



Asamblea General

Distr. general
5 de agosto de 2015
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

13^{er} período de sesiones

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Informe del Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento

Resumen

El acceso a servicios de agua y saneamiento asequibles es fundamental para el ejercicio del derecho humano al agua y el saneamiento. Sin embargo, la cuestión de la asequibilidad no siempre recibe la atención que merece. El presente informe tiene por objeto abordar ese asunto y definir qué se entiende por asequibilidad desde la perspectiva de los derechos humanos. Examina la importancia de establecer criterios específicos para determinar la asequibilidad, entre otros para los grupos de población que no reciben servicios formales. Inscribe la asequibilidad en el contexto más amplio de velar por la sostenibilidad ambiental y económica, y analiza los efectos de la interrupción del servicio como resultado de la imposibilidad de pagar. Estudia quién se beneficia de la financiación pública en la práctica actual y, acto seguido, presenta diferentes mecanismos basados en la financiación pública y el establecimiento de sistemas tarifarios apropiados, con sus ventajas e inconvenientes, destinados a garantizar que los servicios sean asequibles para todos. Seguidamente, aborda la importancia de reglamentar y vigilar la asequibilidad y, por último, formula conclusiones y recomendaciones.



Índice

| | <i>Página</i> |
|--|---------------|
| I. Introducción | 3 |
| II. Costes relacionados con el agua, el saneamiento y la higiene | 6 |
| A. Diferentes tipos de costes | 6 |
| B. Costes originados por la corrupción | 7 |
| C. Coste de la mala gobernanza | 8 |
| D. El precio de la inacción | 8 |
| III. Qué se entiende por asequibilidad | 9 |
| A. Definición y criterios de asequibilidad | 9 |
| B. Conciliación de la asequibilidad con la sostenibilidad ambiental y económica | 10 |
| C. Desconexión del servicio como resultado de precios inasequibles | 11 |
| IV. Mecanismos para garantizar la asequibilidad en la práctica | 12 |
| A. Financiación pública para el agua, el saneamiento y la higiene: ¿quién se beneficia y quién no? | 12 |
| B. Conseguir que la financiación pública beneficie a los más desfavorecidos | 15 |
| C. Dificultades a la hora de seleccionar grupos destinatarios | 16 |
| D. Subvenciones en función de los ingresos, la ubicación geográfica y el tipo de acceso | 17 |
| E. Niveles mínimos de protección social | 18 |
| F. Garantizar la asequibilidad mediante sistemas de tarificación | 18 |
| G. Participación | 20 |
| V. Regulación y control | 21 |
| A. Regulación de la prestación de servicios para velar por la asequibilidad | 21 |
| B. Control de la asequibilidad | 22 |
| VI. Conclusiones y recomendaciones | 24 |

I. Introducción

1. Este informe se presenta conforme a lo dispuesto en la resolución 24/18 del Consejo de Derechos Humanos. Disponer de servicios de agua y saneamiento asequibles es fundamental para el ejercicio del derecho humano al agua y el saneamiento. Cuando se tiene acceso a servicios de agua y de saneamiento, pero estos no son asequibles, las personas no podrán utilizar cantidades suficientes de agua y mantener adecuadamente las letrinas, recurrirán a fuentes o prácticas más baratas e inseguras, o se proveerán de estos servicios a expensas de otros derechos humanos, como la alimentación, la vivienda, la salud o la educación. Sin embargo, la cuestión de la asequibilidad no siempre recibe la atención que merece. Puesto que las personas están dispuestas a hacer todo lo necesario para comprar agua a fin de garantizar su supervivencia y salud, a menudo existe la presunción de que la gente puede obtener el agua que precisa, incluso sin el apoyo del Estado. Del mismo modo, los mecanismos de vigilancia, a veces dan por sentado que las personas tienen acceso a estos servicios, sin tener en cuenta si pueden o no pagarlos. Las consecuencias de esta negligencia sobre la vida, el bienestar y los derechos humanos de la población son devastadoras.

2. Garantizar la asequibilidad es complejo y exige diferentes intervenciones en función del contexto. La capacidad de las personas de pagar por el agua y el saneamiento depende de su situación socioeconómica, así como del método de prestación de los servicios. Los Estados deben encontrar la manera de garantizar la asequibilidad, especialmente a las comunidades e individuos más desfavorecidos, sin olvidar la sostenibilidad global de esos servicios.

3. En el presente informe se examinan la asequibilidad del agua y el saneamiento en los hogares. La obligación del Estado de garantizar un acceso asequible al agua y el saneamiento en las instituciones —como las escuelas, las prisiones o los centros de salud— o en el trabajo y en los espacios públicos también es esencial, pero trasciende el alcance del presente informe. Las obligaciones de los Estados en los contextos institucionales son diferentes y pueden requerir una prestación directa. En cualquier caso, la asequibilidad no debe ser nunca un obstáculo para que niños, mujeres y hombres puedan acceder al agua y el saneamiento cuando se encuentren fuera de sus hogares.

4. Desde la perspectiva de los derechos humanos, el punto de partida para la adopción de decisiones en materia de financiación pública y formulación de políticas para la prestación de servicios de agua y saneamiento es que el agua y el saneamiento deben ser asequibles para todos. Esta visión difiere claramente de un enfoque estrictamente económico, que se centra en la recuperación total o parcial de los costes. Aunque no es imposible conciliar la perspectiva económica y la de derechos humanos, esta última requiere la prestación de servicios asequibles para todos, independientemente de la capacidad de pago, y es preciso (re)diseñar instrumentos económicos que permitan lograr este objetivo.

5. Si bien el marco de derechos humanos no prescribe las medidas concretas que han de adoptarse para hacer efectivos estos derechos, sí establece parámetros importantes. Al comparar el agua y el saneamiento con el ejercicio de otros derechos socioeconómicos, pueden observarse diferentes modelos de financiación. Algunos países utilizan fondos públicos para los sistemas de atención de la salud, mientras que los de otros países se financian mediante contribuciones individuales. La realización del derecho humano a la alimentación se sustenta en gran medida en la provisión individual. No obstante, el marco de derechos humanos exige a los Estados que proporcionen asistencia a las personas que lo necesiten, y prevé que los Estados puedan fijar los precios de los alimentos esenciales para asegurar que estos continúen siendo asequibles para todos. Para la realización del derecho a la educación, en el

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se exige explícitamente a los Estados que velen por que la enseñanza primaria sea gratuita para todos, y que esta gratuidad se amplíe gradualmente a la educación secundaria y superior, costeándola con cargo a fondos públicos. En general, para garantizar el derecho humano al agua y el saneamiento se utiliza una combinación de fuentes de financiación. Desde una óptica ambiental, cobrar por la utilización del agua es un método para evitar un consumo derrochador. Por otra parte, la dimensión de salud pública del abastecimiento de agua y el saneamiento apunta a un papel destacado de la financiación pública. El saneamiento, en particular, no solo atañe al derecho individual a tener acceso a un retrete o a letrinas, sino también a los derechos humanos de otras personas, entre ellos el derecho a la salud (véanse los informes de la Relatora Especial sobre el saneamiento (A/HRC/12/24), párrs. 23 a 29, y sobre las aguas residuales (A/68/264). Así pues, el Estado debe desempeñar un papel importante, garantizando que se disponga de los fondos necesarios para la prestación de estos servicios y que la financiación pública se utilice para hacerlos asequibles cuando de otro modo no lo serían.

6. Sin embargo, el marco de derechos humanos no excluye la tarificación o las contribuciones de los usuarios por el abastecimiento de agua y el saneamiento. El agua y el saneamiento no tienen necesariamente que estar disponibles de forma gratuita. El marco de derechos humanos reconoce que es necesario recaudar ingresos para garantizar el acceso universal a los servicios. Si el suministro de agua y el saneamiento fuese gratuito para todos, se perjudicaría en realidad a los hogares de renta baja, pues esto privaría a gobiernos y proveedores de servicios de los ingresos necesarios para ampliar y mantener el servicio, lo cual pondría en peligro la sostenibilidad económica del sistema en su conjunto y la capacidad del Estado de proteger y hacer efectivos otros derechos humanos. Además, las políticas de distribución gratuita de agua a través de la red de suministro tienden a beneficiar únicamente a los que tienen acceso a esa vía formal de abastecimiento. Como en los países en desarrollo la mayoría de las personas y grupos pobres y marginados carecen de acceso a la red de suministro, no podrán beneficiarse de la provisión gratuita de agua por esa vía. Desde una perspectiva de derechos humanos, los fondos públicos deben orientarse a ampliar la cobertura de esos servicios, para que lleguen a los más desfavorecidos, y a garantizar su asequibilidad.

7. En el caso de que las personas no puedan pagar, el marco de derechos humanos exige la provisión gratuita de esos servicios, financiados con cargo a fuentes distintas de las contribuciones de los usuarios. Para garantizar la asequibilidad y la sostenibilidad financiera, los Estados deben ir más allá de un esquema de tarificación y contemplar un sistema más amplio de financiación del suministro de agua y el saneamiento, que incluya impuestos y transferencias de recursos, y subvenciones cruzadas a través de la financiación pública o los esquemas de tarificación (véase el informe de la Relatora Especial sobre la financiación (A/66/255)).

8. El derecho humano al agua y el saneamiento también tiene importantes implicaciones a la hora de plantear el pago por esos servicios. El marco de derechos humanos exige garantías en el proceso de fijación de tarifas y concesión de ayudas, tanto en aspectos sustantivos como de procedimiento, a saber, los principios de derechos humanos de transparencia, acceso a la información, participación y rendición de cuentas. Estos obligan a los Estados a velar por que los costes del acceso al agua y el saneamiento sean asequibles y permitan satisfacer las necesidades de las personas y los grupos marginados o vulnerables. El asegurar la sostenibilidad financiera a nivel macroeconómico nunca debe dar lugar a situaciones en que las personas no puedan costear los servicios. Las evaluaciones de asequibilidad deben tener en cuenta la totalidad de los derechos y los gastos en que las personas incurren para ejercer sus derechos humanos. Esto cobra mayor importancia en el contexto de las medidas de

austeridad, que en términos generales han dificultado la posición financiera de los ciudadanos¹. Sobre todo en períodos de crisis económica y financiera, las decisiones de introducir nuevos pagos o aumentar los existentes deben sopesarse cuidadosamente. Cuando se producen subidas de precios simultáneas a un aumento del desempleo y a la reducción del gasto social, muchas personas dejan de poder sufragar servicios esenciales.

9. Decidir cuál es el sistema más efectivo para garantizar la asequibilidad requiere, a menudo, la realización de estudios especializados que examinen todas las variables mencionadas anteriormente, desde la evaluación de los tipos de servicios a los que las personas tienen acceso hasta las formas en que la financiación pública puede emplearse de manera más eficiente. Francia, en un intento por mejorar la asequibilidad de los servicios enmarcado en el Protocolo sobre Agua y Salud de la Comisión Económica para Europa (CEPE), está llevando a cabo un estudio que contempla la utilización de diferentes esquemas de tarificación y sistemas de ayudas para determinar la mejor manera de garantizar la asequibilidad².

10. Las deliberaciones sobre asequibilidad suelen girar en torno a cuestiones de tarificación en un contexto de redes formales. Si bien existen importantes retos en este ámbito, un debate así circunscrito olvida a muchas personas que viven en zonas desfavorecidas y en comunidades marginadas que no disponen de acceso a las redes públicas, sino que dependen de soluciones individuales o comunales, a menudo informales, para el saneamiento y el abastecimiento de agua. Se ha estimado que hasta el 25% de la población urbana de América Latina y casi el 50% de la población urbana de África depende en mayor o menor medida de proveedores informales de pequeña envergadura³.

11. En muchos casos, esas comunidades pagan precios elevados por servicios de baja calidad, lo que añade un grado más de complejidad a las deliberaciones sobre la asequibilidad. Como los proveedores de servicios informales, por definición, no suelen estar regulados en términos de calidad o asequibilidad, los precios que cobran vienen determinados por lo que el mercado está dispuesto a pagar o por acuerdos de fijación de precios concluidos entre los proveedores (incluidas estructuras similares a los cárteles). Para las personas que viven en comunidades desfavorecidas, pagar por una prestación de servicios formal representa a menudo una buena oportunidad para acceder a un servicio más fiable y de mejor calidad, con frecuencia a un precio inferior. Es preciso conceder más protagonismo a estas consideraciones en el debate sobre la búsqueda de soluciones para garantizar la prestación de servicios que sean asequibles para todos.

12. En este contexto, el presente informe ofrece una visión general de los diversos costes que las personas y los hogares deben sufragar para proveerse de servicios de abastecimiento de agua, saneamiento e higiene. Este tiene por objeto definir qué se entiende por asequibilidad desde la perspectiva de los derechos humanos y examina la importancia de establecer criterios específicos para determinar la asequibilidad.

¹ Véase: Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Internas, “The Impact of the Crisis on Fundamental Rights across Member States of the EU – Country Report on Ireland”, 2015, disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510021/IPOL_STU\(2015\)510021_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510021/IPOL_STU(2015)510021_EN.pdf), pág. 65.

² Ministerio de Ecología, Desarrollo Sostenible y Energía de Francia, “Expert group on equitable access to water and sanitation”, 2015, disponible en: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2015/WAT/05May_11-12_Paris/Meunier_FranceMEDD_ExperimentationSocialTariffs.pdf.

³ 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), pág. 231.

Inscribe la asequibilidad en el contexto más amplio de velar por la sostenibilidad ambiental y económica, y analiza los efectos de la interrupción del servicio como resultado de la imposibilidad de pagar. Estudia quién se beneficia de la financiación pública en la práctica actual y, acto seguido, presenta diferentes mecanismos basados en la financiación pública y el establecimiento de sistemas tarifarios apropiados, con sus ventajas e inconvenientes, destinados a garantizar que los servicios sean asequibles para todos. Seguidamente, aborda la importancia de reglamentar y vigilar la asequibilidad y, por último, formula conclusiones y recomendaciones.

II. Costes relacionados con el agua, el saneamiento y la higiene

13. En esta sección se examinan los diversos costes relacionados con el agua, el saneamiento y la higiene; no solo los costes directos, sino también los costes en términos de tiempo, y la carga adicional que las prácticas corruptas y la gobernanza inadecuada pueden causar. Por último, se analiza el precio de la inacción.

A. Diferentes tipos de costes

14. Con el fin de evaluar y garantizar la asequibilidad, los Estados deben examinar todos los costes de la prestación de servicios que puedan repercutir en los pagos de los usuarios. Estos no se limitan a costes recurrentes como los de funcionamiento y mantenimiento, sino también a los costes de todo el “ciclo de vida” de los servicios, que incluyen la construcción y la rehabilitación (cuando sea necesaria). El coste del ciclo de vida es particularmente pertinente en el caso de los servicios de saneamiento, pues ha de tenerse en cuenta la gestión de los desechos. Una vez estimados los costes de la prestación de servicios, debe entablarse un nuevo debate sobre la manera de recuperarlos —esta puede incluir diversas fuentes, que van desde la tarificación a la financiación pública externa— y, lo que es más importante para el objetivo de este informe, sobre la forma de redistribuir los ingresos procedentes de los diferentes usuarios. Acerca de este último punto, cabe decir que la asequibilidad ha de ser una consideración fundamental, para evitar un gravamen excesivo de las personas que viven en la pobreza.

15. En el caso del abastecimiento de agua, los costes comprenden la construcción, la operación y el mantenimiento de las redes de suministro y los gastos de construcción y mantenimiento de las soluciones individuales, como los pozos tradicionales y los pozos de sondeo. Las tasas de conexión son a menudo un obstáculo importante para quienes viven en situaciones de pobreza extrema. Las contribuciones de los hogares para obtener servicios de abastecimiento de agua en las zonas rurales y los asentamientos informales pueden diferir considerablemente de las contribuciones que se efectúan por el abastecimiento de agua corriente. Más allá de la posibilidad de comprar agua de proveedores públicos o privados, puede que las personas tengan que sufragar los costes de construcción, funcionamiento y mantenimiento de los servicios comunales o individuales (como, por ejemplo, una cisterna de agua de lluvia⁴), la adquisición de contenedores para almacenar agua y los gastos ocasionados por el tratamiento del agua. Incluso cuando el agua es potable en la fuente, se corre un gran riesgo de contaminarla durante el transporte y almacenamiento para su utilización futura, lo que da lugar a gastos adicionales de tratamiento del agua para su consumo doméstico.

⁴ Sobre la recogida de agua de lluvia, véase Uende A. F. Gomes, Léo Heller y João L. Pena, “A National Program for Large Scale Rainwater Harvesting: An Individual or Public Responsibility?” *Water Resources Management*, vol. 26, núm. 9 (2012), págs. 2703 a 2714.

16. En lo que respecta al saneamiento, los costes que supone para los hogares van desde la instalación de retretes en el hogar y el pago de las facturas de uso —en el caso de las redes— hasta la construcción y el mantenimiento de letrinas de pozo y fosas sépticas —en el caso de las soluciones individuales. Estas últimas requieren por lo general limpieza y mantenimiento periódicos, incluido el vaciado de los pozos o las fosas sépticas, y la gestión y eliminación adecuadas o la reutilización de las aguas residuales y los excrementos. Los sistemas de saneamiento que requieren agua para la evacuación, como los de alcantarillado, suelen entrañar gastos adicionales debido al agua necesaria para la descarga de los retretes.

17. Si bien a menudo se pasa por alto, la utilización de las instalaciones y los servicios de higiene también genera costes. Los principales, además de la instalación de un puesto de lavado de manos, son el agua y el jabón que se consumen al lavarse las manos y en la higiene personal, el agua y los productos de limpieza para la higiene doméstica y de los alimentos, y las compresas y otros productos de higiene menstrual.

18. Además de los costes materiales de la prestación de servicios, el tiempo dedicado a recoger agua y a acceder a los servicios de saneamiento fuera del hogar también deben valorarse. Puesto que en la mayor parte de los casos son las mujeres y las niñas las que se ocupan de la recogida de agua, del mantenimiento y la limpieza de las instalaciones de saneamiento, y de la gestión de la higiene en el hogar, esos costes temporales tienen una importante dimensión de igualdad entre los géneros.

B. Costes originados por la corrupción

19. Diversos estudios han demostrado que la corrupción en el sector de los recursos hídricos es frecuente⁵. Incluso en los casos en que los servicios son teóricamente asequibles, la corrupción puede aumentar el coste de acceder a los servicios por encima de los precios oficiales. Puede existir una falta de transparencia en las decisiones relativas a la elección de la tecnología o del proveedor de servicios, lo que puede dar lugar a la toma de decisiones inadecuadas, con frecuencia más costosas. La corrupción también afecta a los precios directamente cuando hay que pagar sobornos por reparaciones, conexiones o reconexiones. A mayor escala, puede haber corrupción en los procesos de licitación para la prestación de servicios. La corrupción tiende a afectar de manera desproporcionada a las personas y los grupos pobres o desfavorecidos, ya que estos carecen de poder suficiente para oponerse a los intereses creados de las élites y no disponen de los recursos necesarios para pagar sobornos⁶.

20. Poner coto a la corrupción requiere esfuerzos concretos por parte de los Estados, los organismos reguladores y los proveedores de servicios. La introducción de un marco jurídico sólido basado en los derechos humanos puede contribuir a la lucha contra la corrupción mediante la promoción de la transparencia y el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas⁷. Por ejemplo, una ciudad en el Asia Sudoriental reconoció la importancia de hacer frente a las prácticas corruptas para ampliar el acceso de los pobres al agua y el saneamiento. A tal efecto se adoptaron medidas concretas, entre las que cabe destacar los cursos de formación específica

⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano 2006: más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua* (Nueva York, 2006). Transparency International, Dieter Zinnbauer y Rebecca Dobson (eds.), *Global corruption report 2008: Corruption in the water sector* (Cambridge University Press, Cambridge, 2008); J. Davis, "Corruption in public service delivery: experience from South Asia's water and sanitation sector", *World Development*, vol. 32, núm. 1 (2004), págs. 53 a 71.

⁶ Véase: Transparency International, *Global corruption report 2008* (nota de pie de página 5 del presente documento), pág. 6.

⁷ *Ibid.*

recibidos por los empleados, el establecimiento de oficinas públicas para que los usuarios pudiesen pagar sus recibos directamente, en lugar tener que hacerlo a través de cobradores, y la instalación de contadores en todas las conexiones⁸.

C. Coste de la mala gobernanza

21. La gestión deficiente de la prestación de servicios también puede tener repercusiones significativas en su coste. Los Estados deben velar por que existan los incentivos adecuados para que los proveedores mejoren la gestión de los servicios de agua y saneamiento, entre otras cosas mediante la adopción de una estructura organizativa adecuada, la optimización de los costes de funcionamiento y la eficiencia en la prestación de los servicios (por ejemplo, la reducción de las fugas de agua). También deben promoverse los principios de derechos humanos de participación, acceso a la información y rendición de cuentas en las estructuras de gobernanza y los procesos de toma de decisiones⁹. Además, cuando el proveedor (ya sea de propiedad pública o privada) o sus accionistas tienen ánimo de lucro, los costes para el usuario pueden superar los niveles de asequibilidad y la empresa puede no reinvertir en el servicio (véase el informe sobre la misión al Brasil de la Relatora Especial (2014), A/HRC/27/55/Add.1, párr. 68).

D. El precio de la inacción

22. Puede que los costes de proveer servicios de agua y saneamiento sean elevados, pero el precio de no invertir es aún mayor. La indisponibilidad de agua potable, saneamiento e higiene acarrea graves costes humanos, como la mala salud y las elevadas tasas de mortalidad, y pérdidas económicas importantes —a nivel mundial, las pérdidas originadas únicamente por la falta de acceso a servicios de saneamiento ascienden a unos 260.000 millones de dólares de los Estados Unidos¹⁰. En los países desarrollados, los progresos alcanzados en la esperanza de vida y en la mortalidad infantil solamente acompañaron el crecimiento económico después de que los gobiernos comenzaron a efectuar inversiones importantes en el abastecimiento de agua y, sobre todo, en el saneamiento¹¹.

23. Diversos estudios han puesto de manifiesto que existe una relación positiva entre costes y beneficios. Según un estudio, por cada dólar invertido en lograr el acceso universal a un suministro básico de agua potable en el hogar, la rentabilidad media es de 4 dólares. Por lo que respecta al acceso universal a servicios básicos de saneamiento en el hogar, el beneficio estimado es de 3 dólares, mientras que el rendimiento de eliminar la defecación al aire libre en las zonas rurales es de 6 dólares por cada dólar invertido¹². La gestión segura y el tratamiento de las aguas residuales han recibido menos atención en los análisis de coste-beneficio. A pesar de las grandes inversiones iniciales requeridas, a largo plazo, el precio de la inacción es mucho mayor que el coste de garantizar una adecuada gestión de las aguas residuales. Los estudios realizados sobre los rendimientos económicos de las iniciativas de

⁸ *Ibid.*, pág. 48.

⁹ WaterAid, *Reforming public utilities to meet the Water and Sanitation MDG* (2006), págs. 5 a 7.

¹⁰ Banco Mundial, “El Banco Mundial confronta pérdidas de US\$260 000 millones en el mundo por la falta de acceso sanitario”, 19 de abril de 2013, disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2013/04/19/wb-confronts-us-260-billion-a-year-in-global-economic-losses-from-lack-of-sanitation>.

¹¹ PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 2006* (nota de pie de página 5 del presente documento), págs. 28 a 31.

¹² Guy Hutton, Laurence Haller y Jamie Bartram, “Global cost-benefit analysis of water supply and sanitation interventions”, *Journal of Water and Health* (5 de abril de 2007), págs. 481 a 502.

saneamiento demuestran que tanto los tanques sépticos con depuración como el alcantarillado con depuración tienen una relación costo-beneficio positiva. Por ejemplo, en Filipinas¹³, esa relación es de alrededor de 1:4, y del orden de 1:3 en Viet Nam¹⁴.

24. Aunque estas intervenciones aparezcan a veces monetizadas en los análisis económicos, generan algunos beneficios intangibles relacionados con el ahorro de tiempo, la mayor dignidad, y la prevención de enfermedades y muertes. Las repercusiones positivas particularmente importantes para las mujeres y las niñas que tiene la inversión en agua y saneamiento son fundamentales para alcanzar la igualdad de género. También los beneficios ambientales son significativos, puesto que el mejoramiento de los servicios de agua y saneamiento contribuye a la lucha contra la contaminación y el deterioro ambiental.

III. Qué se entiende por asequibilidad

A. Definición y criterios de asequibilidad

25. 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 asequible. Pagar por estos servicios no debe limitar la capacidad de las personas de adquirir otros bienes y servicios básicos protegidos por los derechos humanos, como alimentos, vivienda, servicios de salud, vestido y educación. Para garantizar que se respetan las normas de derechos humanos, la asequibilidad debe examinarse conjuntamente con la calidad y la cantidad del agua y el saneamiento proporcionados.

26. Es frecuente que las leyes sobre el agua y el saneamiento incluyan disposiciones acerca de la asequibilidad. Por ejemplo, en Namibia, la Ley de Gestión de los Recursos Hídricos exige “que todos los namibios reciban un suministro de agua potable fiable a un precio asequible que sea suficiente para satisfacer las necesidades humanas básicas”¹⁵. En muchos casos, el reto estriba en traducir las disposiciones genéricas en criterios de asequibilidad concretos, algo esencial de cara al establecimiento de tarifas asequibles para la población y a la rendición de cuentas. Por lo general, las personas están dispuestas a pagar un precio muy alto por el agua, porque es esencial para numerosos aspectos de su vida. No obstante, esto no implica que el umbral de asequibilidad sea elevado. Por tanto, a menudo los resultados de los estudios sobre la disposición a pagar no indican gran cosa acerca de la capacidad real de pago.

27. Una serie de países han establecido baremos de asequibilidad. Por ejemplo, un reglamento en Indonesia explica que “las tarifas serán conformes al principio de la asequibilidad [...] cuando el gasto doméstico para sufragar la necesidad básica de abastecimiento de agua potable no supere el 4% (cuatro por ciento) de los ingresos de los abonados”¹⁶. No obstante, para algunos hogares, incluso una pequeña proporción

¹³ Banco Mundial, Programa de Agua y Saneamiento, “The Economic Returns of Sanitation Interventions in the Philippines”, reseña de investigación (Yakarta, 2011), pág. 4.

¹⁴ Banco Mundial, Programa de Agua y Saneamiento, “The Economic Returns of Sanitation Interventions in Vietnam”, reseña de investigación (Agosto de 2011). Disponible en: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/10/05/000020953_20111005094020/Rendered/PDF/647750wsp0viet00Box361544B00PUBLIC0.pdf.

¹⁵ Namibia, Ley de Gestión de los Recursos Hídricos núm. 24 de 2004, art. 26.1.

¹⁶ Ministro del Interior de Indonesia, *Pautas y procedimientos técnicos para la regulación de las tarifas de agua potable en las empresas de distribución de agua potable propiedad de las*

de los ingresos será demasiado. En esos casos, el agua y el saneamiento deben estar disponibles de forma gratuita.

28. Es imposible fijar unos criterios de asequibilidad de aplicación general válidos a nivel mundial, pues serían arbitrarios y no podrían reflejar las circunstancias concretas de las personas en el contexto en que viven, por ejemplo cuánto tienen que dedicar a la vivienda, la alimentación y la realización de otros derechos humanos. La asequibilidad de los servicios de agua y saneamiento depende en gran medida del contexto y, por lo tanto, los Estados deben determinar estos criterios en el plano nacional y/o local. El marco de derechos humanos establece parámetros importantes para este proceso, en particular en lo referente a la participación¹⁷.

B. Conciliación de la asequibilidad con la sostenibilidad ambiental y económica

29. En la práctica, cuando se trata de garantizar la asequibilidad, es frecuente tener que conciliar las medidas adoptadas para aplicar los derechos humanos con consideraciones más amplias relativas a la sostenibilidad ambiental y económica. La “sostenibilidad social”, entendida como el acceso asequible, no debe verse menoscabada por medidas que tengan por objeto asegurar la sostenibilidad económica y ambiental. Para asegurar la sostenibilidad ambiental es preciso contar con suficientes recursos hídricos de buena calidad que estén disponibles para los usuarios presentes y futuros. Las tarifas del agua deben estar concebidas de modo de permitir el acceso a una cantidad de este recurso suficiente para satisfacer las necesidades fundamentales y, cuando sea necesario, limitar sus usos superfluos. Los recursos hídricos deben estar protegidos de la contaminación, lo que significa que los servicios de saneamiento deben incluir una adecuada recogida, transporte, tratamiento y eliminación de las aguas residuales, con el fin de proteger la salud pública y el medio ambiente. Sin embargo, las tarifas del saneamiento no deben ser tan elevadas como para desincentivar su uso, pues esto podría originar riesgos de salud pública.

30. Para garantizar la sostenibilidad económica, algunos abogan por una recuperación completa de costes mediante un sistema de tarificación, es decir, que los proveedores de servicios de agua y saneamiento trasladen íntegramente a los usuarios actuales y futuros los costes de funcionamiento (y en algunos casos también los de construcción y rehabilitación). Cuando hay un número suficiente de personas con una situación económica acomodada en relación a la cantidad de personas que no pueden pagar el coste total del servicio, la recuperación íntegra de los costes puede ser posible, siempre que se aplique un sistema de subvenciones cruzadas entre aquellas y estas. No obstante, incluso en países con una población relativamente acomodada, y especialmente en el caso de los servicios de saneamiento, los gobiernos suelen proporcionar sumas considerables de fondos públicos para garantizar la viabilidad financiera del servicio y proteger así la salud pública¹⁸.

31. En muchos países en desarrollo, el número de personas con una situación económica acomodada no permite establecer un sistema de subvenciones cruzadas. En ese caso, no es posible recuperar todos los costes utilizando únicamente un esquema

administraciones regionales, Reglamento núm. 23/2006, 3 de julio de 2006, art. 3.2, disponible en: <http://faolex.fao.org/docs/pdf/ins67962.pdf>.

¹⁷ Pueden leerse perspectivas interesantes sobre los procesos participativos de toma de decisiones sobre los propios umbrales de pobreza en “Housing by People in Asia”, Asian Coalition for Housing Rights, núm. 19, septiembre de 2014, disponible en: http://www.achr.net/upload/downloads/file_16102014142111.pdf.

¹⁸ International Water and Sanitation Centre report 2015, disponible en: <http://www.publicfinanceforwash.com>.

tarifario, y puede ser preciso recurrir a la financiación pública para garantizar la asequibilidad de los servicios para todas las familias. Para garantizar la disponibilidad de esa financiación y alcanzar el objetivo de asequibilidad universal, los Estados deben en primer lugar hacer mejor uso de los presupuestos ya asignados al agua y el saneamiento, en particular en lo que respecta a la reducción de las desigualdades en el acceso a los servicios.

C. Desconexión del servicio como resultado de precios inasequibles

32. La asequibilidad de los servicios de agua y saneamiento y la desconexión del servicio están inextricablemente vinculadas, ya que en muchos casos la falta de pago conlleva la desconexión.

33. La desconexión de los servicios debido a la imposibilidad de pagar es una medida regresiva y constituye una violación del derecho humano al agua y el saneamiento (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 15 (2002) (E/C.12/2002/11), párr. 44 a). La desconexión solo es admisible si se puede demostrar que un hogar tiene la capacidad de pagar pero no lo hace. La Ley de Servicios de Agua de 1997 de Sudáfrica dispone que no podrá procederse a desconexión cuando con ello se prive a quien no pueda costear los servicios básicos del acceso a dichos servicios¹⁹. Más recientemente, Francia aprobó la Ley Brottes, que prohíbe las desconexiones en casos de incapacidad para pagar²⁰.

34. En algunos casos, se han llevado a cabo desconexiones a gran escala. En Detroit, por ejemplo, el Departamento de Agua y Alcantarillado ha desconectado a hogares sin tener en cuenta si las personas podían pagar o no. Esto llevó a la anterior Relatora Especial a manifestar: “los derechos humanos prohíben claramente las desconexiones cuando existe una auténtica imposibilidad de pago”, y a exigir la reconexión inmediata de los residentes²¹.

35. Para garantizar que los hogares y las personas paguen por el agua que utilizan, se ha sugerido que los proveedores de servicios instalen contadores de agua dotados de un sistema de prepago²². Esto puede dar lugar a “desconexiones silenciosas” debido a la falta de capacidad para pagar, y puede constituir una violación del derecho humano al agua y el saneamiento. Por lo tanto, las propuestas de utilizar contadores de prepago deben examinarse detenidamente antes de instalar esos dispositivos. Algunos contadores de agua de prepago permitirán acceder a una cantidad limitada de agua, incluso cuando la persona o la familia no hayan pagado. La cantidad, la continuidad y la calidad del agua tendrían que evaluarse cuidadosamente para garantizar que se respeten los derechos humanos.

¹⁹ Sudáfrica, Ley de Servicios de Agua, art. 4 3) c).

²⁰ Francia, Ley núm. 2013-312 (15/04/2013), art. 19, que modifica el Código de Acción Social y de la Familia, art. L115-3, disponible en <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027310001&fastPos=1&fastReqId=760965938&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte> (en francés).

²¹ Comunicado de prensa de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, y otros, “Detroit: Disconnecting water from people who cannot pay – an affront to human rights, say UN experts”, 25 de junio de 2014, disponible en: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14777>.

²² Coalition Against Water Privatisation, “The struggle against silent disconnections – Prepaid meters and the struggle for life in Phiri, Soweto” (2004), págs. 4 y 5, disponible en: <https://www.citizen.org/documents/Phiri.pdf>.

IV. Mecanismos para garantizar la asequibilidad en la práctica

36. A fin de que los servicios sean asequibles para todos y el sistema sea sostenible, los Estados deben elaborar esquemas adecuados de precios, tarificación y subvenciones. En la sección siguiente, el informe examina la manera en que se asigna la financiación pública y sus probables beneficiarios. A continuación, el informe aborda la forma en que los mecanismos de financiación pueden utilizarse de manera efectiva para beneficiar a los grupos que dependen de esos mecanismos para poder costearse los servicios.

A. Financiación pública para el agua, el saneamiento y la higiene: ¿quién se beneficia y quién no?

37. Casi todos los sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento de gran envergadura reciben financiación pública en mayor o menor medida. En el caso concreto del saneamiento, si bien se sabe desde hace tiempo que el precio de no tener acceso a este servicio supera con creces el coste efectivo de proporcionarlo, se ha esperado que bastase con la participación del sector privado para mejorar el acceso. Sin embargo, más recientemente, las investigaciones llevadas a cabo por el Banco Mundial y otras entidades están comenzando a demostrar que no es realista esperar que el sector privado por sí solo subsane las carencias²³. Los Estados deben ser la fuerza impulsora de las inversiones en saneamiento, en particular para sufragar el coste de la construcción y el mantenimiento de la infraestructura, y en algunos casos también del funcionamiento, por ejemplo cuando los costes del vaciado de pozos son prohibitivos.

38. Sin embargo, en muchos casos, la financiación pública está distribuida de manera desigual. A menudo, los hogares de clase media perciben ayudas, tanto directas como “ocultas”. Las subvenciones directas incluyen exenciones fiscales o incentivos financieros para la construcción de letrinas, que cuando no están bien orientados benefician a las familias de ingresos medios. Las subvenciones son “ocultas” cuando la financiación pública se utiliza para construir infraestructuras y servicios destinados a ser utilizados por todos, pero a los que en la práctica solo acceden los hogares de ingresos medios y altos.

1. Financiación pública para las redes de suministro

39. Es muy común el uso de financiación pública en los proyectos de redes de suministro de agua corriente y alcantarillado; los gobiernos (y otras fuentes de financiación, tales como los donantes multilaterales y bilaterales) invierten cantidades considerables en canalizaciones, plantas potabilizadoras, plantas de tratamiento de aguas residuales y colectores de alcantarillado. A condición de que todos los hogares dentro de una ciudad estén en condiciones de conectarse a estos servicios, este puede ser un enfoque eficiente para asegurar que se utilicen adecuadamente los fondos públicos en la prestación de servicios de agua y saneamiento, aun si da lugar a que

²³ Banco Mundial, discurso de apertura pronunciado por Shanta Devarajan, Economista Jefe del Banco Mundial, en la edición de 2014 de la Reunión de Alto Nivel sobre Saneamiento y Agua para Todos celebrada el 11 de abril de 2014, disponible en: <http://sanitationandwaterforall.org/?download=663>; Guy Norman, Catarina Fonseca y Sophie Trémolet (2015), “Domestic public finance for WASH: what, why, how?”, *Finance Brief 1*, Public Finance for WASH, disponible en: http://www.publicfinanceforwash.com/sites/default/files/uploads/Finance_Brief_1_-_Domestic_public_finance_for_WASH.pdf.

para garantizar la asequibilidad se subvencione la prestación de servicios a usuarios que no lo necesitan.

40. En la mayoría de los países en desarrollo, acceden a los sistemas de abastecimiento de agua corriente y alcantarillado únicamente una minoría de los habitantes de las zonas urbanas, y muy pocos de los de las zonas rurales²⁴. Por lo tanto, centrar la financiación pública en las redes de suministro beneficia desproporcionadamente a los hogares más acomodados, a menos que se adopten medidas concretas para ampliar las redes a todos los residentes.

41. La financiación pública también puede destinarse al mantenimiento y la ampliación de los servicios e instalaciones de abastecimiento de agua y saneamiento, incluidos los costes de conexión. Cuando se prevé que la ampliación de la red hará llegar el suministro a todos los hogares, esta actuación puede constituir una forma apropiada de prestar apoyo a las familias de ingresos bajos, ya que garantiza que puedan acceder a estos servicios a precios más asequibles y estables que los que cobran los proveedores informales.

2. Comunidades en asentamientos informales

42. Los residentes de asentamientos informales no suelen tener acceso a una prestación formal de estos servicios, que reciben de una serie de proveedores diferentes —a menudo de pequeña escala o del sector informal— o que se procuran ellos mismos. En lo que respecta al abastecimiento de agua, esto puede incluir quioscos de agua, vendedores de agua a domicilio y el suministro de agua corriente hasta la vivienda. En el ámbito del saneamiento, la diversidad es aún mayor: van de la ausencia de servicio y la utilización de letrinas de pozo que no reúnen las condiciones necesarias (que rara vez se vacían y a menudo se desbordan), pasando por retretes compartidos o comunitarios y la conexión a un rudimentario sistema de alcantarillado (donde los desechos no se tratan), a sistemas de alcantarillado a pequeña escala dotados de plantas de tratamiento adecuadas. Habida cuenta del abanico de modalidades existentes fuera del sistema formal, cualquier esquema de precios, tarifas y subvenciones carece con frecuencia de pertinencia para una parte sustancial de la población. En muchas ciudades, las modalidades de tarificación y los sistemas de subvenciones u otras medidas especiales solo son accesibles para los hogares con un domicilio reconocido o las personas y los hogares abonados.

3. Comunidades que recurren al autoabastecimiento

43. A menudo, los gobiernos locales carecen de la capacidad necesaria para asegurar un acceso sostenible a servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, en particular en las zonas rurales. Como resultado, los donantes y las administraciones locales han recurrido con frecuencia a la promoción de enfoques basados en la gestión comunitaria. Lamentablemente, esta modalidad sigue presentando una elevada tasa de fracaso. Según se calculó en un estudio, un promedio del 30% de las bombas manuales instaladas en el África Subsahariana no están funcionando, y la cifra aumenta hasta el 65% en algunos países²⁵. Esto se atribuye a la carencia de conocimientos técnicos a nivel local, a las deficiencias en la capacidad de gestión y a la falta de piezas de repuesto o de los fondos necesarios para acometer las reparaciones precisas. Además,

²⁴ Programa Conjunto de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) de Monitoreo del Abastecimiento de Agua y del Saneamiento, “Progress on Sanitation and Drinking Water 2015 Update and MDG Assessment” (Ginebra, 2015), págs. 8 y 9.

²⁵ Tom Slaymaker y Catarina Fonseca, “Framing paper JMP post-2015 Working Group on Water” (2012), disponible en: http://www.wssinfo.org/fileadmin/user_upload/resources/post-2015-Water-Working-Group-Framing-Paper-v3.pdf.

puesto que —como es lógico— las personas se muestran reacias a pagar por servicios que no son fiables, no existe una financiación adecuada para las reparaciones. Así pues, para que las personas que viven en las zonas rurales puedan disfrutar de su derecho humano al agua y el saneamiento es preciso acometer una reforma institucional, fomentar la capacidad de las comunidades y aumentar los recursos humanos y financieros²⁶.

44. Por otra parte, se han logrado avances significativos en la ampliación del acceso al saneamiento gracias al Saneamiento Total Liderado por la Comunidad. Partiendo de la base de que mejorar el saneamiento depende en gran medida de que se apliquen prácticas seguras e higiénicas, el enfoque se centra en la movilización de las comunidades para analizar y mejorar la situación con respecto a la defecación al aire libre²⁷. El Saneamiento Total Liderado por la Comunidad se opone, en principio, a la concesión de subvenciones, argumentando que, con frecuencia, las soluciones de saneamiento subvencionadas no se ajustan a las preferencias de la gente y son insostenibles, pues crean una cultura de dependencia²⁸.

45. El enfoque, o su aplicación en casos concretos, ha tropezado con algunas críticas desde la perspectiva de los derechos humanos, incluidas preocupaciones acerca de la asequibilidad de un saneamiento adecuado para los más desfavorecidos, debido a la ausencia de ayudas²⁹. Sin apoyo externo, es posible que las personas que viven en la extrema pobreza solo puedan construir letrinas muy elementales y que no siempre dispongan de los medios necesarios para su mantenimiento y mejora³⁰. Algunas variantes del Saneamiento Total Liderado por la Comunidad contemplan la utilización de subvenciones externas para los miembros más desfavorecidos de las comunidades, o proponen un enfoque secuencial para la utilización de la financiación pública. En este último caso, si bien se prevé que las inversiones iniciales en equipamiento sean sufragadas por la comunidad, la financiación pública debería utilizarse en el largo plazo para crear un entorno propicio para el saneamiento sostenible y garantizar la salud pública, por ejemplo en el mantenimiento y vaciado de las fosas sépticas, o a través de intervenciones de salud pública que promuevan el saneamiento y las buenas prácticas de higiene³¹. En algunos proyectos se ha proporcionado microfinanciación para la construcción de letrinas, cuyos costes se pagan luego a lo largo de dos o tres años. Este puede ser un sistema eficaz para distribuir los costes, pero no resuelve el problema de la asequibilidad para los hogares más pobres.

46. En términos más generales, el Saneamiento Total Liderado por la Comunidad fomenta que las familias más acomodadas de una comunidad apoyen y presten asistencia a las personas más pobres. No obstante, muchas comunidades no constituyen un todo coherente, pues existen arraigadas desigualdades y asimetrías de poder. Las personas no solo registran diferentes niveles de pobreza y privación, sino que también pueden estar marginadas por motivos de origen étnico, casta u otros

²⁶ Véase Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos/Secretaría de la Dirección de la Cooperación para el Desarrollo y Consejo Mundial del Agua, *Donor profiles on aid to water supply and sanitation* (2008), disponible en <http://www.oecd.org/dac/stats/41752319.pdf>.

²⁷ Véase Kamal Kar y Robert Chambers, *Handbook on Community-Led Total Sanitation* (Plan UK e Institute of Development Studies, Londres y Brighton, 2008), pág. 7.

²⁸ *Ibid.*, pág. 8.

²⁹ Véase Jamie Bartram y otros, “Commentary on the Human Right to Sanitation: Should the Right to Community-wide Health be won at the Cost of Individual Rights?”, *Journal of Water and Health*, vol. 10, núm. 4 (2012), págs. 499 a 503.

³⁰ Mary Galvin, “Talking shit: is Community-Led Total Sanitation a radical and revolutionary approach to sanitation?”, *Wiley Interdisciplinary Reviews: Water*, vol. 2, núm. 1 (enero/febrero 2015), págs. 9 a 20.

³¹ Por ejemplo, véase Global Sanitation Fund, *Progress Report 2014*, pág. 4, disponible en: http://wsscc.org/wp-content/uploads/2015/06/global_sanitation_fund_progress_report_2014_web.pdf.

factores. En ciertos casos, quizás no reciban apoyo de la comunidad. En otros, pueden sentir que dependen de la benevolencia caritativa de los demás en lugar de considerar que tienen derecho al ejercicio de su derecho al saneamiento.

47. En esos casos, como en otros contextos de autoabastecimiento, el marco de derechos humanos destaca que los Estados tienen la obligación de apoyar a las personas en el ejercicio efectivo de su derecho humano al agua y el saneamiento, cuando sea necesario mediante asistencia financiera. Los Estados no pueden eximirse de sus obligaciones en materia de derechos humanos delegando esa responsabilidad en las comunidades³². Debe garantizarse que los servicios de agua y saneamiento resulten asequibles incluso para el miembro más desfavorecido de la comunidad.

B. Conseguir que la financiación pública beneficie a los más desfavorecidos

48. La realidad actual es que la financiación pública para el agua y el saneamiento beneficia principalmente a los segmentos más acomodados de la sociedad. La financiación pública se utiliza sobre todo para grandes obras de infraestructura en las zonas urbanas, de las que se sirven principalmente los hogares de ingresos medianos y elevados.

49. El primer paso para asegurar que la financiación pública se oriente hacia los más desfavorecidos es reconocer las desigualdades y los sesgos inherentes a la distribución actual de la financiación pública. Sobre esta base, los Estados deben adoptar medidas para llegar a todas las personas que dependan de dicha financiación, con miras a asegurar la asequibilidad de los servicios de agua y saneamiento para todos y reducir las desigualdades en el acceso. Los Estados necesitan reasignar los recursos, centrándose en los más desfavorecidos. La reasignación de los recursos públicos actuales puede orientarse a dar acceso a toda la población urbana a una red que cubra toda la ciudad, o a pasar de las intervenciones de alto coste con un número limitado de beneficiarios a actuaciones que requieren inversiones más modestas pero que prestan servicio a un mayor número de personas, en particular a las que más necesitan la asistencia³³.

50. Una opción es tratar de desarrollar sistemas verdaderamente universales que incluyan a todos. Cualquier sistema universal de distribución de los fondos públicos incluiría a personas que no necesitan esa financiación para acceder a los servicios. Esta cuestión suscita interrogantes en lo que respecta a la utilización más apropiada de los recursos disponibles. No obstante, esta consideración debe sopesarse teniendo en cuenta el riesgo de aplicar un sistema que no sea lo suficientemente inclusivo y deje fuera a segmentos de la población para quienes la asequibilidad de los servicios dependa de las subvenciones. Cualquier selección de destinatarios trae aparejado el riesgo de no llegar a las personas que más ayuda necesitan. Como principio general, desde la perspectiva de los derechos humanos, la exclusión no deseada es mucho más grave que la inclusión imprevista.

51. Estudios llevados a cabo indican que algunos gobiernos han logrado utilizar eficazmente la financiación pública para aumentar el acceso a los servicios de saneamiento. Por ejemplo, Tailandia logró un acceso casi universal a estos servicios a finales de los noventa gracias a la financiación sostenida de un programa amplio durante varias décadas. El Gobierno ha proporcionado subvenciones mediante fondos

³² Véase el informe de la Relatora Especial sobre la financiación (A/66/255), párr. 53; véase también Galvin, "Talking shit" (nota de pie de página 30 del presente documento), pág. 17.

³³ Véase Kavita Wankhade, "Urban sanitation in India: key shifts in the national policy frame", *Environment and Urbanization*, vol. 27, núm. 2 (2015), págs. 1 a 18.

rotatorios, así como financiación para actividades concretas, y ha dado flexibilidad a las aldeas a la hora de asignar fondos a los más necesitados³⁴.

52. Proyectos recientes en Dar es-Salaam (República Unida de Tanzania), Blantyre (Malawi), Chinhoyi (Zimbabue) y Kitwe (Zambia), impulsados por las asociaciones de vecinos de barrios marginales, tratan de suministrar saneamiento a todo un emplazamiento en situaciones en que los hogares solo pueden permitirse dedicar entre 3 y 4 dólares por mes a este servicio. Estos proyectos contemplan opciones para las familias de ingresos bajos, la financiación por medio de préstamos y la importancia crucial de establecer una colaboración con las autoridades locales desde un primer momento³⁵.

53. Cuando los Estados deciden adoptar sistemas universales para subvencionar la prestación de servicios, deben asegurarse de que estos son verdaderamente universales y que no benefician únicamente a los residentes conectados a la red. La financiación destinada a lograr el acceso universal y, lo que es lo mismo, la realización universal de los derechos humanos, no requiere necesariamente un sistema universal. Al contrario, en muchos países implicará la adopción de enfoques adicionales destinados a llegar a las personas que no tienen acceso a las redes de suministro.

C. Dificultades a la hora de seleccionar grupos destinatarios

54. La adopción por parte de los Estados de medidas selectivas también plantea retos. Lamentablemente, en la práctica, esas medidas no suelen llegar a la población destinataria por una variedad de razones, entre ellas las siguientes:

- a) No se informa a los grupos destinatarios de la disponibilidad de subvenciones o apoyo financiero.
- b) Las exigencias burocráticas son excesivas o se requiere documentación de la que las personas marginadas o con bajos ingresos no disponen.
- c) Los grupos beneficiarios no participan en el diseño del mecanismo.
- d) En la mayoría de los países en que las subvenciones se aplican a través de los sistemas de tarificación, solo las personas conectadas a redes de suministro pueden beneficiarse de ellas, por lo que quedan excluidas las que se sirven de quioscos de agua o grifos o letrinas públicos.
- e) A menudo, debido a las tarifas progresivas por tramos de consumo, las subvenciones al consumo no benefician a las familias numerosas o a los hogares que comparten una misma conexión de agua.
- f) Solo pueden beneficiarse de la financiación pública las personas que gozan de la seguridad de la tenencia, lo cual deja al margen a aquellos cuya situación no está reconocida en el ordenamiento jurídico existente.
- g) Existe corrupción entre los responsables de la asignación de fondos públicos.
- h) Quienes están conectados al abastecimiento de agua pero no a redes de alcantarillado a menudo resultan desfavorecidos por las subvenciones cruzadas entre los servicios de agua y saneamiento. La consecuencia de este tipo de subvención es

³⁴ WaterAid y Sanitation and Hygiene Applied Research for Equity, "Evaluating the effectiveness of public finance for sanitation: A synthesis report", 2013, págs. 6 y 7, disponible en: <http://www.wateraid.org/what-we-do/our-approach/research-and-publications/view-publication?id=a2a29c88-b69b-46b0-8578-b0fb80ac6ae6>.

³⁵ Evans Banana y otros, "Sharing reflections on inclusive sanitation", *Environment & Urbanization*, vol. 27, núm. 1 (2015), págs. 19 a 34.

que las personas que tienen un suministro de agua pero no servicios de alcantarillado acaban subvencionando a otras más acomodadas o a viviendas que están conectadas a este último servicio.

i) En muchos casos, las subvenciones relacionadas con el agua están dirigidas a usuarios comerciales o industriales. Las subvenciones que benefician a usuarios que en realidad no dependen de ellas para su subsistencia, deberían eliminarse o reducirse a fin de liberar recursos para beneficiar a la población necesitada.

55. En todos los casos, es fundamental que cualquier tipo de financiación pública sea transparente, que se explique con claridad y se promueva ampliamente a fin de asegurar que la perciban quienes tengan derecho a recibirla, que se reduzca la corrupción, y que se analice la eficacia del mecanismo.

D. Subvenciones en función de los ingresos, la ubicación geográfica y el tipo de acceso

56. En diferentes contextos, se han utilizado diferentes mecanismos con el fin de aportar apoyo financiero a las personas y grupos para los que la asequibilidad de los servicios depende de ello. Las subvenciones pueden destinarse a las familias de ingresos bajos, a zonas pobladas predominantemente por comunidades de ingresos bajos, o a proporcionar servicios a pequeña escala que tiendan a ser utilizados por las personas que viven en la pobreza o que disponen de escasos ingresos.

57. Las subvenciones selectivas puede concederse a nivel de cada familia sobre la base de los ingresos. En muchas culturas, sin embargo, la percepción de subvenciones conlleva una marcada estigmatización, en particular cuando la solicitud de la subvención es de conocimiento público. En un país de África, por ejemplo, existen subvenciones disponibles para una gama de servicios sociales, pero muchas personas prefieren no solicitarlas, incluso teniendo derecho a percibir las, al parecer por el estigma que comporta. Una forma de superar esa estigmatización sería aplicar métodos de distribución de las subvenciones que no expongan públicamente a las personas. Sin embargo, y más allá de estas medidas, se requieren cambios culturales más amplios en la percepción de las subvenciones para superar la vergüenza y el estigma internalizados que a menudo supone recurrir a las ayudas públicas.

58. Los sistemas de selección de destinatarios en función de los niveles de ingresos o gastos de los hogares pueden ser costosos, pues requiere un análisis laborioso desde el punto de vista administrativo para determinar quiénes tienen derecho a percibir las ayudas, salvo cuando la información ya haya sido recopilada para otras cuestiones administrativas tales como los impuestos. La selección de destinatarios es especialmente difícil cuando el sector informal de la economía es considerable. Además, esta selección suele ser imprecisa. Incluso la utilización de sofisticados sistemas de seguridad social puede excluir a un número importante de los residentes más pobres, en particular los que viven en las zonas rurales, donde puede ser difícil mantenerlos informados de sus derechos.

59. En ocasiones, no se dispone de datos acerca de los ingresos o gastos de los hogares. En estos casos pueden utilizarse otros indicadores para evaluar la capacidad económica de los usuarios, como el tipo de acceso (por ejemplo, si se usa una instalación de pequeña envergadura), el valor, el tamaño o la ubicación geográfica de la vivienda.

60. Si bien estos indicadores son más simples y más baratos de manejar, tienen el inconveniente de no permitir siempre diferenciar entre las personas que viven en la pobreza, que puedan estar en condiciones de pagar una pequeña cantidad, y las personas que viven en la pobreza extrema, que no pueden pagar más de una suma

nominal o nada en absoluto. En muchos casos, puede ser útil combinar varios mecanismos. Por ejemplo, una comparación entre los sistemas de subvenciones aplicados en Chile (en función de los medios económicos de las familias) y Colombia (sobre la base de categorías socioeconómicas y de contexto geográfico) sugiere que los medios económicos son más eficaces que la ubicación geográfica a la hora de determinar qué hogares son pobres³⁶. Por ejemplo, puede ser beneficioso conceder subvenciones automáticamente en las zonas de ingresos bajos, pero permitir también que personas de otras áreas puedan solicitar esas ayudas si disponen de escasos recursos. Además, en los casos en que se proporcione un suplemento de los ingresos, podría incluirse también a los hogares que no estuvieran conectados a una red de suministro, entre ellos los de las zonas rurales.

E. Niveles mínimos de protección social

61. Un mecanismo más amplio para lograr que las personas que viven en la pobreza tengan acceso a los servicios de agua y saneamiento es establecer “niveles mínimos de protección social”. Se trata de garantías básicas de seguridad social definidas a nivel nacional que aseguran el acceso a los servicios esenciales, como el agua y el saneamiento, y proporcionan una seguridad de los ingresos básica a las personas necesitadas³⁷. La resolución 28/12 del Consejo de Derechos Humanos, de 9 de abril de 2015, reconoce que “los niveles mínimos de protección social pueden facilitar el disfrute de los derechos humanos [...] al agua potable y el saneamiento, de conformidad con las obligaciones de derechos humanos de los Estados” y alienta “a los Estados a que establezcan niveles mínimos de protección social como parte de sistemas amplios de protección social” (A/HRC/RES/28/12, párrs. 6 y 8). Estos niveles mínimos de protección social pueden ser de particular interés para lograr la igualdad entre los géneros y la protección de las personas y los grupos desfavorecidos o marginados. En el plano nacional, por ejemplo, Camboya ha priorizado, en el marco de la Estrategia Nacional de Protección Social para los Pobres y Vulnerables, el apoyo a los servicios de saneamiento y abastecimiento de agua en situaciones de emergencia y de crisis³⁸. En México, el presupuesto federal para el gasto social, que contribuye a proporcionar un nivel mínimo de protección social, incluye el abastecimiento de agua y el alcantarillado³⁹.

F. Garantizar la asequibilidad mediante sistemas de tarificación

62. Otros tipos de mecanismos para garantizar la asequibilidad de los servicios pueden integrarse en los sistemas de tarificación. Cada sistema de tarificación ofrece posibilidades y limitaciones distintas a la hora de garantizar la asequibilidad de los servicios. Por lo general, solo son pertinentes para las personas conectadas a los sistemas de abastecimiento de agua corriente y alcantarillado.

1. Tarifa plana

63. Las tarifas planas se utilizan habitualmente en los casos en que no se cuenta con contadores, por lo que sería imposible aplicar una tarificación sobre la base del volumen de agua utilizado o de aguas residuales vertidas al alcantarillado. Algunos

³⁶ Andrés Gómez-Lobo y Dante Contreras, “Water subsidy policies: a comparison of the Chilean and Colombian schemes”, *The World Bank Economic Review*, vol. 17, núm. 3 (2003), págs. 391 a 407.

³⁷ Organización Internacional del Trabajo (OIT), recomendación núm. 202, 2012, “Recomendación sobre los pisos de protección social”.

³⁸ OIT y PNUD, *Sharing Innovative Experiences, Successful Social Protection Floor Experiences* (2011), pág. 125.

³⁹ *Ibid.*, pág. 299.

países se valen de los impuestos sobre la propiedad para tarificar estos servicios, independientemente del consumo. Pueden aplicarse tarifas planas diferenciadas que aumenten o disminuyan en función de criterios tales como el tamaño de la unidad familiar, los ingresos y el valor de la vivienda, entre otros, atendiendo a que no se cobre una tarifa inasequible a las personas y los grupos marginados y vulnerables.

2. Tarifa volumétrica uniforme

64. Las soluciones de tarificación uniformes utilizan contadores, y los hogares pagan una tarifa fija por cada unidad volumétrica que utilizan. Normalmente, la administración de estos sistemas es menos costosa que la de los sistemas diferenciados. Sin embargo, no tienen en cuenta el tamaño de los hogares ni su capacidad de pago, o si la familia tiene necesidades especiales que requieren más agua, como la diálisis u otras necesidades de salud. Casi siempre darán lugar a que las familias más acomodadas tengan acceso a una mayor cantidad de agua o a que paguen facturas menores que los residentes más pobres. Si no se aplican salvaguardias adicionales, es posible que los hogares más pobres que necesiten una mayor cantidad de agua para satisfacer sus necesidades no puedan costársela.

3. Fijación de precios diferentes

65. La tarificación diferenciada, cuyo objetivo es ofrecer tarifas más económicas a los hogares o las comunidades más pobres puede ser más difícil de administrar, pero puede ayudar a que los servicios sean asequibles incluso para los hogares desfavorecidos. Sin embargo, continúa siendo difícil garantizar que realmente se beneficie a los grupos destinatarios. En los Estados Unidos, varios municipios han aplicado esquemas de tarificación diferenciada, de manera que las familias con más recursos subvencionen a las familias de ingresos bajos. Recientemente, el Ayuntamiento de Filadelfia promulgó una ley por la que se estableció un programa que garantiza la asequibilidad de las facturas de agua en relación con los ingresos del usuario. Para asegurarse de que los residentes tengan conocimiento de esta iniciativa, el proyecto de ley impone a la ciudad la obligación de remitirlos al programa.

66. Para la fijación diferenciada de precios, a menudo se recurre a tarifas progresivas por tramos de consumo, según las cuales se cobran a diferentes precios diferentes volúmenes de agua (o aguas residuales). En general, el primer “tramo” —una cantidad de agua suficiente para el hogar medio— se cobra a una tarifa “básica”, inferior a los costes de proporcionar el servicio. Una vez consumido ese primer “tramo” aumenta el precio, de manera que los hogares que utilizan más agua de la necesaria para cubrir sus necesidades domésticas y personales básicas pagan comparativamente más.

67. A fin de que los servicios sean asequibles para todos los hogares, es imperativo que los tramos de consumo se establezcan de manera adecuada. Si el primer tramo es demasiado exiguo o la tarifa demasiado elevada, las familias pobres no podrán permitirse adquirir cantidades suficientes de agua. Por otra parte, si el primer tramo es demasiado grande o la tarifa demasiado baja, esto beneficiará a las personas que en realidad no necesitan una tarifa reducida, lo cual puede poner en peligro la sostenibilidad financiera del sistema.

68. Un problema de este modelo es que a menudo los hogares más pobres tienen más miembros o comparten su conexión con otros hogares y, por lo tanto, alcanzan la cantidad máxima cubierta por la tarifa “básica” y se ven obligados a pagar una tarifa más alta, como ocurre en Jordania (véase el informe de la Relatora Especial sobre la misión a Jordania (A/HRC/27/55/Add.2), párr. 24). En Portugal⁴⁰ y en Los Ángeles⁴¹,

⁴⁰ Entidad Reguladora de los Servicios de Agua y Residuos, recomendación núm. 01/2009 “Tariff formation for end-users of drinking water supply, urban wastewater and municipal waste

las autoridades han propuesto que los municipios y los proveedores ofrezcan una tarifa especial a las familias más numerosas.

69. Un modelo en concreto, que podría inscribirse en el esquema de tarificación progresiva por tramos, contempla que un primer tramo de consumo se suministre gratuitamente. Son ejemplos de este tipo de políticas ciudades y países como Sudáfrica —con su política de abastecimiento básico gratuito de agua—, algunas ciudades colombianas y la empresa Delhi Jal Board. No obstante, se plantean los mismos problemas en lo que respecta a determinar el volumen gratuito de agua que puede suministrarse sin menoscabar la sostenibilidad financiera del sistema. El principal inconveniente es la probabilidad de que los hogares conectados a la red formal se beneficien más de esas políticas que los que dependen de la prestación informal de servicios. Incluso en los casos en que las empresas de servicios públicos o las autoridades municipales proporcionan servicios adicionales de agua mediante camiones cisterna en zonas a donde no llega el suministro formal, persisten enormes disparidades en cuanto a la cantidad y la accesibilidad del agua.

70. La fijación de precios diferentes también puede utilizarse para diferentes sectores, por ejemplo aplicando tarifas más elevadas a los consumidores industriales, comerciales y públicos para subvencionar a los usuarios residenciales. En la práctica, sin embargo, estas subvenciones cruzadas no se suelen favorecer y los usos agrícolas e industriales de los recursos hídricos pueden estar altamente subvencionados. Cuando la financiación pública no es necesaria para garantizar los medios de subsistencia y no está directamente vinculada con la realización de los derechos humanos, las políticas de fijación de precios y subvenciones existentes deben revisarse con objeto de utilizar la mayor cantidad posible de los recursos disponibles para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos humanos.

4. Costes de conexión

71. Los gastos que le suponen a un hogar conectarse a estos servicios pueden constituir un obstáculo para el acceso a la red de suministro. Para reducir las barreras, algunos países han decidido eliminar estos costes para todos o algunos de los hogares. Los costes de ampliación de los servicios se financian incorporándolos a la facturación corriente. Históricamente, muchos países han aplicado recargos en las tarifas de los usuarios actuales para financiar la ampliación de la red en las zonas rurales. La eliminación de los costes de conexión es particularmente pertinente para que los hogares de ingresos bajos puedan conectarse a la red de alcantarillado, pues estos costes suponen a menudo un obstáculo importante para acceder a los servicios de saneamiento a un precio asequible.

G. Participación

72. A la hora de determinar qué mecanismos van a utilizarse para asignar los fondos públicos y fijar las tarifas, la participación, el acceso a la información y una activa contribución a la adopción de decisiones son esenciales. Esas decisiones se traducen en la priorización de la asignación de recursos. Lo más importante desde la

management services” (“Tariff Guidelines”), párr. 1.2, disponible en: http://www.ersar.pt/Website_en/ViewContent.aspx?SubFolderPath=%5CRoot%5CContents%5CSiteEN%5CMenu_Main%5CDocumentation%5CERSAR_OtherDocuments&Section=Menu_Main&BookTypeID=5&FolderPath=%5CRoot%5CContents%5CSiteEN%5CMenu_Main%5CDocumentation&BookCategoryID=2&BookID=2077.

⁴¹ Sonia F. Hoque y Dennis Wichelns, “State-of-the-art review: designing urban water tariffs to recover costs and promote wise use”, *International Journal of Water Resources Development*, vol. 29, núm. 3 (2013), págs. 472 a 491.

perspectiva de los derechos humanos es la participación de las personas y grupos más marginados y desfavorecidos, para garantizar que se adopten medidas que realmente beneficien a los que más necesitan la financiación pública. Esto abarca la adopción de decisiones en el plano nacional, sobre la asignación general de recursos, así como la toma de decisiones a nivel local, en particular las relativas al establecimiento de prioridades entre las distintas zonas de un mismo municipio para garantizar la prestación de servicios en toda la ciudad, incluidos los asentamientos informales.

73. En un plano más general, algunas comunidades han utilizado clasificaciones de riqueza elaboradas de manera participativa para evaluar la pobreza y orientar las medidas en el ámbito comunitario. Definir la pobreza relativa en una comunidad permite utilizar esta definición como base para aplicar medidas selectivas. Estos procesos participativos, que con frecuencia incluyen el acceso al agua entre los indicadores analizados, pueden proporcionar información detallada sobre la pobreza en el plano local⁴².

74. La presupuestación participativa cada vez es más común en los municipios de todo el mundo, lo que permite a los residentes llegar a acuerdos sobre las prioridades presupuestarias de los gobiernos locales. A menudo, estos procesos han contribuido a mejorar la prestación de servicios básicos, como el abastecimiento de agua y el saneamiento⁴³.

V. Regulación y control

75. Al abordar la necesidad de garantizar la asequibilidad se ha destacado en repetidas ocasiones la importancia crucial de la regulación y el control.

A. Regulación de la prestación de servicios para velar por la asequibilidad

76. Para garantizar la asequibilidad de los servicios de agua y saneamiento es preciso contar con un marco jurídico y normativo efectivo, que incluya una estricta reglamentación. La Carta de Lisboa de la Asociación Internacional del Agua reconoce la importancia de la regulación, y aconseja a los reguladores “supervisar los sistemas tarifarios para velar por que sean justos, sostenibles y cumplan su función; fomentar la eficiencia y la asequibilidad”⁴⁴.

77. Una vez que se ha elaborado un sistema de tarifas que cumple los criterios de asequibilidad, el organismo encargado de la regulación de los proveedores de servicios debe ser capaz de garantizar que dicho sistema se esté aplicando correctamente y que esté teniendo el efecto deseado en los niveles de asequibilidad para todos los usuarios. Del mismo modo, un organismo regulador, en colaboración con el departamento gubernamental pertinente, puede garantizar que se seleccione adecuadamente a los destinatarios de los fondos públicos. Los mecanismos de presentación de quejas, puestos en marcha por los proveedores de servicios o los órganos reguladores, pueden apoyar esos procesos.

⁴² Véase, por ejemplo, James Hargreaves y otros, “‘Hearing the Voices of the Poor’: Assigning Poverty Lines on the Basis of Local Perceptions of Poverty. A Quantitative Analysis of Qualitative Data from Participatory Wealth Ranking in Rural South Africa”, *World Development*, vol. 35, núm. 2 (febrero de 2007), págs. 212 a 229.

⁴³ Yves Cabannes, “Contribution of Participatory Budgeting to provision and management of basic services: Municipal practices and evidence from the field”, *Environment and Urbanization*, vol. 27, núm. 1 (septiembre de 2014), págs. 257 a 284.

⁴⁴ Asociación Internacional del Agua, *The Lisbon Charter: Guiding the Public Policy and Regulation of Drinking Water Supply, Sanitation and Wastewater Management Services*, art. 4.2.

78. El suministro de estos servicios por proveedores que operan a pequeña escala y en el sector informal presenta dificultades específicas en lo que se refiere a su regulación, pues con frecuencia los gobiernos no tienen control alguno sobre el funcionamiento de estos proveedores. Los gobiernos pueden formalizar el sector no estructurado y al mismo tiempo mantener la pequeña escala de la provisión de servicios mediante una reglamentación eficaz, haciendo que los proveedores de pequeña envergadura trabajen como contratistas del Gobierno. Esta estrategia se está impulsando en Nairobi (Kenya), donde la empresa de servicios públicos se encarga de registrar y aprovisionar los quioscos de agua de los asentamientos informales, y el órgano regulador fija la tarifa que pueden aplicar. No obstante, estos precios no siempre se respetan⁴⁵. Cuando los hogares dependen de la prestación informal de servicios, los gobiernos deben también ofrecer apoyo en materia de gestión y apoyo técnico para aumentar la calidad y la accesibilidad de los servicios. En Maputo (Mozambique), se ha adoptado un enfoque similar: en vista de la falta de capacidad a corto y mediano plazo de la empresa de servicios públicos para garantizar la prestación de servicios a todos los residentes, el regulador apoya a los proveedores informales⁴⁶.

79. Lo más importante es que la regulación que se aplique a los proveedores de pequeña envergadura que operan en el sector informal contribuya a aumentar el acceso al agua y al saneamiento de los hogares pobres y marginados, y que no lo dificulte. La formalización y la reglamentación de la prestación informal de servicios deben hacerse prestando la debida atención a los efectos de este proceso en los niveles de acceso a estos servicios, así como a su asequibilidad y calidad. Cuando los Estados tratan de sustituir la prestación informal de servicios por proveedores formales, deben asegurarse de que las personas puedan costearse esas alternativas y no sufran un retroceso en el ejercicio de sus derechos humanos.

B. Control de la asequibilidad

80. Vigilar la asequibilidad es esencial para determinar si los criterios establecidos se están cumpliendo y si las personas tienen acceso en los hechos a los servicios a un precio asequible. A menos que se realicen esfuerzos para controlar la asequibilidad universal de los servicios, tanto los Estados como los proveedores tendrán muchas dificultades para prestar un apoyo adecuado a las personas y los hogares que no puedan pagar los servicios.

81. Sin embargo, vigilar la asequibilidad no es una tarea sencilla. Su control preciso y pertinente es sumamente complejo. Si se lleva a cabo sobre la base de criterios, los parámetros necesarios para calcular la asequibilidad —los costes de proveerse de agua y saneamiento en relación con el gasto total de los hogares, y los ingresos reales de las familias— son difíciles de medir. Controlar si el gasto en agua y saneamiento de un hogar excede un determinado porcentaje de sus ingresos en un contexto específico no es fácil, habida cuenta de la precariedad de los ingresos de muchos hogares de renta baja, y de los numerosos y distintos tipos de costes que se pagan por los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento en los asentamientos informales, donde se dan los mayores problemas de asequibilidad. En vista de estas dificultades, los Estados suelen utilizar un nivel de ingresos “medio” o “mínimo” y un volumen de agua que se considera aceptable para establecer la estructura tarifaria. Sin embargo, esas

⁴⁵ Véase “Statement by the United Nations Special Rapporteur on the human right to water and sanitation (Visit to Kenya, 22-28 July 2014)”, disponible en: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14912&LangID=E>.

⁴⁶ Catarina de Albuquerque, *Realising the human rights to water and sanitation: A handbook by the UN Special Rapporteur*, cuaderno 4 (Portugal, 2014), pág. 49.

generalizaciones ocultan si las personas pueden realmente pagar los servicios en sus circunstancias particulares, por ejemplo, cuando se trate de una familia numerosa o miembros de la unidad familiar padezcan determinadas afecciones.

82. Otros enfoques de vigilancia de la asequibilidad parten de una base diferente. En lugar de centrarse en un umbral de asequibilidad absoluto, examinan la repercusión del coste de los servicios de agua y saneamiento en el disfrute de otros derechos humanos. Esto puede contribuir en gran medida a que el control de la asequibilidad se haga de manera más cualitativa y contextualizada. Por ejemplo, los órganos creados en virtud de tratados pueden proporcionar detalles sobre las consecuencias de la falta de asequibilidad en la vida de las personas —entre otras las derivadas de las desconexiones del servicio—, las dificultades a que se enfrentan las personas y la relación con el ejercicio de otros derechos humanos.

83. En el marco del Protocolo sobre Agua y Salud de la Comisión Económica para Europa (CEPE) se ha desarrollado una herramienta de evaluación de la igualdad de acceso que ayuda a los Estados a controlar que los servicios sean asequibles. Este sistema va más allá de la asequibilidad de las tarifas, y contempla otros aspectos que los Estados Miembros pueden tener en cuenta para garantizar la asequibilidad, como la incorporación de consideraciones sobre asequibilidad en las políticas de abastecimiento de agua y saneamiento, la asequibilidad del autoabastecimiento, la posibilidad de disponer de fondos públicos para abordar problemas de inasequibilidad, la cantidad de fondos públicos que se destina a velar por la asequibilidad, o el examen de la eficacia de las medidas de protección social para garantizar la asequibilidad⁴⁷.

84. En lo que respecta al control en el plano mundial, los desafíos son aún mayores, sobre todo en los ámbitos de la recopilación de datos y la comparabilidad. La meta 6.1 propuesta en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible se refiere explícitamente al logro de agua potable segura y asequible para todos, lo cual implica la inclusión del criterio de asequibilidad en la vigilancia mundial.

85. En el caso de los hogares que reciben el suministro de agua y el saneamiento a través de las empresas de servicios públicos, se dispone de datos compilados por la Red Internacional de Comparaciones para Empresas de Agua y Saneamiento, que incluye datos sobre las tarifas que cobran por el agua numerosas empresas del sector⁴⁸. Más allá de esas iniciativas, un examen de posibles indicadores evidencia la complejidad de vigilar la asequibilidad⁴⁹. Determinar y hacer un seguimiento de los costes del suministro al margen de la red, e incluirlos en los cálculos de asequibilidad resulta especialmente complicado, pero es esencial desde una perspectiva de derechos humanos. Centrarse únicamente en las tarifas de los servicios públicos presenta el riesgo de que se subestimen considerablemente los gastos y se muestre una imagen demasiado halagüeña de la asequibilidad que solo incluya a los hogares más acomodados y deje de lado los problemas muy reales a que se enfrentan las personas y comunidades más desfavorecidas para acceder al agua y el saneamiento. De este examen se desprende que controlar la asequibilidad en toda su complejidad (incluidos los gastos en agua, saneamiento e higiene) es factible, pero exigiría la combinación y el análisis de datos procedentes de distintas fuentes⁵⁰. El Relator Especial alienta a los Estados y las organizaciones internacionales a que estudien estas opciones más

⁴⁷ CEPE y OMS, *The Equitable Access Score-card: supporting policy processes to achieve the human right to water and sanitation*, capítulo 4, disponible en: <http://www.unece.org/?id=34032>.

⁴⁸ Red Internacional de Comparaciones para Empresas de Agua y Saneamiento, mapa de tarifas, disponible en: http://www.ib-net.org/en/tariffs_map.php.

⁴⁹ Guy Hutton, “Monitoring ‘Affordability’ of water and sanitation services after 2015: Review of global indicator options”, 20 de marzo de 2012, disponible en: http://www.wssinfo.org/fileadmin/user_upload/resources/END-WASH-Affordability-Review.pdf.

⁵⁰ *Ibid.*

detenidamente para garantizar un control más amplio de la asequibilidad del acceso a estos servicios.

VI. Conclusiones y recomendaciones

86. La asequibilidad es fundamental para el ejercicio del derecho humano al agua y el saneamiento. Para garantizar la prestación de servicios asequibles para todos es necesario un cambio de paradigma, que se base en una perspectiva de derechos humanos. La sostenibilidad económica y la asequibilidad de los servicios para todas las personas no son imposibles de conciliar, pero los derechos humanos exigen que se replanteen las líneas de argumentación y se rediseñen los instrumentos actuales. El principal reto es velar por que las medidas e instrumentos selectivos beneficien en la práctica a las personas que más los precisan. Por ejemplo, los sistemas de tarificación deben concebirse de manera que las personas más desfavorecidas conectadas a los servicios formales reciban la asistencia que necesitan. También es preciso velar por que la financiación pública y los subvenciones lleguen a las personas y comunidades más marginadas y desfavorecidas, que a menudo no están (todavía) conectadas a una red formal, que quizás viven en asentamientos informales —desprovistos de títulos de propiedad— o en zonas rurales remotas en las que el autoabastecimiento es común, y que, a menudo, no son tenidas en cuenta o son ignoradas deliberadamente en la formulación de políticas y la planificación.

87. El Relator Especial formula las recomendaciones que figuran a continuación. Los Estados deben adoptar las medidas siguientes:

- a) Examinar qué mecanismos de financiación y qué subvenciones existen, entre ellos las subvenciones ocultas, y quién se beneficia de ellos;
- b) Garantizar la transparencia de los mecanismos de financiación y las subvenciones existentes y previstos;
- c) Contemplar la posibilidad de establecer legislación nacional con arreglo a la cual los proveedores de servicios y los gobiernos subnacionales deban incluir consideraciones de asequibilidad en sus políticas y en la prestación de servicios;
- d) Fijar criterios de asequibilidad a nivel nacional o local, sobre la base de un proceso participativo —que incluya en particular a las personas que viven en la pobreza y a otras personas y grupos marginados o desfavorecidos— que tenga en cuenta todos los costes relacionados con el agua, el saneamiento y la higiene;
- e) Sobre la base de las normas de derechos humanos, unir los criterios de asequibilidad a otros criterios —en particular de disponibilidad y calidad— para garantizar que las personas puedan costearse los servicios;
- f) Velar por que el proceso de toma de decisiones sobre los mecanismos de asignación de la financiación pública y fijación de tarifas sea participativo;
- g) Utilizar la financiación pública para facilitar el acceso a los servicios de agua y saneamiento a las personas que viven en la pobreza y a las que están marginadas o discriminadas, y eliminar las desigualdades en el acceso a estos servicios;
- h) Analizar detenidamente la manera de garantizar la asequibilidad de los servicios de saneamiento, cuyos costes suelen subestimarse;

i) Centrarse en garantizar la asequibilidad a los más desfavorecidos, incluidas las comunidades que viven en asentamientos informales y las que se autoabastecen, y estudiar diferentes mecanismos para conseguirlo;

j) Tener en cuenta los efectos de los mecanismos adoptados para garantizar la asequibilidad, evaluar si los sistemas universales son efectivamente universales y su alcance va más allá de los usuarios que reciben suministro a través de la red, y si los sistemas de selección de destinatarios (ya sea sobre la base de los ingresos, la ubicación geográfica, el tipo de acceso u otros factores) benefician en la práctica a la población objetivo;

k) Establecer marcos regulatorios y órganos sólidos que garanticen la asequibilidad de todos los tipos de servicios;

l) Atajar las prácticas corruptas que aumentan el coste de la prestación de los servicios;

m) Prohibir las desconexiones del servicio por imposibilidad de pago;

n) Evaluar la asequibilidad de la prestación de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento a través de estudios especializados en los que se examinen los niveles de ingresos en distintos asentamientos, teniendo en cuenta todos los costes relacionados con el acceso al agua y el saneamiento, incluidas las necesidades de higiene e higiene menstrual;

o) En los casos en que se contemple la instalación de contadores de agua de prepago, asegurarse de que no se desconecte el agua de los hogares que no pueden pagar y que la cantidad, la continuidad y la calidad de esta cumplan las normas de derechos humanos.

88. Además, el Relator Especial alienta a los órganos creados en virtud de tratados y a otros mecanismos de vigilancia de los derechos humanos a que presten cada vez más atención a la asequibilidad de los servicios de agua y saneamiento en el contexto particular en que viven las personas.

89. El Relator Especial alienta a los Estados y las organizaciones internacionales a explorar otras opciones de seguimiento a nivel mundial, que permitan una vigilancia más pormenorizada de la asequibilidad de estos servicios.