

Agenda para el Cambio Investigación sobre el fortalecimiento de sistemas Water For People

Kate Fogelberg, Springfield Centre
Harold Lockwood, Aguaconsult

Abril 2022

Springfield Centre
4 Saddler Street, Durham
DH1 3NP, United Kingdom

+44 (0)191 383 1212
global@springfieldcentre.com
springfieldcentre.com



TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO	2
Enfoque	2
Hallazgos	3
1. INTRODUCCIÓN	5
1.1. Water For People	6
Objetivo de este estudio de caso	8
1.2. Enfoque	9
Conceptos básicos	9
Aplicar los conceptos al trabajo de las organizaciones miembros de Agenda para el Cambio.....	10
Estructura del estudio de caso	13
2. CÓMO FUNCIONABAN LAS COSAS CUANDO COMENZÓ A TRABAJAR WATER FOR PEOPLE	14
3. PLANIFICACIÓN Y FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS UNIVERSALES.....	17
3.1. Actividades	17
3.2. Comportamiento de los factores y cambios en el desempeño.....	19
3.3. Escala y sostenibilidad	20
Escala, apropiación y resiliencia: la oficina distrital de ASH recopila información para planificar el acceso universal.....	20
Escala, apropiación y resiliencia: El distrito asigna fondos para el acceso universal	21
4. COMPETENCIAS Y FONDOS PARA SERVICIOS SOSTENIBLES	22
4.1. Actividades	22
4.2. Comportamiento de los factores y cambios en el desempeño.....	24
4.3. Escala y sostenibilidad	26
Escala, apropiación y resiliencia: las oficinas distritales de ASH proporcionan apoyo continuo a los prestadores de servicios	26
5. CAMBIOS EN EL COMPORTAMIENTO Y DESEMPEÑO DEL NIVEL DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS	29
5.1. ¿Qué ha cambiado?.....	29
5.2. Escala y sostenibilidad	31
5.3. ¿Por qué se han producido estos cambios?	32
6. CÓMO WATER FOR PEOPLE FACILITÓ EL CAMBIO.....	35
6.1. Enfoque de Water For People	35
6.2. ¿Qué importancia tiene la acción colectiva?.....	36
7. CONCLUSIÓN.....	37
7.1. La contribución de Water For People al cambio de sistemas y a la mejora de la prestación de servicios	37
7.2. Reflexiones sobre el enfoque	39

RESUMEN EJECUTIVO

El Centro Global de Agenda para el Cambio colabora con sus miembros para lograr un cambio en los sistemas y documentar y compartir sus experiencias en los sectores del agua, saneamiento e higiene (ASH). Como parte de ese esfuerzo global, el Centro contrató a un equipo del Springfield Centre y Aguaconsult para probar un enfoque de evaluación del cambio de sistemas aplicándolo a tres casos de ASH. El presente caso evalúa este enfoque aplicándolo a la labor de Water For People en el sector del agua en las zonas rurales de Perú.

Enfoque

Los programas que tratan de facilitar el cambio de los sistemas no intervienen directamente para mejorar los niveles de prestación de servicios, por ejemplo, construyendo pozos o baños. En cambio, se centran en abordar los problemas subyacentes que han impedido que el sistema funcione bien. La idea es que si se puede mejorar el desempeño de los principales factores del sistema - cosas como las finanzas, el monitoreo, la coordinación y la información - se producirá una mejora en los niveles de prestación de servicios ASH.

Hay dos maneras de mejorar el desempeño de los factores clave del sistema. Una es que un programa haga algo por sí mismo para mejorar directamente el desempeño de un factor, mientras que la otra es intentar que los actores permanentes del sistema público, privado y de la sociedad civil cambien sus comportamientos para permitir un mejor desempeño del factor. Para lograr un cambio más sostenible, la mayoría de los programas de cambio del sistema adoptan este último enfoque. De hecho, esto provoca una reacción en cadena en cuanto a los cambios de desempeño y comportamiento: el apoyo de un programa hace que los actores permanentes del sistema cambien su comportamiento, lo que mejora el desempeño de los factores clave del sistema, que a su vez desencadena más cambios de comportamiento, lo que mejora la prestación de servicios.

El enfoque que se está probando contempla cinco preguntas fundamentales que, en conjunto, permiten conocer la eficacia del trabajo de los programas destinados a cambiar los sistemas. Capta la profundidad de los cambios más importantes del sistema evaluando cuánto ha cambiado el desempeño (tanto en los factores clave del sistema como en el nivel de prestación de servicios). Capta la sostenibilidad y la escala de los cambios del sistema evaluando el sentido de pertenencia, la escala y la resiliencia de los cambios de comportamiento que propiciaron los cambios en el desempeño. Evalúa la atribución examinando las relaciones entre los cambios y analizando qué otras cosas podrían haber causado los cambios que se produjeron.

- **Cambios:** ¿qué ha cambiado?
- **Profundidad:** ¿cuánto han cambiado las cosas?
- **Escala:** ¿qué tan generalizados son los cambios?
- **Sostenibilidad:** ¿qué tan sostenibles son los cambios?
- **Atribución:** ¿por qué se produjeron los cambios?
¿Contribuyó el programa realmente a los cambios?
¿Qué más elementos del sistema han contribuido a los cambios?

Recuadro 1: las cinco preguntas utilizadas para evaluar el cambio sistémico

Hallazgos

En los últimos nueve años, Water For People ha llevado a cabo diversas actividades para solucionar diversos factores de bajo rendimiento en el sistema de agua en Asunción, Perú. Sin embargo, este estudio de caso se centrará en la evaluación de los cambios en el sistema logrados a través de su trabajo en la **planificación y financiación** de los servicios universales, la **financiación** de las operaciones y el mantenimiento (O&M), y las **competencias** tanto de las oficinas distritales de ASH como de los operadores encargados de prestar el servicio. Se ha dado prioridad a estos factores porque una evaluación inicial del trabajo de Water For People sugirió que gran parte de los cambios en el sistema que ya se han producido y que se pueden relacionar de forma lógica con una teoría del cambio que contribuye a mejorar los niveles de prestación de servicios, han sido el resultado de estas áreas. Los sistemas son complejos y evolucionan debido a la interacción de los cambios entre muchos actores y factores. No obstante, los cambios en algunos factores y por parte de algunos actores son más trascendentes que otros (por ejemplo, porque se adoptan de manera más generalizada, o más sostenible, o porque tienen una mayor influencia en otras partes del sistema). En este punto en el proceso de conseguir servicios de agua sostenibles, estas tres áreas han producido cambios más destacados que las demás actividades de Water For People, en términos de cambio de sistemas.

Water For People ha estado trabajando en el distrito predominantemente rural de Asunción, en el norte de Perú, desde 2013. El análisis de referencia mostró que el 17% de los hogares rurales no tenían acceso a servicios de agua mejorados. Los comités de agua existían para la mayoría de los proyectos rurales de agua, pero solo un tercio tenía un operador capacitado y, aunque se aplicaban tarifas en el 98% de los sistemas, estas no cubrían los costos básicos de operación y mantenimiento. El gobierno del distrito tenía una persona asignada a la gestión del agua y la planificación para ampliar los servicios o ayudar a los prestadores de servicios era limitada y de carácter reactivo.

Para ampliar los servicios a los hogares que seguían sin tenerlos, Water For People incidió en que el distrito recopilara información sobre los hogares que carecían de ellos y planificara y financiara la ampliación de los servicios a los mismos. Habiendo alcanzado ya niveles de cobertura relativamente altos, los dirigentes de Asunción estaban interesados en cerrar las brechas de cobertura e invirtieron para averiguar dónde se encontraban los hogares sin servicio, por qué seguían sin tenerlo y qué soluciones tecnológicas eran las más adecuadas. Este cambio de comportamiento a nivel de distrito permitió obtener mejor información sobre los hogares sin servicio y se utilizó para asignar más fondos destinados a cerrar las brechas de cobertura. El distrito ha dado muestras de sentirse partícipe, ya que ha invertido sus propios fondos en la recopilación de datos, ha asignado fondos para nuevas infraestructuras y ha conseguido financiación pública adicional para ampliar los servicios. Una vez demostrado este proceso a nivel de distrito, Water For People está ahora en proceso de escalar este proceso con otros 13 distritos en las regiones del norte de Perú de Cajamarca, Lambayeque y La Libertad. Queda por ver la resiliencia de estos cambios, en particular en los distritos de escala, que están probando sustituir la función del personal de Water For People por el apoyo del gobierno regional.

Otros factores que Water For People ha tenido en cuenta han sido el aumento de los conocimientos y las capacidades de las autoridades y los prestadores de servicios, así como la incidencia en el aumento de la financiación de los servicios sostenibles mediante el aumento de las tarifas y el apoyo

continuo a los prestadores de servicios. Estas actividades -capacitación y orientación técnica y de gestión para el personal de la oficina distrital de ASH, capacitación y orientación para los prestadores de servicios, y el intercambio de información con la SUNASS (el regulador nacional), sobre el establecimiento de regulaciones de tarifas rurales- contribuyeron a mejorar los conocimientos y las competencias del personal de ASH del distrito y a establecer normativas de agua rural basadas en la evidencia.

Estos cambios condujeron a otras mejoras en el sistema ASH, como por ejemplo que el distrito proporcionara un mejor apoyo técnico a los prestadores de servicios; que los representantes de la SUNASS y el distrito proporcionaran una mejor información sobre por qué y cómo adoptar tarifas actualizadas; que las comunidades y los prestadores de servicios se pusieran de acuerdo para aumentar las tarifas; y que operadores remunerados y capacitados llevaran a cabo la operación y el mantenimiento. Estos cambios han alcanzado una buena escala en el distrito de Asunción, pero todavía están en marcha en los distritos de escala. También se ven muestras de que la comunidad se siente muy partícipe, ya que existen varios indicadores de inversión comunitaria y distrital. La mayor amenaza está en la resiliencia de estos cambios y en si la eventual salida de Water For People tendrá un impacto material en la planificación, la financiación o las competencias para que el servicio sea sostenible.

Los cambios en el desempeño de la planificación, la financiación y las competencias - tanto de las oficinas distritales de ASH como de los prestadores de servicios - han contribuido a cambios clave en el comportamiento a nivel de la prestación de servicios: más personas que acceden a servicios sostenibles. Hay dos distinciones importantes en este nivel: en primer lugar, los hogares que antes no estaban conectados acceden a servicios mejorados y, en segundo lugar, los hogares que antes estaban conectados siguen accediendo a servicios mejorados.

Según la métrica más sencilla, se están prestando más servicios de agua a más personas. De 2013 a 2019, el porcentaje de hogares sin servicio disminuyó del 17¹% a 3%. Los niveles generales de prestación de servicios se han mantenido en un nivel intermedio o alto. El 100% de las comunidades tenían niveles intermedios o altos de servicio en 2021, lo que supone un aumento respecto al 12% básico de 2017, el 64% intermedio y el 23% alto. Los hogares con servicio intermedio disminuyeron del 41% al 9%, mientras que los hogares con niveles altos de servicio aumentaron del 35% al 85% entre 2017 y 2019.

Los factores exógenos, como la política nacional de cobertura universal de Perú y un esquema de incentivos basado en el desempeño para que los gobiernos locales presten servicios de calidad y sostenibles que proporciona varias fuentes de financiación pública para el apoyo directo, el mantenimiento de capital y el capital, han creado condiciones en las que centrarse en la planificación, la financiación de O&M y las competencias ha llevado a mejores resultados de prestación de servicios. Dicho de otro modo, la voluntad política preexistente a nivel nacional y subnacional, plasmada en reglamentos en los que se especifican los mecanismos institucionales y los fondos suficientes para materializar esa voluntad, han sido factores contextuales importantes en este caso.

Además, el enfoque de Water For People ha sido un factor que ha contribuido a los resultados obtenidos. El compromiso de apoyar a los actores locales para que gestionen y proporcionen un

¹ Cifra de acceso de línea de base de 2013.

acceso sostenible a los servicios de agua ha repercutido considerablemente en la forma en que Water For People ha decidido trabajar y evolucionar con el tiempo. Reconocer que su propia salida depende de que las autoridades y los prestadores de servicios cuenten con los conocimientos, las habilidades y las finanzas necesarias para garantizar que los servicios de agua sigan proporcionando niveles adecuados de servicio con el paso del tiempo es lo que ha regido sus intervenciones y los subsiguientes esfuerzos de monitoreo. El monitoreo de los cambios tanto en las autoridades como en los prestadores de servicios y en los niveles de los servicios ASH ha proporcionado a Water For People información clave a lo largo de los años. Por último, el enfoque a nivel de distrito que Water For People aplica, así como los esfuerzos de escala que se están llevando a cabo a nivel regional, demuestran que existe una intención de actuar colectivamente con los diversos organismos gubernamentales responsables de varios aspectos de la prestación de servicios. Basta con este caso para comprobar que existe una acción colectiva entre las oficinas distritales de ASH, la oficina del regulador descentralizado y los comités de agua.

En la práctica, comprometerse a apoyar primero un distrito ², y luego a múltiples regiones para aplicar dicha estrategia tiene importantes repercusiones en cuanto a los plazos. Water For People firma memorandos de entendimiento de varios años para demostrar su compromiso con los socios y documentar cómo los cambios en los comportamientos de los distritos contribuyen a la prestación de servicios universales y sostenibles. Detrás del compromiso institucional durante al menos una década hay un modelo de negocio institucional que, por necesidad, da prioridad a los fondos no restringidos.

En este caso se han evaluado dos resultados positivos fundamentales de la prestación de servicios: un aumento del número de personas con acceso a un servicio de agua mejorado y unos niveles de prestación de servicios sostenidos para los consumidores previamente conectados. Al reconstruir la teoría del cambio y examinar las pruebas disponibles, se confirma que Water For People ha contribuido de forma significativa a los cambios en las funciones de planificación y financiación que permitieron el acceso al agua de los hogares que antes no recibían el servicio. Del mismo modo, si se reconstruye la teoría del cambio para las competencias y la financiación de la operación y mantenimiento, y se examinan las pruebas que la acompañan, se observa que los esfuerzos de fortalecimiento del sistema de Water For People están contribuyendo a mantener los servicios a lo largo del tiempo.

1. INTRODUCCIÓN

El Centro Global de Agenda para el Cambio apoya a sus miembros para que realicen cambios en los sistemas y documenten y compartan sus experiencias en los sectores de agua, saneamiento e higiene (ASH). Como parte de este esfuerzo global, el Centro contrató a un equipo del Springfield Centre y de Aguaconsult para probar un enfoque de evaluación del cambio de sistemas aplicándolo al trabajo de tres organizaciones miembros: WaterSHED en Camboya, Water For People en Perú y el trabajo del consorcio RANO WASH en Madagascar.

El enfoque que se está probando se ha adaptado a partir de prácticas aplicadas en otros sectores que miden el cambio de los sistemas.^[1] El análisis incluye una evaluación de los cambios del sistema a lo largo del tiempo, que incluye lo que ha cambiado, observando los "cambios de comportamiento de

² Water For People trabaja actualmente en tres de los 1.869 distritos de Perú.

los actores" y los "cambios de desempeño de los factores", y por qué se han producido los cambios, teniendo en cuenta los vínculos entre las actividades del programa, las influencias externas, los actores, los factores y los niveles de prestación de servicios. También evalúa la profundidad, la escala y la probable sostenibilidad de los cambios. Este es el segundo de los tres estudios de caso que documentan y presentan las contribuciones de Water For People al cambio del sistema de agua en Perú. El sistema de agua se define como el suministro de agua potable a los hogares en el distrito de Asunción, Perú, que, a efectos de este estudio de caso, se considera el límite del sistema.

El objetivo del encargo es evaluar cuán útil es el enfoque para analizar las contribuciones de un programa a los cambios del sistema ASH, mostrando los vínculos entre sus esfuerzos de fortalecimiento del sistema y las mejoras en los niveles de prestación de servicios. Otro trabajo sintetizará las lecciones aprendidas en los tres casos y ofrecerá una orientación pragmática a los miembros de Agenda para el Cambio sobre cómo utilizar el enfoque en sus propios programas, basándose en lo que se ha aprendido.

1.1. Water For People

Water For People es una organización no gubernamental (ONG) internacional especializada en agua y saneamiento que lleva aplicando su modelo de Cobertura Total Para Siempre en 40 distritos de 9 países desde 2011. El modelo Cobertura Total Para Siempre aspira al acceso universal ("cobertura total") a servicios sostenibles de agua y saneamiento ("para siempre"). En sus propias palabras,

“El modelo Cobertura Total Para Siempre es un enfoque para el fortalecimiento de los sistemas de agua, saneamiento e higiene (ASH), implementado a nivel de distrito con influencia estratégica a escala nacional. Es anterior a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 6 y a los Comportamientos Colaborativos de Saneamiento y Agua para Todos, pero se ajusta a ellos y los refuerza.”^[2]

Water For People pretende aprovechar el aprendizaje, pruebas y experiencia obtenidos a nivel de distrito para lograr un mayor impacto que trascienda los 40 distritos en los que actualmente aplica el modelo Cobertura Total Para Siempre, influyendo o apoyando a otros gobiernos de distrito, subnacionales o nacionales para que adopten su modelo.

El modelo general se resume en la figura 1 que aparece a continuación e incluye cuatro fases de trabajo hacia el objetivo final del acceso universal a los servicios sostenidos y la salida de Water For People³.

³ Para más detalles sobre la estrategia general, el siguiente documento puede ser de interés para el lector: [Resumen-Modelo-Cobertura-Total-Para-Siempre-jul-2021.pdf \(waterforpeople.org\)](#)

EL CAMINO A COBERTURA TOTAL PARA SIEMPRE EN MUNICIPIOS



Figura 1: Resumen del proceso y las fases de Cobertura Total Para Siempre

- Desarrollando Cobertura Total Para Siempre:** Antes de iniciar una cooperación plurianual con un gobierno municipal, se realiza una evaluación del distrito para determinar la viabilidad de la intervención. Una vez hecho esto, se desarrollan una gran variedad de actividades. Se monitorean los niveles de base de los servicios de agua y saneamiento en hogares, comunidades y escuelas, se proporciona capacitación y orientación al personal de la oficina distrital de ASH para planificar, gestionar y financiar nueva infraestructura y apoyar a los prestadores de servicios. Se lleva a cabo un monitoreo anual de las métricas de prestación de servicios utilizando el protocolo de monitoreo de Water For People y se documenta la capacidad que tiene la autoridad de servicios y los prestadores de servicios utilizando la Lista de Verificación de Servicios Sostenibles (LVSS)⁴ y los principales actores reflexionan sobre ella.
- Enfoque de Para Siempre:** Una vez alcanzados sus hitos de prestación de servicios en todo el distrito, Water For People invierte aún más en la autoridad de servicios y en las capacidades de prestación de servicios, así como en las habilidades y prácticas de gestión de los recursos hídricos para optimizar la futura disponibilidad de agua. Es importante mencionar que, aunque existe una distinción entre las métricas "cobertura total" y las métricas "para siempre", en la práctica, Water For People no sigue un proceso lineal de inversión en infraestructura para llegar a todos y sólo entonces empezar a trabajar con las autoridades y los prestadores de servicios para mantener esa inversión en infraestructura. Más bien, las bases para una prestación de servicios sostenida se establecen durante la fase de "Desarrollando Cobertura Total Para Siempre" a través de, por ejemplo, el desarrollo de registros de activos de infraestructura, o la capacitación en el cálculo de tarifas que cubran

⁴ Más información sobre la lista de verificación aquí:

<https://thewashroom.waterforpeople.org/resources/analisis-de-la-lista-de-verificacion-de-servicios-sostenibles-de-2021/>,

<https://thewashroom.waterforpeople.org/resources/herramienta-lista-de-verificacion-de-servicios-sostenibles-muestra-de-nicaragua/>.

los costos de operación y mantenimiento. El monitoreo de los niveles de servicio sigue haciéndose anualmente, al igual que la LVSS.

- **Transición a Salida:** Una vez que se han alcanzado y mantenido los niveles de prestación de servicios y se han cumplido los parámetros incluidos en la LVSS, Water For People pasa a desempeñar un papel más consultivo y comienza a planificar activamente su salida del distrito.
- **Salida:** Este es el punto en el que Water For People confía en que los prestadores de servicios mantendrán los servicios y contarán con el apoyo de una autoridad de servicios con capacidad para seguir planificando, gestionando y supervisando servicios de agua de alta calidad. Cuando se redactó este caso, Water For People aún no había salido de ningún distrito.

Objetivo de este estudio de caso

Aunque en general el modelo que se implementa es el mismo, existen matices importantes según los diferentes contextos de países y distritos. Para este caso, se ha seleccionado un distrito rural de Perú, Asunción. Water For People ha estado trabajando en Asunción desde 2013, desarrollando numerosas actividades con el fin de alcanzar los hitos de "Cobertura Total" de que cada comunidad, hogar e institución pública tenga acceso a un nivel intermedio o alto de servicio.⁵ en 2018 y 2019. Actualmente se encuentra en la fase de implementación del "Enfoque de Para Siempre"⁶ por lo que se consideró un caso de prueba apropiado para la investigación.

Water For People ha llevado a cabo diversas actividades que apuntan a varios factores de los sistemas de agua durante los nueve años que lleva trabajando en Asunción. Sin embargo, este estudio de caso se centrará en la evaluación de los cambios en el sistema logrados a través de su trabajo en la **planificación y financiamiento** de los servicios universales, el **financiamiento** de las operaciones y mantenimiento, y el desarrollo de **competencias** en las oficinas distritales de ASH y de los operadores de servicios. Se ha dado prioridad a estos factores porque una evaluación inicial del trabajo de Water For People sugirió que gran parte de los cambios en el sistema que ya se han producido y que es posible relacionar razonablemente con una teoría del cambio que contribuye a mejorar los niveles de prestación de servicios, han sido el resultado de estos aspectos. Los sistemas son complejos y evolucionan debido a la interacción de los cambios entre muchos actores y factores. No obstante, los cambios en algunos factores y por parte de algunos actores son más considerables que otros (por ejemplo, porque se adoptan de manera más generalizada, o de forma más sostenible, o porque tienen una mayor influencia en otras partes del sistema). En este momento en el proceso de alcanzar servicios de agua sostenibles, estas tres áreas han producido cambios más importantes que las demás actividades de Water For People, en términos de cambio de sistemas. También son las que cuentan con más información.

⁵ Aquí puede encontrar información adicional sobre cómo Water For People calcula los niveles de prestación de servicios y cómo se relacionan con la categorización del Programa de Monitoreo Conjunto: [ODS 6 cambió el juego: ahora acuerde cómo debemos medirlo - The WASH Room \(waterforpeople.org\)](https://www.waterforpeople.org/)

⁶ A partir de 2022, el equipo de Water For People Perú y el gobierno distrital planean pasar a la fase de "Transición a Salida" en 2024 y salir completamente de Asunción en 2027.

1.2. Enfoque

Conceptos básicos

El enfoque que se probará para analizar los cambios del sistema en dos tipos de cambios es el siguiente:

- **Cambios de comportamiento:** cambios en quién hace qué y cómo lo hace.
- **Cambios en el desempeño:** cambios en la calidad, cantidad, precio, productividad, tiempo o inclusividad de los recursos necesarios para que el sistema funcione bien. En este caso, los recursos se definen de forma genérica, de modo que incluyen aspectos como la información, las relaciones y las habilidades, así como recursos más tangibles como los productos, los activos y las finanzas. Por lo tanto, una mejora del desempeño significa que lo que se proporciona es mejor de alguna manera medible.⁷

En aras del análisis, los cambios de comportamiento y desempeño pueden agruparse según los factores del sistema ASH con los que se relacionan. Por ejemplo, un cambio de desempeño en el factor del sistema ASH relativo al monitoreo de la cobertura de saneamiento puede consistir en que se dispone de datos de mejor calidad de manera más oportuna. Un cambio de comportamiento en el mismo factor podría ser que un organismo gubernamental comience a realizar encuestas anuales de cobertura de saneamiento, a cargo de personal debidamente capacitado.

Los cambios de comportamiento y los cambios de desempeño están relacionados: los cambios de comportamiento son deseables porque pueden dar lugar a cambios de desempeño. Por ejemplo, una organización miembro de Agenda para el Cambio puede apoyar al gobierno para que realice encuestas mejores y más regulares sobre la cobertura de saneamiento, precisamente porque esto dará lugar a datos de mejor calidad y más oportunos, algo que es necesario para que el sistema funcione bien. Pueden ser necesarios varios cambios de comportamiento (en uno o varios factores) para provocar un cambio en el desempeño, y del mismo modo un cambio de comportamiento puede provocar o contribuir a varios cambios en el desempeño (en uno o varios factores).

Los cambios en el desempeño también pueden ser generados por una ONG que hace algo en un sistema por cuenta propia. Por ejemplo, es posible que una ONG haga seguimiento por sí misma, y esto también haría que los datos sean de mejor calidad y más oportunos. Sin embargo, es mucho menos probable que un cambio de este tipo sea sostenible, ya que no se espera que una ONG desempeñe esas funciones indefinidamente (ni, probablemente, que las financie). Un cambio en el desempeño será sostenible si el comportamiento o los comportamientos que lo provocaron son sostenibles y se escalará si el comportamiento o los comportamientos que lo provocaron se escalan. Por lo tanto, es importante evaluar la sostenibilidad y la escala de los cambios de comportamiento. Esto puede hacerse teniendo en cuenta las siguientes tres características importantes:

- a. **Apropiación:** ¿hasta qué punto los actores del sistema se identifican con el cambio de comportamiento de forma independiente?

⁷ Tener en cuenta que los cambios en los niveles de servicio son cambios en el desempeño, al igual que los cambios en otros recursos proporcionados por el sistema. Por ejemplo, un cambio en la calidad o asequibilidad de las letrinas es un cambio en el desempeño; también lo es un cambio en la puntualidad de los datos de monitoreo, la asequibilidad de la financiación o la calidad de la información de planificación.

- b. **Escala:** ¿hasta qué punto la innovación/el nuevo comportamiento se ha escalado dentro del sistema? ¿Cuántos actores lo hacen o a qué escala lo hacen?
- c. **Resiliencia:** ¿en qué medida el sistema en su conjunto financia y refuerza el nuevo comportamiento? ¿Existen pruebas que sugieran que el cambio será resiliente a choques, amenazas y estresores?

Existe una reacción en cadena entre los cambios de comportamiento y los cambios de desempeño, es decir, los cambios de comportamiento pueden provocar cambios de desempeño que, a su vez, pueden desencadenar otros cambios de comportamiento (véase la figura 3 para ilustrar esto). Esto significa que, mientras que la sostenibilidad a corto y medio plazo de los cambios de desempeño depende de la apropiación, la escala y la resiliencia de los cambios de comportamiento que los han provocado, su sostenibilidad y resiliencia a largo plazo dependen de la apropiación, la escala y la resiliencia de los cambios de comportamiento que se producen posteriormente en la cadena.

Estos conceptos son fundamentales para evaluar y difundir el cambio de los sistemas, lo que implica recopilar y comunicar información sobre:

- **Qué** ha cambiado en el funcionamiento del sistema (qué comportamiento cambia, qué desempeño cambia), incluyendo:
 - la **profundidad** de los cambios (¿cuánto ha cambiado el desempeño?)
 - la **escala** de los cambios (¿cuál es el alcance de los cambios en el desempeño y el comportamiento?)
 - la **sostenibilidad** de los cambios (¿hasta qué punto son sostenibles los cambios de comportamiento y qué significa esto para los cambios de desempeño que provocan?)
- **Por qué** ha cambiado el sistema (¿qué ha provocado los cambios de comportamiento y de desempeño? ¿Cuál es la relación entre los cambios de comportamiento y los cambios de desempeño?):
 - las pruebas que sustentan o invalidan la teoría del cambio de la organización miembro (¿Es probable que los cambios del sistema se produzcan debido a las actividades del programa del miembro?)
 - una evaluación de otras causas, al margen del trabajo de la organización miembro (¿qué otras cosas podrían haber causado o contribuido a los cambios identificados?)

Aplicar los conceptos al trabajo de las organizaciones miembros de Agenda para el Cambio

Si bien los enfoques de implementación de las organizaciones miembros varían, en términos generales todas llevan a cabo actividades para propiciar cambios en los **factores clave del sistema ASH** (como el monitoreo, el cumplimiento de las políticas y la legislación, las finanzas, la planificación, etc.). Estos cambios pueden ser cambios en el comportamiento de los actores, en el desempeño de los factores o, idealmente, en ambos. A su vez, estos cambios positivos en los factores del sistema ASH están destinados a provocar cambios en los **niveles de prestación de servicios de agua y saneamiento**, lo que conduce a la mejora de los resultados de salud y medios de vida. Esta teoría del cambio de alto nivel se visualiza en la Figura 2.

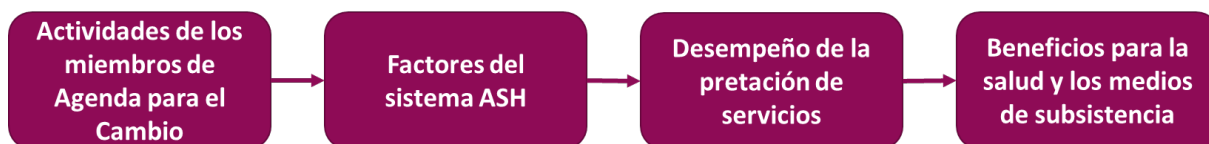


Figura 2: Teoría del cambio de los miembros de Agenda para el Cambio, implícita en las iniciativas de fortalecimiento de sistemas

En la figura 3 se presenta un marco de investigación resumido que identifica lo que debe evaluarse en cada nivel de la teoría del cambio, basándose en las preguntas antes expuestas. Obsérvese que esta tarea sólo se refiere al nivel de prestación de servicios, por lo que no se incluyen los beneficios para la salud y los medios de subsistencia.

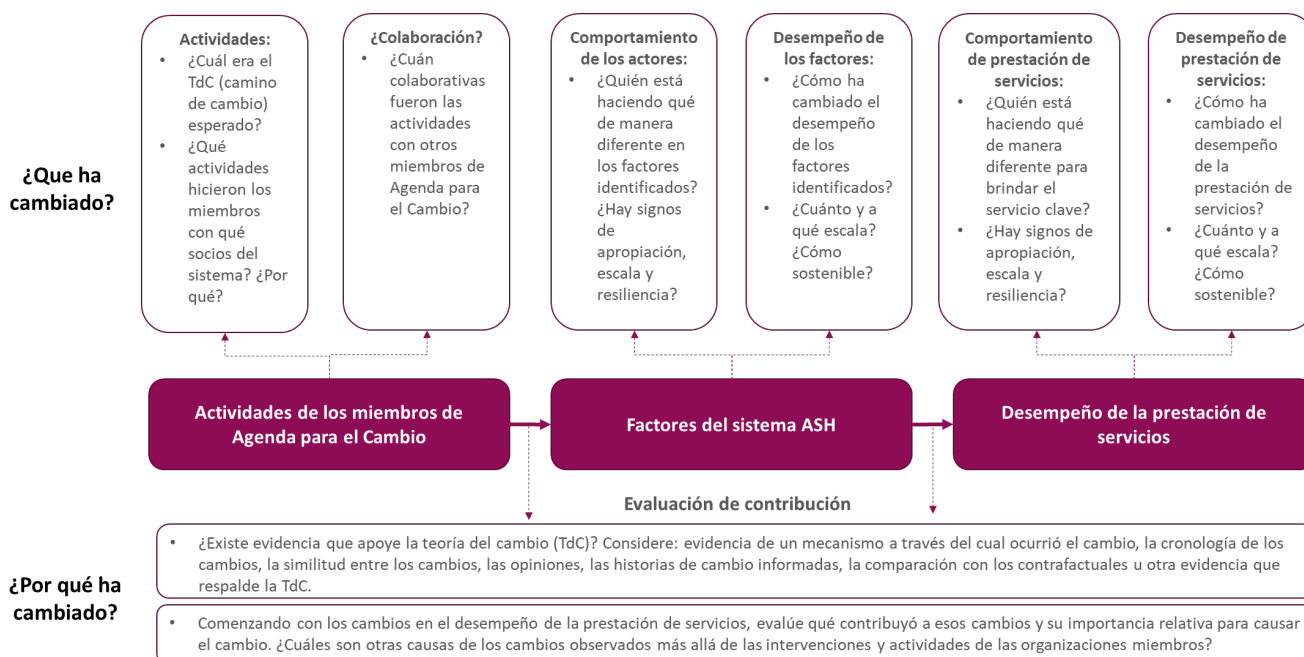


Figura 3: Marco de investigación

El análisis realizado en este estudio de caso se ha basado por completo en los datos existentes, incluidos los datos propios de Water For People sobre el nivel de servicio del agua, la información de la LVSS y los datos públicos disponibles del gobierno; los informes de progreso; los datos financieros; y conversaciones complementarias con el personal de Water For People. Siendo realistas, muy pocas organizaciones y programas dispondrán de información sólida (cualitativa y cuantitativa) en relación con todas las preguntas sobre el fortalecimiento de los sistemas en este marco, ni cada categoría de información será igualmente relevante o importante en cada contexto. Sin embargo, este marco permite a las organizaciones evaluar si existen vacíos de información, su importancia y la posibilidad de subsanarlos.

La figura 4 muestra la teoría del cambio para los flujos de trabajo de Water For People en materia de agua que se incluyen en esta evaluación, mostrando los vínculos entre los cambios de comportamiento y los cambios de desempeño en los niveles de actividades, factores y prestación de servicios.

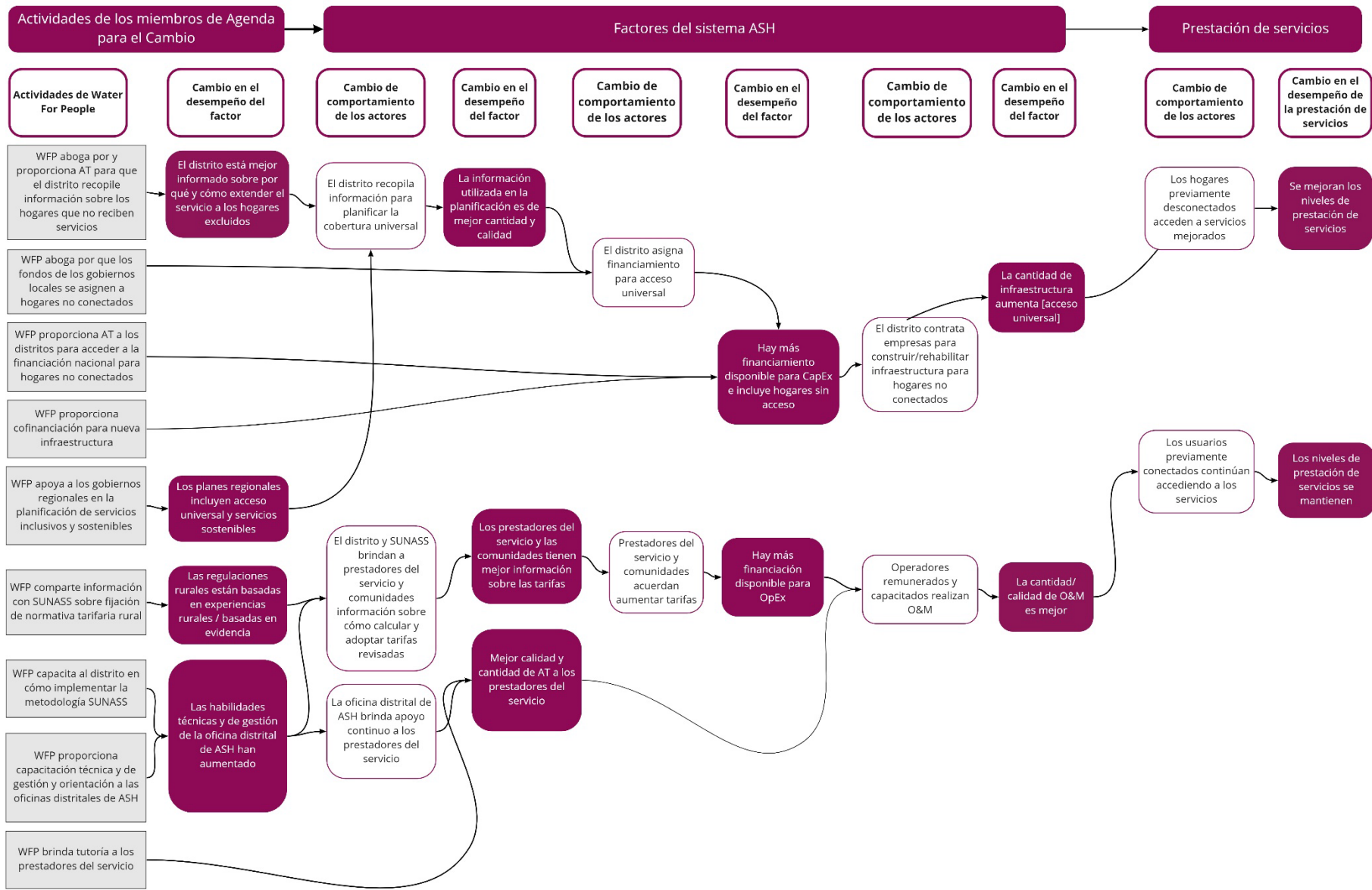


Figura 4: Teoría del cambio de Water For People, para los ejes de trabajo incluidos en esta evaluación

Estructura del estudio de caso

Este estudio de caso comienza explicando cómo funcionaba el sistema de agua cuando Water For People empezó a trabajar en Asunción, incluyendo información sobre quién hacía qué en el sistema (comportamiento) y cuáles eran sus resultados (desempeño). A continuación, el estudio de caso examina en detalle los tres ejes de trabajo: la **planificación y financiación** de los servicios universales, el **financiamiento** de las operaciones y mantenimiento (O&M), y las **competencias** de las oficinas distritales de ASH y de los prestadores de servicios. En cada una de estas secciones, se presenta lo que hizo Water For People, los cambios de comportamiento y desempeño que se produjeron en los factores del sistema de ASH, y el grado de sostenibilidad y escala de los cambios, en base a una evaluación de la escala, apropiación y resiliencia de los principales cambios de comportamiento. La última sección explora lo que ha cambiado (es decir, cómo son las cosas ahora), cuán sostenibles y escalables son los cambios, y por qué han cambiado las cosas, basándose en las pruebas disponibles.

En aras de la claridad, los cambios en el desempeño aparecen resaltados de la narrativa principal en recuadros de color celeste que describen lo que ha cambiado y cuánto ha cambiado, y los análisis de la apropiación, escala y resiliencia se detallan en recuadros de color verde claro, señalando la escala y sostenibilidad. Al evaluar la apropiación, escala y resiliencia, utilizamos semáforos, que se explican a continuación:

Escala	Rojo	Pocos o ningún indicio de que la innovación pueda difundirse fuera del área piloto (distrito en este caso)
	Ámbar	Pocos o ningún indicio de que la innovación pueda difundirse a toda el área del programa (regiones / distritos de réplica en este caso)
	Verde	Buenas pruebas de que la innovación se está adoptando en toda el área del programa
Apropiación	Rojo	Evidencia insuficiente de que el actor demuestra capacidad y voluntad de continuar con el cambio de comportamiento
	Ámbar	Alguna evidencia de que el actor demuestra capacidad y voluntad para continuar con el cambio de comportamiento
	Verde	Buenas pruebas de que el actor demuestra capacidad y voluntad de continuar con el cambio de comportamiento
Resiliencia	Rojo	Pruebas insuficientes de que el sistema se adapta o tiene la capacidad de proporcionar los recursos necesarios para mantener la innovación
	Ámbar	Algunas pruebas de que el sistema se adapta o tiene la capacidad de proporcionar los recursos necesarios para mantener la innovación
	Verde	Buenas pruebas de que el sistema se adapta o tiene la capacidad de proporcionar los recursos necesarios para mantener la innovación

Figura 5: Criterios del semáforo

2. CÓMO FUNCIONABAN LAS COSAS CUANDO COMENZÓ A TRABAJAR WATER FOR PEOPLE

Perú está dividido política y administrativamente en 26 regiones, 196 provincias y 1.869 distritos. Asunción, un distrito predominantemente rural, se encuentra en la provincia norteña de Cajamarca, que está en la región de Cajamarca (ver Figura 6). De sus casi 11.757 habitantes, el 92% vive en zonas rurales, lo que lo convierte en el segundo distrito más rural de la provincia de Cajamarca.^[3] En 2013, el 55% de su población vivía en situación de extrema pobreza, cifra superior a la provincial, que es del 19%, y a la regional, que es del 22%.^[4]



Figura 6. Ubicación del distrito

Nivel de servicio inicial ⁸

Las cifras oficiales del censo de 2007 indicaban que el acceso al agua en las zonas urbanas del distrito era del 95%, mientras que el acceso en las zonas rurales era de poco más del 71%. La línea de base de Water For People realizada seis años después, en 2013, corroboró el acceso urbano y sugirió un aumento del 12% en el acceso al agua en las zonas rurales durante el período 2007-2013.^[5] Aproximadamente 5% de los habitantes urbanos y 17% de los habitantes rurales no tenían acceso a ninguna fuente de agua mejorada en 2013.

Población		Acceso al agua Datos del censo de 2007 (línea de base de WFP 2013)
Urbana	940 (8%)	95.0% (94.48%) *
Rural	10,817(92%)	71.2% (83.21%) *
TOTAL	11,757 (100%)	73.7% (84.41%) *

Figura 7. Niveles de acceso de línea de base^[6]

Las inversiones públicas y de los socios de desarrollo en infraestructura contribuyeron a que todas las comunidades de Asunción tuvieran al menos un sistema de abastecimiento de agua, a veces más de uno dependiendo del tamaño y la topografía del pueblo. Sin embargo, muy pocos de ellos prestaban

⁸ La medición de Water For People ha cambiado con el paso de los años. A efectos de este estudio de caso, se revisaron tanto el informe inicial de 2013, que utilizaba una metodología ligeramente diferente para algunos indicadores, como los conjuntos de datos de 2017-2021. En los casos en los que los consultores consideraron adecuado utilizar los valores de 2013 en lugar de los de 2017, lo hemos hecho y lo hemos especificado.

servicios a todos los usuarios de la comunidad. La mayoría de los sistemas de abastecimiento de agua del distrito se alimentan por gravedad y cuentan con conexiones domésticas. Por lo general, las fuentes de agua son manantiales de montaña o ríos. Los sistemas de distribución pueden ser bastante amplios, ya que las comunidades rurales de Asunción están muy dispersas, ya que los hogares se encuentran a una distancia mínima de 300 metros de distancia.

Aunque la línea de base inicial proporcionó un punto de referencia útil para el acceso a cualquier servicio de agua, con el tiempo la medición de Water For People, como la del sector de agua en general, evolucionó para observar los niveles de servicio. Además del acceso, los indicadores compuestos de niveles de servicio incluyen métricas sobre disponibilidad, asequibilidad, estacionalidad y distancia, que se recopilan y combinan para evaluar el nivel general de servicio del hogar. En 2017, cuando se actualizó esta metodología, el estado de los servicios de agua, no solo el acceso, era el siguiente en la Figura 7.

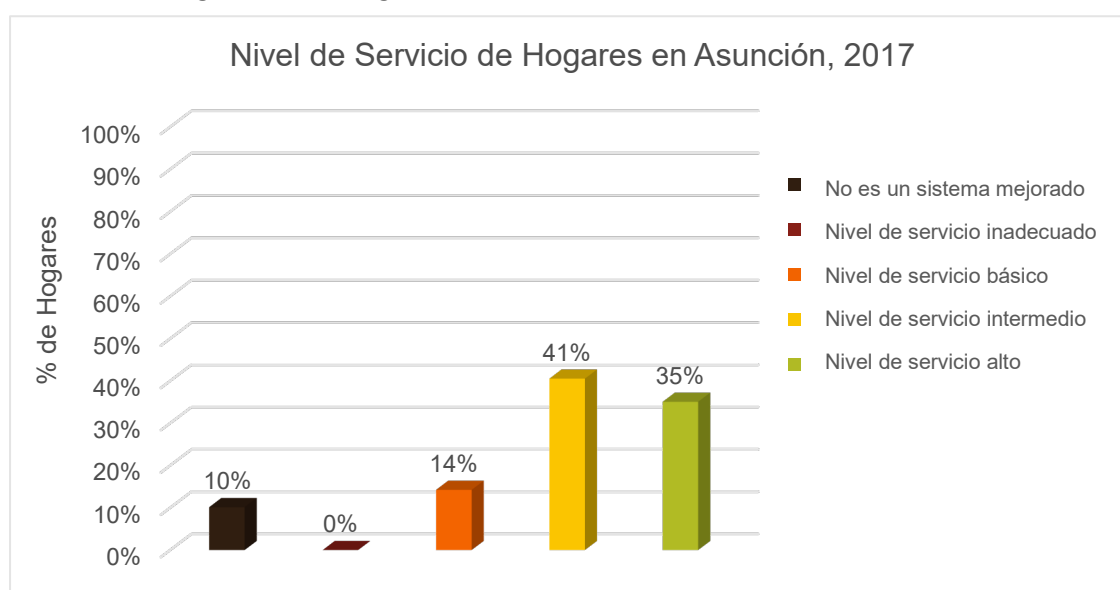


Figura 7. Nivel de servicio de los hogares en 2017

Además de recoger información sobre los servicios de agua en los hogares, Water For People también mide ocho indicadores a nivel del propio sistema de agua, para presentar una descripción general del nivel de servicio que suministra un sistema⁹. La figura 8 a continuación muestra una descripción general del nivel de servicio de cada sistema. Al igual que el seguimiento del nivel de servicio de los hogares, este indicador compuesto incluye parámetros sobre la disponibilidad de agua, la continuidad, la fiabilidad, la calidad, la cantidad, el número de usuarios y la distancia.

⁹ Puede obtener más información sobre la metodología de monitoreo de Water For People aquí: [marco-de-monitoreo.pdf \(waterforpeople.org\)](http://marco-de-monitoreo.pdf(waterforpeople.org))

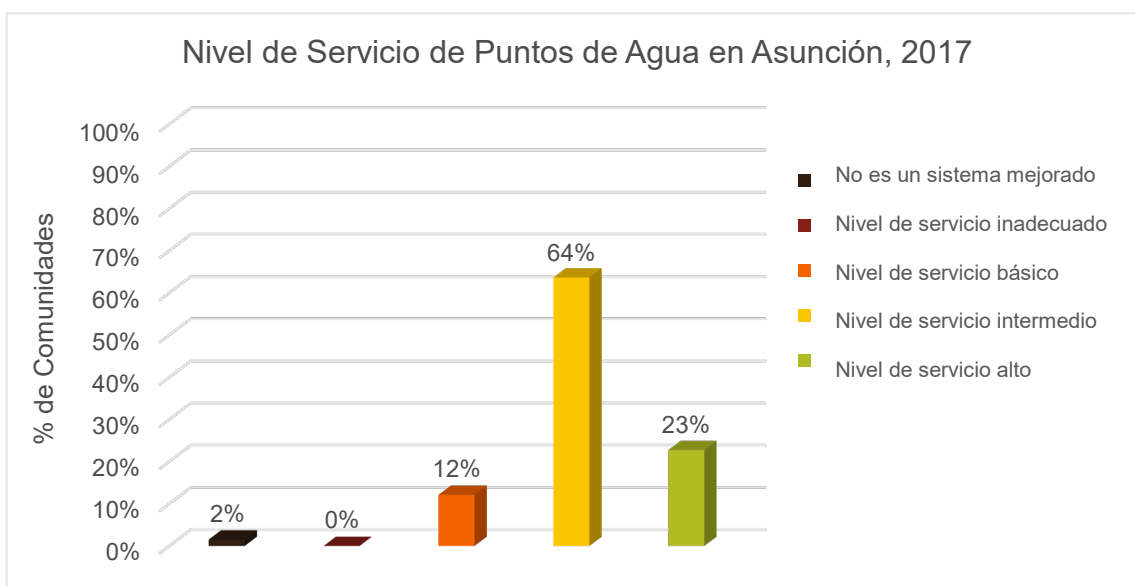


Figura 8. Nivel de servicio de los puntos de agua en 2017

Información de referencia de los factores clave: planificación, financiamiento de O&M, competencias

El gobierno del distrito creó una Oficina Distrital de Agua, Saneamiento e Higiene en 2012, formalizando lo que había sido un apoyo limitado del distrito vinculado a proyectos externos cuando otros socios de desarrollo solicitaron a las contrapartes distritales que lo proporcionaran. Cuando se realizó el estudio de referencia de 2013, esta oficina contaba con una persona y un presupuesto de 15.468 USD.^[7] La planificación era de naturaleza reactiva y se limitaba a responder a los programas del gobierno federal o a las oportunidades que ofrecían los socios para el desarrollo. El apoyo a los comités de agua era circunstancial y no estaba estructurado. Los departamentos de salud son responsables por ley de vigilar la calidad del agua, pero debido a los recursos financieros, humanos y técnicos, no vigilaban regularmente la calidad del agua.

Los comités de agua existían en el 98% de los sistemas de suministro de agua, aunque sólo 23 de los 50 estaban formalmente registrados y reconocidos como prestadores de servicios.^[8] En el 98% de los sistemas de suministro de agua se cobraban tarifas y, aunque por lo general no cubrían los costos de operación y mantenimiento, su existencia sugería que había una incipiente cultura de pago por los servicios de agua sobre la que se podía trabajar. Cerca de un tercio de los comités de agua no habían recibido ningún tipo de capacitación administrativa, técnica o de gestión. Dos tercios de los comités de agua no contaban con un operador de agua designado y capacitado. Los que contaban con un operador no solían remunerar sus servicios. La mayoría de los comités de agua informaron de que cloraban el agua, el 43% lo hacía cada 15 a 30 días y un 51% más lo hacía cada tres meses.

3. PLANIFICACIÓN Y FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS UNIVERSALES

3.1. Actividades

Durante el periodo de 2013 a 2018, en la fase "Desarrollando Cobertura Total Para Siempre", Water For People llevó a cabo varias actividades fundamentales para apoyar al gobierno del distrito en la planificación y financiación de los servicios universales.

Water For People:

- Incidió en la asistencia técnica para que el distrito recopilara información sobre los hogares sin servicio.
- Incidió en que los gobiernos locales asignaran fondos a los hogares no atendidos para el autoabastecimiento o los planes de agua multifamiliares.
- Proporcionó asistencia técnica para que el distrito accediera a fondos nacionales para incluir a los hogares no atendidos en redes de tuberías nuevas o rehabilitadas, cuando fuera posible.
- Se ofreció a financiar parcialmente nuevas infraestructuras para los hogares rurales dispersos no abastecidos.

Como se ha mencionado anteriormente, una de las primeras tareas que Water For People realiza en un distrito es una evaluación inicial de los niveles de cobertura y servicio. Esta recopilación de datos de base en 2013 confirmó que cada comunidad tenía algún nivel de servicio de agua, pero que el 17% de los hogares seguía sin tener servicio. Basándose en sus propios objetivos institucionales de cobertura universal, y en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Water For People promovió que el distrito de Asunción comprendiera mejor dónde se encontraban estos hogares sin servicio, por qué seguían sin tenerlo, y determinara las posibles opciones técnicas para suministrar servicios de agua. Habiendo llegado ya a más del 80% de su población con servicios de agua, el gobierno del distrito estaba interesado en escalar los servicios. Los ofrecimientos de Water For People de prestar asistencia técnica para recopilar esta información y la posible cofinanciación para financiar la infraestructura de los hogares dispersos, una vez identificados, fueron detonantes importantes para esta decisión del distrito.

En 2018 - 2019, habiendo cumplido sus hitos internos de acceso universal ¹⁰ al demostrar el concepto de que un gobierno local estaba dispuesto y era capaz de invertir en la planificación y la escala de los servicios a los hogares sin servicio, Water For People pasó a su fase "Enfoque de Para Siempre". Como parte de sus esfuerzos de escala, que Water For People considera un flujo de trabajo independiente de "Enfoque de Para Siempre", escalaron el alcance geográfico desde el nivel de distrito hasta el trabajo con los gobiernos regionales para ayudarlos a apoyar a los distritos que se encuentran bajo sus jurisdicciones para escalar el acceso a los hogares no conectados.

En la práctica, esto ha supuesto tanto documentar el proceso de alcanzar el acceso universal en Asunción a través de vídeos y folletos como invitar a representantes de los gobiernos regionales de

¹⁰ Puede obtener más información sobre cómo Water For People calcula sus hitos aquí: [Rastreador de Cobertura Total Para Siempre | Datos de Agua & Saneamiento | Water For People](#)

Lambayeque, La Libertad y Cajamarca a visitar el distrito de Asunción y hablar con las partes involucradas. Tras compartir información básica sobre cómo se desarrolló el proceso en Asunción, Water For People comenzó a convocar reuniones entre varias autoridades del gobierno regional para desarrollar un plan y una estrategia plurianual integral para alcanzar la universalidad y la sostenibilidad de los servicios. A continuación, se llevaron a cabo visitas de campo para priorizar los distritos de "escala " en cada una de las tres regiones. Esta es un área de trabajo en marcha y ahora se están llevando a cabo actividades para facilitar los acuerdos entre los gobiernos regionales y de distrito, comenzar a recopilar información detallada sobre los hogares sin servicio y, finalmente, diseñar y financiar soluciones técnicas.

Las actividades de Water For People a nivel de distrito y regional han dado lugar a dos importantes cambios en el desempeño. En su fase de "Desarrollando Cobertura Total Para Siempre", gracias a las diversas actividades de incidencia política y asistencia técnica proporcionadas, así como a la oferta de cofinanciación, el distrito estaba mejor informado sobre cómo y por qué escalar los servicios. Y en la fase de escala, uno de los primeros cambios que se han documentado es un cambio en el proceso de planificación a nivel regional, en el que se está aplicando un enfoque a nivel de distrito para cerrar las brechas de cobertura.

El distrito está más informado sobre cómo ampliar el servicio a los hogares excluidos

Una condición previa para que los distritos estuvieran dispuestos a invertir en la ampliación del servicio al 17% restante era que los niveles de cobertura fueran relativamente altos en todo el distrito. En este contexto, la incidencia política, la asistencia técnica y el ofrecimiento de cofinanciación de la infraestructura por parte de Water For People hicieron que el distrito estuviera más dispuesto a invertir para entender dónde estaban las brechas de cobertura geográficamente, las posibles formas técnicas de cerrarlas y las repercusiones financieras de cerrarlas.

Una vez convencidos del "por qué" invertir en ello, el "cómo" fue sencillo. La recopilación de este tipo de información (localización de los hogares, identificación de las fuentes de agua y opciones técnicas sugeridas) no requiere conocimientos especializados, y Water For People ya había colaborado anteriormente con el distrito para recopilar datos de seguimiento de los hogares ligeramente diferentes, por lo que se basa en la experiencia y los conocimientos previos.

Los planes regionales incluyen el acceso universal y los servicios sostenibles

Los gobiernos regionales o subnacionales de Perú ya han elaborado documentos sobre planificación del agua. Lo que fue diferente en este proceso y en el resultado, fue un enfoque de servicios universales y sostenibles en todo un distrito, en lugar de un enfoque más disperso para cerrar las brechas de cobertura. Los planes regionales anteriores no hacían hincapié en "cerrar las brechas de cobertura" o escalar los servicios universales a nivel de distrito. El proceso de planificación llevó a priorizar los distritos dentro de cada región respectiva que estaban relativamente cerca de alcanzar el acceso universal. Con el objetivo de que los gobiernos regionales puedan sustituir el papel promotor que Water For People desempeñó inicialmente para persuadir a Asunción de que priorizara sus recursos para conocer los lugares, las razones y las posibles soluciones.

3.2. Comportamiento de los factores y cambios en el desempeño

Como resultado de un gobierno distrital más informado y dispuesto, se produjeron entonces una serie de cambios de comportamiento:

1. La Oficina Distrital de ASH recopiló información para planificar la cobertura universal.
2. Posteriormente, la Oficina Distrital de ASH coordinó con la Oficina de Desarrollo de Proyectos, la Oficina de Desarrollo Rural y Urbano y la Oficina de Planificación y Presupuesto para ampliar el acceso por primera vez a los hogares no abastecidos, aprovechando la financiación de Water For People y los recursos del gobierno nacional.

Estos dos cambios de comportamiento condujeron a cambios en el desempeño de los factores de planificación y finanzas.

Mejor cantidad y calidad de información para la planificación

La planificación previa de la infraestructura del agua en el distrito no incluía información detallada sobre los hogares que carecían de servicios. Una vez que el distrito decidió llevar a cabo esta actividad, se produjo un aumento de la cantidad de información disponible para la planificación, ya que se disponía y utilizaba más información, así como un aumento de la calidad de la información. La evaluación detallada de los hogares sin servicio fue independiente del seguimiento anual que verifica los niveles de servicios y se llevó a cabo durante cuatro meses e incluyó información como el número de hogares sin acceso por comunidad, la ubicación georreferenciada de los hogares sin servicio, la identificación de posibles fuentes de agua para el desarrollo de infraestructura y, cuando era pertinente, las opciones técnicas no tradicionales sugeridas.

Se dispone de más fondos para nuevas infraestructuras y se incluye a los hogares sin servicio

La cantidad de fondos disponibles para alcanzar el acceso universal ha aumentado gracias a una mejor planificación e información. Una combinación de aportes del gobierno nacional, del gobierno distrital, de la comunidad y de Water For People permitió realizar las inversiones destinadas al acceso por primera vez.

Las inversiones en infraestructura del gobierno nacional solían requerir un mínimo de cincuenta conexiones domésticas para poder recibir financiación. Aunque ese nivel mínimo de conexión ya no existe formalmente, las inversiones que llegarán a un mayor número de personas tienen prioridad para recibir fondos del gobierno central.

Dicho esto, en el caso de Asunción, varias propuestas de proyectos para programas de inversión nacionales se modificaron a lo largo de los años para que incluyeran algunos de los hogares sin servicio. En otros casos, la escala de la inversión era simplemente demasiado pequeña para poder acceder a los fondos del gobierno central. En estos casos, que se repartieron entre dieciséis comunidades, los costos de inversión se compartieron entre los usuarios, el gobierno distrital y Water For People.

3.3 Escala y sostenibilidad

El distrito de Asunción nunca había recogido esa información y al reconstruir la teoría del cambio y revisar las pruebas que la acompañan se observa que la utilizaron para cumplir su obligación de garantizar a sus ciudadanos el acceso al agua potable. Para entender hasta qué punto se trataba de cambios sistémicos, es importante evaluar también la escala y la sostenibilidad de estos cambios mediante la evaluación de la escala, la apropiación y la resiliencia de los cambios de comportamiento que los sustentan.

La construcción de nuevas infraestructuras es lógicamente necesaria para garantizar que una mejor planificación y una mayor financiación conduzcan efectivamente a mejores servicios. Dado que las empresas de construcción harán lo que se les pague por hacer, este paso del proceso se incluye en la teoría del cambio, pero se evalúa junto con el comportamiento de aumentar los fondos.

Escala, apropiación y resiliencia: la oficina distrital de ASH recopila información para planificar el acceso universal

Escala

La información, planificación y financiación de nuevas infraestructuras para los hogares que antes no tenían servicio ha abarcado todo el distrito de Asunción. Se han visitado las treinta comunidades y los cientos de hogares sin conexión.



Actualmente se está llevando a cabo una fase de escala en el norte de Perú, dirigida a otros cinco distritos de la región de Cajamarca, donde se encuentra Asunción, cuatro distritos adicionales de la región de Lambayeque y otros cuatro distritos de la región de La Libertad. La población acumulada de estos 13 distritos "de escala" es de casi 90.000 hogares, aunque actualmente se está recopilando información sobre el número de personas que aún carecen de acceso incluso a un servicio básico de agua.

Apropiación

El gobierno del distrito invirtió en los costos de personal para recopilar esta información. Aunque no se dispone de la cifra exacta, fue el equivalente a la contratación de dos consultores externos durante un periodo de cuatro meses. Los distritos en los que se ha iniciado esta tarea también han asumido los costos de este ejercicio de recopilación de información.



Resiliencia

El trabajo inicial de incidencia política para impulsar este proceso fue realizado por Water For People para convencer al distrito de que invirtiera en determinar dónde se encontraban los hogares sin servicio y las razones por las que estaban excluidos de los servicios mejorados. Si fuera necesario realizar un ejercicio similar en el futuro, o en otros distritos, esta labor de promoción inicial tendría que ser realizada por otra entidad. En el proceso de ampliación se están realizando esfuerzos para transferir al gobierno regional esta tarea de promoción para que los distritos recojan esta información, pero es demasiado pronto en la implementación de la fase de ampliación para determinar hasta qué punto será viable este enfoque.



Asunción consiguió cubrir los costos del ejercicio de recopilación de información/planificación por cuenta propia, y en caso de que sea necesario recopilar información adicional en el futuro, se dispone de fondos del gobierno central para sufragar los costos no relacionados con la infraestructura, como la supervisión o la recopilación de información.

Escala, apropiación y resiliencia: El distrito asigna fondos para el acceso universal

Escala



Estas actividades abarcaron todo el distrito de Asunción y son el siguiente paso lógico en los otros 13 distritos una vez que se hayan completado los ejercicios de recopilación de información y planificación.

Apropiación



De los proyectos de infraestructura planificados con la información recopilada sobre los hogares sin servicio, el distrito financió aproximadamente el 42%.^[9] Este 42% equivale al 10% de su presupuesto anual de obras públicas, que se consideró una cantidad factible de invertir para un distrito rural de ese tamaño. La inversión adicional provino de los usuarios (16%) y de Water For People (42%). Se obtuvo financiación adicional de programas de infraestructura complementarios del gobierno nacional, en los que se incluyó a los hogares no conectados en los diseños de los proyectos tras el ejercicio de planificación.

Resiliencia



El Gobierno nacional financia la infraestructura hídrica, pero muchas de las inversiones necesarias para garantizar el acceso universal son demasiado pequeñas para acceder a la financiación del Gobierno central. Las estrategias para financiar de forma sostenible el acceso universal que se están probando en los distritos de ampliación tienen como objetivo sustituir la contribución relativamente pequeña de Water For People promoviendo la inversión de los fondos del distrito, aprovechando otros fondos subnacionales (es decir, regionales y provinciales); o planificando la inversión de los recursos del distrito en fases. Será importante supervisar cómo los distritos de ampliación deciden financiar sus inversiones en el acceso universal, ya que Water For People no proporcionará fondos adicionales en los 13 distritos de escala.

Existe el riesgo potencial de que las prioridades del gobierno nacional, y por tanto los fondos, cambien, pero Perú ha tenido varias transiciones del gobierno central y estos fondos han permanecido intactos, lo que sugiere que el sector del agua sigue siendo una prioridad en la agenda política nacional.

Se necesita información sobre las opciones técnicas, pero el tipo de información que se requiere es de ingeniería básica, que los consultores en Perú pueden proporcionar.

4. COMPETENCIAS Y FONDOS PARA SERVICIOS SOSTENIBLES

4.1. Actividades

Aumentar los conocimientos y las habilidades tanto de las autoridades como de los prestadores de servicios ha sido un área clave de trabajo para Water For People desde el inicio de sus intervenciones en Asunción en 2013. Además, incidir en el aumento de los fondos para servicios sostenibles a través de tarifas más altas y el apoyo continuo a los prestadores de servicios ha complementado las actividades dirigidas a generar conocimientos y habilidades. A continuación, se resumen las principales actividades realizadas en estas líneas de trabajo conjuntas pero complementarias:

- Water For People proporciona capacitación y orientación técnica y de gestión al personal de la oficina distrital de ASH, y explica cómo cumplir con los procesos de planificación, presupuestación y supervisión de todo el sector.
- Water For People proporciona capacitación y orientación a los prestadores de servicios.
- Water For People comparte información con la SUNASS sobre el establecimiento de regulaciones tarifarias rurales.

El enfoque de Water For People en materia de capacitación¹¹ del personal ASH en los distritos ha evolucionado en los últimos ocho años y, por lo tanto, sus actividades han evolucionado con el tiempo. Inicialmente, Water For People ofrecía capacitación al propio personal ASH del distrito. Estas capacitaciones incluían una amplia gama de temas relevantes para que la oficina distrital de ASH funcione, pero el valor agregado que se percibía era que se incluían prácticas de gestión estratégica además de los aspectos técnicos de la gestión del agua. Por ejemplo, los primeros módulos de capacitación (2014) se presentaron como "La aplicación de herramientas de gestión de la oficina distrital de ASH" e incluyeron información y buenas prácticas sobre el desarrollo de un plan estratégico de agua y saneamiento, la preparación de planes anuales operativos, la planificación y el cálculo de costos de los servicios universales, asegurar los costos operativos de la oficina distrital de ASH, la gestión de activos, el marco institucional para el agua y el saneamiento, y el monitoreo de los servicios de agua y saneamiento. ^[10]

A medida que el sector evolucionó con el tiempo, y el apoyo a los gobiernos de distrito se convirtió en una responsabilidad más formalizada de los gobiernos regionales (subnacionales), el enfoque de Water For People para reforzar las habilidades a nivel de distrito evolucionó. En lugar de seguir formando al personal existente o de capacitar al nuevo personal, Water For People pasó a proporcionar una asistencia técnica más discreta al gobierno regional para que éste cumpliera su encargo de capacitar y recalificar al personal ASH de los distritos. Aunque la capacitación formal la llevan a cabo actualmente los gobiernos regionales, Water For People ofrece una orientación continua y personalizada a la oficina distrital de ASH en esta fase de "Enfoque de Para Siempre".

Una parte importante de la orientación que ofrece Water For People al equipo de ASH del distrito ha sido el asesoramiento sobre "cómo" implementar algunos de los procesos más generales de planificación y seguimiento del sector. Por ejemplo, los fondos del gobierno central en el marco del Programa de Presupuestos Institucionales para el Sector están disponibles para el funcionamiento de

¹¹ Las guías están disponibles aquí: [Guías para Gobiernos Locales y Regionales - The WASH Room \(waterforpeople.org\)](http://waterforpeople.org)

las oficinas distritales de ASH, pero hay que desarrollar, implementar y supervisar varios planes para asegurar las transferencias del gobierno nacional. En concreto, Water For People ha apoyado a la oficina distrital de ASH para que desarrolle, implemente y supervise su plan operativo anual de ASH, cree e implemente un plan específico para financiar las operaciones y el mantenimiento de los sistemas de agua, y utilice el sistema de monitoreo del gobierno (DATASS).

A nivel de los prestadores de servicios, los informes narrativos sugieren que Water For People desempeñó un papel más activo durante la fase "Desarrollando Cobertura Total Para Siempre", dirigiendo la capacitación de los propios prestadores de servicios, mientras que, en la actualidad, la oficina distrital de ASH proporciona un seguimiento continuo, la recalificación de habilidades cuando es necesario, y la orientación a los prestadores de servicios. Durante esta fase de "Enfoque de Para Siempre", Water For People sigue proporcionando también cierta asesoría a los prestadores de servicios.

Uno de los componentes de la capacitación que Water For People proporcionó inicialmente a la oficina distrital de ASH y a los prestadores de servicios fue el uso de una herramienta de planificación financiera llamada AQuéCosto ¹². AQuéCosto se diseñó para ayudar a las comunidades, a los prestadores de servicios y a las autoridades de servicios a determinar los costos totales de operación, mantenimiento y eventual reemplazo de un sistema de suministro de agua. Durante las últimas etapas de la fase "Desarrollando Cobertura Total Para Siempre", los cambios en el entorno normativo llevaron a que el regulador nacional, SUNASS, asumiera la responsabilidad de regular el agua rural, además del suministro de agua urbana. En el marco de este cambio de competencias, Water For People colaboró con SUNASS en el desarrollo de una metodología para determinar las tarifas domésticas en las zonas rurales.

En la práctica, esto significó invitar a representantes de SUNASS a visitar Asunción y otros distritos para comprender mejor la realidad de la gestión rural dispersa del agua, compartir la herramienta AQuéCosto con SUNASS y probar un cálculo de tarifas actualizado en Asunción. La metodología fue aprobada formalmente en julio de 2018 y Water For People, la oficina distrital de ASH y las oficinas locales de SUNASS continúan aplicándola en Asunción.

Como resultado de las diversas iniciativas de fortalecimiento de capacidades mediante capacitaciones formales y la orientación informal, se produjeron dos cambios clave en el desempeño: mejores habilidades técnicas y de gestión del personal de la oficina distrital de ASH y normativa basada en la evidencia para las tarifas de agua rural.

Los conocimientos y habilidades de las oficinas distritales de ASH han aumentado

No se ha realizado una evaluación explícita de las capacidades antes y después de la capacitación y la orientación, pero la lista de verificación de servicios sostenibles incluye algunas mediciones indirectas útiles, como la elaboración de inventarios de recursos hídricos y de gestión de activos, la finalización de los planes estratégicos de ASH en los distritos y de los planes operativos trienales, el seguimiento y las visitas de acompañamiento a los prestadores de servicios presupuestadas y programadas. La capacitación formal llevada a cabo por los gobiernos regionales evaluó las

¹² Para más información sobre la herramienta AQuéCosto, se ofrece un manual aquí: [Manual-3-AQuéCosto.pdf](https://waterforpeople.org/Manual-3-AQuéCosto.pdf) (waterforpeople.org)

capacidades poniendo a prueba los conocimientos del personal de las oficinas distritales de ASH al final de cada módulo, aunque estos datos no se revisaron en el caso del personal de la oficina distrital de ASH que participó.

Los informes internos que se remontan a 2013 sugieren que con el paso del tiempo ha aumentado la atención que se presta a las capacidades de gestión, es decir, las habilidades para negociar, persuadir e interactuar con el número de actores presentes no solo en un distrito, sino también vinculados a los actores regionales.

Una muestra interesante de esta mejora en la capacidad de gestión es que más del 80%^[11] de los proyectos presentados para recibir fondos del gobierno central han sido aprobados en Asunción, en comparación con la cifra regional del 30%.^[12]

Las normativas rurales se basan en experiencias rurales / basadas en la evidencia

Antes del cambio de la normativa en 2017, el ámbito de actuación de la SUNASS se limitaba a la regulación de los prestadores de servicios de agua urbanos. La regulación formal de los prestadores de servicios de agua rurales era un vacío en el sector y, con el nuevo encargo, era necesario analizar tanto la forma de calcular las tarifas en las zonas rurales como la mejor manera de transmitir y compartir esa información con los usuarios y prestadores de servicios de agua rurales.

4.2. Comportamiento de los factores y cambios en el desempeño

Como resultado de esos cambios previos, de un personal distrital de agua y saneamiento mejor capacitado y de una normativa sobre el agua rural basada en evidencias, se produjeron una serie de cambios adicionales de comportamiento y desempeño:

- La oficina distrital de ASH proporciona apoyo continuo a los prestadores de servicios.
- Los prestadores de servicios remunerados y capacitados llevan a cabo la operación y mantenimiento.
- La oficina distrital de ASH y SUNASS proporcionan a los prestadores de servicios y a las comunidades información sobre cómo calcular y adoptar las tarifas actualizadas.
- Los prestadores de servicios y las comunidades acordaron aumentar las tarifas.

Mejora de la cantidad y la calidad de la asistencia técnica prestada por la oficina distrital de ASH a los prestadores de servicios

Una oficina distrital de ASH más informada y capacitada ha contribuido a mejorar la asistencia técnica a los prestadores de servicios. La cantidad de personas que prestan asistencia técnica ha aumentado a un total de 4 miembros del personal, mientras que en 2013 era 1. El plan regional de Cajamarca señala que el 74% de los distritos de la región de Cajamarca sólo tienen una persona en su oficina distrital de ASH, por lo que destaca la cantidad de personal que Asunción logra emplear.

También es importante mencionar la composición del equipo. Entre los cuatro miembros del personal se encuentra un director, responsable de establecer la estrategia y los planes, de servir de enlace con otras dependencias del distrito y de gestionar el equipo. Un miembro del personal se encarga de la capacitación y la asesoría de los prestadores de servicios, otro imparte educación continua sobre higiene a los miembros de la comunidad, y un tercer miembro del personal se encarga del monitoreo y la gestión de la información.

Se dispone de planes con costos, y las actividades necesarias para poder cumplir con su misión de prestar asistencia técnica se financian a través de un presupuesto central para las actividades y el seguimiento de la oficina distrital de ASH. Además, es probable que la calidad de la asistencia técnica haya mejorado, ya que con el tiempo la estrategia de asesoramiento o la resolución de problemas con los prestadores de servicios ha evolucionado, pasando de una capacitación más centralizada y presencial en clase a capacitaciones prácticas y un seguimiento personalizado cuando es necesario. Esto se refleja en la base de datos del gobierno, DATASS, que mide la calidad de la asistencia técnica a los prestadores de servicios y muestra que, en la región de Cajamarca, el 87% de los prestadores de servicios no tienen acceso a una asistencia técnica adecuada. En Asunción, sin embargo, la situación es la contraria, ya que el 73% de los prestadores de servicios tienen un acceso bueno o regular a la asistencia técnica.

Operadores remunerados y capacitados realizan tareas de operación y mantenimiento

Se ha producido un aumento en la cantidad de sistemas de abastecimiento de agua gestionados por operadores capacitados, pasando de aproximadamente 30% de sistemas en 2013 al 90% en 2021, según la encuesta anual de prestadores de servicios de Water For People. Además, la evaluación comparativa regional sugiere que, en toda la región de Cajamarca, sólo el 50% de los operadores han recibido alguna capacitación, por lo que Asunción - con el 90% de operadores capacitados - supera las cifras regionales.

Los prestadores de servicios y las comunidades tienen mejor información sobre las tarifas

El reglamento técnico está redactado desde una perspectiva jurídica y, aunque esto sea importante, no es fácil de interpretar para facilitar la reflexión y el consenso. En lugar de simplemente repetir la norma actualizada, Water For People ha colaborado con SUNASS y la oficina distrital de ASH para presentar la información en un formato más accesible y comprensible para los prestadores y usuarios de servicios de agua rurales.

Hay más fondos disponibles para las operaciones de mantenimiento.

Aunque las tarifas varían de un sistema a otro, la cantidad global de fondos disponibles para la operación y mantenimiento ha aumentado de una tarifa media de 0.45 USD en 2016 a 0.90 USD en 2021^[13] después de los talleres sobre las normas tarifarias actualizadas. La LVSS realiza un seguimiento de varios indicadores relevantes para este factor. Las tasas de morosidad se han mantenido similares a lo largo del tiempo, y el 80% de los prestadores de servicios tienen tasas de morosidad inferiores al 10%^[14] en 2017 y 2021. El promedio regional de las tasas de morosidad es de casi el 20%, lo que sugiere que Asunción vuelve a superar los promedios regionales. Los datos de la LVSS también mostraron que, además de que las tarifas en sí aumentan y los usuarios pagan sus tarifas, el número de prestadores de servicios que cobran una tarifa que cubre los gastos de O&M ha aumentado del 37% en 2017 al 75%^[15] en 2021.

4.3 Escala y sostenibilidad

La escala y la sostenibilidad de estos cambios clave en el desempeño - mejor cantidad y calidad de la asistencia técnica a los prestadores de servicios, mejor información sobre las tarifas, mayor cantidad de prestadores de servicios capacitados y mayor financiación para la operación y mantenimiento - depende de la escala, la apropiación y la resiliencia de los cambios de comportamiento que los sustentan.

Escala, apropiación y resiliencia: las oficinas distritales de ASH proporcionan apoyo continuo a los prestadores de servicios

Escala

El equipo de cuatro personas de la oficina distrital de ASH les permite cubrir todo el distrito, que es una zona extensa con comunidades y hogares dispersos.



No se dispone de información sobre si la cantidad y la calidad del apoyo a los prestadores de servicios en los distritos de escala ha cambiado.

Apropiación

Los costos de apoyo directo han sido cubiertos en su totalidad por el distrito durante los últimos cuatro años. La inversión de base en apoyo directo se estimó en 15.000 USD en 2013 y ha aumentado a más de 72.000 USD en 2020, según la LVSS^[16]. Si se compara con las cifras mundiales de los costos de apoyo directo^[17], Asunción se encuentra en el rango superior de 4 USD per cápita, lo que sugiere que los costos de apoyo directo son suficientes para solventar servicios sostenibles.



Resiliencia

La oficina distrital de ASH recibió inicialmente capacitación e información por parte de Water For People y aún se beneficia de una orientación continua. La evolución de los acuerdos institucionales en el sector llevó a Water For People a trabajar más estrechamente con el gobierno regional para sustituir su función de acompañamiento de las oficinas distritales de ASH en los distritos por una de capacitación o profesionalización continuas. Aunque se trata de una posible



solución al reto de apoyar a las oficinas distritales de ASH, sigue habiendo dudas sobre en qué medida es factible que la región lo haga en la práctica. Por ejemplo, el Plan Regional de Agua y Saneamiento 2020 establece que sólo hay 16 funcionarios regionales para prestar apoyo a 127 oficinas distritales de ASH.^[18]

Debido a estas limitaciones de la capacidad regional y a la realidad de que el personal de los distritos (y de otros niveles) rota con frecuencia, también se están realizando esfuerzos en el sector para certificar al personal de las oficinas distritales de ASH. El Gobierno Regional viene promoviendo una certificación para la gestión profesional de los servicios de agua y saneamiento rural, orientada a la profesionalización de los trabajadores que laboran en las oficinas distritales de ASH, en base a un perfil acorde con las funciones establecidas en el marco normativo, y en asociación con entidades certificadoras de competencias laborales como SENCICO.

Los fondos disponibles para las operaciones de la oficina distrital de ASH es también otro posible riesgo, pero actualmente estos están disponibles de diversas fuentes del gobierno nacional.

Escala, apropiación y resiliencia: Oficinas distritales de ASH y SUNASS proporcionan a los prestadores de servicios y a las comunidades información sobre cómo calcular y adoptar las tarifas ajustadas

Escala



Según los informes de monitoreo de Water For People para 2020, el 78% de los prestadores de servicios y las comunidades del distrito han recibido capacitación sobre el cálculo y la adopción de tarifas del distrito. Los distritos de escala aún no han comenzado este ejercicio.

Apropiación



Esta función la lleva a cabo el representante distrital de agua y saneamiento responsable de apoyar a los prestadores de servicios en coordinación con un representante del regulador descentralizado (SUNASS). Este puesto ha sido financiado en su totalidad por el distrito durante los últimos 4 años, incluso a pesar de los cambios en el gobierno.

Resiliencia



En caso de que sea necesario volver a capacitar a la oficina distrital de ASH sobre la metodología para fijar tarifas debido a cambios de personal, el gobierno regional se está preparando para desempeñar este papel. Además, se está llevando a cabo un proceso de certificación para convencer a los gobiernos distritales de que contraten a personal para la oficina de agua y saneamiento con competencias indispensables, aunque no está claro si esta metodología forma parte de las competencias requeridas.

Escala, apropiación y resiliencia: Los prestadores de servicios y las comunidades acuerdan aumentar las tarifas

Escala



El 75% de los prestadores de servicios y las comunidades de Asunción han acordado aumentar sus tarifas tras participar en los talleres de capacitación. Los distritos de escala aún no han iniciado este ejercicio.

Apropiación



Una vez calculada la tarifa actualizada, la decisión final de pagar o no la tarifa actualizada corresponde a los propios usuarios, y no al proveedor de servicios o al regulador. Los signos característicos de la apropiación son el acuerdo formal y la documentación de las decisiones de la comunidad tras reuniones específicas para aceptar o no los aumentos de tarifas propuestos.

Los usuarios de Asunción parecen estar pagando sus tarifas, ya que el seguimiento de Water For People muestra que el 80% de los prestadores de servicios tienen una tasa de morosidad inferior al 10%, en comparación con la media regional de casi 20%.

Resiliencia



SUNASS ha asumido recientemente el papel de regulador de los servicios rurales y, aunque su encargo incluye velar por el cumplimiento de los cambios tarifarios, en la práctica no existen sanciones en caso de que los usuarios decidan no pagar los aumentos propuestos en las tarifas que cubren mejor los costos de O&M. Así, la decisión final es una negociación entre el proveedor de servicios y los usuarios, con el objetivo de que las partes más informadas decidan aumentar sus tarifas si éstas no cubren ya los costos de O&M.

El objetivo es que las comunidades y los prestadores de servicios continúen reevaluando y actualizando sus tarifas anualmente, o cuando sea necesario, pero no está claro si este proceso se ha repetido sin el apoyo que brinda Water For People a la oficina distrital de ASH.

El aumento de las tarifas para cubrir los costos de operación y mantenimiento requiere niveles de servicio aceptables para garantizar que los consumidores estén dispuestos a pagar. Los datos de 2019 del sistema de supervisión del gobierno indican que el 91% de los sistemas de suministro de agua en Asunción están en "buen" estado, lo que sugiere que no se necesitan renovaciones inmediatas ni mejoras importantes.

Escala, apropiación y resiliencia: Operadores remunerados y capacitados para llevar a cabo la operación y el mantenimiento.

Escala



La cantidad de operadores capacitados ha aumentado en todo el distrito, pasando del 31% en 2013 según la evaluación de base al 90% en 2021 según la LVSS. Además, todos los operadores

reciben ahora una remuneración por su trabajo, lo que supone un cambio significativo respecto a la situación inicial, en la que muy pocos recibían remuneración alguna.

Es demasiado pronto para evaluar el alcance de estos cambios en los distritos de escala.

Apropiación



La remuneración de los operadores varía de un proveedor de servicios a otro en función del tamaño del sistema y de la complejidad de la gestión requerida. En el rango más alto se encuentra el operador de la ciudad de Asunción, que gana aproximadamente 145 USD al mes, que es la mitad del salario mínimo nacional. En las comunidades más pequeñas, la cifra se acerca más a los 20-25 dólares al mes. En el norte de Perú, el salario diario es de unos 11 dólares, por lo que el funcionamiento de un pequeño sistema de agua rural en el rango más bajo de la escala de pagos es más un ingreso complementario que un trabajo a tiempo completo.

Resiliencia



Los operadores se van y es posible que sea necesario volver a capacitarlos, aunque la oficina distrital de ASH se encarga actualmente de esta función con el apoyo continuo de un colega de Water For People. Además, a medida que aumenta la complejidad de la O&M, en particular en lo que respecta a los métodos más sofisticados de tratamiento del agua, esto plantea dudas sobre la viabilidad de la gestión comunitaria del agua en todo el sector.

Los operadores cualificados deben recibir una remuneración y tener acceso a fondos para llevar a cabo la operación y mantenimiento, por lo que es necesario seguir disponiendo de fondos para la operación y mantenimiento.

5. CAMBIOS EN EL COMPORTAMIENTO Y EL DESEMPEÑO DEL NIVEL DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

5.1. ¿Qué ha cambiado?

Los cambios en el desempeño de la planificación, la financiación y las competencias - tanto de las oficinas distritales de ASH como de los prestadores de servicios - han contribuido a los cambios de comportamiento más importantes a nivel de la prestación de servicios: más personas que acceden a servicios sostenidos. Hay dos distinciones importantes en este nivel: en primer lugar, los hogares que antes no estaban conectados acceden a servicios mejorados; y en segundo lugar, los hogares que antes estaban conectados siguen accediendo a servicios mejorados.

Los servicios se amplían a los hogares que antes no estaban conectados

La recopilación de datos de base de Water For People en 2013 estimó que aproximadamente el 17% de los hogares de Asunción no tenían acceso a una fuente de agua mejorada. En 2017, la medición cambió, tanto dentro de Water For People, como en el sector en su conjunto, para tener

en cuenta no solo el acceso, sino la calidad de la prestación del servicio¹³. Como muestra la figura 9, los datos de 2017 estimaban que el 10% de los hogares seguían sin estar conectados a los servicios de agua, pero esa cifra se redujo gradualmente en los tres años siguientes hasta llegar a solo el 3%.^[19] Las encuestas confirmaron que el 3% de los hogares optó por continuar con sus prácticas de consumo de agua tal y como estaban, y que no pertenecían a ningún segmento de población desfavorecido.

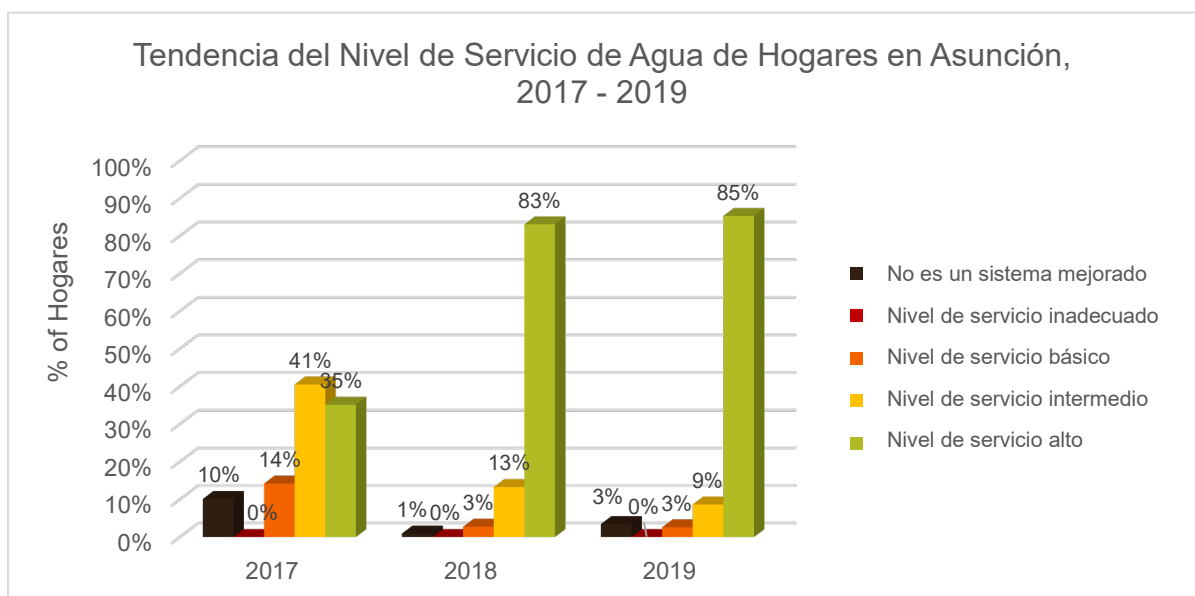


Figura 9: Tendencia del nivel de servicio de los hogares^[20]

Se mantienen los servicios para los hogares conectados

La prestación continua de servicios de agua de alta calidad sigue siendo un reto en el sector, y Perú no es una excepción. Como sugiere el gráfico anterior de la Figura 9, los hogares siguieron accediendo a servicios de agua mejorados en el transcurso del tiempo. Tal y como se mide en el sector, Water For People ya no se limita a computar el acceso a los servicios de agua, sino que su métrica de niveles de servicio incluye indicadores sobre la cantidad, la calidad, la fiabilidad y la asequibilidad del agua.

Un examen más minucioso de las métricas que componen un determinado nivel de servicio permite ver mejor los matices. Además de recoger información sobre los servicios de agua en los hogares, Water For People también recoge información sobre ocho indicadores a nivel del propio sistema de agua.^[21] Durante el periodo de cuatro años que se muestra en la figura 10, las métricas específicas de prestación de servicios mejoraron o se mantuvieron en un nivel alto en cuanto a cantidad de agua, disponibilidad de agua y fiabilidad. Siguen existiendo problemas en la calidad del agua, ya que 31 de los 66 sistemas no cumplen las normas de calidad del agua del gobierno y empeoraron durante la pandemia, por lo que el número de puntos de agua que proporcionan niveles altos (verdes) de servicio se redujo en 2021.

¹³ Para más detalles sobre cómo ha cambiado el monitoreo tanto en Water For People como en el Programa Conjunto de Monitoreo para adecuarse a los ODS, consulte este blog: <https://thewashroom.waterforpeople.org/ods-6-cambio-el-juego-ahora-acuerde-como-debemos-medirlo/>

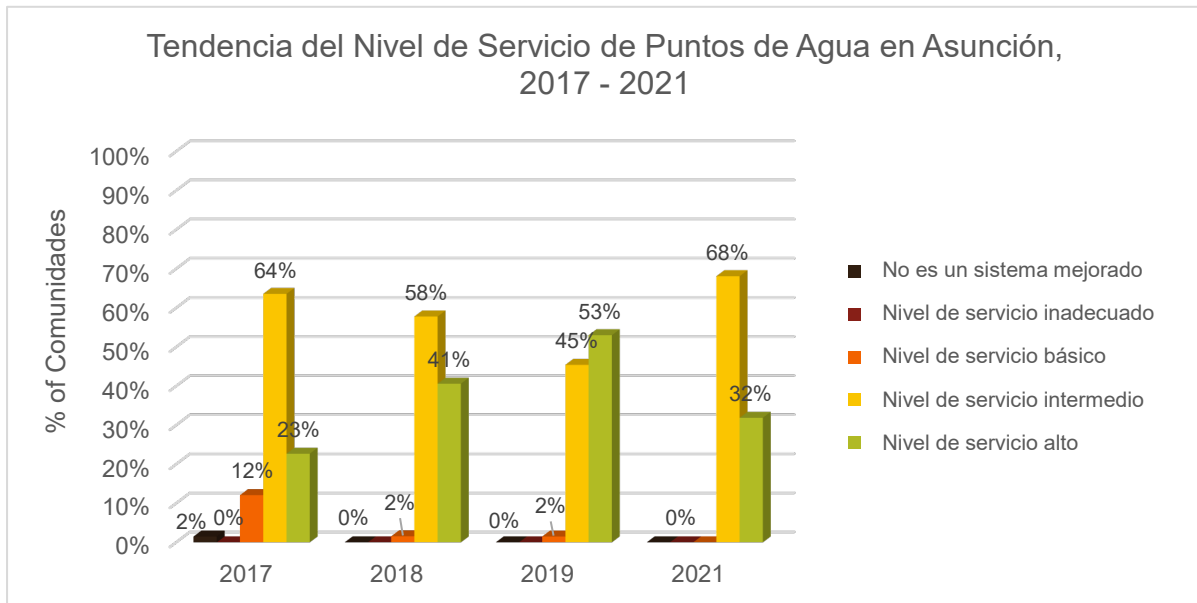


Figura 10: Tendencia de los niveles de servicio de los puntos de agua [22]

5.2. Escala y sostenibilidad

La escala y la sostenibilidad de los cambios en el desempeño de los servicios dependen de la escala, la apropiación y la resiliencia de los usuarios del agua y, a su vez, de la escala y la sostenibilidad de los cambios en los factores del sistema ASH que son la base de este cambio. Dado que las pruebas para la escala y el mantenimiento de los servicios son bastante similares, hemos evaluado la escala, la apropiación y la resiliencia de ambos conjuntamente.

Escala



Desde el punto de vista más sencillo, se están prestando más servicios de agua a más personas. De 2017 a 2019, el porcentaje de hogares sin servicio disminuyó del 10% al 3%. Remontándonos aún más en el tiempo, los avances son más impresionantes, ya que la línea de base de 2013 señalaba que el 17% no tenía acceso en absoluto.

Los niveles generales de prestación de servicios se han mantenido en un nivel intermedio o alto. El 100% de las comunidades tenían niveles intermedios o altos de servicio en 2021, frente al 12% básico, el 64% intermedio y el 23% alto en 2017. Los hogares con servicio intermedio disminuyeron del 41% al 9%, mientras que los hogares con niveles altos de servicio aumentaron del 35% al 85% entre 2017 y 2019.

La calidad sigue siendo el indicador más débil de las métricas de prestación de servicios más importantes, ya que casi la mitad de los sistemas no cumplen con las normas gubernamentales de calidad del agua en 2021.

Es demasiado pronto para saber si los cambios del sistema en los distritos de réplica contribuirán a mejorar los niveles de prestación de servicios o no.

Apropiación



Las contribuciones comunitarias al desarrollo de infraestructura para nuevos usuarios fueron de \$6,529 dólares.

No sólo se están pagando las tarifas, sino que parecen haberse duplicado, pasando de aproximadamente 0,45 USD en 2016 a 0,90 USD en 2021, sin dejar de ser asequibles^[23]. Se han señalado otras tácticas para generar ingresos, como las tarifas "extraordinarias" o el préstamo de fondos de las cuentas del agua con intereses.

Resiliencia



Actualmente se considera que la infraestructura está en buen estado según el sistema de supervisión del gobierno y debe seguir proporcionando un nivel de servicio aceptable para garantizar que los consumidores sigan pagando. Otros programas gubernamentales financian las mejoras de menor y mayor envergadura, y los distritos están incentivados para invertir en la mejora de los sistemas, que pasan de ser "regulares" a "buenos", y por ello reciben una bonificación del programa de incentivos del Ministerio de Economía y Finanzas. Es necesario disponer de agua y mitigar los problemas de escasez estacional.

Siguen existiendo problemas de calidad del agua, desde el propio tratamiento del agua hasta el control de la calidad del agua y la adopción de medidas correctivas.

5.3. ¿Por qué se han producido estos cambios?

Se han evaluado dos resultados positivos clave en la prestación de servicios: la disminución del número de personas sin acceso a ningún servicio de agua y el mantenimiento de los niveles de prestación de servicios para los consumidores previamente conectados. Aunque Water For People no ha establecido un contrafactual con su propio análisis o mediante una evaluación externa, al reconstruir la teoría del cambio y examinar las pruebas disponibles se deduce que si han contribuido de forma considerable a los cambios en las funciones de planificación y financiación que permitieron el acceso al agua a los hogares que antes no tenían servicio. El gobierno no recogía este tipo de información sobre los hogares antes de que Water For People abogara por estas prácticas, ni a nivel de distrito en Asunción, ni a nivel regional. El Ministerio de Economía y Finanzas financia un plan de pagos basado en resultados para los gobiernos distritales, y aunque deben cumplirse muchos indicadores esenciales de agua y saneamiento para obtener los pagos, la planificación y financiación de la prestación de servicios universales no es uno de ellos, lo que sugiere incluso más que Water For People ha contribuido a estos factores.

Analizar la contribución a los niveles sostenidos de los servicios de agua es más complejo. Con el primer acceso, el aumento de usuarios es un resultado claro que puede evaluarse. En cuanto a la prestación de servicios continuada, el objetivo es mantener unos niveles elevados de prestación de servicios. Hay muchos factores que contribuyen a que los servicios se mantengan, como por ejemplo una fuente de agua fiable, que la infraestructura siga funcionando desde el punto de vista técnico, que los prestadores de servicios puedan gestionar la infraestructura adecuadamente y que los hogares valoren y utilicen el servicio. Dicho esto, los datos del sector en general confirman la importancia de

contar con operadores capacitados, el pago de tarifas que cubran la operación y mantenimiento y, en el caso de los sistemas de agua gestionados por la comunidad, un apoyo continuo a los prestadores de servicios. Una vez más, si se reconstruye una teoría del cambio detallada y se examinan los datos disponibles, se deduce que las actividades de Water For People para mejorar las competencias del personal distrital de agua y saneamiento para que puedan prestar un apoyo continuo a los prestadores de servicios han contribuido a mantener los niveles de servicio.

Sin embargo, hay varios factores que trascienden las intervenciones de Water For People y que han permitido que su apoyo sea eficaz y se traduzca en servicios sostenidos para más personas; no es posible separar el impacto de estos factores en los resultados. En primer lugar, los acuerdos institucionales en el sector del agua son relativamente claros, ya que se han establecido funciones específicas para los gobiernos nacionales, subnacionales y de distrito, y entre disciplinas, como los sectores de salud y educación.

En concreto, un factor crítico y positivo que contribuye en el caso de los resultados en Asunción es que hay fondos públicos disponible y son accesibles tanto para el gasto de capital en infraestructura nueva o rehabilitada como para la prestación de servicios en curso. Desde 2010, el Ministerio de Finanzas (MEF) y el Programa Nacional de Saneamiento Rural (que incluye el agua) han implementado un programa de pago basado en resultados (PBR) diseñado para mejorar la calidad de los servicios públicos prestados por los gobiernos locales en todo el país. En el caso del agua, esto incluye demostrar que se ha avanzado hacia la meta 5 del programa de PBR: "Aseguramiento de la calidad y sostenibilidad de la prestación del servicio de agua para el consumo humano." Este programa de Incentivos Municipales estimula a los gobiernos locales a implementar procesos de planificación y presupuestación, apoyo continuo a los prestadores de servicios y el uso del sistema de monitoreo del gobierno. Es claramente un estímulo clave para las prácticas de los distritos, en el sentido de que para recibir el pago del PBR, deben cumplir con la planificación, presupuestación, apoyo a la prestación de servicios y monitoreo. En otras palabras, la voluntad política preexistente a nivel nacional y subnacional, plasmada en reglamentos que especifican los acuerdos institucionales y la financiación suficiente para ejecutar esa voluntad, han sido factores contextuales importantes en este caso.

Otro factor que permitió que el trabajo de Water For People tuviera éxito fue el nivel relativamente alto de la infraestructura existente financiada y construida previamente por los programas gubernamentales, complementada por algunas inversiones previas de los socios de desarrollo. Probablemente, incidir en llegar al último 10% de la población y planificar e invertir para ello era más factible en un contexto con niveles de base relativamente altos de acceso.

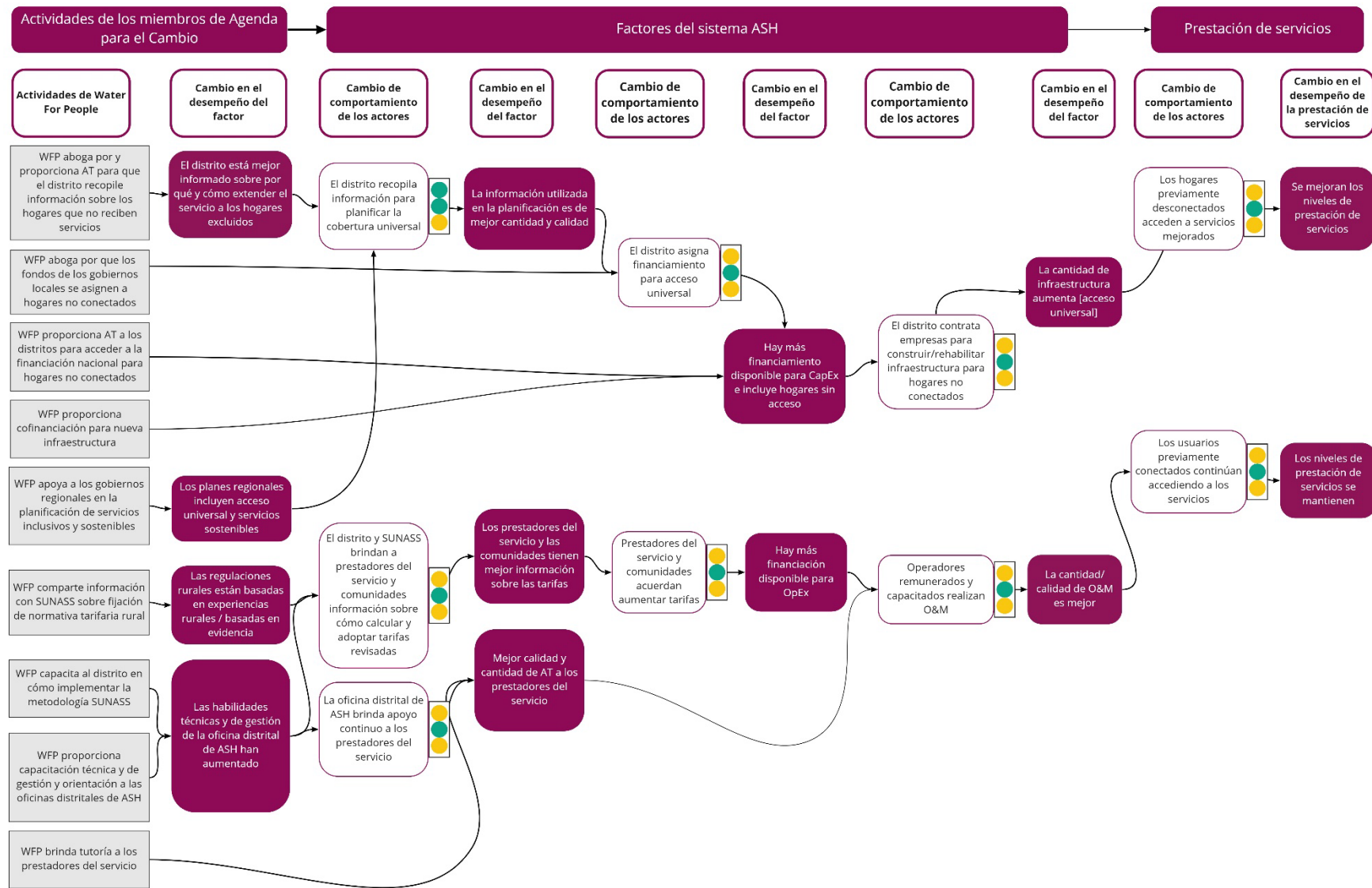


Figura 11: Teoría del cambio de Water For People, para los flujos de trabajo evaluados con evaluaciones de semáforo para la escala, apropiación y resiliencia

6. CÓMO WATER FOR PEOPLE FACILITÓ EL CAMBIO

Este informe se centra en determinar si el trabajo de Water For People en la prestación de servicios de agua en zonas rurales de Perú ha logrado un cambio sistémico, y en qué medida. Una vez establecido que se han producido una serie de cambios importantes y probablemente sostenibles, vale la pena analizar cómo Water For People logró estos éxitos.

6.1. Enfoque de Water For People

Water For People y Agenda para el Cambio han documentado ampliamente el "cómo" de un enfoque a nivel de distrito en otros lugares¹⁴, pero merece la pena destacar aquí algunos aspectos fundamentales del enfoque, dada su importancia para las actividades de fortalecimiento del sistema y las posteriores mejoras en la prestación de servicios en el caso de Asunción.

En primer lugar, comprometerse con el acceso sostenible a los servicios de agua ha tenido importantes repercusiones en la forma en que Water For People ha decidido trabajar y evolucionar conforme avanza el tiempo. Reconocer que su propia salida se basa en que las autoridades y los prestadores de servicios cuenten con los conocimientos, las habilidades y la financiación necesarios para garantizar que los servicios de agua sigan proporcionando niveles adecuados de servicio con el tiempo ha guiado sus intervenciones y sus posteriores esfuerzos de monitoreo. Para medir el progreso hacia su propia salida, Water For People invirtió en su propio sistema y proceso de monitoreo para evaluar los niveles de servicio y una serie de métricas que consideran importantes para la sostenibilidad de la prestación de servicios.¹⁵

Y al darse cuenta de que, para que algunas de estas funciones, como la planificación del acceso universal o la prestación de asistencia técnica a las oficinas distritales de ASH, puedan escalarse más allá de un solo distrito y mantenerse una vez que Water For People haya salido, se encuentran ahora en una fase interesante de exploración de cómo puede funcionar este modelo en el que el gobierno regional desempeñe las funciones que Water For People llevó a cabo en Asunción. Preguntarse "¿Quién hará lo que nosotros hicimos?" es una cuestión fundamental para la expansión que Water For People está probando actualmente en los distritos de escala.

En la práctica, comprometerse a apoyar primero a un distrito y luego a múltiples regiones para escalar dicho enfoque tiene importantes repercusiones temporales. Water For People firma memorandos de entendimiento plurianuales para demostrar su compromiso con los socios. Como se ha demostrado en este caso, trabajar con los socios y a través de ellos para lograr cambios importantes que permitan mejorar el desempeño de los factores lleva tiempo. El análisis inicial de Asunción como distrito asociado comenzó en 2013 y, aunque todos los hitos se alcanzaron en 2018 y 2019, la fase "Enfoque de Para Siempre" sigue en marcha ocho años después de que comenzara el trabajo. La escala del trabajo a nivel regional requerirá tiempo adicional para ver tanto los impactos a nivel de los sistemas de abastecimiento de agua, por ejemplo, la mejora de la planificación o la financiación adicional, como

¹⁴ Por ejemplo, véase [Una Hoja de Ruta a Nivel de Distrito para el Acceso Universal a Servicios WASH Sostenibles](#) o [Cobertura Total Para Siempre: Modelo de Fortalecimiento del Sistema ASH de Water For People](#).

¹⁵ Por lo que sabemos, antes de este estudio no se habían explorado los vínculos entre los dos procesos clave de monitoreo, más bien Water For People informó sobre ellos de forma independiente.

el monitoreo para evaluar si estos cambios también contribuyen a una prestación de servicios mejorada o sostenida.

Detrás del compromiso institucional durante al menos una década, que es el plazo necesario para lograr un cambio sistémico, hay un modelo de negocios organizativo que necesariamente da prioridad a los fondos no restringidos. Muchas ONG internacionales similares operan con un modelo de negocio por proyectos, pero en el caso de Water For People, los equipos de los países desarrollan planes operativos plurianuales para su trabajo en cada distrito (además de los esfuerzos de réplica y de escala nacional), y luego el equipo de desarrollo de negocios recauda fondos para atender esas necesidades, lo que incluye una cantidad importante de fondos no restringidos. En este caso en concreto, desde el periodo 2012 a 2020, se estima que se han invertido 2.59 millones de dólares de 5 donantes, entre los que se encuentran Green Empowerment, Kimberly Clarke, Fundación Caterpillar, Colgate Perú y Xylem, así como fondos no restringidos de la organización.

6.2. ¿Qué importancia tiene la acción colectiva?

Agenda para el Cambio promueve la acción colectiva como pilar central para lograr sistemas sólidos de ASH.^[24] Se parte de la base de que para lograr un cambio positivo en el sistema es necesario que colaboren y se coordinen numerosos actores independientes, cada uno con sus propios incentivos y capacidades. Hay al menos dos formas diferentes en las que una organización miembro puede participar en la acción colectiva, tal y como la define Agenda para el Cambio. En primer lugar, pueden trabajar con los actores permanentes del sistema, es decir, las organizaciones públicas y privadas que permanecerán en el sistema mucho después de que sus actividades hayan cesado. En segundo lugar, pueden trabajar con otras ONG también financiadas por donantes. Las actividades de Water For People en Perú se han centrado mucho más en lo primero, ya que toda su estrategia se basa en el apoyo a las autoridades de los servicios a diferentes niveles y a los prestadores de servicios para facilitar servicios sostenibles. Además, en el contexto de Asunción la participación de otros socios de desarrollo u ONG es actualmente limitada.

Aunque en el pasado hubo donantes y ONG que estuvieron activos en la región de Cajamarca, su número ha disminuido con el tiempo, ya que los donantes han cambiado sus prioridades a otras regiones. Los informes de actividad de Water For People mencionan diferentes iniciativas de colaboración en los últimos ocho años, como la colaboración con Global Water Partnership y el apoyo a Centro Ideas, otra ONG, para que adopte el modelo Cobertura Total Para Siempre, pero el alcance y el impacto de tales relaciones han sido limitados. Mucho más importante, tanto para la escala como para la sostenibilidad de los servicios de agua, ha sido la colaboración continua con los distintos organismos gubernamentales locales y regionales.

El enfoque a nivel de distrito que aplica Water For People, así como los esfuerzos de escala que se están llevando a cabo a nivel regional, demuestran que se está haciendo un intento de acción colectiva activa con los diversos organismos gubernamentales responsables de varios aspectos de la prestación de servicios. Sólo en este caso, hay pruebas de la acción colectiva entre las oficinas distritales de ASH, la oficina del regulador descentralizado y los comités de agua. Apoyar el desarrollo de un plan regional incluyó convocar a múltiples organismos del gobierno regional, como las Oficinas Regionales del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, las oficinas descentralizadas del regulador nacional (SUNASS), el Centro de Acción Ciudadana del Ministerio de Vivienda y las Oficinas de Salud

Ambiental. De hecho, la profundización de las relaciones entre los diversos organismos involucrados ha sido un componente clave del trabajo hasta la fecha, aunque no se mida explícitamente.

Un indicador importante de la acción colectiva es la inversión en prioridades compartidas. Como complemento a la inversión de 2.59 millones de dólares de Water For People para lograr unos servicios de agua sostenibles, el gobierno distrital y los ciudadanos de Asunción invirtieron 960,000 dólares.

7. CONCLUSIÓN

Dado que este estudio de caso tenía dos objetivos -poner a prueba un proceso para medir el cambio de los sistemas y aplicarlo al contexto del trabajo de Water For People- esta sección incluye un resumen de lo que se aprendió sobre la contribución de Water For People al cambio de los sistemas en el sistema de agua rural, así como reflexiones sobre el enfoque.

7.1. La contribución de Water For People al cambio de sistemas y a la mejora de la prestación de servicios

El trabajo de Water For People en el sistema de agua rural del distrito de Asunción ha demostrado que mejorar los factores clave del sistema ASH con los actores locales ha contribuido de forma decisiva a mejorar y mantener la prestación de servicios. **Los cambios en los factores de planificación y financiación para el acceso universal que fueron facilitados por Water For People están clara y evidentemente vinculados con la mejora de los servicios de agua en los hogares que antes no estaban abastecidos.** Ni Asunción ni los distritos de escala invertían en recopilar este tipo de información antes de colaborar con Water For People, y mucho menos en asignar fondos para ampliar o proporcionar un primer acceso a hogares dispersos y sin servicio. Y aunque el programa nacional de incentivos basado en resultados proporciona fondos a aquellos distritos que cumplen objetivos clave relacionados con la prestación de servicios, no incentiva específicamente a que se amplíe el acceso por primera vez a hogares dispersos, lo que hace más evidente el valor del trabajo que hizo Water For People en estos factores.

Además, el trabajo de Water For People con las oficinas distritales de ASH y el regulador nacional para mejorar la información y poder fijar tarifas que cubran la O&M y para desarrollar las competencias que permitan realizar la O&M han contribuido a mantener los niveles de prestación de servicios a lo largo del tiempo.

La figura 12 resume algunos de los datos más importantes proporcionados en la LVSS mencionada anteriormente, mostrando mejoras significativas en el caso de los operadores capacitados y los prestadores de servicios que cobran una tarifa que cubre los gastos de O&M y ningún cambio en las tarifas predeterminadas.

Indicador	Cifra inicial	Cifra del 2021 en la LVSS
Porcentaje de prestadores de servicios con un operador capacitado	30%*	90%
Tasas de morosidad inferiores al 10%.	78%**	78%
Porcentaje de prestadores de servicios que cobran una tarifa que cubre los gastos de operación y mantenimiento	37%**	75%

*Informe de línea de base de 2013

**Datos de la LVSS de 2017

Figura 12: Indicadores de base y de prestadores de servicios de 2021

Los cambios registrados en Asunción destacan aún más cuando se comparan con los indicadores regionales correspondientes. La figura 13 resume los puntos de referencia disponibles y relevantes, proporcionados anteriormente en el documento, sobre el desempeño de Asunción en las métricas clave relacionadas con la capacidad de apoyo del distrito, las competencias de los prestadores de servicios y las tarifas. Las diferencias son notables en todos los parámetros, lo que sugiere que Asunción tiene un desempeño mucho mejor que otros distritos similares en estos parámetros, que son también los que Water For People ha tenido como objetivo durante el período de intervención hasta ahora, lo que consolida aún más la contribución.

Métrica	Asunción	Referencia regional (n=127 distritos)
Número de personal ASH del distrito	4	El 75% de los distritos sólo tiene un empleado
Prestadores de servicios cobran alguna tarifa	100%	80%
Prestadores de servicios tienen un operador capacitado	100%	24%
Prestadores de servicios tienen un acceso bueno o adecuado a la AT	73%	13%

Figura 13: Resumen del desempeño de Asunción en cuanto a competencias clave, AT y criterios económicos [25]

El desempeño de estos factores mejoró debido a los cambios de comportamiento realizados por los organismos gubernamentales locales y subnacionales encargados de diversos aspectos de los servicios de agua y los prestadores de servicios. Estos cambios de comportamiento fueron, a su vez, propiciados por una cadena de cambios en el desempeño de los factores del sistema ASH y cambios de comportamiento -por ejemplo, en la **planificación del acceso universal a los servicios de agua que** pueden remontarse a las actividades de Water For People, lo que refleja la teoría del cambio visualizada en la Figura 14 a continuación y ampliada en las Figuras 4 y 11, más arriba.



Figura 14: Teoría del cambio de los miembros de Agenda para el Cambio, implícita en los esfuerzos de fortalecimiento del sistema

Dado que los resultados acerca de la prestación de servicios (nuevo acceso o acceso a servicios sostenidos) fueron causados por cambios en el comportamiento de los actores y el desempeño de los factores clave del sistema ASH, la escala y sostenibilidad de esas mejoras en el desempeño de la prestación de servicios también dependen de la escala y sostenibilidad de los cambios en los factores del sistema ASH. Aunque esto es intrínsecamente más sostenible que depender directamente de la propia Water For People, se puede hacer un análisis más matizado de la escala y sostenibilidad analizando la escala, apropiación y resiliencia de los cambios fundamentales de comportamiento.

Al hacerlo, descubrimos que hay buenas pruebas a nivel de distrito para la ampliación, ya que los cambios en el desempeño de los factores dirigidos afectan a los usuarios de todo el distrito. Simplemente, debido a los tiempos en que se llevó a cabo el proceso de ampliación en el momento de la investigación, las pruebas de la adopción en los distritos de escala aún no se habían

materializado. La apropiación fue fuerte en todos los cambios de comportamiento, respaldada por pruebas de que los usuarios invirtieron cada vez más en tarifas y pagaron a los operadores, o que el distrito obtuvo o invirtió fondos para proporcionar apoyo directo a los prestadores de servicios.

La mayor amenaza para la sostenibilidad de los servicios de agua nuevos y existentes es la resiliencia de los cambios de comportamiento que los provocaron. En parte se trata de una cuestión de tiempo, ya que Water For People sigue participando a nivel de distrito mientras avanza en su fase de "Enfoque de Para Siempre", proporcionando orientación a la oficina distrital de ASH y a los prestadores de servicios. Se está llevando a cabo un interesante proceso de escala, en el que Water For People está probando si los actores públicos regionales pueden y van a ser capaces de asumir las diversas funciones de incidencia política, asistencia técnica y financiación que la propia ONG desempeñó en el caso de Asunción. A pesar de los riesgos potenciales en materia de resiliencia, el estado actual del sector del agua en Perú – con una política nacional de cobertura universal, diversas fuentes de financiación pública para el apoyo directo, el mantenimiento del capital y los gastos de capital- crea un entorno favorable para sostener y escalar los resultados logrados en Asunción.

7.2. Reflexiones sobre el enfoque

Habiendo aplicado previamente este enfoque al primer caso de prueba con WaterSHED, surgieron algunas reflexiones adicionales al probarlo con la experiencia de Water For People en Perú.

Al igual que en el caso de WaterSHED, este enfoque nos permitió establecer los vínculos de forma clara, sistemática y exhaustiva entre una parte de los esfuerzos de fortalecimiento del sistema de Water For People y la mejora de los resultados de la prestación de servicios. El cambio de los sistemas es extraordinariamente complejo y el análisis de las contribuciones que hace un programa al cambio del sistema es complicado debido a los numerosos factores que afectan al funcionamiento de los sistemas y a las complejas formas en que interactúan entre sí. Este enfoque nos permitió desglosar los cambios que se produjeron en el sistema en comportamientos de los actores y desempeños de los factores, de modo que pudiéramos analizar sistemáticamente cada uno de los cambios y cada uno de los vínculos entre ellos, así como evaluar qué otros factores podrían haber contribuido a cada uno de los cambios.

Cabe mencionar dos diferencias importantes entre los casos. En Camboya, WaterSHED ya había cerrado y salido, y contaba con numerosas evaluaciones independientes de su trabajo. Por el contrario, Water For People sigue activa tanto en Asunción como en el inicio de una fase de escala con tres gobiernos regionales diferentes, por lo que tuvimos que recurrir en mayor medida a los datos de monitoreo, los informes de progreso y las entrevistas con el personal de Water For People para reconstruir la teoría del cambio y añadir detalles adicionales cuando fue necesario. Más que un ejercicio de aprendizaje retrospectivo, como en el caso de WaterSHED, el caso de Water For People demuestra que puede utilizarse para evaluar lo que ya ha cambiado y por qué, y lo que todavía está en curso.

¹Véase especialmente A. Miehlbradt, R. Shah, H. Posthumus, and A. Kessler, (2020), *A Pragmatic Approach to Assessing System Change: How to put it into practice*; J. Lomax, (2020), *The antidote to systemic change*

frameworks: six practical steps to assess systemic change (and improve your strategy); R. Shah, (2020), 'Is the "antidote" for MSD?', Available at:<https://www.springfieldcentre.com/unpicking-system-change/>.

² Cobertura Total Para Siempre: El modelo de fortalecimiento de sistemas de Water For People, julio de 2021. [Resumen-Modelo-Cobertura-Total-Para-Siempre-jul-2021.pdf \(waterforpeople.org\)](#)

³ Municipalidad Distrital de Asunción, 2014, 'Plan Estratégico de Agua y Saneamiento del distrito de Asunción 2014-2018,' Sin publicar.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ Water For People, 2013, 'Informe bianual 2013.' Sin publicar. Convertido a USD utilizando un FX de 0,3867.

⁸ Municipalidad Distrital de Asunción, 2014, 'Plan Estratégico de Agua y Saneamiento del distrito de Asunción 2014-2018.' Sin publicar.

⁹ Water For People, 2021, 'Reporte de consulta de proyectos,' Sin publicar.

¹⁰ Water For People. 2014. 'Informe bianual 2014.' Sin publicar.

¹¹ Ministerio de Vivienda, Construcción, y Saneamiento, 2022, 'Reporte de Consulta de Proyectos Asunción.' Sin publicar.

¹² Gobierno Regional de Cajamarca, 2020, 'Plan Regional de Saneamiento 2021-2025,' Sin publicar.

¹³ Water For People, 2021. Informe interno. Sin publicar.

¹⁴ Water For People, 2021. Informe interno. Sin publicar.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Water For People, Lista de Verificación de Servicios Sostenibles, 2021, sin publicar.

¹⁷ https://www.ircwash.org/sites/default/files/working_paper_5_-_arrangements_and_cost_of_providing_support_to_rural_water_service_providers_analyses.pdf

¹⁸ Gobierno Regional de Cajamarca, 2020, 'Plan Regional de Saneamiento 2021-2025,' Sin publicar.

¹⁹ Datos de Water For People.

²⁰ Water For People, 2020, 'Tendencias en los niveles de servicio de los hogares,' Sin publicar.

²¹ Para más información sobre la metodología de monitoreo de Water For People, consulta <https://thewashroom.waterforpeople.org/resources/marco-de-monitoreo/>.

²² Water For People, 2021, 'Tendencias en los niveles de servicio de los puntos de agua,' Sin publicar.

²³ Water For People, 2021, 'Consolidado de tarifas 2021,' Sin publicar.

²⁴ Véase <https://washagendaforchange.org/es/glossary-term/collective-action/>

²⁵ Elaboración propia a partir de los datos de DATASS: [DATASS - Modelo para la toma de decisiones en saneamiento \(vivienda.gob.pe\)](#)