

Curso Avanzado
**Derechos Humanos al Agua y al
Saneamiento**

Tema II

**Aspectos clave I: Niveles de servicio, Asequibilidad y
Participación de los usuarios**

Preparado por:



ÍNDICE

TEMA II. ASPECTOS CLAVE I: NIVELES DE SERVICIO, ASEQUIBILIDAD Y PARTICIPACIÓN DE LOS USUARIOS

1	NIVELES Y TIPOS DE SERVICIO	3
1.1	INFLUENCIA DE LOS NIVELES DE SERVICIO Y LOS MODELOS DE GESTIÓN EN LA REALIZACIÓN DE LOS DHAS	3
1.2	NIVELES DE SERVICIO RESPECTO AL DERECHO HUMANO AL AGUA	5
1.3	NIVELES DE SERVICIO RESPECTO AL DERECHO HUMANO AL SANEAMIENTO.....	7
1.4	NIVELES DE SERVICIO RESPECTO A LA HIGIENE.....	10
2	ASEQUIBILIDAD DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO	11
2.1	LAS IMPLICACIONES DE ASEGURAR LA ASEQUIBILIDAD	11
2.2	LOS COSTES RELACIONADOS CON EL AGUA, EL SANEAMIENTO Y LA HIGIENE.....	14
3	LA PARTICIPACIÓN EN EL EJERCICIO DE LOS DHAS.....	15
3.1	ASPECTOS ESENCIALES PARA GARANTIZAR LA PARTICIPACIÓN.....	16
3.2	BARRERAS PARA LA PARTICIPACIÓN.....	18
4	BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA.....	19

En los apartados siguientes se presentan aspectos relacionados con los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento que resultan fundamentales desde la óptica de ambos derechos humanos.

Son cuestiones analizadas en diversos informes realizados por los Relatores de Naciones Unidas sobre estos derechos y por otras organizaciones, y que conforman una base conceptual pero también orientadora de las acciones de diseño, gestión y formulación de políticas y procesos de todo tipo en el sector.

1 NIVELES Y TIPOS DE SERVICIO

1.1 Influencia de los niveles de servicio y los modelos de gestión en la realización de los DHAS

La garantía de los Derechos Humanos al Agua y al Saneamiento (DHAS) depende de una amplia variedad de elementos relacionados con el contexto que repercuten en la forma en la que se prestan los servicios de agua, saneamiento e higiene.

El **contexto político de un país** van a condicionar las políticas, los programas y las planificaciones que hagan o no posible la realización de estos derechos.

El **contexto institucional** va a influir en la existencia de instituciones capaces y de entes reguladores autónomos adecuados para llevarlas a cabo y supervisar su cumplimiento. El **contexto económico** afectará la sostenibilidad económica de los sistemas, la dotación de subvenciones y otros incentivos y la posibilidad de destinar recursos a desarrollar las capacidades para gestionarlos. A todo esto hay que sumar otros elementos, como las **características físicas y demográficas** del territorio, que condicionarán la disponibilidad del agua y su calidad, el **contexto social y cultural**, especialmente en el caso de minorías étnicas, o las **relaciones de género**, que influirán decididamente en las condiciones en las que se realizan estos derechos.

Además de todos estos elementos de contexto, los **diferentes niveles del servicio** de abastecimiento de agua, saneamiento e higiene, **el modo en el que se gestiona y supervisa** la prestación de estos servicios y **cómo se establecen las prioridades**, van a ir marcando el camino para avanzar en la consecución progresiva de los DHAS.

Así, la elección de una tecnología, la opción por un modelo de servicio o la existencia de un marco regulatorio **pueden favorecer o convertirse en un obstáculo** para el cumplimiento de las normas y principios de los derechos humanos.

Si bien existe una **gran variedad de alternativas tecnológicas** para el abastecimiento de agua o de saneamiento disponibles en la actualidad, podríamos agruparlas en 3 categorías:

- La conexión a una red de tuberías
- Instalaciones comunitarias o compartidas
- Soluciones individuales *in situ*.

En cuanto a los **modelos de servicio**, el Relator Especial los agrupa en 4 grandes bloques, en función del nivel de control y regulación que puede hacerse de cada uno. Es importante tener en cuenta que esta categorización es independiente de que la propiedad **sea pública o privada** o la prestación del servicio **sea con o sin fines de lucro** en cada uno de los 4 casos:

- **Los servicios públicos**, que se corresponden **con entidades formales a gran escala** que proporcionan principalmente servicios de agua corriente y redes de saneamiento. Generalmente están dotados de una estructura formal y deben cumplir con determinadas normas en la prestación de los servicios, además de estar sometidas a una supervisión. Esta supervisión puede ser estatal o de carácter independiente, a través de un órgano regulador.
- Los **proveedores de servicios a pequeña escala** no gubernamentales o dirigidos por la comunidad, normalmente reconocidos por el Estado y que han sido mandatados por este para la prestación de uno o varios servicios relacionados con el agua, el saneamiento o la higiene. Estos proveedores suelen estar supeditados a algún control o regulación, con frecuencia a través de los gobiernos locales respectivos o delegaciones de instituciones nacionales en la zona.
- Los **proveedores no oficiales** cuando operan al margen de la supervisión del Estado, a menudo como respuesta a la ausencia de soluciones formales que presten servicios de manera suficiente. Suelen rendir cuentas únicamente ante sus clientes, cuando éstos tienen la posibilidad de elegir entre una oferta más o menos amplia de proveedores. Tanto este modelo como el anterior suelen darse en el caso de zonas rurales en las que no es realista a corto plazo la provisión a través de un sistema de tuberías. Suelen relacionarse con servicios de agua corriente, bloques de retretes compartidos o públicos, surtidores de agua, construcción de pozos o letrinas, vaciado de fosas sépticas, etc.
- El **autoabastecimiento**, a cargo directamente de las familias, posiblemente la forma más común a nivel mundial de acceder al saneamiento en zonas rurales y asentamientos informales, aunque también de acceso al agua.

Es importante aclarar que **cuando un Estado (en cualquiera de sus niveles) delega la prestación del servicio en un tercero, mantiene la obligación de velar** porque los servicios sean adecuados y respeten las normas de los derechos humanos, ofreciendo apoyo (técnico, económico, de desarrollo de capacidades, etc.), regulando y supervisando el desempeño de los proveedores. En este sentido, el Estado debe cerciorarse de que éstos, en cualquiera de sus modalidades, dispongan de recursos suficientes para cumplir sus responsabilidades.

A continuación vamos a analizar cómo la combinación de los diferentes niveles de servicio y modelos de gestión repercuten en las diferentes categorías de los derechos humanos tanto en agua como en saneamiento e higiene.

1.2 Niveles de servicio respecto al derecho humano al agua

Conexión a una red de tuberías

El agua transportada por tuberías hasta el hogar (o centro de salud, educativo, de detención, etc.) **puede ofrecer un suministro más continuo y seguro** que otras opciones de servicio. **Evita la necesidad de transportar el agua y almacenarla** y, por tanto, de depurarla posteriormente ante el riesgo potencial de contaminación del agua almacenada. Posibilita la disponibilidad de agua limpia y potable a la unidad familiar, **asegurando una cantidad suficiente** para los usos personales y domésticos vinculados al derecho humano al agua.

Sin embargo, con demasiada frecuencia, **surgen problemas relacionados con la calidad** (cuando el agua no se depura adecuadamente o se filtra el agua contaminada en el sistema), o **la continuidad**, cuando la disponibilidad es limitada, dando lugar a cortes del suministro. La baja capacidad de reacción de los hogares más desfavorecidos ante estos cortes de agua **acentúan la desigualdad**, ya que lo sufren de manera más intensa al carecer de medios para almacenar agua o poder recurrir a canales de suministro alternativos, normalmente más costosos o inseguros.

Si bien el aumento de la cobertura de agua a través de esta tecnología es la más recomendable en términos de calidad, accesibilidad, disponibilidad y asequibilidad, es **imprescindible una planificación precisa** ya que los hogares **tienden a consumir mayores cantidades** de agua que cuando se abastecen de otros puntos informales y se pueden

ocasionar **problemas de disponibilidad** del recurso a medio y largo plazo **y de asequibilidad**.

Poner en marcha estos sistemas de suministro implica la necesidad de contemplar **soluciones adecuadas para el tratamiento y la evacuación de las aguas residuales**, con el fin de evitar la contaminación de masas de agua y los consiguientes efectos en la salud y la sostenibilidad ambiental.

Un aspecto fundamental en la prestación de este servicio público, que normalmente implica a un proveedor formal que suministra agua a través de un sistema de tuberías, es la presencia de un **regulador independiente** que supervise las normas y los objetivos acordados con el proveedor, sea este público o privado. Sin embargo, suele ser común encontrar **deficiencias en la aplicación práctica de esta supervisión**, lo que puede poner en riesgo las ventajas del modelo. En estos casos, se plantean como altamente pertinentes acciones encaminadas a fortalecer el desarrollo de instituciones y normas que posibiliten esta regulación eficaz.

Instalaciones de agua compartida

Se trata de instalaciones del tipo quioscos de agua, depósitos colectivos o pozos públicos más propios de asentamientos informales o aldeas en las que no hay acceso a una red de suministro de agua. Podemos encontrar ejemplos de servicios compartidos gestionados por servicios públicos, por proveedores a pequeña escala o por proveedores no oficiales

Es muy difícil que estos sistemas lleguen a cumplir con todas las normas de los derechos humanos. En primer lugar porque requieren de mecanismos de transporte desde la fuente y de almacenamiento dentro del hogar, lo que puede tener como consecuencia la contaminación del agua aunque esta sea potable en origen. Además, la necesidad de acarrear el agua, tanto por la distancia a recorrer como por el tiempo invertido, puede conllevar que se disponga de menos agua de la necesaria para garantizar los usos personales y domésticos que recoge el derecho humano. Por otra parte, los tratamientos de potabilización pueden llegar a ser costosos o incluso desconocidos o inaccesibles para la población (por ejemplo el cloro). No es frecuente que se ofrezca asistencia técnica o formación específica en este aspecto. También habrá que considerar factores como la variabilidad de los precios en relación a la disponibilidad de agua, lo que puede generar que en época de escasez de agua se vuelva inaccesible económicamente para la población más pobre.

Por lo tanto, aunque actualmente constituyen el medio de abastecimiento de agua para millones de personas en todo el mundo, las instalaciones compartidas deberían ser soluciones meramente provisionales. Los Estados deberían asegurar su correcta regulación mientras se mantenga el servicio y planificar su reemplazo lo antes posible por un nivel de servicio regulado que cumpla íntegramente con los requerimientos del derecho humano al agua.

Soluciones individuales *in situ*

La categoría de instalaciones individuales *in situ* van desde el pozo privado o gestionado por un proveedor a pequeña escala, la recogida de agua de lluvia o la captación de agua superficial. Todas ellas presentan riesgos importantes de cara a la calidad del agua, tanto si hablamos de un pozo en un asentamiento muy poblado como en zonas rurales por el contacto con animales u otras fuentes de contaminación. Igual que en el caso anterior, exige un tratamiento de depuración que no está exento de riesgos por múltiples factores.

La recogida de agua de lluvia puede considerarse una fuente adicional para completar la cantidad necesaria de agua cuando el recurso es escaso, pero raramente como fuente única de abastecimiento por la ausencia de regularidad. Lo mismo ocurre con algunos pozos estacionales que dejan de proveer agua en época seca.

En cualquiera de sus formas, las soluciones individuales deben respetar unas normas de construcción, funcionamiento y mantenimiento para garantizar que la instalación cumple con los requerimientos de los derechos humanos incluyendo su sostenibilidad técnica y de gestión.

1.3 Niveles de servicio respecto al derecho humano al saneamiento

Conexión a una red de tuberías

El **modelo más deseable** en términos de saneamiento se relaciona con la disposición de un retrete privado en el hogar, conectado a un sistema de alcantarillado por tuberías gestionado por un servicio público oficial. En el ámbito de las instituciones públicas (escuelas, centros de salud, centros de detención, etc.) también se recomienda la conexión a un sistema oficial de tuberías.

Este modelo **puede asegurar la accesibilidad y la aceptabilidad** por parte del usuario, además de la **calidad y la privacidad**. Si bien el usuario asume la responsabilidad de su limpieza y el mantenimiento del

mecanismo de descarga, el resto de aspectos vinculados con el transporte y el tratamiento de las heces y aguas residuales fuera del hogar evitando el contacto humano, recaen en un tercero con formación y medios específicos para ello, con los beneficios para la salud que esto implica.

Sin embargo, **pueden encontrarse limitaciones** que dificulten la garantía de los derechos humanos. Por ejemplo, puede que los **marcos regulatorios no recojan correctamente** todos los aspectos relacionados con los contenidos del derecho, o **no se cumplan** estos marcos en el diseño del sistema o su mantenimiento, bien porque no se supervise o porque la supervisión no se haga de forma eficaz. Igualmente puede ocurrir que haya **dificultades técnicas** para la instalación del sistema en el interior de determinadas viviendas o en determinados asentamientos informales, que habitualmente no han sido planificados adecuadamente. El hecho de **dejar a los habitantes de zonas vulnerables o a personas de bajos ingresos sin acceso a este servicio** sea cual sea la causa, **afianza las desigualdades**.

En cuanto a la asequibilidad, puede ocurrir que **los gastos de conexión impidan** a una familia conectarse al sistema formal, aunque la infraestructura esté físicamente accesible, lo que exigiría poner en marcha sistemas de ayudas que garanticen la asequibilidad.

Este modelo también suscita **preocupaciones en el ámbito medioambiental**, ya que requiere de mucha más agua (con frecuencia agua dulce que queda contaminada en el proceso) que otros sistemas ecológicamente más sostenibles. Esta circunstancia también puede ser una limitación en relación a la asequibilidad, debido al coste del agua.

Otra limitación puede asociarse a la necesidad de incluir un **sistema de gestión de aguas residuales** para evitar que otras personas o comunidades del entorno o aguas abajo, vean contaminado su entorno y vulnerados sus derechos al agua de calidad, a la salud o a un medioambiente sano, afianzando las desigualdades.

Existen **sistemas simplificados de alcantarillado** (de bajo calibre, en régimen de condominio), con menores gastos de construcción y, por tanto, más asequibles, pero con frecuencia con mayores requisitos de mantenimiento que recaen en el usuario, lo que puede originar problemas a largo plazo, tanto de sostenibilidad del sistema como de asequibilidad por los gastos asociados que habría que tener presentes a la hora de optar por esta tecnología.

Si bien este sistema se asocia con un proveedor oficial grande, también existen **proveedores de pequeña escala** gestionados por comunidades

pequeñas que incluso manejan plantas de tratamiento de aguas residuales simplificadas. Aunque pueden ser muy eficaces, es imprescindible asegurar una gestión y una reglamentación adecuadas, especialmente de la planta, para evitar un funcionamiento incorrecto, no continuado o excesivamente costoso.

Instalaciones comunitarias o compartidas

El saneamiento compartido por varios hogares (retretes públicos o comunitarios, bloques de letrinas o letrinas privadas compartidas) sólo contribuye a la realización del derecho humano al saneamiento cuando **tanto la construcción como el mantenimiento y limpieza son adecuados y permite el acceso, de forma continuada, a todos** los habitantes del hogar sin excepción (incluidas las personas con discapacidad, niños y niñas, personas que no pertenezcan a la unidad familiar, mujeres especialmente durante la menstruación, etc.).

Pueden estar gestionadas por servicios públicos, proveedores de pequeña escala, proveedores de la comunidad o por los propios hogares. Suelen estar peor gestionadas que las instalaciones privadas, lo que suscita **inquietud en torno a temas como la calidad, la higiene, la falta de intimidad y de accesibilidad, además de la sostenibilidad** por falta de mantenimiento. Por otra parte, el factor de **distancia al hogar** implica un aumento del riesgo de agresiones o ataques de animales, especialmente de noche. Por todo ello, esta alternativa de servicio **no debería plantearse como una solución estable** a largo plazo ya que presenta muchas limitaciones de cara a garantizar el derecho humano al saneamiento.

En el caso de que a corto plazo y en determinados contextos (pocos recursos, planificación urbana limitada, etc.) sea la única opción viable, los Estados deben adoptar medidas para **asegurar una adecuada regulación** en materia de calidad, inocuidad y aceptabilidad, además de medidas para la asequibilidad y sostenibilidad, y **elaborar un plan con metas y calendarios fijos** para mejorar estas formas de saneamiento.

Soluciones individuales *in situ*

Una solución individual de saneamiento puede cumplir plenamente con las normas y principios de los derechos humanos. Esto dependerá principalmente del contexto, de las circunstancias concretas y de si se ha contado con la participación plena del usuario en la elección del modelo, la ubicación, etc. Como ejemplos encontramos las letrinas de pozo ventiladas, los tanques sépticos, diferentes tipos de saneamiento ecológico, etc.

Una **adecuada construcción** (evitando, entre otras cosas, la contaminación de la capa freática), una **correcta gestión de los procesos de limpieza y vaciado o un sellado adecuado** (y la consecuente construcción de otra instalación) son claves para garantizar el derecho humano al saneamiento y evitar problemas de higiene.

En algunos países **estas soluciones tecnológicas están reguladas** por alguna institución pública que establece normas en cuanto a las dimensiones de la instalación, los requisitos de construcción o las distancias a fuentes de agua o a la capa freática para evitar su contaminación.

Hay **metodologías de promoción del saneamiento** cada vez más extendidas que recomiendan poner el foco en el **fomento de la demanda** a través de técnicas comerciales o basadas en valores socioculturales, descartando los subsidios como herramienta para alcanzar niveles altos de cobertura. Sin embargo, puede ocurrir que incluso una solución de saneamiento *in situ* sea **económicamente inaccesible** para personas con niveles de pobreza muy elevados, tanto por los costes de construcción como de mantenimiento y vaciado. En estos casos de extrema pobreza, es imprescindible recurrir a las subvenciones en cualquiera de sus modalidades.

En cualquier caso, **el Estado debe garantizar** que también las soluciones de autoabastecimiento cumplen las obligaciones de derechos humanos de adecuación y asequibilidad, aunque pueda parecer algo vinculado exclusivamente a la esfera privada. Para ello, debe poner en práctica medidas de regulación y apoyo financiero cuando sea preciso.

1.4 Niveles de servicio respecto a la higiene

El nivel de servicio de las instalaciones que posibiliten la higiene, como parte del derecho humano al saneamiento, requiere de una consideración especial. Consideramos prácticas higiénicas:

- ✓ el lavado de manos,
- ✓ la higiene personal y doméstica
- ✓ la higiene en la utilización y gestión de retretes y letrinas
- ✓ los métodos higiénicos para eliminar las heces infantiles
- ✓ la higiene menstrual
- ✓ la higiene de los alimentos.

Todas estas prácticas **requieren del acceso a agua, a materiales específicos y a instalaciones** que deben cumplir con las normas del derecho humano al saneamiento. Por ejemplo, para posibilitar el lavado de manos, debe

asegurarse la disposición de agua suficiente y jabón (o materiales de propiedades similares) en baños y cocinas, para asegurar la higiene después del uso del retrete y durante la preparación de alimentos. Estas instalaciones pueden ir desde las más fiables, como el grifo con conexión a una red de tuberías, hasta provisionales, como el lavamanos de fabricación casera, aceptable como solución en el corto plazo.

En cuanto a la higiene menstrual, es importante considerar su impacto en la igualdad de género. Si no existen instalaciones que permitan la higiene menstrual o las que hay no facilitan la eliminación adecuada de los residuos sanitarios o no disponen de un lugar para lavar los productos sanitarios reutilizables, las mujeres y las niñas aumentan su estigmatización durante la menstruación. De cara a la aceptabilidad, la participación de las usuarias en el diseño de las instalaciones y en la elección de la tecnología es decisiva para asegurar que estas sean pertinentes y apropiadas.

En la mayoría de los casos, son los hogares o instituciones pertinentes (escuelas, centros de salud, etc.) los que garantizan estos servicios. Los Estados, por su parte, deben posibilitar procesos de formación y difusión de unas prácticas higiénicas adecuadas y asegurar que el acceso a estos materiales e instalaciones se hace en condiciones de asequibilidad.

2 ASEQUIBILIDAD DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO

2.1 Las implicaciones de asegurar la asequibilidad

La asequibilidad como criterio de derechos humanos exige que todas las personas tengan acceso al suministro de agua, a los servicios de saneamiento y a las instalaciones higiénicas **a un precio que puedan asumir sin que limite su capacidad de adquirir otros bienes y servicios básicos** protegidos por los derechos humanos (alimentación, vivienda, salud, educación, etc.).

Cuando el precio que se cobra por acceder a servicios de agua o de saneamiento **es demasiado alto** para algunas personas, estas no podrán tener acceso a una cantidad de agua suficiente para cubrir sus necesidades más básicas de abastecimiento y saneamiento y **recurrirán a fuentes alternativas más baratas, por lo general menos fiables e inseguras**, o lo hará **en detrimento de otros derechos**. Esta circunstancia con frecuencia pasa desapercibida en los estudios de evaluación del sector, centrados casi exclusivamente en datos de cobertura de acceso, dando por sentado que

quien tiene acceso a un punto de agua o a una instalación de saneamiento asume el pago del servicio.

Si bien hay algunos países que han establecido baremos de asequibilidad en sus leyes, **es imposible establecer criterios de aplicación general** válidos a nivel mundial, ya que tanto el coste asociado a la provisión del servicio como la capacidad de pago de una persona depende en gran medida del contexto y de su situación socioeconómica específica. Esta circunstancia obliga a los Estados a determinar estos criterios a nivel nacional y local para asegurar que reflejan las circunstancias concretas de las personas en el contexto en el que viven.

En cualquier caso, la **sostenibilidad social**, entendida como la garantía del acceso asequible a los servicios para todos los usuarios, **no debe supeditarse en ningún caso a la sostenibilidad medioambiental o la sostenibilidad financiera**. La sostenibilidad ambiental requiere contar con suficientes recursos hídricos de buena calidad que estén disponibles para los habitantes presentes y futuros. Por su parte, garantizar la sostenibilidad económica requiere la garantía de la recuperación de los costes que conlleva el funcionamiento (y en algunos casos los de construcción y rehabilitación) para que el prestador pueda asegurar la gestión de un servicio adecuado y de calidad a los usuarios. Para conciliar los tres elementos es necesario establecer un esquema de financiación que:

- Permita el acceso de todas las personas a una cantidad de agua suficiente para satisfacer las necesidades fundamentales
- Limite los usos superfluos cuando sea necesario
- Permita medidas para proteger los recursos hídricos de la contaminación, lo que implica, entre otras cosas, la protección de las fuentes y que los servicios de saneamiento incluyan la adecuada recogida, transporte, tratamiento y eliminación de las aguas residuales
- Permitir la viabilidad financiera del servicio
- No desincentive el uso de los sistemas, lo que podría originar riesgos de salud pública.

Hay **diferentes modalidades para conseguirlo, que pasan por combinar distintos instrumentos financieros**. Cuando hay un número suficiente de personas con una situación económica acomodada en relación a la cantidad de personas que no puede pagar el coste total del servicio, se puede alcanzar la recuperación íntegra de los costes del servicio a través de un

sistema tarifario que incluya un instrumento de subvenciones cruzadas entre ambos. Sin embargo, en el caso del saneamiento, incluso en contextos de altos niveles de renta, los gobiernos suelen proporcionar considerables sumas de fondos públicos para garantizar la viabilidad financiera del servicio y proteger la salud pública. Lo mismo ocurre en el caso de la protección de fuentes, aunque se conocen casos exitosos de pago por servicios ambientales en los que los beneficios de la protección de las fuentes se reparten entre todos los usuarios de la cuenca de cualquier modalidad.

Si bien se han puesto muchas expectativas en que el sector privado ejerza de motor para la mejora de los índices de acceso al saneamiento, varios estudios, entre ellos del Banco Mundial, han demostrado que no es una pretensión realista y que vuelven a ser las personas más pobres las que se quedan fuera de estos instrumentos. Así, **los Estados deben ejercer de promotores e impulsores** de las inversiones en saneamiento, sufragando el coste de construcción y de mantenimiento de la infraestructura, e incluso de su funcionamiento como ocurre en el caso de que el vaciado de pozos implique costes demasiado elevados para los usuarios.

Cuando no es posible un sistema de subvenciones cruzadas porque no hay una masa suficiente de personas con situación económica acomodada, se hace imposible recuperar todos los costes utilizando únicamente un esquema tarifario y se debe recurrir a los presupuestos públicos o a otras fuentes como la cooperación internacional. En este sentido, la prioridad debe ser siempre la **reducción de las desigualdades** en el acceso a los servicios. Estos fondos deben utilizarse de la manera más eficiente posible **evitando las subvenciones generalizadas**, como las exenciones fiscales o incentivos financieros para toda conexión a los sistemas, **que no están orientadas a las familias que realmente lo necesitan**.

En otras ocasiones, las subvenciones se otorgan sólo a los propietarios formales de las viviendas, por lo que sólo se benefician las personas con títulos de propiedad, dejando de nuevo fuera a los que tienen menos recursos. A esto hay que añadir que, en la actualidad, a nivel global, la mayor parte de la financiación pública se utiliza para la construcción de grandes obras en las zonas urbanas, que abastecen principalmente a los sectores de ingresos medios y elevados.

Cuando **no existe capacidad de pago** para asumir la tarifa establecida, incluso cuando existen tarifas sociales o reducidas, es necesario poner en marcha instrumentos que posibiliten que los servicios estén disponibles **de forma gratuita**, lo que ocurre también en el caso de otros derechos humanos como la educación o la salud. En este sentido, cuando la incapacidad de pago demostrada **conlleva la desconexión** del servicio, privando así a una persona o familia del acceso al agua o al saneamiento, se está produciendo **una violación del derecho humano**.

Con frecuencia las consideraciones sobre los sistemas más o menos apropiados para garantizar o no la asequibilidad del servicio se centran en los servicios formales regulados. Sin embargo, no se presta la misma atención al coste que deben asumir las personas que se abastecen a través de servicios informales o de soluciones individuales o colectivas, propias de áreas rurales o urbanas informales. Se estima que, en el ámbito urbano, estos casos pueden llegar a suponer el 25% de la población urbana de América Latina y el 50% de la africana. Para afrontar el reto de la universalidad de los derechos humanos es preciso **ampliar el análisis y proponer alternativas específicas cuanto antes para los contextos más desfavorecidos**.

2.2 Los costes relacionados con el agua, el saneamiento y la higiene

La provisión de los servicios de agua, saneamiento e higiene **implica una serie de costes, directos e indirectos**, que es importante identificar para poder valorar si su repercusión vía tarificación es asumible por las familias o se requiere de otros instrumentos para recuperarlos.

Estos gastos están **directamente relacionados con los niveles de servicio disponibles y con la ubicación geográfica**. Como hemos señalado anteriormente, por lo general difieren enormemente los costes de acceso a servicios de agua corriente en las ciudades de los costes que deben asumir las zonas rurales o los habitantes de los asentamientos informales. En estos últimos, con frecuencia hay que añadir el coste de adquisición de contenedores para almacenar el agua y los gastos asociados al tratamiento del agua para su potabilización.

En ambos servicios hay **costes recurrentes** como los de funcionamiento y mantenimiento, y **gastos relacionados con el “ciclo de vida”** de los servicios, que incluyen la construcción y la rehabilitación. En el caso específico del saneamiento hay que tener en cuenta los gastos asociados a la gestión de los desechos que, dependiendo de la tecnología, puede incluirse en una u otra modalidad.

Uno de los gastos que requiere una atención especial es el relacionado con las tasas de conexión a la red, ya que a menudo suponen un obstáculo para quienes viven en situación de pobreza extrema. Es un error muy común contabilizar como abastecida a una familia que tiene una red (de agua o saneamiento) disponible en la entrada de su vivienda o en una instalación colectiva, pero no hace uso de ella porque no puede costear los gastos que supone la conexión. Esta situación suele ser habitual en aquellas comunidades rurales en las que la infraestructura del sistema se construyó

con ayuda externa, para la que se contó con mano de obra de los usuarios. Con el tiempo, las nuevas viviendas no tienen los recursos económicos necesarios para financiar con sus propios medios la conexión a la red y ya no cuenta con la alternativa de colaborar aportando trabajo.

En estos casos, es importante considerar instrumentos como los créditos blandos o incluso las subvenciones directas.

A la hora de identificar los costes que finalmente van a repercutir en la tarifa hay que considerar también los **relacionados con la corrupción**, lamentablemente muy extendidos en lo relacionado con los recursos hídricos. Estas malas prácticas tienden a afectar en mayor medida a los más pobres, que no pueden afrontar el pago de sobornos por servicios de reparación, conexión o reconexiones. En estos casos es responsabilidad directa de los Estados, pero también de los organismos reguladores y los proveedores de servicios acordar prácticas transparentes y fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas, bien a través de marcos jurídicos o regulaciones claras acompañadas de las sanciones oportunas.

Algo similar ocurre con los gastos **derivados de una mala gobernanza**. La falta de transparencia, de acceso a información o de ausencia de mecanismos de rendición de cuentas pueden facilitar las malas prácticas que repercuten directamente en la asequibilidad del servicio. Por ejemplo, esto puede evidenciarse en la falta de incentivos de un proveedor de servicios para reducir las fugas de agua para ofrecer un mejor servicio. Es el caso también del beneficio que requiere un proveedor que tenga ánimo de lucro (público o privado) y lo revierta en el coste que debe asumir el usuario, lo que podría ocasionar tarifas inasequibles para los más pobres o limitaciones a la hora de emprender ampliaciones del sistema.

3 LA PARTICIPACIÓN EN EL EJERCICIO DE LOS DHAS

La **participación es un derecho humano**, y así aparece en numerosos instrumentos internacionales de derechos humanos: la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, sobre los Derechos del Niño, de las Personas con Discapacidad, de los Pueblos Indígenas, etc.

En cada uno de estos instrumentos se ha ido definiendo y aportando matices al concepto de participación para poder esclarecer los **requisitos mínimos**

necesarios para garantizar su cumplimiento, sus implicaciones en el ejercicio de derechos como los DHAS y cómo hacerlo realidad.

La importancia de la participación radica en que, si es **inclusiva, activa, libre y significativa**, aporta grandes ventajas ya que favorece el logro de resultados más sostenibles e inclusivos. Sin embargo, no es sencillo asegurar la participación en estas condiciones ya que **implica reconsiderar las relaciones de poder, las estructuras jerárquicas y los mecanismos de exclusión** con frecuencia arraigados social y culturalmente. Cuando el ejercicio de la participación no es libre pero se presenta como tal, se asume una legitimidad que realmente no ha surgido de procesos democráticos y se perpetúan los patrones de la discriminación y la exclusión.

La participación no debe basarse en acciones puntuales en el tiempo sino en **procesos continuados en todos los ámbitos y etapas**. La participación debería permitir influir en todas aquellas decisiones que afectan al disfrute de los derechos humanos al agua y al saneamiento, que van desde el ámbito local (el diseño de una letrina, la ubicación de un punto de agua, la tarifa, el modelo de gestión de un sistema, etc.) hasta el ámbito nacional (establecimiento de prioridades del gobierno, distribución de los recursos, decisiones estratégicas sobre marcos legislativos y normativos). Y en todos los sectores, incluidos los proyectos de alto impacto ambiental como puede ser la minería, que tendrán una repercusión directa en temas como la calidad o disponibilidad del agua.

Por otra parte, el hecho de abrir procesos participativos no implica directamente que todas las personas tengan la **capacidad de participar en términos de igualdad**, lo que supone uno de los grandes retos de los procesos participativos.

3.1 Aspectos esenciales para garantizar la participación

Para asegurar que un proceso es participativo desde el enfoque basado en derechos humanos es imprescindible que la participación sea activa, libre y significativa. Esto implica:

- **Involucrar a las personas en la definición del proceso de participación:** desde el mismo momento en el que se fijan las bases del proceso, desde la elección de los temas a tratar y los que no, la modalidad de la participación, los espacios, los tiempos, los canales, etc. Si hay personas o colectivos excluidos en esta etapa previa, puede ocurrir que vean limitada o anulada su participación durante el proceso.
- **Facilitar los espacios suficientes y apropiados:** Si bien hay muchos ejemplos de iniciativas que han surgido de la movilización ciudadana, el Estado no debe descargar la responsabilidad de la participación

únicamente a la existencia de la iniciativa de la gente. Así, los Estados (en todos los niveles de gobierno desde lo nacional a lo local) deben invitar a la participación y posibilitar espacios de participación para deliberar sobre la toma de decisiones relacionadas con la adopción de normas, políticas y planes que afecten al ejercicio de los derechos al agua y al saneamiento.

- **Asegurar la capacidad de acceder a los procesos participativos:** identificando previamente las barreras que pueden encontrar las personas de forma individual o determinados colectivos para acceder a los espacios de participación. Estas barreras pueden estar relacionadas con la falta de información sobre el proceso, los tiempos reducidos para inscribirse o hacer llegar comentarios, entre otras. Y pueden ser consecuencia de que no se ha informado con tiempo suficiente o se ha hecho sin considerar cuestiones relacionadas con el idioma, el grado de alfabetización, los horarios de las reuniones o incluso el lugar físico, que puede suponer restricciones de acceso físico, económico, social o cultural.

Es especialmente relevante el proceso de convocatoria, ya que si los convocados son únicamente las personas que ostentan la propiedad de la vivienda o las cabeza de familia, se pueden estar perpetuando o incluso agudizando patrones de desigualdad, por ejemplo, entre hombres y mujeres.

La forma en cómo se presenta la información también puede suponer una barrera para acceder al proceso. Ésta debe **estar disponible, ser clara, coherente y gratuita**. Para conseguir la máxima difusión, será necesario utilizar varios formatos y varios canales, para asegurar que llegue a todos.

- **Garantizar la participación libre y segura:** sin coacciones o intimidaciones. Cuando alguien no se siente libre para expresar sus opiniones o solicitar información, tanto por presiones directas como asociadas a condicionamientos sociales o culturales, no puede ejercer su derecho a la participación. En estos casos, hay que evitar una aproximación ingenua considerando que la persona renuncia a su derecho por propia voluntad ya que los derechos humanos son inalienables por principio.
- **Garantizar que las opiniones sean tenidas en cuenta:** si el proceso posibilita que las personas expresen sus opiniones pero no permite que influyan en la toma de decisiones no se está consiguiendo una participación significativa. Los responsables de la celebración de los procesos participativos deben velar porque los resultados del

proceso se hagan públicos lo antes posible incluyendo los motivos y consideraciones que se han tenido en cuenta en la decisión final.

3.2 Barreras para la participación

Con frecuencia podemos encontrar argumentos para excusar la ausencia de procesos participativos vinculados a procesos de toma de decisiones en relación al disfrute de los derechos al agua y al saneamiento. En la mayoría de los casos, bien por desconocimiento, por falta de motivación de los responsables o por priorizar el logro de otros objetivos (rentabilidad, intereses comerciales, intereses políticos, etc.) se limita el derecho de participación o se simplifica en exceso dejándolo sin validez, únicamente testimonial.

A continuación analizamos algunos de los cuestionamientos más comunes relacionados con la participación:

- **¿La participación es innecesaria cuando existen unos representantes públicos elegidos democráticamente?** Las elecciones democráticas periódicas de los representantes públicos por sí solas no agotan otras vías para garantizar la participación en los espacios públicos, sobre todo para garantizar que ésta sea inclusiva. Estos procesos públicos complementan a las estructuras democráticas representativas.
- **¿Los prestadores de servicios también están obligados a facilitar espacios de participación?** En aquellos casos en los que el Estado delega la prestación del servicio de agua o saneamiento en un tercero, sigue manteniendo su responsabilidad de posibilitar la celebración de procesos participativos en los aspectos relacionados con el disfrute de los derechos humanos. En estos casos, el Estado debe asegurar que los proveedores o las comunidades disponen de los medios suficientes para llevarlos a cabo.
- **¿Y en el caso de decisiones que requieren de un conocimiento técnico especializado?** Es importante conseguir un equilibrio entre las aportaciones especializadas de los técnicos y la participación de la gente que carece de dichos conocimientos. El experto debe ejercer el rol de facilitar el acceso a la información y el análisis de las ventajas y desventajas de cada alternativa, permitiendo que los titulares de derechos sean los que tomen las decisiones con fundamento.
- **¿La inversión en participación disminuye la rentabilidad de un proyecto?** En la planificación de cualquier proceso de participación deben tenerse en cuenta los costos que va a suponer y los tiempos que va a necesitar, tanto para los organizadores como para los asistentes. Esta necesidad de recursos no puede ser una excusa para no llevar a cabo estos procesos, ya que, como hemos dicho ya, la

participación es un derecho humano. Además, el costo asociado al fracaso de un proyecto por falta de aceptación de los ciudadanos (coste directo y de oportunidad) hace rentables muchos procesos participativos asociados a proyectos de inversión.

- **¿Convocando un proceso participativo garantizamos la participación de todos?** Hay colectivos que tienden a participar en un grado muy superior al resto de forma recurrente, entre ellos: varones, grupos étnicos mayoritarios o con más poder, hogares con más ingresos, personas de mejor nivel educativo y de estatus social más elevado. Para garantizar la inclusión en un proceso participativo es necesario empezar por identificar a los colectivos marginados y dejar de considerar a las comunidades o colectivos como un todo coherente e integrado, sin reconocer las jerarquías internas y los patrones de desigualdad arraigados. Para ello, es muy útil contar con la colaboración de organizaciones locales y organismos nacionales de derechos humanos que puedan ayudar a visibilizar los patrones de discriminación.
- **¿Se puede sustituir la participación directa canalizando el diálogo a través de representantes de los colectivos?** Sí, pero siempre y cuando esta representación incluya a todos los colectivos implicados y especialmente a los más afectados por las decisiones a tomar, su elección se haga de forma transparente y nos aseguremos de que los representados avalen a sus representantes y no se propongan autónomamente. Es importante también asegurar que las personas que no tienen representantes por no estar vinculadas a ningún colectivo (por ejemplo las personas extremadamente pobres o estigmatizadas), también puede hacer llegar sus intereses y opiniones.

4 Bibliografía recomendada

- Catarina de Albuquerque; Informe presentado por la Relatora Especial del derecho humano al agua y al saneamiento a la Asamblea General de Naciones Unidas sobre asequibilidad de los servicios de agua potable y saneamiento, A/HRC/30/39 (2015).
- Catarina de Albuquerque; Informe presentado por la Relatora Especial del derecho humano al agua y al saneamiento a la Asamblea General de Naciones Unidas sobre financiación A/66/255 (2011).
- Catarina de Albuquerque; Informe presentado por la Relatora Especial del derecho humano al agua y al saneamiento a la Asamblea General de Naciones Unidas sobre la participación en los derechos humanos en materia de agua potable y saneamiento, A/69/213 (2014)

- Guy Norman, Catarina Fonseca y Sophie Trémolet (2015) *Domestic public finance for WASH. What, why, how?, Finance Brief 1*. Public Finance for WASH
- Laura Sima y Menachem Elimelech *The informal small-scale water services in developing countries*, en *Water and Sanitation – related diseases and the environment: Challenges, interventions and preventive measures* Janine M.H.Selendy (ed.) Wiley-Blackwell, 2011
- Leo Heller, Informe presentado por el Relator Especial de los derechos humanos al agua y al saneamiento a la Asamblea General de Naciones Unidas sobre niveles de servicio, A/70/203 (2015).
- ONGAWA (2012). *Derecho humano al agua y al saneamiento. Enfoque de derechos, equidad de género y medición de progreso*. Madrid, ONGAWA y Unesco-Etxea.
- Transparency International, *Global corruption report 2008*