



PUBLIC-PRIVATE
INFRASTRUCTURE
ADVISORY FACILITY



**The World
Bank
Group**



GRUPO REGIONAL DE TRABAJO DE PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD CIVIL

INFORME

PERIODO 2003-2006 y PROYECCIONES

PARA EL PERIODO 2007

- 2006 -

Contenido

I.- Antecedentes

II.- Objetivo

III.- Actividades ejecutadas en el periodo 2003 – 2006 y perspectivas año 2007

3.1 Año 2003

3.1.1. Encuesta sobre la participación de la sociedad civil en diez países

3.1.2 I Taller regional

3.1.3 Elaboración y presentación de documento de trabajo con las principales conclusiones del taller regional

3.2 Año 2004

3.3 Año 2005

3.4 Año 2006

3.4.1 Videoconferencia

3.4.2 II Taller regional

3.5 Año 2007

3.5.1 Programa piloto en dos países

3.5.2 Biblioteca virtual

IV.- Importancia de la continuidad del grupo de trabajo

I.- ANTECEDENTES

Los entes reguladores de los servicios de saneamiento tienen como mandato cautelar en forma imparcial los intereses del Estado, usuarios y empresas, promoviendo la prestación de los servicios de manera eficiente así como su expansión y desarrollo. En ese sentido deben generar las condiciones para que las empresas mantengan el equilibrio económico –financiero.

Para cumplir con su mandato los entes reguladores enfrentan una serie de problemas, siendo uno de los mas graves el que las empresas prestadoras de los servicios de saneamiento (agua potable y alcantarillado) sean administradas a veces con criterios que no responden a una lógica empresarial, motivo por el cual resulta indispensable crear mecanismos alternativos que disciplinen la gestión en las empresas prestadoras.

Junto con lo anterior, aun esta vigente la critica a los modelos regulatorios de América Latina, en el sentido de que éstos no tienen ni promueven canales para la participación activa y ordenada de la sociedad civil, en la regulación de los servicios de saneamiento.

De hecho, los entes reguladores consideran que la participación de la sociedad civil no está lo suficientemente enraizada en la práctica regulatoria actual, y en parte eso se explica por el desconocimiento que existe en la población de las complejidades y retos que implica la prestación de los servicios de saneamiento, lo cual hace que su participación sea aún más difícil.

II.- OBJETIVO

La participación de la sociedad civil en el proceso regulatorio es una oportunidad para lograr una mayor legitimidad en las acciones de los reguladores dado que las decisiones que tome van a ser conocidas y aprobadas por las organizaciones que representan a la sociedad civil. En este sentido, el **Grupo Regional de Trabajo de Participación de la Sociedad Civil** tiene como objetivo desarrollar y llevar a la práctica lineamientos que permitan orientar a los entes reguladores sobre cómo enfrentar este reto y asegurar una participación ordenada y efectiva de la sociedad civil.

De esta forma, podremos incorporar a la sociedad civil en un proceso de retroalimentación continua, donde se responda a sus expectativas por un mejor servicio de saneamiento y de forma que las propuestas de estas organizaciones puedan ser recogidas adecuadamente en las normas y en la toma de decisiones regulatorias.

III.- ACTIVIDADES EJECUTADAS EN EL PERIODO 2003-2006 y PERSPECTIVAS PARA EL AÑO 2007

En el II Encuentro de Entes Reguladores de las Américas, en septiembre del 2002 en Santa Cruz de la Sierra – Bolivia, la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento-SUNASS, asumió el compromiso de participar en el Grupo Regional de Trabajo. El grupo inicio actividades en Julio 2003.

3.1.- Año 2003

Las actividades realizadas durante el año 2003 fueron las siguientes:

3.1.1) Encuesta sobre la Participación de la Sociedad Civil en 10 países

La encuesta sobre la participación de la sociedad civil fue circulada entre los diez entes reguladores de servicios de saneamiento miembros del Grupo Regional de Trabajo:

Bolivia	: Superintendencia de Saneamiento Básico – SISAB.
Brasil	: Agencia Estatal de Regulación de Servicios Públicos Delegados de Río Grande do Sul - AGERGS.
Chile	: Superintendencia de Servicios Sanitarios – SISS.
Colombia	: Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico CRA.
Costa Rica	: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos - ARESEP.
Honduras	: Ente Regulador Sector Agua y Saneamiento Puerto Cortes.
Nicaragua	: Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillado - INAA.
Panamá	: Ente Regulador de los Servicios Públicos - ERSP.
Paraguay	: Ente Regulador de los Servicios Sanitarios - ERSSAN.
Perú	: Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento SUNASS.

La encuesta tuvo como objetivo realizar una primera aproximación a la situación en la que se encuentran los mecanismos de participación de la sociedad civil en la regulación de los servicios de saneamiento.

Para ello la SUNASS de Perú, elaboró un borrador de encuesta que recibió comentarios de ARESEP (Costa Rica) y SISAB (Bolivia) así como aportes de Vivian Foster y Ana Fernández, funcionarias del Banco Mundial.

El cuestionario fue circulado en los primeros días de agosto y los resultados preliminares fueron presentados en el Taller Internacional del Grupo Regional de Trabajo realizado en la ciudad de Lima, el 21 y 22 de agosto, que contó con la

participación de funcionarios de todos los entes reguladores que respondieron a la encuesta, a excepción de Chile.

Los temas materia de la consulta en la encuesta fueron:

- Las audiencias públicas: experiencia de los entes reguladores en la materia y el marco legal que las ampara.
- Las asociaciones de usuarios: conocimiento del ente regulador sobre las asociaciones de usuarios de su país, el marco legal que ampara su participación y percepción del ente regulador sobre aspectos puntuales.
- Mecanismos para la obtención de información de la sociedad civil por parte del ente regulador: conocer los diferentes mecanismos que utiliza cada ente regulador para obtener información sobre el entorno en el que realiza sus actividades.
- Participación de los usuarios en las labores del ente regulador: conocer los diferentes mecanismos que utilizan los entes reguladores para que los usuarios organizados participen.
- Financiamiento de los usuarios: conocer si existen fuentes de financiamiento para los usuarios organizados.

Resultados

Luego de haber sido aplicada la encuesta se procedió a su tabulación obteniéndose principalmente los siguientes resultados:

- a) Las audiencias públicas son obligatorias en Costa Rica, Panamá, Paraguay, Brasil y Perú, siendo opcionales en Bolivia, Colombia y Honduras.
- b) De 10 entes reguladores, 9 están a favor de la realización de audiencias públicas.
- c) De 10 entes reguladores, 7 dan apoyo técnico a las asociaciones de usuarios.
- d) En 6 entes reguladores los usuarios participan en la discusión de sus normas y los reglamentos.

3.1.2) Taller en Lima con la participación de entes reguladores de la región.

Los días 21 y 22 de agosto del 2003 se llevó a cabo en la ciudad de Lima –Perú el Primer Seminario-Taller Internacional del Grupo Regional de Trabajo sobre la Participación de la Sociedad Civil en la Regulación de Servicios de Saneamiento. El taller tuvo los siguientes objetivos:

- Presentación de los resultados de la encuesta regional.
- Presentación de la situación de la participación sociedad civil en la regulación de los servicios de saneamiento entre los miembros de ADERASA.
- Presentación de Claudia Collado, Consultora en temas de participación de la sociedad civil y miembro *Consumers International Regional* para América Latina con sede en Santiago de Chile.
- Presentación de experiencias internacionales fuera de la región (países de la OECD) ponencia de Robin Simpsons de *Consumers Internacional* a través de videoconferencia.
- Definición de líneas de trabajo del Grupo Regional de Trabajo para los próximos años.
- Conclusiones / Recomendaciones / Consensos.

Los participantes al seminario taller fueron los siguientes:

Superintendencia de Saneamiento Básico – SISAB (Bolivia):

- Verónica Valeria Adriazola Arze

Agencia Estadual de Regulacao dos Servicios Públicos (Brasil):

- Maria Augusta Feldman
- Luiz Alfonso de Melo Peres

Autoridad Reguladora de Servicios Públicos – ARESEP (Costa Rica):

- Xinia Herrera Duran
- Gonzalo Chávez Cubero

Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillado – INAA (Nicaragua):

- Roberto Aguerri Chamorro
- William Artiles Velásquez

Ente Regulador de los Servicios Públicos (Panamá):

- Zelideth A. Fuentes A.
- Abilio Enrique Pitti Araba

Ente Regulador de Servicios Sanitarios – ERSSAN (Paraguay):

- Eduardo Vargas
- Víctor Hugo Cáceres

Resultados

Durante el seminario taller los entes reguladores participantes tuvieron la oportunidad de presentar los resultados del análisis de la participación de la sociedad civil en sus respectivos países, teniendo como resultado un alto nivel de participación en la discusión de la cual se extrajeron importantes conclusiones. Mencionaremos a continuación sólo las principales:

- a) La participación de la sociedad civil en la regulación de los servicios de saneamiento es muy diversa y con diferentes grados de avance en los países de la región.
- b) El arreglo institucional bajo el cual son prestados los servicios de saneamiento en los países de la región no ha considerado suficientemente, en general, un mecanismo que permitan una participación real y efectiva de la sociedad civil en la regulación de los mismos.
- c) Los entes reguladores utilizan diversos mecanismos para la participación de la sociedad civil como seminarios, foros y talleres, y están buscando explorar otros mecanismos utilizados en otras regiones como comités consultivos y paneles al interior del ente regulador.
- d) Existe gran desconocimiento sobre las complejidades y retos que implica la prestación de los servicios de saneamiento, lo cual hace que la participación de la sociedad civil sea más difícil dada la escasa o distorsionada información.
- e) Un reto importante de los entes reguladores es incrementar el nivel de conocimiento y de conciencia en la población sobre los retos y dificultades que enfrenta la prestación de los servicios de saneamiento y su regulación.

- f) La escasa conciencia que existe sobre los derechos de los ciudadanos hace difícil que los derechos específicos en el caso de los servicios de saneamiento puedan ser adecuadamente ejercidos por los usuarios.
- g) La práctica de audiencias públicas para discutir temas de saneamiento, en particular los referidos a reajustes de tarifas, no está muy difundida en la región y existe mucho temor por parte de los entes reguladores sobre la forma más efectiva y ordenada de obtener resultados concretos de este tipo de mecanismos de participación.
- h) Los entes reguladores reconocen la necesidad de tener una presencia a nivel de toda el área geográfica donde ejercen su competencia, por lo que están realizando esfuerzos por tener presencia directa a través de oficinas descentralizadas o indirecta a través de convenios con instituciones de la sociedad civil.
- i) Los entes reguladores consideran que es necesario idear formas efectivas de representación de los usuarios organizados en el ente regulador. Existen experiencias como la participación dentro del directorio del ente regulador de un representante de los usuarios, pero no parece ser la forma más efectiva.
- j) La posibilidad de participación del capital privado en la prestación de los servicios de saneamiento implica una serie de retos adicionales para el ente regulador al momento de diseñar los mecanismos de participación de la sociedad civil, pues las preocupaciones y los incentivos son diferentes cuando el prestador es un privado.
- k) Es necesaria una mejor identificación de los profesionales que conforman los organismos reguladores con la sociedad civil, siendo además necesario adoptar un discurso más directo y libre de tecnicismos.
- l) Los entes reguladores consideran que tan importante como el equilibrio económico-financiero de las empresas es el equilibrio económico-financiero de los usuarios. Ambos aspectos deben estar en consideración al momento del diseño y prioridades de las políticas institucionales.

3.1.3) Elaboración y presentación de *documento de trabajo* con las principales conclusiones del Taller Regional

Se elaboró y se preparó un *documento de trabajo* el cual fue presentado en el III Encuentro de Entes Reguladores realizado en Santiago de Chile en noviembre del 2003 con el siguiente contenido:

- Diagnóstico global de la participación de la ciudadanía en el proceso regulatorio del sector agua y alcantarillado en los países miembros de ADERASA.
- Las mejores prácticas en la participación ciudadana.
- Recomendaciones de política para los organismos reguladores.
- Propuesta de mecanismos para la transferencia del conocimiento entre organismos reguladores.

3.2.- Año 2004

Del 20 al 22 de octubre de 2004 en la ciudad de Buenos Aires -Argentina, la SUNASS participó en el IV Encuentro de la Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas -ADERASA, presentando en dicha oportunidad la necesidad de elaborar un documento que reúna los hallazgos y sistematice la información en **Lineamientos para la Participación de la Sociedad Civil en los Servicios de Saneamiento** encargando para ello una consultoría que comprenda 2 fases:

FASE I: Elaborar documento de "Diagnóstico de la Participación de la Sociedad Civil en la Regulación de los Servicios de Saneamiento entre los miembros de ADERASA" en el cual se incluya conclusiones finales del taller y análisis de los casos de éxito de la participación de la sociedad civil en la región.

FASE II: Elaborar documento conteniendo "Lineamientos para la Participación de la Sociedad Civil en la Regulación de los Servicios de Saneamiento" con herramientas concretas que los reguladores pueden aplicar para lograr una efectiva participación de la sociedad civil.

Sin embargo durante el año 2004, la SUNASS se vio imposibilitada de continuar con la preparación de los Términos de Referencia de la consultoría: "Lineamientos para la Participación de la Sociedad Civil en la Regulación de los Servicios de Saneamiento" por las siguientes razones:

- Agenda interna complicada por la organización de audiencias públicas al interior del país de acuerdo al mandato de la normativa.
- Procesos de participación del sector privado (PSP) en el sector agua potable.

3.3.- Año 2005

Durante el año 2005, el Grupo de Trabajo de Participación de la Sociedad Civil en los procesos de Regulación ha concluido los Términos de Referencia de la consultoría "Lineamientos para la Participación de la Sociedad Civil en la Regulación de los Servicios de Saneamiento" la cual comprendió los siguientes aspectos:

FASE I: "Diagnóstico de la Participación de la Sociedad Civil en la Regulación de los Servicios de Saneamiento entre los miembros de ADERASA"

- Identificar y analizar los mecanismos de PSC en la Región: Fortalezas y Debilidades /Obstáculos y Amenazas/Resultados de los mecanismos identificados
- Analizar el marco legal de saneamiento de los países del grupo.
- Analizar los casos de éxito identificados en la reunión de trabajo regional.
- Evaluar información de PSC en web de reguladores

FASE II: "Lineamientos para la Participación de la Sociedad Civil en la regulación de los Servicios de Saneamiento"

- Modalidades existentes de PSC en países no integrantes del grupo en otros servicios públicos
- Detectar problemas para implementar mecanismo de PSC

- Elaborar lista de modalidades de PSC que podrían ser utilizados
- Convocar a **Video Conferencia** para seleccionar modalidades
- Analizar las ventajas y desventajas de modalidades elegidas
- Evaluar los factores de éxito y de fracaso de cada modalidad e identificar limitaciones a superar
- Indicar criterios de selección de cada modalidad identificando puntos críticos para su aplicación
- Señalar condiciones mínimas para administrar los procesos
- Detallar pasos a seguir para implementar modalidades
- Realización de **Taller Regional del Grupo de Trabajo de ADERASA** para presentación y discusión.

Durante el año 2005, se seleccionó a los integrantes del equipo consultor que estará a cargo de realizar esta consultoría, el mismo que estará conformado por los siguientes expertos:

Beatriz Boza – Peruana- Consultora en temas de participación de la sociedad civil y presidente de la Organización Ciudadanos al Día.

Robin Simpson- experto internacional con amplios conocimientos de la participación de la sociedad civil a nivel global

De esta forma y luego de haberse contratado al equipo consultor en coordinación con el Banco Mundial (fondos del PPIAF), el desarrollo de la consultoría se inició en el año 2005.

Al término del año 2005 el equipo consultor concluyó con el desarrollo de la Fase I de la Consultoría habiendo desarrollado el "Diagnóstico de la Participación de la Sociedad Civil en la Regulación de los Servicios de Saneamiento entre los miembros de ADERASA"

3.4.- Año 2006

En agosto 2006, el equipo consultor presentó un informe de avance de la FASE II de la consultoría en donde se encuentran desarrollados los mecanismos para

promover la "Participación de la Sociedad Civil en la Regulación de los Servicios de Saneamiento". En base a este trabajo se realizaron las siguientes actividades:

a) **Videoconferencia.**- El 5 de setiembre de 2006 se desarrolló una Videoconferencia con los siguientes objetivos:

- Presentar el informe de avance sobre el estudio de la participación de la sociedad civil en la regulación de los servicios de agua y saneamiento en los países miembros de ADERASA.
- Presentar un balance sobre las diferentes prácticas de participación de la sociedad civil desarrolladas en los últimos años por los organismos reguladores del sector de agua y saneamiento en países miembros de ADERASA.

En esta videoconferencia participaron representantes de los entes reguladores de los países miembros de ADERASA (Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay) desde las oficinas del Banco Mundial de sus países y en algunos casos por teléfono.

Resultado

A través de exposición del consultor y debate entre los participantes se validaron los diferentes mecanismos de participación de la sociedad civil en los organismos reguladores de agua y saneamiento que permitirán promover la participación de la sociedad civil en el sector saneamiento.

b) II Taller Regional del Grupo de Trabajo.- El 5 y 6 de octubre de 2006, en la ciudad de Lima-Perú, se realizó el II Taller Regional del Grupo Regional de Trabajo "Participación de la Sociedad Civil". Este evento regional se realizó con el objetivo de presentar los lineamientos para la participación de la sociedad civil en los servicios de agua y saneamiento en los países miembros de ADERASA, para discutirlo y validarlo con los representantes de los entes reguladores miembros del Grupo Regional. Así también, desarrollar talleres sobre Buenas Prácticas Gubernamentales en las categorías de Transparencia y Acceso a la Información, Servicios de Atención al Ciudadano y Consulta y Participación Ciudadana, a cargo de representantes de ADERASA, en cada uno de los temas. Participaron

representantes de organismos reguladores de agua y saneamiento de nueve países miembros de ADERASA:

Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios - ETTOS (Argentina).

- Horacio Román Ghio

Superintendencia de Saneamiento Básico - SISAB (Bolivia).

- Carmen Carolina Floru Mercado

Superintendencia de Servicios Sanitarios - SISS (Chile).

- Fernando Velásquez Figueroa

Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos - ARESEP (Costa Rica).

- Xenia Herrera Durand

Empresa Cantonal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil - ECAPAG (Ecuador).

- Santiago Abad Montero

Junta Directiva del Ente Regulador – Puerto Cortes - ERSAPS (Honduras).

- José Eleazar Riera

Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillado - INAA (Nicaragua).

- Carlos Álvarez Rodríguez

Ente Regulador de los Servicios Sanitarios - ERSAN (Paraguay).

- Osmar Antonio Sarubbi Gamarra
- Eduardo Neri Gonzáles Martínez

Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento - SUNASS (Perú).

- José Chirinos Cubas
- Guilda Malpartida F.
- Marifé Martinelli Pinillos
- Fernando Momiy Hada
- José Luis Patiño Vera
- Sergio Salinas Rivas
- Jenny Zamora Rubianes

Asimismo, participaron:

Coordinador regional de ADERASA

- Jorge Enrique Ángel Gómez

Asociación Federal de Entes Reguladores de Agua y Saneamiento de la Argentina – AFERAS

- Eduardo Ramón Muñoz Loyarte

Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá

- Ignacio Castro Contreras

También, representantes del Banco Mundial – Oficina de Lima, de la cooperación técnica alemana, de la Defensoría del Pueblo, del Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria – CEPIS, de la Organización No Gubernamental Ciudadanos al Día, entre otros.

Resultado

El Taller cumplió el objetivo de presentar el documento final "Lineamientos para la Participación de la Sociedad Civil en la Regulación de los Servicios de Saneamiento en los países miembros de ADERASA", que puede ser consultada desde el portal web ADERASA (www.aderasa.org) así como la firma de la Declaración de Lima, en la que se asumen los compromisos de aplicar los lineamientos básicos de participación ciudadana como: transparencia y acceso a la información, consulta y participación ciudadana y servicios de atención al ciudadano, con el siguiente texto:

DECLARACION DE LIMA

En el quinto aniversario de la conformación de la Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas (ADERASA), los miembros del Grupo de Trabajo Regional de Participación de la Sociedad Civil, reunidos en la ciudad de Lima a fin de tratar el diagnóstico, las recomendaciones y conclusiones del trabajo desarrollado por Perú como país líder:

Convencidos de la importancia de establecer mecanismos para la participación ciudadana en la regulación del sector de agua potable y saneamiento;

Comprometidos con impulsar mejores prácticas al interior de sus entidades para lograr una efectiva y adecuada participación ciudadana en el sector; y

Considerando la conveniencia de focalizar la atención en los procesos de participación ciudadana adecuadas a la realidad de cada país con horizonte de mejora continua en beneficio de la ciudadanía;

DECLARAN:

1. *La participación ciudadana en el sector de agua y saneamiento es fundamental para lograr una mayor legitimidad de los entes reguladores;*
2. *Esta participación se debe dar a través de mayores y mejores niveles de información a la ciudadanía;*
3. *Resulta imprescindible el compromiso con la educación ciudadana sobre temas propios del sector;*
4. *Se deben crear activamente espacios de consulta y participación que permitan canalizar los aportes, sugerencias, inquietudes y perspectivas de la sociedad civil;*
5. *En la toma de decisiones deben considerarse los aportes de la sociedad civil;*
6. *Adoptar indicadores que permitan hacer un seguimiento en la aplicación de estos principios.*

Lima 06 de octubre del 2006

3.5.- Año 2007

Para el año 2007 se tiene programado lo siguiente:

3.5.1) Programa Piloto en dos países.- Con la finalidad que los mecanismos para la incorporación de la sociedad civil en los procesos regulatorios no queden esbozados sólo en el documento de "Lineamientos para la Participación de la Sociedad Civil", es necesario llevar a cabo un programa piloto donde se desarrolle dicha participación y sea el motor para la incorporación de estos mecanismos en el resto de países de la región.

3.5.2) Biblioteca Virtual.- Sitio en internet que reúna las fuentes de información legal y técnica de los países miembros de ADERASA, relacionadas a la participación de la sociedad civil para consulta desde el portal de ADERASA.

IV.- IMPORTANCIA DE LA CONTINUIDAD DEL GRUPO DE TRABAJO.

La participación de la Sociedad Civil en los procesos regulatorios es un campo aún sin explorar en el ámbito regional y que sin duda merece cada vez una mayor atención dadas las continuas demandas de la población por ser incorporados en los procesos de tomas de decisiones de los entes reguladores.

Sin duda, los avances logrados por el Grupo de Trabajo hasta el momento constituyen un valioso aporte, en el sentido de poder contar con información relevante de los principales mecanismos y consideraciones a tener en cuenta en la incorporación de la sociedad civil en los procesos regulatorios.

Sin embargo, es necesario que una vez identificados los **“lineamientos para la participación de la sociedad civil”**, lo que sigue, y tal como lo hemos mencionado en el punto anterior, es desarrollar programas pilotos que incorporen y hagan tangible la aplicación de los mecanismos que incorporen la participación de la sociedad civil en los países de la región.

Coordinación GRTPSC
Perú, Diciembre 2006