

RESUMEN EJECUTIVO

A continuación se presenta un resumen ejecutivo sobre la investigación realizada que ha dado lugar a la tesina de máster “*Marco conceptual para el monitoreo de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en entornos metropolitanos desde una perspectiva de derechos humanos. Aplicación a Lima (Perú)*”.

Al final, se responden algunas preguntas desde el conocimiento que ha proporcionado la investigación. Para más información se puede hacer llegar el documento completo de la tesina realizada.

INTRODUCCIÓN

La presente investigación utiliza el enfoque del Derecho Humano al Agua y al Saneamiento (DHAS) para analizar el sector de los servicios de agua y saneamiento y realizar un diagnóstico en entornos periurbanos. Se desarrolla una propuesta de marco conceptual que mide el nivel de servicio para los titulares de derecho según el enfoque de las cinco dimensiones del DHAS para la zona periurbana de Lima. Para ello, se lleva a cabo una investigación cualitativa en la zona de Collique, un pueblo joven de más de 100 mil habitantes ubicado en el distrito de Comas situado en el Cono Norte de Lima, el cual se considera representativo porque dispone de diferentes formas de abastecimiento de agua y saneamiento (convencionales y no convencionales). La información es recopilada a partir de talleres participativos con niños, jóvenes y mujeres, y con entrevistas detalladas que permiten conocer la realidad y las necesidades de la población. Paralelamente se llevan a cabo entrevistas a diferentes actores del sector que posibilitan la comprensión de éste y ayudan a realizar un pre-análisis de viabilidad para la propuesta de marco presentada.

METODOLOGÍA

La metodología utilizada se basa en una investigación cualitativa la cual consta de tres partes.

- Entrevistas bilaterales a diferentes actores del sector (gobierno, órganos independientes, prestador de servicio y sociedad civil), donde se emplea el cuestionario del protocolo “*The Equitable Acces Score-card: supporting policy processes to achieve the human right to water and sanitation*” para realizar una diagnosis del sector según los cuatro bloques del cuestionario, y a la vez se da a conocer la herramienta de evaluación y la importancia del DHAS.
- Visitas a la zona periurbana de Lima Metropolitana donde a partir de la observación directa y entrevistas espontáneas, se realiza una diagnosis general de la situación del sector en esta zona. De las distintas visitas se elige una zona para realizar la diagnosis detallada.
- Desarrollo de un diagnóstico detallado a partir de una investigación etnográfica de la zona de estudio escogida (Collique) y talleres con la población.

RESULTADOS OBTENIDOS

Diagnosis sector

Las entrevistas realizadas y la literatura gris permiten realizar un análisis y diagnóstico del sector con enfoque de derechos humanos.

Se identifican los actores del sector, sus funciones y la relación entre éstos. Se exponen las leyes relevantes del sector, el Plan Nacional de Saneamiento, así como las encuestas utilizadas para monitorear el sector. Se realiza un análisis sobre los indicadores empleados según el enfoque de las cinco dimensiones del DHAS, tanto para medir el nivel de servicio de los titulares de derecho como la calidad del servicio por parte del prestador de servicio. También se presentan los indicadores utilizados en encuestas que recogen datos relacionados con los servicios de agua y saneamiento para los grupos vulnerables considerados en el protocolo *“The Equitable Acces Score-card”*. Finalmente también se exponen los programas relevantes del gobierno para aumentar la cobertura y los pasos y requisitos necesarios para el acceso a los servicios.

A partir del protocolo *“The Equitable Acces Score-card”*, se realiza un diagnóstico según los cuatro bloques del cuestionario socializado:

- Según los actores entrevistados, la falta de institucionalidad es uno de los mayores problemas para que haya una buena gestión de la gobernanza para conseguir un acceso equitativo a los servicios de agua y saneamiento.
- Las políticas actuales se centran solo en la zona urbana y la rural, dejando la zona periurbana, sin considerar.
- Los 13 entrevistados coinciden en la falta de enfoque de equidad en las políticas del sector, que solo consideran cerrar la brecha para los que no están coberturados en el servicio de agua y saneamiento, y no priorizan a los más vulnerables.
- El actual sistema de subsidios no beneficia a las personas más vulnerables que son las que no están conectadas al servicio.

Diagnosis general de la zona periurbana

Paralelamente, se realizan distintas visitas a campo lo que permite realizar un diagnóstico general sobre las distintas formas de abastecimiento de agua y saneamiento en la zona periurbana y las vulnerabilidades y desigualdades asociadas al acceso a los servicios.

Uno de los puntos más críticos relacionado con el acceso a los servicios es el crecimiento desordenado de la ciudad. Esto es a causa de una debilidad institucional en la planificación urbana donde uno de los grandes problemas es el tráfico de terrenos. Todo esto conlleva a que el acceso a los servicios sea más difícil y más costoso para las personas más vulnerables, a la vez que también es más costoso para el prestador de servicio llevar el suministro a esas zonas provocando desigualdades en la prestación de los servicios.

Teniendo en cuenta distintos criterios, se elige una zona en específico para poder realizar un diagnóstico más detallado a partir de una investigación etnográfica y talleres en la zona.

Diagnosia detallada

Collique, un pueblo joven de 116.000 habitantes aproximadamente, ubicado en la zona norte de Lima, es elegido para llevar a cabo la diagnosia detallada. La primera parte de la investigación cualitativa consiste en conocer la zona y entablar contactos. Esto permite conocer las distintas vulnerabilidades que afectan al nivel de servicio. Se observa que los distintos factores que influyen al nivel de servicio están relacionados con la calidad del servicio que tiene el usuario y con el nivel socioeconómico del usuario.

En la segunda parte se llevan a cabo 10 talleres con la población (tres para niños/as, tres para jóvenes y cuatro para mujeres). A partir de dinámicas participativas se busca conocer: i) la realidad del agua y el saneamiento en los hogares; ii) la percepción que se tiene de un servicio óptimo; iii) el orden de importancia que le dan a las cinco dimensiones del DHAS. Al final de los talleres se realiza una charla divulgativa sobre la nueva cultura del agua.

- La actividad desarrollada en los talleres para niños, jóvenes y mujeres, para obtener la realidad del agua y el saneamiento en los hogares de los participantes, permitió realizar una caracterización de las cuatro principales formas de abastecimiento de agua encontradas en Collique, al igual que para el saneamiento. Cada forma tiene diferentes alternativas en la distribución, cantidad recibida, tipos de almacenamiento, precio del servicio, entre otros.
- La actividad sobre la percepción que se tiene de un servicio óptimo solo se realizó para las mujeres. La percepción extraída de los talleres se clasifica según servicio de agua o saneamiento, se ordena por dimensiones, y se escala de más a menos óptimo.
- La priorización de las dimensiones se realiza para los talleres con jóvenes y mujeres. La presentación de las cinco dimensiones se realiza a través de dos historietas (una para agua y otra para saneamiento), donde cada dimensión está representada por una tarjeta que representa un escenario. Inicialmente los órdenes de las dimensiones obtenidas se clasifican según jóvenes o mujeres, y según conectados a la red o no conectados. Para los jóvenes la ‘asequibilidad’ es menos importante que las mujeres; y para los no conectados la ‘calidad’ y ‘asequibilidad’ es más importante que para los conectados a la red.

SERVICIO	POSICIÓN DE LA PRIORIZACIÓN (clasificación general)				
	1	2	3	4	5
AGUA	Calidad	Accesibilidad	Disponibilidad	Aceptabilidad	Asequibilidad
SANEAMIENTO	Calidad	Aceptabilidad	Accesibilidad/ Asequibilidad		Disponibilidad

Propuesta marco conceptual

A partir de la información obtenida en los talleres se realiza una propuesta de marco conceptual donde se presentan dos índices multidimensionales: uno para agua y otro para saneamiento. La información obtenida en las dinámicas i) e ii), y teniendo presente el criterio de los expertos, permite definir cinco niveles de servicio para las cinco dimensiones del DHAS; y la dinámica iii) permite definir un peso para cada dimensión a partir del orden general obtenido.

Para la realización del presente diagnóstico se es consciente del tiempo y esfuerzo requerido. De ahí que se propone utilizar las encuestas que el gobierno actualmente utiliza para recoger información para el sector y añadir ciertas preguntas que complementen la información para así disponer de los datos suficientes para alimentar el marco conceptual propuesto.

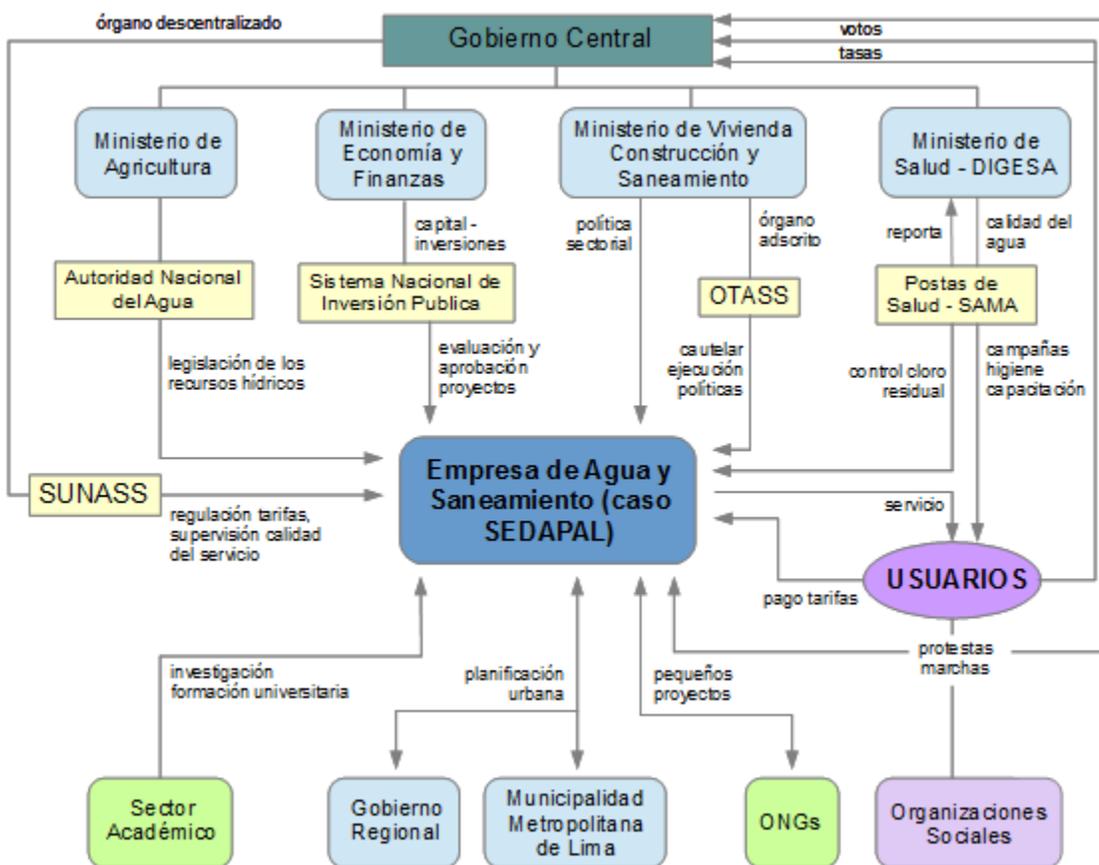
CONCLUSIONES PRINCIPALES

- Las políticas del sector no ofrecen ningún enfoque especial para el entorno periurbano. Éste es considerado como urbano, pero muchas características son parecidas al rural.
 - Prestadores no convencionales
 - Necesidad de almacenamiento de agua por la discontinuidad del servicio
- La dificultad de acceso a los servicios está relacionada con el crecimiento desordenado de la ciudad.
- Nivel socioeconómico condiciona el nivel de servicio
 - Más vulnerables (usuarios de los prestadores no convencionales) → menor calidad del agua y mayor pago por ella
 - Más vulnerables → más caro y difícil, el acceso a la red domiciliar
 - Cantidad de agua y acceso intradomiciliar está condicionado según la capacidad de almacenaje
- Para el contexto periurbano, el marco conceptual con el enfoque del DHAS ofrece un diagnóstico más representativo que el que actualmente utiliza el sector peruano y el cuestionario del protocolo “*The Equitable Acces Score-card*”, que no tiene en cuenta las dimensiones por separado.
- Existen diversidad de realidades en referencia al nivel de servicio de agua y saneamiento a nivel de barrio. Importancia de bajar a escalas pequeñas a la hora de realizar diagnósticos, ya que los datos desagregados a esas escalas visualizan desigualdades que los datos globales esconden.

PREGUNTAS DEL CUESTIONARIO (ACTORES ESTATALES)

1. ¿Qué marco y órganos gubernamentales rigen la regulación de los servicios de agua y saneamiento? Por favor, proporcione información detallada sobre la legislación, las políticas y los mecanismos pertinentes. Por favor, también suministre información sobre los organismos reguladores, su nivel de autonomía e independencia, y sus funciones y responsabilidades. Por favor, facilite ejemplos.

A continuación se muestran los órganos gubernamentales que marcan las leyes, políticas y presupuestos para los servicios de agua y saneamiento en Perú y su relación con los demás actores del sector.



Referente a los organismos reguladores se encuentra la Superintendencia Nacional de los Servicios de Saneamiento (SUNASS), que es un organismo descentralizado financiado por el 1% de la facturación de las Empresas Prestadoras de Servicio (EPS). Su función es normativa, reguladora, supervisora, fiscalizadora, sancionadora y de solución de controversias respecto a la regulación tarifaria y la calidad de la prestación de los servicios por las EPS.

Actualmente la SUNAS supervisa a las 50 EPS del país. Las EPS pueden existir a partir de dar servicio a 30.000 habitantes, pero no existe ningún órgano externo que gestione la calidad de los proveedores de servicio pequeños. Los proveedores de servicio pequeños son las Juntas Administradoras de Agua y Saneamiento (JASS), en el caso del sector rural; y los operadores especializados (empresa dentro de los municipios que prestan los servicios), para el sector urbano. Se está proyectando que la SUNASS supervise a los operadores especializados que son 400 en todo el país.

Por otro lado se encuentra la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), adherida al Ministerio de Salud, que es la autoridad sanitaria competente para la gestión de la calidad del agua para el consumo humano. Ésta es la encargada de vigilar, controlar, fiscalizar y dicta los requisitos sobre la calidad del agua al igual que difunde la información (DIGESA, 2011).

“DIGESA hace bien su trabajo en la zona de Lima, pero no tiene capacidad operativa para el resto del país. No existen recursos humanos ni recursos económicos suficientes para poder llevar a cabo todas las funciones. La corrupción hace que la plata enfocada a ciertas actividades que destina el Ministerio de Economía y Finanzas, no llegue donde tendría que llegar”. (Entrevista al Ingeniero y Especialista Ambiental de DIGESA).

2. ¿De qué manera el marco vigente y sus organismos contribuyen a la aplicación del contenido normativo de los derechos humanos al agua potable y el saneamiento, específicamente, las normas relativas a disponibilidad, calidad, accesibilidad, asequibilidad, aceptabilidad, privacidad y dignidad? Por favor, facilite ejemplos.

El Plan Nacional de Saneamiento (PNS) utilizaba dos encuestas para obtener información del sector: la Encuesta Demográfica de Salud Familiar (ENDES), y la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO). Pero a partir del 2010 pasa a utilizar la Encuesta Nacional de Programas Estratégicos (ENAPRES), la cual dispone de una versión para el sector rural y otra para el sector urbano. Las tres encuestas obtienen información para el sector y son controladas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2016).

Se ha realizado una clasificación de las preguntas de las tres encuestas según las cinco dimensiones normativas del DHAS, separando la información para agua y para saneamiento, para visualizar cómo el sector del agua y el saneamiento en Perú obtiene información sobre las cinco dimensiones del DHAS.

AGUA	ENAHO 2016	ENDES	ENAPRES urbano	ENAPRES rural
Disponibilidad		- Disponibilidad de agua para el hogar todo el día - Corte en las últimas dos semanas	- Acceso al agua todos los días de la semana (horas al día)	- Acceso al agua todos los días de la semana (horas al día) - Actividades en que usa el agua
Accesibilidad	- Forma de abastecimiento de agua	- Red pública dentro de la vivienda	- Forma de abastecimiento de agua	- Forma de abastecimiento de agua

	en el hogar	<ul style="list-style-type: none"> - Tiempo que se demora en ir, recoger el agua y volver - Quién va a recoger el agua (edad) 	en el hogar	en el hogar
Calidad	- Potabilidad del agua (medición del cloro residual)	<ul style="list-style-type: none"> - Fuente principal de abastecimiento de agua para tomar - Fuente principal de abastecimiento de agua para el hogar - Tratamiento aplicado para el agua de beber - Conservan el agua en envases (tipo de envase, uso de tapa) 	- Potabilidad del agua (medición del cloro residual)	<ul style="list-style-type: none"> - Potabilidad del agua (medición cloro residual) - Filtración en las conexiones del sistema del hogar - Almacena el agua para consumo (higiene del recipiente, ubicación del recipiente, forma de extraer el agua del recipiente) - Capacitados para el lavado de manos, formas de almacenar el agua y uso y cuidado del agua (qué institución)
Asequibilidad	- Último gasto mensual por consumo de agua	- Su hogar paga por el agua (a quien)		<ul style="list-style-type: none"> - Pago en los últimos 12 meses por la operación y mantenimiento del servicio (frecuencia, cuánto paga y a quien) - Gotea el grifo
Aceptabilidad		- Tratamiento aplicado para el agua de beber	- Medición del cloro residual	- Medición del cloro residual

SAN	ENAH0 2016	ENDES	ENAPRES urbano	ENAPRES rural
Disponibilidad		- Baño de uso exclusivo del hogar (con cuántos hogares comparte)		
Accesibilidad	- Tipo de conexión del servicio higiénico	- Tipo de baño y conexión del desagüe (si es letrina observar el tipo)	- Tipo de conexión del servicio higiénico	- Tipo de conexión del servicio higiénico
Calidad	- Tipo de conexión del servicio higiénico	<ul style="list-style-type: none"> - Frecuencia del aseo del baño o letrina - Lugar del lavado de manos 	- Tipo de disposición de excretas (sus componentes)	<ul style="list-style-type: none"> - Tipo de disposición de excretas (sus componentes) - Estado higiénico del baño - Cómo se lava las manos (en qué momento se las lava)
Asequibilidad				
Aceptabilidad		- Frecuencia del aseo del baño o letrina		- Estado higiénico del baño

La SUNASS recoge indicadores reportados por todas las EPS que operan actualmente en el país. En el Benchmarking del 2015 la SUNASS clasifica sus indicadores según si hacen referencia al “acceso”; “calidad”; “sostenibilidad”; y “clientes” (SUNASS, 2015). Por otro lado la SEDAPAL

dispone de sus propios indicadores y éstos los clasifica según “calidad del servicio”, “gestión”, “empresariales”, y “planes de desarrollo” (SEDAPAL, 2016).

Se ha realizado una clasificación de los indicadores utilizados por la SUNASS y la SEDAPAL según las cinco dimensiones normativas del DHAS:

Dimensiones	SUNASS	SEDAPAL
Disponibilidad	<ul style="list-style-type: none"> - Continuidad - Presión 	<ul style="list-style-type: none"> - Continuidad - Presión en las redes - Producción de agua potable
Accesibilidad	<ul style="list-style-type: none"> - Cobertura de agua potable - Cobertura de alcantarillado - Incremento de conexiones totales de agua potable - Micromedición 	<ul style="list-style-type: none"> - Capacidad reservorios de agua potable - Estaciones de bombeo de agua potable y estaciones de bombeo de aguas servidas - Conexiones de agua potable y de alcantarillado - Micromedición
Calidad	<ul style="list-style-type: none"> - Tratamiento de aguas residuales - Presencia de cloro residual - Turbiedad - Porcentaje de muestras satisfactorias de cloro - Densidad de roturas en redes de agua potable - Densidad de atoros en redes de alcantarillado - Incidencia de la fuente subterránea 	<ul style="list-style-type: none"> - Tratamiento de aguas servidas
Asequibilidad	“Todos los indicadores de gestión y financieros” (MVCS 2016)	<ul style="list-style-type: none"> - Micromedición - Costo de los servicios de agua-saneamiento - Promedio de consumo y facturación - Distribución costos y gastos por naturaleza - Balance general comparativo - Estado de ganancias y pérdidas comparativo
Aceptabilidad	<ul style="list-style-type: none"> - Turbiedad 	
Calidad del Servicio	<ul style="list-style-type: none"> - Nivel de satisfacción del cliente - Información de página web - Tiempo de atención de conexiones nuevas de agua potable - Relación de trabajo - Gestión del riesgo de desastres 	<ul style="list-style-type: none"> - Reclamos de primera instancia - Reclamos de segunda instancia

4. Por favor, proporcione ejemplos de medidas regulatorias adoptadas para asegurar un acceso asequible a los servicios de agua y saneamiento para grupos de población económicamente desfavorecidos y que viven en situación de vulnerabilidad. ¿Cómo garantiza su Gobierno que estas medidas se apliquen debidamente? ¿De qué manera el marco regulatorio responde a la problemática de la desconexión del suministro de agua y saneamiento, debida a la incapacidad financiera de pagar de los usuarios?

La Ley de Modernización de los Servicios de Saneamiento expone que la SUNASS es la encargada de las políticas de regulación tarifaria para las EPS y es quien establece a quienes van dirigidos los subsidios a forma de cerrar la brecha para conseguir un acceso equitativo. En el caso de la SEDAPAL (la empresa pública prestadora del servicio en la zona de Lima Metropolitana), la SUNASS para el 2017 se basará en los datos del SISFOH (Sistema de Focalización de Hogares) del

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, para aplicar una tarifa de subsidios cruzados según el nivel socioeconómico que tiene cada usuario.

En la actualidad, SEDAPAL tiene una tarifa por subsidios cruzados según consumo y según se confirma por la SUNASS, ésta no supera el 2.5% de los ingresos de la renta y no afecta a la sostenibilidad financiera del prestador.

La asequibilidad de los usuarios de los prestadores no convencionales no está protegida ni controlada por el Estado.

En las políticas actuales del sector no existe presupuesto destinado a medidas de protección social, también llamados subsidios directos.

5. Por favor, facilite ejemplos sobre cómo su Gobierno monitorea y hace cumplir la reglamentación en el sector del agua y el saneamiento.

El Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento (MVCS) es el encargado de diseñar, normar y ejecutar las políticas nacionales del sector del agua en Perú. Aprueba el Plan Nacional de Saneamiento (PNS), asigna recursos y los transfiere a las Empresas Prestadoras de Servicio y a los gobiernos locales para ejecutar los proyectos de inversión.

Hasta el año 2010, el PNS monitoreaba el sector con los datos obtenidos de la Encuesta Demográfica de Salud Familiar - ENDES, y con la Encuesta Nacional de Hogares - ENAHO, a pasarlo a monitorear con la Encuesta Nacional de Programas Estratégicos - ENAPRES. Una de las diferencias más significativas de su implementación respecto a las otras encuestas, es el mejoramiento de la metodología para obtener la información de campo que incorpora la observación directa in situ (dentro de la vivienda) y la adecuada identificación y tipificación de los componentes básicos del sistema y uso de los servicios de saneamiento por las familias rurales (MVCS, 2014), mientras que ENAHO y ENDES solo pregunta por el tipo de abastecimiento a los hogares.

El PNS a través del ENAPRES, considera que se está coberturado cuando hay una conexión a la red pública (dentro o fuera de la vivienda pero dentro del edificio), o cuando se abastecen por el uso de pilón. Para el saneamiento, se considera coberturado cuando se está conectado a la red pública de desagüe (dentro o fuera de la vivienda pero dentro del edificio) o se dispone de letrina (ENAPRES considera letrina apta para una disposición sanitaria de excretas, a la estructura que se construye para disponer de las excretas, con la finalidad de proteger la salud de la población y evitar la contaminación del suelo, aire y agua. Además, cuenta con una caseta para dar privacidad a la persona, losa que cubre el hoyo y aparato sanitario destinado a posicionar y brindar comodidad a la persona durante el acto de defecación. Las letrinas pueden ser con o sin arrastre hidráulico).

6. ¿Cuál es el enfoque o estrategia de su Gobierno respecto a los proveedores informales de servicios de agua y saneamiento?

En el ámbito urbano, la Ley de Modernización de los Servicios de Saneamiento (Ley N° 30045) presenta que “la competencia exclusiva para la prestación de los servicios de saneamiento corresponde a las entidades prestadoras de servicios de saneamiento”. Los prestadores no convencionales no se contemplan en el ámbito urbano, por lo que no están bajo el control del órgano que regula la calidad del servicio de las EPS en el ámbito urbano, la SUNASS.

REFERENCIAS

Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), 2011. *Reglamento de la Calidad del Agua para Consumo Humano*. [pdf] Accesible en:
http://www.digesa.minsa.gob.pe/publicaciones/descargas/Reglamento_Calidad_Agua.pdf
[Consultado en: Mayo 2016]

Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (INEI), 2016. *Encuestas y Registros del Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú*. Accesible en:
<<https://www.inei.gob.pe/estadisticas/encuestas/>>
[Consultado en: Mayo 2016]

Ministerio de Vivienda construcción y Saneamiento (MVCS), 2014. *Plan Nacional de Inversiones del Sector Saneamiento 2014 - 2021*. [pdf] Accesible en: < http://gestoresdeaguasegura.org/wp-content/uploads/2015/04/plan_nacional_inversiones_saneamiento.pdf>
[Consultado en: Marzo 2016]

SEDAPAL 2016. *Rendición de cuentas. Indicadores de Calidad del Servicio*. Accesible en:
<<http://www.sedapal.com.pe/indicadores-de-calidad-del-servicio>> [Consultado en: Marzo 2016]

Superintendencia Nacional de los Servicios de Saneamiento (SUNASS), 2015. *Benchmarking Regulatorio de las EPS*. [pdf] Accesible en:
<http://www.sunass.gob.pe/benchmark/benchmarking_datos_2015_.pdf>
[Consultado en: Diciembre 2016]