servicios en lo inmediato, estas iniciativas no participan del fortalecimiento de la gobernanza local y socaban la legitimidad y la eficacia del gobierno local.

La política del gobierno local para la prestación de servicios básicos debe abordar la realidad de los habitantes de los barrios pobres y de los asentamientos informales. Esto significa apoyar a las comunidades y a las ONG y promover su papel en la supervisión de la salud y del medio ambiente. Por ejemplo, el proyecto “Conozca a su ciudad”, una iniciativa conjunta lanzada por CGLU-África y la Federación mundial de los habitantes de tugurios, con el apoyo de la Alianza de Ciudades, moviliza a las comunidades locales para recopilar datos en Epworth, cerca de Harare (Zimbabue) y en Lusaka (Zambia). Los asentamientos informales son organizados y participan en un proyecto de planificación y cartografía urbana innovador.

RETOS ACTUALES Y FUTUROS PARA SATISFACER LAS DEMANDAS DE LOS SERVICIOS BÁSICOS

Brindar acceso universal

A pesar de los avances de la última década, más de 780 millones de personas aún no tienen acceso a fuentes de agua mejorada, 2,5 mil millones carecen de saneamiento mejorado y casi mil millones de personas todavía viven en barrios marginales con acceso limitado a los servicios. En muchas áreas urbanas de África subsahariana y de Asia meridional, el acceso a servicios básicos de calidad está decreciendo en lugar de mejorar.

⁹⁴ Satterthwaite y Mitlin (2014).

Se necesitan inversiones masivas para ampliar el acceso a los servicios básicos (véase el recuadro 1). Y una fuerte voluntad política. Todos los niveles de gobierno y las instituciones internacionales deben movilizar recursos para este fin. En muchos países de bajos ingresos, las inversiones necesarias exceden las capacidades de financiación nacionales, por lo que requerirán una mejor orientación de la ayuda internacional. El Informe GOLD III ha demostrado que es decisivo localizar la inversión y la implementación de las estrategias, así como reforzar la implicación de los gobiernos locales y de otros actores.

La escasez crónica de financiación de los servicios básicos es un factor determinante de su ineficiencia. Los recursos son inadecuados para ampliar el acceso y mejorar la calidad; en muchas regiones las infraestructuras y las instalaciones existentes están obsoletas; las deficiencias son comunes a todos los servicios básicos. En África, el Banco Mundial estima que la reducción de las ineficiencias en el sector de agua y una mejor orientación de las subvenciones hacia los sectores más pobres podría reducir la brecha de financiación en 2,9 mil millones de dólares anualmente (sobre un déficit total de 14,3 mil millones de dólares EUA)⁹⁵. Lo mismo ocurre en América Latina, donde la brecha de financiación se calcula en 8,1 mil millones de dólares⁹⁶.

La mejora de la gestión de los servicios, esencial para reducir las ineficiencias, requiere el fortalecimiento de los gobiernos locales y de sus empresas de servicios públicos, así como una mejor gobernanza multinivel con la participación de todos los actores. Estos desafíos hacen necesaria la revisión de las políticas y prioridades nacionales y locales, y las alianzas con otros gobiernos locales y partes interesadas (en particular, el sector privado y las comunidades locales).

Lo ideal sería el suministro regular de agua corriente y un aseo en cada vivienda, el acceso a la electricidad, la recogida periódica de residuos sólidos en cada hogar, y el transporte público asequible y seguro. Pero allí donde los recursos faltan y las falencias son enormes, los gobiernos locales deben explorar y promover soluciones intermedias que puedan suponer beneficios inmediatos para los grupos de ingresos bajos, incluyendo sistemas alternativos. Cuando se disponga de la financiación y de las capacidades necesarias, se instalarán servicios de mejor calidad.

Participación ciudadana

Este informe muestra un claro avance, aunque desigual, en la participación ciudadana y la rendición de cuentas en el ámbito de los servicios básicos. Con frecuencia, la participación pública es entendida como el derecho de los ciudadanos a tener acceso a la información sobre las tarifas y los presupuestos, a presentar quejas o, a veces, a coproducir servicios (cuando el acceso es limitado o inexistente). Paradójicamente, la participación en la toma de decisiones no parece recibir la misma atención.

En varias regiones, la participación ciudadana adquiere la forma de reuniones abiertas de los consejos de los gobiernos locales en los que se debaten las políticas de suministro de servicios, o de debates *online*, reuniones públicas, referendos y consultas públicas. En Inglaterra, los usuarios de servicios pueden participar en la definición de las tarifas y estándares de calidad del agua; y en Francia, en los Comités Consultivos de los Servicios Públicos Locales; mientras que en Finlandia pueden apelar decisiones municipales y proponer iniciativas propias. Los mecanismos de consulta y control en la gestión y la toma de decisiones también se utilizan en América Latina (Colombia, Chile y Perú). En algunos casos, a pesar

⁹⁵ Foster y Briceño-Garmendia (2010) p. 299, tabla 16.6

⁹⁶ Foster y Briceño-Garmendia (2010) p. 8; CAF (2012) pp. 44-45.

de la legislación positiva, los usuarios subrayan las dificultades que tienen para poder participar de forma adecuada debido a las asimetrías en la información y en los recursos entre los usuarios de los servicios, los proveedores privados y las autoridades públicas.

Los mecanismos para reunir y presentar las quejas de los usuarios pueden ser pizarras para clientes, sistemas de queja electrónicos, consultas sobre los servicios y buzones de opinión. En algunos países existen agencias públicas nacionales y locales de protección de los consumidores. El papel de la defensoría del pueblo a nivel local ha ido ganando terreno en Europa y en América Latina. También se han hecho esfuerzos a nivel nacional y local para incluir a los usuarios en la evaluación y control de los servicios públicos y de los ayuntamientos, a través de consultas, de sistemas de monitoreo o de encuestas en línea, la mayoría en Europa. En América Latina, el proyecto “Bogotá como vamos” es otro caso interesante. Sin embargo, en muchos países, no es fácil que los usuarios puedan acceder a la información para poder participar de manera efectiva. Los gobiernos locales tienen más facilidades para recopilar y publicar información, tanto sobre los servicios que prestan directamente como sobre los proporcionados por proveedores externos. Esta información es esencial para la formulación de políticas locales y nacionales, sobre todo para el control y la vigilancia y para luchar contra la corrupción.

Una dimensión importante de la participación es el diálogo entre los gobiernos locales y los trabajadores y sindicatos. Esta es una práctica tradicional en la mayoría de Europa. Por otro lado, en África, Asia y América Latina es más común la organización y la movilización vecinal para exigir y defender los servicios locales.

Uno de los ejemplos más innovadores de participación ciudadana es el proceso de presupuesto participativo que se inició en Porto Alegre en los años 90, ahora activo en más de 1.000 ciudades⁹⁷. Un ejemplo destacado de ello es la ciudad de Chengdu, China, donde en los últimos años se han implementado más de 50.000 proyectos en 2.300 comunidades, dando lugar a grandes mejoras en el día a día de millones de personas. El presupuesto participativo también indujo una evolución en la democracia local gracias a la participación de los residentes en las deliberaciones. (Para más ejemplos, véase el recuadro 3).

Planificación estratégica

La gobernanza de los servicios básicos está estrechamente relacionada con la planificación espacial y estratégica a largo plazo. Muchas ciudades tienen que planificar su futuro para revertir la degradación del nivel de vida, reducir el número de barrios marginales y dar cabida a los 1,4 mil millones de futuros residentes urbanos proyectados para los próximos veinte años. La planificación de las infraestructuras de los servicios básicos no se puede improvisar y su reembolso tarda años, incluso décadas. La planificación juega un papel clave para que las ciudades puedan beneficiarse de las economías de aglomeración. Por lo tanto, los planes de infraestructura y las prioridades para los servicios básicos deben basarse en una comprensión clara de la distribución espacial de la actividad económica y social en el presente y en el futuro.

La planificación espacial hace visible la necesidad de coordinación entre sectores, teniendo en cuenta los contextos sociales, ambientales y económicos. El proceso de urbanización también requiere que cada ciudad y su entorno rural sean tratados como una unidad económica y social integrada. La prosperidad

⁹⁷ Cabannes (2013); Cabannes y Ming (2013).



Cuadro 3. 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, en América del Norte, en Asia y (sobre todo) en América Latina.

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 dólares EUA. 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 dólares EUA en Ilo (Perú) y los 180 dólares EUA 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 las 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.

Fuente: Cabannes (2013).

y la densidad van de la mano. La concentración favorece la prosperidad en las zonas urbanas y rurales. Los debates que oponen lo rural versus lo urbano deberían ser superados para buscar la

interdependencia entre ambos espacios. La integración económica y social de las zonas rurales y urbanas es la única vía para el crecimiento y el desarrollo inclusivo.

Cambio climático y prevención de desastres naturales

Una alta proporción de ciudades a nivel global ha experimentado el impacto de fenómenos meteorológicos extremos (incluyendo tormentas, inundaciones y olas de calor) que han causado catástrofes⁹⁸. Las ciudades de Asia, América Latina, el Caribe y América del Norte son las que presentan un riesgo mayor. El coste de estos desastres ha aumentado rápidamente y es probable que el cambio climático agrave su frecuencia e intensidad⁹⁹. 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 riesgo¹⁰⁰. Los peligros suelen ser más altos en ciudades donde una proporción sustancial de la población vive en asentamientos informales que carecen de infraestructura y servicios básicos¹⁰¹. Esto es especialmente notorio para los asentamientos informales instalados en llanuras aluviales o pendientes pronunciadas por falta de ubicaciones más seguras.

En algunos países y regiones, los recursos de agua potable se están agotando y es previsible que como consecuencia del cambio climático las situaciones de estrés hídrico se agraven aún más. Muchas grandes ciudades tienen ya graves limitaciones en el acceso al agua potable. Además todas las ciudades y pueblos costeros se verán afectados por la subida del nivel del mar¹⁰² y por mareas más fuertes en el corto plazo. Cientos de millones de habitantes urbanos viven en zonas costeras bajas que están en riesgo. La mayoría de las ciudades que ya experimentan altas temperaturas se enfrentarán a olas de calor más intenso o de larga duración. Todos estos riesgos requieren respuestas de los gobiernos loca-

les, especialmente para la reducción de la vulnerabilidad de los más pobres.

Muchas medidas de adaptación a las amenazas de desastres o al cambio climático dependen de los gobiernos locales, como también las medidas de reducción riesgos. No es una tarea fácil que los gobiernos locales atiendan los problemas planteados por el cambio climático, ante la cantidad de urgencias que deben asumir; pero cuando invierten en infraestructuras y servicios o en la mejora de los asentamientos informales podrían integrar en sus planes la reducción de riesgos de desastres y la resiliencia a los impactos del cambio climático. Muchos gobiernos locales, por ejemplo en América Latina, han demostrado una notable capacidad para reducir el riesgo ante desastres - a menudo apoyados por agencias nacionales y una legislación adecuada¹⁰³. Algunos gobiernos locales también han logrado integrar la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático en la gobernanza y la planificación urbana¹⁰⁴.

Aunque las ciudades en Europa se ven menos afectadas por las consecuencias más severas del cambio climático, también deben mejorar su resiliencia. Asimismo, es preciso reducir las emisiones globales de gases a efecto invernadero. Muchos gobiernos locales en América del Norte y en Europa, así como algunos de otras regiones, se han comprometido a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero dentro de sus fronteras y están implementando iniciativas, pero la escala y el alcance de estos compromisos deben ampliarse aún más.

⁹⁸ Naciones Unidas (2012); IFRC (2010).

⁹⁹ IPCC (2012).

¹⁰⁰ Bicknell et al (2009).

¹⁰¹ Douglas et al (2007).

¹⁰² McGranahan et al (2007).

¹⁰³ IFRC (2010)

¹⁰⁴ Roberts (2008); Roberts (2010).

OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO, SERVICIOS BÁSICOS Y GOBIERNOS LOCALES

El único ODM que menciona directamente los servicios básicos es el objetivo 7, meta 7.c., sobre el acceso al agua potable y al saneamiento básico. Pero no se pueden alcanzar la mayoría de los Objetivos del Milenio si no hay servicios básicos. Es imposible reducir la pobreza, terminar con el hambre y las enfermedades, promover la igualdad de género y mejorar la salud materna e infantil, o garantizar el desarrollo sostenible, sin servicios básicos. Para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de tugurios se requiere también ampliar el acceso a los servicios básicos en los barrios marginales. Sólo dos de los servicios básicos analizados en este informe - la gestión de los residuos sólidos y el transporte - no son mencionados en los ODM.

Sin duda, los ODM han contribuido a que la comunidad internacional se preocupe de las necesidades y derechos básicos de las personas, pero su debilidad ha sido no definir responsabilidades para su realización. Los gobiernos nacionales asumieron el compromiso de cumplir con los ODM, pero en la práctica la mayoría de esos objetivos dependen para su realización de los gobiernos locales. Este es un punto importante que necesita ser abordado si se quiere alcanzar los ODM en el año 2015 -y también para la agenda post-2015. En qué medida los procesos globales aún dominados por los gobiernos nacionales y los organismos internacionales pueden integrar a los gobiernos sub-nacionales cuyo papel es fundamental en al menos tres aspectos:

- como responsables del financiamiento y administración de los servicios básicos que son esenciales para lograr muchos de los objetivos de desarrollo;
- como punto de referencia para la par-

ticipación 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.

Los debates sobre localización de los ODM se refieren exclusivamente al nivel nacional, no a los contextos locales¹⁰⁵. Cuando se menciona “buena gobernanza”, se alude a los gobiernos nacionales, y no a las relaciones esenciales entre los ciudadanos y sus gobiernos locales. Cuando se mide el progreso de los ODM se utilizan datos nacionales, agregados, que no permiten identificar ni ubicar a las poblaciones más pobres que siguen marginadas. Uno de los problemas que se señalan en el informe del Grupo de Trabajo del Sistema de las Naciones Unidas sobre la Agenda de Desarrollo Post- 2015 es que los ODM dependen de “agendas políticas nacionales rígidas, que siguen los parámetros internacionales, en lugar de reflejar las condiciones locales”¹⁰⁶. La necesidad de disponer de objetivos universales simples, fácil 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.

Un enfoque local es aún más importante si se consideran las diferencias entre las zonas rurales y urbanas. El mundo ya ha alcanzado la meta de los ODM de reducir a la mitad la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable. Pero como se muestra en este informe, el indicador que se utiliza (“acceso mejorado”) no es adecuado para las áreas urbanas. Sin embargo, a pesar de las limitaciones de

¹⁰⁵ “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” United Nations High-Level Panel (2013) p. 21.

¹⁰⁶ United Nations Task Team (2012)

los ODM, se reconoce cada vez más a nivel internacional la importancia de los gobiernos sub-nacionales para garantizar la prestación universal de los servicios básicos y en la construcción de una gobernanza más responsable y transparente para los ciudadanos y la sociedad civil.

Los gobiernos sub-nacionales y la agenda post-2015¹⁰⁷

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 Río + 20 de la ONU; 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 potable, 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 Río+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

¹⁰⁷ 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).

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 manera encomiable, el informe del Grupo de Alto Nivel también señala que “el problema más urgente no es oponer lo urbano 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 defi-

nición 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 especifica *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 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 reforzar la financiación para 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 in-

ternacionales 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.¹⁰⁸ 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 mucho en la colaboración con otros niveles de gobierno, con la sociedad civil y el sector privado para bus-

car 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 Global de Gobiernos Locales y Regionales para la Agenda Post-2015 y Habitat III**¹⁰⁹ 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.

¹⁰⁸ United Nations Solutions for Sustainable Development Network (2013), p. 3.

¹⁰⁹ 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. Su 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 Río +20, la Agenda post-2015 y hacia Hábitat III.



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 segui-

miento 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 re-

gionales 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 recolección 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 agre-

gado 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 de la tierra 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 gestión 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 la descentralización y el acceso a los 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 costos y el impacto ambiental) prestando atención a las implicaciones sociales de los servicios básicos;
- Someterse a auditorías regulares y es-

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 cuenta sobre las deficiencias en la calidad, la cobertura o el costo 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.

Bibliografía

- 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.
- Annez, Patricia Clarke. *Urban Infrastructure Finance From Private Operators: What Have We Learned From Recent Experience?* World Bank Policy Research Working Paper, Banco Mundial, 2006.
- 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, no. 2 (2007): 121-130.
- 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.
- Bilal, San. "Editorial: Financing Infrastructure." *Great Insights* 2, no. 4 (2013): 1.
- Brugmann, Jeb. "Financing the Resilient City." *Environment and Urbanization* 24, no. 1 (2012): 215-232.
- Burra, Sundar, Sheela Patel, y Thomas Kerr. "Community Designed, Built and Managed Toilet Blocks." *Environment and Urbanization* 15, no. 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 edición
- 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, no. 1 (2013).
- CUS, NIPORT y Measure Evaluation. *Slums in Urban Bangladesh: Mapping and Census 2005*. Dhaka and Chapel Hill: CUS, NIPORT y 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, no. 2 (2007).
- Etienne, Jacques, Jacques Monvois, Clément Répusard, Frédéric Naulet, y Céline Gilquin. *Financer Les Services d'Eau Potable Dans les Petites Agglomérations 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, no. 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, no. 3 & 4 (2005): 286-301.
- Hall, David, Emanuele Lobina, y Violeta Corral. *Trends in Water Privatization*. Public Services International Research Unit, 2011.
- Hasan, Arif. "Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy and Development." *World Development* 24, no. 6 (1996): 1073-1087.
- Hoorweg, 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 y 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>
- Kadalié, Rhoda. "Cleaning Up Delivery." *Citizen*, Junio 8, 2012.
- 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 21st century: Recent advances on public missions and performance: Theory contributions and literature review*. Berlin, 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, no. 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 no. 6 (1996): 1073-1087.
- Paulais, Thierry, Financer les villes d'Afrique, AFD-Banco Mundial, 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 - Banco Mundial, 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, no. 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, no. 2 (2008): 521-538.
- UCLG. *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century : Second Global Report on Decentralization and Local Democracy*. Gold II, Edward Elgar Publishing, 2010.
- UNICEF y OMS. *Progress on Drinking Water and Sanitation: 2012 Update*. Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation, Nueva York y Ginebra: UNICEF y OMS, 2012.
- United Nations Solutions for Sustainable Development Network (SDSN). *An Action Agenda for Sustainable Development*. Nueva York: Naciones Unidas, 2013.
- WHO-UN Water Report. *GLASS Report 2012: UN-Water Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking Water*. Suiza: OMS, 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 Universität 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.
- Zhang, Yongsheng. *How Will China's Central-Local Governmental Relationships Evolve? An Analytical Framework and its Implications*. Canberra: Australian National University, 2011.

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 a los gobiernos locales 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, las diferentes formas de gestión y financiación, así como 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.



<http://www.uclg.org>

UCLG Sections

Africa



Asia-Pacific



Euro-Asia



Europe



Latin America



Middle East-West Asia



North America



Metropolitan Section

