



Septiembre 15, 2008

Grupo de Participación Social y Legislación Regulatoria

*Informe de la Reunión Anual de ADERASA realizada en San José,
Costa Rica, del 2 al 5 de septiembre de 2008*

Jaime Collado, Consultor

Informe de la Reunión Anual de ADERASA realizada en San José, Costa Rica, del 2 al 5 de septiembre de 2008

© Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas, Public-Private Infrastructure Advisory Facility y The World Bank Group, 2008

Contenido

Reunión del Grupo de Trabajo de Participación Social y Legislación Regulatoria	5
Agenda prevista	5
Desarrollo de la reunión	7
Aspectos relevantes	7
Argentina	8
Brasil.....	9
Colombia.....	10
Costa Rica	11
Chile	12
Honduras	13
México.....	14
Perú.....	18
Uruguay	18
Programa de actividades futuras.....	20
Manual de Buenas Prácticas de Participación Social en la Regulación.....	21
Compilación de la normativa jurídica en la regulación de la región	23
Aportaciones de los miembros del GTPSLR	24
Calendario de actividades.....	24
Seminario Internacional <i>Participación Ciudadana y Acceso Universal: Los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en América Latina y el Caribe</i>	26
Agenda prevista	26
Desarrollo del seminario	26
Aspectos relevantes	26
VIIIa Asamblea Ordinaria de ADERASA	26
Agenda prevista	26

Desarrollo de la reunión	26
Aspectos relevantes	26
Reunión del nuevo Directorio de ADERASA y de los líderes de los Grupos de Trabajo	26
Aspectos relevantes	26
Referencias	26

Grupo de Participación Social y Legislación Regulatoria

Informe de la Reunión Anual de ADERASA realizada en San José, Costa Rica, del 2 al 5 de septiembre de 2008

Reunión del Grupo de Trabajo de Participación Social y Legislación Regulatoria

Agenda prevista

La reunión se llevó a cabo el 2 de septiembre con la agenda transcrita en la Tabla 1 y bajo la conducción del líder del grupo, Roberto Olivares, de México.

Tabla 1 Agenda de la Reunión del GTPSLR

Reunión del Grupo de Trabajo de Participación Social y Legislación Regulatoria	
08:30 - 09:00	Registro de participantes
Inauguración	
09:00 - 09:10	Intervención del Ente Regulador anfitrión, Fernando Herrero, Regulador General de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos de Costa Rica, ARESEP
09:10 - 09:20	Intervención del Presidente de ADERASA, Álvaro Otávio Vieira Machado, Presidente de la Asociación Brasileña de Agencias de Regulación
09:20 - 09:30	Intervención del Líder del Grupo de Participación Social y Legislación Regulatoria, Roberto Olivares, Director Ejecutivo de la Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento de México, ANEAS

La participación de la sociedad civil en la regulación de los servicios de agua potable y saneamiento en Centroamérica

09:30 - 09:50	Participación ciudadana en materia de regulación de los servicios de agua potable y saneamiento en Honduras, José Eleazar Riera, Presidente del Ente Regulador de Puerto Cortés, ERPSA
09:50 - 10:10	La participación de la sociedad en la regulación de los servicios de agua potable y saneamiento en Costa Rica, Xinia Herrera, Asesora de la Junta Directiva de ARESEP
10:10 - 10:30	La regulación de los servicios públicos con la participación de los ciudadanos: La experiencia de Panamá, Eurípides Amaya, Jefe de Ingeniería y de Aguas Servidas, Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, ASEP
10:30 - 10:50	La sociedad civil y su participación en la regulación de los servicios en la República Dominicana, María Domínguez Alam, Encargada de Promoción Social, Unidad Ejecutora de Acueductos Rurales del Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados, INAPA
10:50 - 11:10	Regulación, participación social y gobernabilidad del agua potable en México: Análisis institucional y perspectivas, Ricardo Sandoval Minero, Consultor de ANEAS
11:10 - 11:20	Descanso y café

La participación de la sociedad civil en la regulación de los servicios de agua potable y saneamiento en Sudamérica

11:20 - 11:40	Participación social en la regulación de los servicios de agua potable y saneamiento: La experiencia de Uruguay, Cristina Vázquez, Presidenta de la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua, URSEA
11:40 - 12:00	La importancia de la presencia ciudadana en la regulación de los servicios de agua potable y saneamiento en Argentina, Jorge Andrés Saravia, Asociación Federal de Entes Reguladores de Agua y Saneamiento, AFERAS
12:00 - 12:20	Participación de la sociedad civil en el proceso regulatorio, Simón Bruna Gutiérrez, Superintendencia de Servicios Sanitarios, SISS, Chile
12.20 - 12:40	La participación de la sociedad civil en la regulación del servicio de agua y saneamiento en el Perú, Carlos Núñez Flores, Gerente de Usuarios, Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento, SUNASS
12:40 - 13:00	La influencia de la opinión de los usuarios en los esquemas de regulación de servicios, Cristian Stapper Buitrago, Experto Comisionado, Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, CRA
13:00 - 15:00	Almuerzo

Legislación regulatoria en Latinoamérica	
15:00 - 15:30	La legislación regulatoria en Latinoamérica, con especial énfasis en Brasil, Marco Antonio Sperb Leite, Secretario Ejecutivo de la Asociación Brasileña de Agencias de Regulación, ABAR
15:30 - 16:00	Modificaciones a la legislación en materia de prestación de servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento: El caso de Guanajuato, México, Ricardo Sandoval Minero, Consultor de ANEAS
Líneas generales de acción del Grupo de Trabajo de Participación Social y Legislación Regulatoria	
16:00 - 16:30	Participación de la sociedad civil en la regulación de la región, Jaime Collado, Consultor de ADERASA
16:30 - 17:15	Análisis y discusión de las propuestas, todos los participantes
17:15 - 17:45	Establecimiento de acuerdos y compromisos, todos los participantes
17:45 - 18:00	Ajuste de tiempo, todos los participantes

Desarrollo de la reunión

Todas las intervenciones previstas se realizaron conforme al programa de la reunión, excepto por las presentaciones de Panamá y la República Dominicana. En la reunión sí estuvo presente Eurípides Amaya, de Panamá, pero no hizo su presentación. María Domínguez Alam, de la República Dominicana, no asistió a la reunión y no hubo quien la representara.

Aspectos relevantes

La regulación de los servicios de agua potable y saneamiento en los países miembros de ADERASA es muy diversa: hay entes reguladores nacionales, regionales, estatales y municipales; hay entes para el sector agua potable exclusivamente y entes que regulan la prestación de servicios públicos en varios sectores; y, hay entes cuyas resoluciones son vinculantes y otros cuyas determinaciones son sólo recomendaciones a las entidades prestadoras de los servicios de agua potable.

Asimismo, los mecanismos de participación pública en la regulación de los servicios de agua potable y saneamiento son muy diferentes. Hay países donde la participación social puede darse desde el diseño de las políticas públicas, hídricas o explícitamente las correspondientes a la provisión del servicio de agua potable y saneamiento; en otros países se permite remitir posturas acerca de las bases para la adecuación periódica de las tarifas del servicio; y, por supuesto, se tiene el mecanismo de participación pública mediante la atención de quejas individuales interpuestas por los ciudadanos, usuarios o consumidores ante las entidades prestadoras de los servicios de agua potable.

En la Tabla 2 se detallan los mecanismos de participación social más recurridos por cada país participante en la reunión, en cada ámbito de decisión.

Tabla 2 Mecanismos de participación social en la regulación

	Encuesta/ Sondeo	Audiencia/ Consulta	Postura/ Opinión	Observatorio/ Fiscal ciudadano	Mediación/ Panel expert	Consejo/ Comisión	Defensoría
EPPH		México				Honduras México Uruguay	
EPPAPS							
ENR					Colombia		
ER		Colombia	Colombia	Brasil Honduras	Costa Rica	Argentina Uruguay	Argentina Costa Rica Perú
AT	México	Costa Rica	Chile		Chile		
AA		Argentina México					
CS	Colombia Brasil México Perú	Costa Rica					
CA			Brasil			Uruguay	
EPSAPS				México		México	

EPPH: Elaboración de políticas públicas hídricas
 EPPAPS: Elaboración de políticas públicas para agua potable y saneamiento
 ENR: Elaboración de la normativa regulatoria
 ER: Ente regulador
 AT: Adecuación de tarifas
 AA: Aspectos ambientales
 CS: Calidad de los servicios
 CA: Calidad del agua
 EPSAPS: Entidad prestadora de los servicios de agua potable y saneamiento

Argentina

La presentación de Argentina cambió su denominación al de *Obra Pública, Entes Reguladores y Participación Ciudadana en la República Argentina*. En ella, así como en el documento en el cual se basa (Saravia, 2008), se expresa que la

participación social se nutre de la comunicación, educación y cultura. La garantía pública de la participación se concreta en 17 entes reguladores de agua y saneamiento regionales, ya que constituyen un acceso para que el usuario sea escuchado y atendido.

La visión de la participación social argentina expone, en concordancia con los conceptos de la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Agua de 1977, que la participación alcanza su máximo desarrollo cuando los usuarios toman parte en las decisiones sobre la política del agua y que, por lo mismo, esa participación debe proceder en paralelo con el programa de educación y de formación, fundamento del éxito a largo plazo de toda política pública. Consideran que la participación pública alcanza su mayor significado en el ámbito local.

La participación social en los procesos regulatorios de Argentina emana del tercer párrafo del artículo 42 de la constitución de 1994, que indica que “La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control.”

Brasil

En Brasil las agencias de regulación son multisectoriales y abarcan los servicios de energía eléctrica, gas en ductos, transporte, residuos sólidos, recursos hídricos y otros servicios. Existen 14 agencias de regulación estatales y cinco municipales. La participación pública en la regulación de los servicios de agua potable y saneamiento no aparece explícitamente en la constitución brasileña.

Sin embargo, el artículo 175 constitucional estipula que “Incumbe al poder público, en la forma de la Ley, directamente o bajo el régimen de concesión o licencia, siempre a través de licitación, la prestación de servicios públicos” y que “la ley dispondrá sobre los derechos de los usuarios, la política de tarifas y la obligación de mantener servicios adecuados.” Asimismo, el artículo 170 establece que el orden económico deberá observar, entre otros principios, el de la defensa del consumidor y defensa del medio ambiente. Por ello, el marco jurídico de la participación social en la regulación del servicio público de agua potable y saneamiento en Brasil se desarrolla en leyes, reglamentos, decretos, resoluciones administrativas, normas, contratos y convenios.

Durante la reunión, se distribuyó un disco compacto intitulado *Saneamiento Básico 2008*, que recopila la normativa jurídica y la producción técnica y científica de las agencias de regulación brasileñas. El disco incluye el libro editado por la Asociación Brasileña de Agencias de Regulación sobre *Regulación: Control Social de la Prestación de los Servicios de Agua y Alcantarillado* (De Castro y De Aguiar,

2007). En esa obra se destaca que la participación de los consumidores en el proceso regulatorio es fundamental para alcanzar una regulación eficiente, sustentable y equitativa, ya que, por definición, los consumidores son afectados directamente por las decisiones regulatorias pero ejercen una influencia menor que los grupos con intereses sectoriales y acceso preferencial.

Asimismo, señala que en general, la modalidad de participación activa es un procedimiento poco utilizado, aunque en algunos estados de los Estados Unidos de América, los cargos de dirección de las comisiones reguladoras de servicios de utilidad pública son electivos. Las audiencias públicas tampoco son comunes en los entes reguladores y, normalmente, se utilizan para las decisiones más relevantes, como el proceso de revisión tarifaria.

Por ello, la comunicación permanente para promover el intercambio de opiniones entre las organizaciones de consumidores y el ente regulador es uno de los mecanismos de participación más útiles. Por ejemplo, la “consulta documental”, por medio de la cual el ente regulador convoca a los interesados en un tema propuesto para que se manifiesten por escrito, y los mecanismos de proposición de normas, están abiertas a debate por un lapso predeterminado, por ejemplo, a través de páginas de internet o de la recepción de sugerencias por medio de correo electrónico. Y, cuando los objetivos son más limitados, se emplean mecanismos tales como los sondeos y análisis de opinión.

Colombia

En la presentación *Power Point* de Colombia se propone la idea de que la legitimidad del ente regulador y de sus decisiones se basa en una acción conjunta con la participación ciudadana, antes de tomar las decisiones, y de un control político, fiscal y disciplinario posterior. La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, CRA, aborda la participación ciudadana directa a través de audiencias públicas regionales y, la indirecta, por medio de correo electrónico, conversaciones electrónicas y la televisión interactiva.

Sin embargo, se reconoce que la participación pública a través de internet tiene el inconveniente de mostrar un bajo interés de los usuarios individuales, ya que por lo general participan asociaciones. Asimismo, casi nunca participan las mismas personas por lo que se requiere promover estrategias de participación permanente.

Se considera que para lograr una participación efectiva se requiere garantizar a los usuarios i) que reciban previamente la información sobre la regulación que se propone expedir, ii) que puedan presentar propuestas, iii) que las propuestas que presenten sean consideradas por el ente regulador y iv) que el ente regulador responda de manera fundada y motivada las propuestas.

El ente regulador de Colombia, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, CRA, recolecta encuestas y opiniones externadas en las audiencias públicas, sistematiza los formatos en bases de datos y, previo al análisis de las “radicaciones” de los usuarios, las clasifica en ejes temáticos, elabora documentos de trabajo y los turna a la oficina responsable.

En Colombia, por restricción constitucional, la regulación no implica vigilancia ni control, sino sólo la emisión de normas técnicas. Por ejemplo, la CRA expide una normativa tarifaria y, si resulta inapropiada para alguna ciudad, se ajusta a las condiciones particulares. Asimismo, se considera que la participación social es necesaria para disminuir las sospechas de que existan agendas ocultas en las decisiones regulatorias; sin embargo, la voluntad popular requiere 6,000 firmas y, en ocasiones, el 80% de esas manifestaciones corresponden a estudiantes de primaria y secundaria en una ciudad de un millón de habitantes, como Medellín.

Costa Rica

La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos de Costa Rica, ARESEP, es la responsable de regular los sectores de agua, energía, telecomunicaciones y transporte. ARESEP regula al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), el cual cubre el 46.4% del servicio de agua, a las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunales (ASADAS) que cubren el 26.3% del servicio de agua potable, a la Empresa de Servicios Públicos de Heredia que tiene una cobertura del 4.6% del servicio y a otros acueductos privados; las municipalidades, que cubren el 17.1% del servicio de agua no son regulados por ARESEP.

La ley 7,593 establece que deben realizarse audiencias públicas y que debe establecerse la figura del Consejero del Usuario. La Dirección de Protección al Usuario de ARESEP es la responsable de atender las necesidades de los usuarios de servicios públicos regulados por ARESEP.

Las actividades para promover la participación ciudadana son los i) programas de educación e información mediante encuentros regionales, reuniones comunales y vecinales, ii) audiencias públicas, iii) audiencias por videoconferencia, iv) foros al finalizar las audiencias, v) ferias de servicios públicos, vi) obras de teatro, vi) la acción del Consejero del Usuario y, próximamente, la vii) instrumentación de un centro de atención a llamadas telefónicas.

Las audiencias públicas son el mecanismo preferido para determinar precios y normas de calidad; anteriormente, se hacía mediante participaciones por escrito, pero una modificación legal prescribe que cualquier persona puede expresarse aun sin haberse inscrito con anterioridad. Asimismo, la Sala Constitucional ha resuelto recientemente, 13 de agosto de 2008, que para que exista participación social, las

audiencias públicas deben hacerse en todos y cada uno de los departamentos, ya que el ciudadano no está obligado a ir a la capital del país con ese propósito. Por esa razón comenzaron las videoconferencias y se le da la palabra a todo aquel que se registra en una audiencia aunque no se haya inscrito con anterioridad.

El Consejero del Usuario es un funcionario de ARESEP que goza de independencia en el ejercicio de sus funciones. Su función principal es asesorar a los usuarios de los servicios públicos y canalizar sus posiciones en las audiencias públicas. Trabaja con comunidades y grupos organizados.

Las instancias de participación y defensa ciudadana en Costa Rica son las organizaciones de usuarios y consumidores, las asociaciones de desarrollo comunal, los usuarios individuales, las organizaciones no gubernamentales dedicadas al tema del usuario y consumidor, y la Defensoría de los Habitantes de la República.

Aun así, se considera que existen ciertas limitaciones de la participación ciudadana en materia de servicios públicos, ya que i) hay un exceso de requisitos en los procesos regulatorios, ii) existen vacíos legales para la aplicación de sanciones por parte del ente regulador, iii) se observa una lentitud en los procesos de atención de quejas y denuncias, iv) no hay un tribunal *ad hoc* de segunda instancia para la atención de los recursos de los usuarios, v) existen limitaciones económicas de las organizaciones de usuarios, vi) se observa una nula o limitada capacidad de incidencia en las políticas públicas y escasa representatividad de los usuarios, vii) los prestadores de los servicios públicas, en contrapartida, tienen una fuerte incidencia en los ámbitos del poder político, viii) las competencias regulatorias están compartidas por varios entes, ix) los usuarios desconocen sus derechos, y x) las acciones de las organizaciones de usuarios se orientan prioritariamente a la atención de aspectos de infraestructura, vivienda, seguridad y salud, más que a los servicios públicos.

Por ello, Costa Rica considera que es necesario fortalecer el marco regulatorio en general, particularmente las leyes y reglamentos para la protección y defensa de los derechos de los usuarios, promover la creación de organizaciones de usuarios, y fomentar su capacitación, con el suficiente apoyo del Estado, para garantizar su sostenibilidad en el largo plazo.

Chile

La legislación chilena establece una instancia de participación para quienes tengan interés comprometido (es decir, para quienes ponen de común acuerdo en manos de un tercero la determinación de una diferencia) en el cálculo de las tarifas del servicio de agua potable y saneamiento. El artículo 4º del Decreto con Fuerza de Ley 453 estipula que “Quienes tengan interés comprometido podrán hacer

observaciones a dichas bases dentro de 60 días contados desde la fecha de la referida publicación, debiendo la Superintendencia responder fundadamente a tales observaciones dentro de los 45 días siguientes a su recepción. La resolución que adopte la Superintendencia sobre las observaciones formuladas tendrá carácter definitivo.”

El ente regulador del servicio de agua potable y saneamiento en Chile, la Superintendencia de Servicios Sanitarios, controla la calidad del servicio por medio de la vigilancia del cumplimiento del contrato regulatorio.

Los mecanismos de participación social se fundamentan en la diseminación de información a través de talleres a clientes, autoridades locales y grupos de interés, así como de la difusión permanente de información relevante vía internet. Los objetivos de los talleres son promover los derechos y deberes de los clientes, dar a conocer la legislación del sector y difundir el proceso regulatorio. Los talleres tienen dos públicos distintos: el de los clientes y legisladores, concebido para perfeccionar el marco regulatorio, y el de autoridades locales, en el cual se capacita a especialistas técnicos para determinar tarifas y mejorar la calidad del servicio.

Las consultas incluyen observaciones a las bases tarifarias y encuestas de percepción de clientes. El hecho de contar con clientes capacitados, permite que puedan aprovechar las instancias de consulta y participación disponibles. La premisa fundamental es que “no hay mejor fiscalizador que un ciudadano informado.”

La experiencia indica que la participación efectiva de la sociedad civil en el proceso regulatorio es el resultado de un trabajo permanente de capacitación de los clientes, ya que, por ejemplo, la participación en el proceso tarifario tiene barreras de entrada, al requerirse un nivel técnico elevado para hacer observaciones, o bien, sufragar los costos asociados a la contratación de especialistas para someter posturas en plazos de 60 días. Adicionalmente, la participación en el control de la calidad del servicio se dificulta por el desconocimiento de derechos y deberes, el marco regulatorio complejo y la existencia de grupos de interés. Por ello, es necesario preparar a la ciudadanía para una participación efectiva.

Si bien el marco regulatorio chileno no establece explícitamente la participación ciudadana en el proceso regulatorio, el ente regulador puede fomentarla por la vía administrativa.

Honduras

La Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento de Honduras indica en su artículo 1 que la prestación de estos servicios se regirá, entre otros, bajo el principio de participación ciudadana. La participación de los ciudadanos en la prestación de

los servicios, ejecución de obras y en la expansión de los sistemas de agua potable y saneamiento, se promueve por medio de las Juntas Administradoras de Agua y de otras formas de organización de las comunidades. Los servicios de agua potable y saneamiento fueron transferidos a las municipalidades mediante una ley de 2008 que requiere la participación ciudadana en el proceso y en la solución de conflictos.

El Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento, CONASA, incorpora a un representante de las Juntas Administradoras de Agua electo en Asamblea Nacional de Representantes Departamentales y a un representante de los usuarios elegido también en Asamblea Nacional de Representantes Departamentales a convocatoria de la Fiscalía del Consumidor.

La CONASA centra sus funciones en i) fomentar y aprobar las políticas del sector de agua potable y saneamiento, ii) desarrollar estrategias y planes nacionales de agua potable y saneamiento, iii) definir los objetivos y metas sectoriales relacionados con los servicios de agua potable y saneamiento, iv) elaborar el programa de inversiones para el sector en el ámbito urbano y rural, coordinar con los organismos competentes, en especial las municipalidades, los mecanismos y actividades financieras relacionados con los proyectos de agua potable y saneamiento, v) servir como órgano de coordinación y concertación de las actividades de las distintas instituciones públicas o privadas relacionadas con la tecnología, capacitación, mejoramiento del servicio y la conservación de las fuentes de agua, así como canalizar sus aportaciones económicas, vi) promover espacios de diálogo con la participación de los sectores de la sociedad, y vii) desarrollar la metodología para establecer la valorización económica del agua.

El Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento es una institución desconcentrada, adscrita a la Secretaría de Estado en el Despacho de Salud, con independencia funcional, técnica y administrativa, el cual tiene las funciones de regulación y control de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en el territorio nacional.

El Ente Regulador establece los mecanismos de control sobre las condiciones de prestación de los servicios, los cuales son de carácter general y aplicación local, y puede contar con asistencia de instancias regionales, municipales y auditorías ciudadanas. Las auditorías ciudadanas, unidades de supervisión y control local que son los entes reguladores locales, son reguladas por el Ente Regulador Nacional.

México

En México hay regulación del servicio de agua potable y saneamiento pero no existe un ente regulador único, formalmente establecido. Por lo general, esa función está diseminada en varias autoridades. La determinación de las tarifas del servicio es propuesta por los ayuntamientos de los municipios, pero requieren la aprobación

del Congreso del Estado al cual pertenecen. Asimismo, las Comisiones Estatales del Agua apoyan a los Organismos Operadores de Agua Potable y Saneamiento con la finalidad de separar en cierta forma las funciones de regulación y prestación de servicios. Aun así, la Comisión Estatal del Agua no reúne los requisitos mínimos para poderse llamar un ente regulador, ya que entre sus funciones está la de entregar agua en bloque a algunos municipios; aun así, algunas de ellas han establecido un Sistema Estatal de Indicadores de Desempeño en el sector agua potable, el cual hace las veces de una regulación por comparación.

Por otra parte, la calidad del agua se regula legalmente a través de la Secretaría de Salud; las condiciones ambientales para la disposición de las aguas residuales se regulan administrativamente por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y, la protección de los consumidores la realiza la Procuraduría Federal del Consumidor, aunque no es una dependencia dedicada exclusivamente al sector agua potable. La calidad del servicio de agua potable y saneamiento, en cuanto a la frecuencia del servicio, la presión del agua, la atención de fugas en la red, etc., son aspectos que atiende directamente la entidad prestadora de los servicios de agua potable y saneamiento por autorregulación. Con excepción de cinco ciudades de más de un millón de habitantes, los prestadores del servicio son organismos desconcentrados de los municipios.

Otros servicios públicos, como los servicios bancarios, las telecomunicaciones, los energéticos, la cinematografía, etc., sí cuentan con ente regulador sectorial. Incluso existe un ente regulador multisectorial para la simplificación de los trámites gubernamentales: la Comisión Federal de Mejora Regulatoria; sin embargo, sus resoluciones no son vinculantes. Asimismo, la Comisión Federal de Competencia regula la macro economía para evitar prácticas monopólicas, exceptuando los monopolios naturales y los legales; es decir, al ser el sector de agua potable y saneamiento un monopolio natural no está regulado por la Comisión Federal de Competencia.

La participación pública en la planeación de todas las actividades nacionales está considerada en la constitución; sin embargo, esa posibilidad de participar en todos los ámbitos de la vida pública, incluido el servicio de agua potable y saneamiento, es un derecho expectante que requiere la acción de una autoridad para concretarse.

En México, el artículo 115 constitucional indica que los municipios tienen a su cargo los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales. Además estipula que, sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales. Por consiguiente, tanto el Poder Ejecutivo Federal o Estatal como el Poder Legislativo, también federal o estatal, podrían proponer una ley federal o estatal que estableciera la regulación de los servicios de agua potable y saneamiento

en la cual podría incluirse la participación social. Sin embargo, tal iniciativa no se ha presentado hasta la fecha, aunque existe una propuesta de 2008, por parte de la Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento, para la creación de entes reguladores estatales del servicio público de agua potable y saneamiento.

La Comisión Nacional del Agua, CONAGUA, organismo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, administra los recursos hídricos en su entorno natural; otorga concesiones de uso del agua y fomenta la participación ciudadana y de las asociaciones de usuarios de las aguas nacionales para determinar las políticas hídricas nacional y regionales a través de Consejos de Cuenca, pero no cuenta entre sus atribuciones la de prestar ni regular el servicio de agua potable y saneamiento. Aun así, en atención a las atribuciones que podrían corresponderle conforme al artículo 115 constitucional, la CONAGUA está preparando una norma técnica para determinar las tarifas del servicio de agua potable y saneamiento: se trata de un mecanismo coadyuvante para la regulación económica del servicio. Asimismo, CONAGUA ha instaurado una variante de regulación por comparación con el Premio al Ayuntamiento, y una forma de regulación por incentivo con un fondo concursable para el tratamiento de las aguas residuales.






Al estar las funciones regulatorias del servicio de agua potable y saneamiento en México en varias instancias federales, estatales y municipales, la participación social en esos procesos regulatorios es, asimismo, difusa.

En el plano constitucional, la participación social está prevista en la planeación democrática, en general, a través de Foros de Consulta Popular. En los desarrollos legales, la participación social se da en los procesos de planeación y toma de decisiones hídricas; en la construcción y operación de infraestructura hidráulica; en el financiamiento, diseño, construcción, operación y mantenimiento de infraestructura y servicios públicos de agua; en los Consejos de Cuenca; en el Consejo Ciudadano del Agua, de ámbito nacional, y en los Consejos Estatales del Agua. En el ámbito administrativo, la participación pública halla espacios en la gestión de los servicios de agua potable y en la inversión y tecnología para servicios de agua potable y saneamiento. En la esfera regulatoria, la participación social tiene lugar en la aprobación de nuevos trámites gubernamentales y en la elaboración y revisión periódica de normas técnicas y ambientales. En la Tabla 3 se presenta esquemáticamente la evolución de esa participación social.

Aun así, la ciudadanización de los Consejos Estatales del Agua no ha significado la despolitización de la operación de los Organismos Operadores de Agua Potable y Saneamiento. Además, si la participación ciudadana se da a través de la sociedad civil organizada y ésta está asociada con grupos partidistas, la información y las vías de participación para el ciudadano común se reducen. Finalmente, los Congresos Estatales, que ostentan la representación de la sociedad, suelen regular

económicamente los servicios públicos de agua potable y saneamiento, sin recurrir a la sociedad mediante consultas o mecanismos de participación directa.

Tabla 3 Participación pública en la regulación del servicio de agua potable y saneamiento en México

Ámbito de regulación	Etapa			
	s. XIX – 1948	1948 – 1983	1983 – 1989	1989 – 2006
▪ Recurso				Disponibilidades / reservas
				Prelación de usos
Emisión de leyes				
▪ Ambiental				Difusión de estadísticas
				Emisión Normas Técnicas
▪ Desempeño				Difusión de estadísticas
				Encuestas de satisfacción
	Autorización de programas de trabajo (Ayuntamiento)			Consejos Directivos
▪ Económica		Autorización de tarifas (Congreso local + Ayuntamiento)		COPLADE
▪ Salud pública				Emisión Normas Técnicas
	Emisión de leyes			
▪ De planificación de las inversiones			COPLADE	
	Autorización de presupuestos de egresos (Congresos) y programas de trabajo (Ayuntamientos)			
▪ Técnica (proyecto y construcción)			Emisión de Normas Técnicas	
▪ En el ente regulador (sólo en el caso de concesión de servicios)				Encuestas / Consejos ciudadanos
	Vía representación política			
	Información			
	Consulta			
	Co-decisión			
	Carácter “experto”			

Fuente: Sandoval Minero (2008 a)

Perú

La Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento, SUNASS, considera que existen siete tipos fundamentales de participación pública en la regulación de los servicios de agua potable y saneamiento. Como mecanismos de información identifica la capacitación ciudadana, la difusión de información y la rendición de cuentas; en el aspecto de consulta, practica los sondeos de opinión y las consultas públicas; y, en cuanto a participación, propiamente dicha, considera el involucramiento en la gestión pública y la vigilancia ciudadana.

En la SUNASS, la Gerencia de Usuarios es la encargada de operar los diferentes mecanismos de relación entre la entidad reguladora y la sociedad civil a través de las diferentes modalidades de información, consulta y participación, adaptadas a las necesidades y características de la realidad peruana.

Mediante la legislación se creó la figura de los Consejos de Usuarios, los cuales constituyen un mecanismo de participación de la sociedad civil en la actividad regulatoria de los servicios de saneamiento. Aunque las opiniones o acuerdos de los Consejos de Usuarios no tienen carácter vinculante para la SUNASS, sí son decisivas para el fortalecimiento del sistema regulatorio. Los Consejos de Usuarios se conforman por representantes elegidos democráticamente de asociaciones de consumidores o usuarios, universidades públicas o privadas, colegios de profesionales, organizaciones sin fines de lucro vinculadas a los mercados regulados y organizaciones del sector empresarial no vinculadas y que no agrupen a las entidades prestadoras.

La participación activa se da en el SUNASS mediante la membresía en el Consejo Directivo, ya que de cinco miembros, uno de ellos debe ser de la sociedad civil. Asimismo, debe haber dos representantes de la sociedad civil en los directorios de las empresas prestadoras del servicio de agua potable y saneamiento: uno proveniente de los colegios profesionales y otro de la Cámara de Comercio de la localidad.

Perú considera que es necesario fomentar enfoques que conduzcan al establecimiento de tarifas sostenibles, propiciando modalidades novedosas de participación de la sociedad civil, como en los proyectos de Compensación por Servicios Ecosistémicos, en una primera etapa desarrollándose en el municipio de Moyobamba.

Uruguay

En Uruguay la política nacional de aguas y saneamiento, la planificación, gestión y control de recursos hídricos, y la prestación del servicio de agua potable y saneamiento tienen rango constitucional. La legislación ordinaria recoge la

planificación, gestión y control de recursos hídricos, y añade la protección de los derechos de los usuarios. La Comisión Asesora de Agua y Saneamiento, COASAS, es un organismo administrativo de participación social para el diseño de políticas públicas. En el ámbito regulatorio existe un Tribunal Arbitral y la Comisión de Usuarios de Energía y Agua, CUSEA, la cual es un órgano de participación pública para la regulación de los servicios de agua potable y saneamiento. En el propio marco regulatorio, se incluyen también los mecanismos de participación a través de consultas y audiencias públicas en donde concurren organizaciones de usuarios y organizaciones no gubernamentales, así como convenios con la Universidad de la República para medir la calidad del agua.

El artículo 47 de la constitución uruguaya define el acceso al agua potable y al saneamiento como derecho humano fundamental. En todas las regiones, cuencas o partes de ellas, la primera prioridad en el uso del agua es el abastecimiento de agua potable a las poblaciones. Además, existe la obligación de anteponer las razones de orden social a las de orden económico en la prestación del servicio de agua potable y saneamiento, y la obligación de dejar sin efecto cualquier autorización o concesión que vulnere ese principio.

El servicio público de agua potable y saneamiento es prestado directa y exclusivamente por personas jurídicas estatales. Los artículos 327 y siguientes de la Ley Núm. 17,930 requieren la participación efectiva de los usuarios y la sociedad civil en la planificación, gestión y control del servicio de agua potable y saneamiento.

En Uruguay, las instituciones encargadas de diseñar políticas, regular el servicio y el operador son instituciones independientes, de acuerdo con la legislación que considera la separación de roles. La regulación de URSEA se enfoca a la calidad del agua, las tarifas y la comparación de distintos operadores. La URSEA obtiene su autonomía financiera a través de una tasa por regulación. Sus principales instrumentos de participación pública son las audiencias públicas.

Los objetivos de la regulación en la ley son i) la extensión y universalización del acceso al agua potable, ii) el fomento del nivel óptimo de inversión, iii) la protección del medio ambiente, iv) la seguridad del suministro, v) la adecuada protección de los derechos de los usuarios, vi) la prestación igualitaria del servicio, con regularidad, continuidad y calidad, y vii) la aplicación de tarifas que reflejen los costos, cuando corresponda.

Los cometidos de la URSEA son i) la regulación jurídica, al dictar normas jurídicas y técnicas para el funcionamiento de los servicios, ii) la regulación económica, mediante la definición de tarifas técnicas, iii) el control, a través de la fiscalización del cumplimiento de esas normas, iv) la defensa de los derechos de los usuarios,

atendiendo los reclamos, y v) la constitución de un Tribunal Arbitral para dirimir controversias entre agentes.

La naturaleza jurídica de la participación social en la regulación de la prestación del servicio de agua potable y saneamiento en los países analizados se presenta en la Tabla 4.

Tabla 4 Codificación de la participación social en la regulación de los servicios de agua potable y saneamiento

País	Constitucional	Legal	Administrativa	Regulatoria
Argentina	✓	✓	✓	✓
Brasil		✓	✓	✓
Colombia		✓		✓
Costa Rica		✓	✓	✓
Chile	x	x	✓	✓
Honduras		✓		✓
México	x	x	x	✓
Perú		✓	✓	✓
Uruguay	✓	✓	✓	✓

Programa de actividades futuras

Entre septiembre de 2008 y septiembre de 2009 el Grupo de Participación Social y Legislación Regulatoria producirá dos documentos: i) un Manual de Buenas Prácticas de Participación Social en la Regulación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento y ii) una Compilación de la Normativa Jurídica de la Regulación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en la región.

Los documentos deberán contener un marco conceptual, puesto que varios miembros del Grupo y, en consecuencia, los ciudadanos de los países que representan, emplean las mismas palabras para referirse a conceptos distintos.

Para que la comparación entre marcos regulatorios y procesos de participación pública sea significativa, se procurará que los distintos casos expuestos vayan acompañados del contexto en el cual surgieron, los objetivos que se buscaban y sus condiciones de transposición.

Manual de Buenas Prácticas de Participación Social en la Regulación

La participación social comprende un vasto espectro de posibilidades, dependiendo del nivel de influencia que se busque al fomentar la participación social. Por ello, el documento deberá clarificar varios aspectos centrales:


1. ¿Cuál es el objetivo de la participación pública?
2. ¿Cuáles son los estándares mínimos de la participación pública?
3. ¿Qué condiciones requieren los ciudadanos para participar?

Por ejemplo, la Asociación Federal de Entes Reguladores de Agua y Saneamiento de Argentina, AFERAS, define participación ciudadana como el “proceso que permite la opinión y la acción de los ciudadanos para la resolución de los problemas que se presentan en la comunidad” (Erazzú, 2008), la Unidad Reguladora de los Servicios de Energía y Agua, URSEA, concibe la participación ciudadana, en el hábito de Esquivel (2002), como el “conjunto de actividades e iniciativas que los civiles despliegan afectando al espacio público desde dentro y por fuera del sistema de partidos” (Vázquez, 2008). Estas apreciaciones difieren de la definición del Grupo de Aprendizaje de Desarrollo Participatorio del Banco Mundial, que define participación como “el proceso a través del cual los involucrados influyen y comparten el control sobre las iniciativas de desarrollo y las decisiones y recursos que los afectan (World Bank, 1996), y aún más de la clásica definición de Arnstein (1969): “La participación ciudadana es el poder ciudadano. Es la redistribución del poder que faculta a los ciudadanos pobres, actualmente excluidos de los procesos políticos y económicos, para ser deliberadamente incluidos en el futuro. Es la estrategia por medio de la cual los ciudadanos pobres se involucran para determinar cómo se comparte la información, de qué manera se establecen las metas y políticas públicas, cómo se asignan los recursos provenientes de la tributación, cómo se operan los programas, y la manera en que se racionan los beneficios tales como los contratos, el patrocinio y las influencias. En breve, es el medio por el cual pueden inducir reformas sociales significativas que los habilite para compartir los beneficios de la sociedad adinerada.”

Por ello, es importante conceptualizar cuál es el objetivo de la participación pública en la regulación de los servicios de agua potable y saneamiento, ya que los mecanismos de participación dependen del objetivo que se persigue, el cual, a su vez, está condicionado por el impacto que se busca. La Asociación Internacional

para la Participación Pública (2007) define participación pública en función del impacto buscado, Tabla 5.

Tabla 5 Espectro de la participación pública

Incremento en el nivel del impacto público 					
	Informar	Consultar	Involucrar	Colaborar	Apoderar
Objetivo de la participación	Proveer al público información balanceada y objetiva para ayudarlo a entender los problemas, alternativas, oportunidades y soluciones	Obtener retroalimentación pública sobre análisis, alternativas y decisiones	Trabajar directamente con el público a través de todo el proceso para asegurar que las preocupaciones y aspiraciones públicas se comprendan y consideren de manera regular	Asociarse con el público en cada aspecto de las decisiones, incluyendo el desarrollo de alternativas y la identificación de la solución preferida	Poner la decisión final en las manos del público
Promesa al público	Lo mantendremos informado	Lo mantendremos informado, lo escucharemos y reconocemos sus preocupaciones y aspiraciones, y proveeremos retroalimentación de la manera en que las aportaciones públicas influenciaron la decisión	Trabajaremos con usted(es) para asegurar que sus preocupaciones y aspiraciones estén directamente reflejadas en las alternativas desarrolladas, y proveeremos retroalimentación de la manera en que las aportaciones públicas influenciaron la decisión	Lo buscaremos directamente para conocer su consejo e innovaciones en la formulación de soluciones, e incorporaremos sus consejos y recomendaciones en las decisiones hasta donde sea posible	Instrumentaremos lo que usted(es) decida(n)
Instrumentos	Hojas de datos, páginas de internet, visitas a las oficinas	Comentarios públicos, grupos focales, encuestas, audiencias públicas	Talleres, auscultaciones deliberativas	Consejos consultivos ciudadanos, construcción de consensos, toma de decisiones participatoria	Jurados ciudadanos, votaciones, decisiones delegadas

Fuente: IAP2, 2007

Por tanto, la participación pública puede ser tan simple como recibir información organizada o asistir a foros de consulta popular; puede incluir cierta interacción como hacer una petición a alguna autoridad, entrevistarse con funcionarios públicos, expresar opiniones en un consejo ciudadano o convertirse en miembro del mismo; puede ser proactiva al formular demandas específicas en consejos especializados o hacerse miembro de ellos, definir posturas ante legisladores, unirse a un partido político o a un grupo de interés hídrico, y aun proponer una iniciativa de ley o una política hídrica; o bien, puede llegar hasta tener voto en la toma de decisiones o incluso ser parte de la instrumentación de las políticas públicas resultantes.

Aun así, la modalidad e intensidad de la participación no está definida en los procesos regulatorios de la región y causa confusión en ciertos grupos sociales que quisieran definir la participación, exclusivamente, como sinónimo de hacer valer sus opiniones. Por esa razón, el Grupo de Trabajo debe precisar la finalidad de la participación pública.

Compilación de la normativa jurídica en la regulación de la región

El documento deberá esclarecer varios aspectos fundamentales:

1. ¿Cuál es la naturaleza jurídica de cada ente regulador?
2. ¿Cuál es la esencia del quehacer regulatorio?
3. ¿Cuáles son los requisitos indispensables para que una dependencia pueda llamarse ente regulador?
4. ¿Qué aspectos transversales, además del económico y el jurídico, aborda la regulación como concepto?
5. ¿Cuáles son los nuevos desafíos regulatorios que afronta la región?

Por normativa jurídica se entiende todo acto jurídico contenido en la constitución; en las leyes reglamentarias de los artículos constitucionales y en sus reglamentos; en decretos, acuerdos o actos ejecutivos presidenciales; en tratados o convenciones internacionales o multilaterales ratificados por el Congreso de cada país; en las normas oficiales nacionales; en acuerdos, reglas de carácter general, circulares,

manuales de organización u órdenes ministeriales; en actos o resoluciones administrativas concretos o individualizados; en actos o resoluciones regulatorias concretos o individualizados; en actos, resoluciones o sentencias judiciales; y, en interpretaciones de la Ley contenidas en tesis aisladas y en tesis de jurisprudencia.

Aportaciones de los miembros del GTPSLR

Los miembros del Grupo de Trabajo de Participación Social y Legislación Regulatoria deberán asumir el compromiso de hacer llegar al coordinador del Grupo la información necesaria para reunir, analizar y redactar los documentos programados.

Calendario de actividades

Se propone el siguiente calendario de actividades para elaborar los dos documentos programados, entre septiembre de 2008 y agosto de 2009:

Tabla 6 Calendario de actividades del GTPSLR

Actividad	S	O	N	D	E	F	M	A	M'	J	J'	A
Recopilación de información	■	■	■	■	■							
Análisis			■	■	■	■						
Propuesta de tabla de contenido				■	■	■	■	■	■	■	■	■
Revisión de la tabla de contenido					■	■	■					
Integración						■	■	■	■	■	■	■
Primer borrador								■	■	■	■	■
Revisión Documento final											■	■

En la actividad de recopilación de información se incluyen las aportaciones de cada país para elaborar el marco conceptual de la actividad regulatoria y la participación social, la normativa jurídica en la regulación de sus países, y los objetivos y medios de participación social.

Una vez recopilados los materiales, se procederá a su lectura, comprensión, resolución de dudas y, finalmente, análisis.

Posteriormente se propondrá a todos los miembros del GTPSLR la tabla de contenido de ambos documentos, en función de los materiales disponibles.

Los miembros del Grupo tendrán un mes para hacer correcciones, recomendaciones y añadiduras.

El consultor integrará un primer borrador con la finalidad de uniformar los vocablos, voz, tono y énfasis del documento.

En abril de 2009 se tendrá la primera versión de ambos documentos y, de ser posible, podrían revisarse en detalle uno o dos días antes del Segundo Foro Iberoamericano de Regulación, el cual tendrá verificativo en abril de 2009 en Mendoza, Argentina.

Los miembros del GTPSLR tendrán dos meses para revisar los documentos, aportar nuevos elementos y corregir imprecisiones.

En agosto de 2009 se tendrá la versión final de ambos documentos, un Manual de Buenas Prácticas de Participación Social en la Regulación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento, y una Compilación de la Normativa Jurídica de la Regulación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en la región, para ser presentados durante la IX Reunión Anual de ADERASA en septiembre de 2009 en Lima, Perú.

Seminario Internacional *Participación Ciudadana y Acceso Universal: Los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en América Latina y el Caribe*

Agenda prevista

La reunión se llevó a cabo el 3 de septiembre con la agenda transcrita en la Tabla 7.

Tabla 7 Agenda del Seminario Internacional

Seminario Internacional Participación Ciudadana y Acceso Universal: Los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en América Latina y el Caribe	
08:00 - 08:30	Registro de participantes
	Inauguración
	Palabras de Fernando Herrero, Regulador General de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos de Costa Rica, ARESEP
	Palabras del Presidente de ADERASA, Álvaro Otávio Vieira Machado, Presidente de la Asociación Brasileña de Agencias de Regulación
08:30 - 09:15	Palabras de Ricardo Sancho, Presidente ejecutivo del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado
	Palabras de María Luisa Ávila, Ministra de Salud
	Palabras de Maureen Ballester, Vicepresidenta de la Asamblea Legislativa de Costa Rica
	Palabras de Laura Chinchilla, Primera Vicepresidenta de la República de Costa Rica
	Primer Panel: Exposiciones de Especialistas Internacionales
09:15 - 09:35	El Aporte de la Ciudadanía a la Buena Gobernabilidad del Sector Agua Potable y Saneamiento, Rodrigo Serrano-Berthet, Banco Mundial

09:35 - 09:55	El Aporte del BID al Fortalecimiento de la Regulación de los Servicios de Agua y Saneamiento en Contextos Democráticos, Fortunato Lari, Banco Interamericano de Desarrollo
09:55 - 10:05	Comentarios sobre las exposiciones, Álvaro Otávio Vieira Machado, Presidente de ADERASA
10:05 - 10:35	Descanso y café
Segundo Panel: Impacto de las Políticas Regulatorias Sobre la Participación Ciudadana y el Acceso a los Servicios en el Sector Agua y Saneamiento	
10:35 - 10:40	Presentación de los ponentes del panel
10:40 - 10:55	El Servicio Universal en los Sectores de Agua Potable y Saneamiento Básico: Compromiso de Bienestar para los Colombianos, Cristian Stapper, Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, CRA, Colombia
10:55 - 11:10	Marco Jurídico e Institucional de la Participación Ciudadana y el Acceso Universal en el Uruguay, Cristina Vázquez, Presidenta de la Unidad Reguladora de Energía y Agua, URSEA, Uruguay
11:10 - 11:25	La Experiencia del Grupo de Trabajo Sobre Participación Ciudadana de ADERASA Bajo la Coordinación de la SUNASS, Carlos Núñez, Gerente de Relación con los Usuarios, Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento, SUNASS, Perú
11:25 - 11:40	Resultados de la Reunión del Grupo de Trabajo Sobre Participación Ciudadana de ADERASA, Jaime Collado, Consultor de la Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento, ANEAS, México
Tercer Panel: Análisis de Casos Específicos	
11:40 - 11:55	Presentación de los ponentes del panel
11:55 - 12:10	Descentralización de Acueductos Rurales en República Dominicana, Frank Rodríguez, Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillado, INAPA, República Dominicana
12:10 - 12:25	La Regulación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en Costa Rica: La Perspectiva del Operador Principal, Ricardo Sancho, Presidente Ejecutivo del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado, AyA, Costa Rica
12.25 - 12:40	Definición de Tarifas de Agua Potable con Enfoque de Sostenibilidad Ambiental en Perú: El Caso de la Empresa Prestadora del Servicio en Moyobamba, José Salazar, Presidente del consejo Directivo de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento, SUNASS, Perú

12:40 - 14:40	Almuerzo
Cuarto Panel: La Relación entre Participación Ciudadana, Acceso Universal y Regulación en el Sector Agua y Saneamiento, La Experiencia de los Entes Reguladores	
14:40 - 15:00	La Experiencia de México sobre la Participación de la Sociedad en la Regulación de los Servicios Públicos, Roberto Olivares, Director Ejecutivo de la Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento, ANEAS, México
15:00 - 15:20	Los Fiscales Voluntarios de los Servicios Públicos: Una Experiencia Exitosa de una Agencia Estatal de Brasil, Wanderlino Teixeira, Presidente de la Asociación Brasileña de Agencias de Regulación, ABAR, Brasil
15:20 - 15:40	La Promoción de la Participación Ciudadana y el Acceso Universal Mediante la Regulación: La Experiencia de ARESEP de Costa Rica, Fernando Herrero, Regulador General de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, ARESEP, Costa Rica
15:40 - 16:10	Descanso y café
16:10 - 16:30	Participación Ciudadana y Regulación de Agua y Saneamiento: Lecciones de la Experiencia Argentina, José Erazzú, Ex presidente de ADERASA
16:30 - 16:45	Comentarios Críticos de las Exposiciones del Panel, Rodrigo Serrano-Berthet, Banco Mundial
16:45 - 17:15	Los expositores contestan preguntas del público
17:15 - 17:30	Clausura del Seminario Internacional, Roberto Dobles, Ministro de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, Costa Rica

Desarrollo del seminario

El seminario se llevó a cabo conforme a lo planeado, hecha excepción de las intervenciones de la Ministra de Salud de Costa Rica, María Luisa Ávila, durante la inauguración, del Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillado, Frank Rodríguez, de la República Dominicana, y del Ministro de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones de Costa Rica, Roberto Dobles, en la clausura del evento.

Aspectos relevantes

Con excepción de las intervenciones de los especialistas del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, parte de los materiales expuestos en el Seminario habían sido presentados el día anterior, durante la Reunión del Grupo de Participación Social y Legislación Regulatoria, aunque para un público más especializado y restringido. En el Seminario estaba presente una audiencia superior en número y de intereses profesionales más amplios. Por esa razón, hubo un cierto traslape en las exposiciones, mismo que no será repetido en este informe; aquí sólo se registrará el énfasis puesto por los panelistas.

Durante la inauguración, Fernando Herrero, Regulador General de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, ARESEP, de Costa Rica, expresó que la participación pública no es un ejercicio puramente intelectual, sino que es necesaria para apoderar (el vocablo empleado fue el de *empoderar*) a los usuarios y buscar el bien común. Al respecto, cabría cerciorarse si por apoderamiento visualiza que el objetivo de la participación pública sea poner la decisión final en las manos del público, como lo concibe la Asociación Internacional para la Participación Pública, ya que, de ser el caso, la responsabilidad recaería en los ciudadanos y no en el ente regulador. Es posible que se haya referido a que el nivel del impacto público fuese el de colaborar, puesto que también aseveró que la regulación asegura que los servicios se presten de la manera adecuada y que, para ello, es esencial la participación ciudadana. Estos aspectos conceptuales, o semánticos, deberán ser abordados en los documentos del Grupo de Participación Social y Legislación Regulatoria.

Maureen Ballesterro, Vicepresidenta de la Asamblea Legislativa de Costa Rica expresó que la regulación contribuye a la eficiencia y calidad de los servicios de agua potable y saneamiento, que las tarifas aseguran agua asequible y servicios sostenibles, y que la ecotasa en la tarifa de agua contribuye a la disponibilidad sostenible de los recursos hídricos al proteger las fuentes de abastecimiento.

La Primera Vicepresidenta de Costa Rica afirmó que la expansión de la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento depende de una buena regulación, ya que los proveedores son fuertes y los ciudadanos no siempre están bien organizados y, por lo mismo, también es necesario prevenir la captura del ente regulador.

Durante el primer panel, Rodrigo Serrano, especialista del Banco Mundial, mencionó que la participación pública i) fortalece el sistema democrático, ii) aumenta la legitimidad y sostenibilidad de las políticas públicas, iii) mejora las políticas públicas, y iv) fortalece la responsabilidad de las autoridades.

Fortunato Lari, especialista del Banco Interamericano de Desarrollo, indicó que los usuarios organizados se encargan de vigilar que no existan tomas clandestinas, y que el resultado perseguido por los reguladores, regulados y usuarios es la satisfacción de las necesidades básicas. Aseveró que por ello, era necesario asegurar el flujo financiero a los operadores mediante las tarifas.

Cristina Vázquez, Presidenta de la Unidad Reguladora de Energía y Agua, URSEA, de Uruguay, hizo ver que el Estado moderno, más que Estado regulador, controlador o subsidiario, debe ser un Estado garante, ya sea un prestador más del servicio, el único prestador o que regule a los prestadores privados. Por ello, el ente regulador es el garante del Estado para que los servicios se presten conforme a las normas de derecho público, con independencia de si el prestador del servicio es público o privado. Indicó que en Uruguay existe una separación de roles por ley: el diseño de políticas, la regulación y la prestación de servicios radican en instituciones independientes. La autonomía financiera en Uruguay se logra a través de una tasa por regulación y control. La participación pública en el diseño de políticas se da en la Comisión Asesora de Agua y Saneamiento, COASAS, y en la regulación de los servicios en la Comisión de Usuarios de Energía y Agua, CUSEA.

Cristian Stapper, Comisionado Experto de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, CRA, de Colombia, indicó que la regulación busca la eficiencia y el diseño de políticas la redistribución de la riqueza por medio de subsidios. La CRA regula el servicio y la calidad del agua mediante la emisión de normas técnicas, pero la Ley no le permite controlar.

En el tercer panel, Ricardo Sancho, Presidente Ejecutivo del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado, AyA, de Costa Rica, expresó que un cantón con varias tarifas es proclive a una desigualdad e indicadores de pobreza más elevados. Dijo que en Costa Rica no existe una regulación universal, lo cual recrudece las brechas de la calidad del servicio. Al respecto, por ser un operador y no un regulador, sería necesaria una explicación más detallada. Por otra parte, indicó que la participación pública varía dependiendo del operador y su marco regulatorio; una vez más, se requiere una expresión más precisa, puesto que si un operador tiene un marco regulatorio, la participación pública ya no es discrecional. Un aspecto importante mencionado fue que “parte del agua no contabilizada se destina a los usuarios precarios que reciben el agua como derecho humano sin pagar por la contraprestación”, hecho que sin duda afecta la contabilidad regulatoria.

En el cuarto panel, Roberto Olivares, Director Ejecutivo de la Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento, ANEAS, de México, hizo notar que en México se han perdido los límites entre autoridad y operador, puesto que en vez de ser un organismo autónomo en realidad es desconcentrado. En consecuencia, los nombramientos, recursos y objetivos dependen de la autoridad municipal. Aunque se reporta un 38% de tratamiento de aguas residuales, el paso del agua por las

plantas de tratamiento no siempre asegurar estándares mínimos de calidad del agua. Por otra parte, la norma de calidad del agua potable está por debajo de los estándares de la Organización Mundial de la Salud. Como el Poder Ejecutivo Federal regula por incentivos económicos, se está proponiendo que se formalicen los entes reguladores estatales.

Fernando Herrero, en su alocución propuso que se incluya un análisis de pobreza en el cálculo tarifario, para quienes consumen menos de 40 m³/mes, ya que no están ubicados geográficamente en un solo sitio y eso dificulta la aplicación de subsidios. Asimismo, expresó que las quejas que se presentan a la ARESEP sirven para corregir las fallas en el servicio pero no para imponer sanciones.

José Erazzú, ex presidente de ADERASA y Gerente General del Ente Regulador de Servicios de Agua y Cloacas de Tucumán, ERSACT, expresó que la participación ciudadana ayuda a construir el capital social, pero que la participación pública en el órgano directivo de un ente regulador crea situaciones inconvenientes cuando hay que hacer un acto jurisdiccional.

VIIIa Asamblea Ordinaria de ADERASA

Agenda prevista

La reunión se llevó a cabo el 4 de septiembre con la agenda transcrita en la Tabla 8.

Tabla 8 Agenda de la VIIIa Reunión de ADERASA

08:30 - 09:00	Registro de participantes
Módulo I Apertura y presentaciones	
09:00 - 09:15	Palabras del Presidente de ADERASA, Álvaro Otávio Vieira Machado, Presidente de la Asociación Brasileña de Agencias de Regulación. Designación de dos miembros para la firma del acta
09:15 - 09:45	Presentación de los delegados.
Módulo II Reseña de actividades de la ADERASA desde la última asamblea	
09:45 - 10:15	Presentación de la situación administrativa de la asociación, Alejo Molinari, Secretario Ejecutivo de ADERASA
	Actividades desarrolladas y objetivos para el próximo ejercicio de los programas y grupos de trabajo
	Eduardo González (Paraguay), Programa de Pequeños Operadores
	Alejo Molinari (Argentina), Programa de Teleformación
10:15 - 13:00	Cristian Stapper (Colombia), Grupo de Trabajo de Tarifas y Contabilidad Regulatoria
	Alejo Molinari (Argentina), Grupo de Trabajo de Benchmarking
	Jaime Collado (México), Grupo de Trabajo de Participación Social y Legislación Regulatoria
13:00 - 14:30	Almuerzo

Módulo III Una nueva etapa en ADERASA

14:30 - 14:45	Consideración y aprobación de la afiliación de nuevos miembros activos, adjuntos y honorarios
14:45 - 15:15	Consideración de las modificaciones a los Estatutos, Luis Lobo Vergara (Argentina), Vicepresidente de AFERAS
15:15 - 17:00	Temas varios sobre ADERASA, a cargo de los delegados nacionales presentes
17:00 - 17:30	Elección de las nuevas autoridades del Directorio para el periodo 2008-2010
17:30 - 18:00	Entrega de funciones

Desarrollo de la reunión

La reunión se desarrolló conforme a la agenda.

Aspectos relevantes

Se firmará un convenio de cooperación con la Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental, AIDIS, en el marco de su XXXI Congreso, el cual se realizará en Santiago, Chile, del 12 al 15 de octubre de 2008.

La agenda de participación y difusión incluye intervenciones en:

- CEPAL, Santiago, Chile, 23 y 24 septiembre de 2008,
- AIDIS, Santiago, Chile, 12 al 15 de octubre de 2008,
- ANEAS, Guadalajara, México, 3 al 9 de noviembre de 2008,
- Foro del Agua de las Américas, Foz de Iguazú, 20 y 21 de noviembre de 2009,
- International Initiative on Water Regulation, Roma, Italia, 20 y 21 enero de 2009,
- Foro Mundial del Agua, Estambul, Turquía, 15 al 22 de marzo de 2009,

- Red Agua y Ciudad, CYTED, curso de “Gestión Patrimonial de Infraestructura de Agua”, Montevideo, Uruguay, mayo de 2009.

Fernando Herrero, Regulador General de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, ARESEP, de Costa Rica, indicó que la mezcla de operadores y reguladores era delicada. Que podía ser enriquecedora, pero que habría que definir el tipo de asociación con ADERASA. Adicionalmente, expresó que si los operadores iban a participar en ADERASA, sería necesario abrir esa posibilidad a todas las entidades prestadoras del servicio de agua potable y saneamiento y no sólo a los que están porque están.

El coordinador del Grupo de Trabajo de Tarifas y Contabilidad Regulatoria, Cristian Stapper, de Colombia, solicitó que el Grupo de Participación Social y Legislación Regulatoria abordara el tema de la indemnización directa debido a expropiaciones, ya que los tratados de libre comercio con los Estados Unidos de América estipulan la soberanía regulatoria.

En el Grupo de Trabajo de Benchmarking, se informó que la norma ISO 24510 introduce la denominación de EPSAs, entidades prestadoras de servicios de agua y saneamiento. Asimismo sugirió la utilidad de usar indicadores de participación ciudadana, propuesta que será evaluada e incorporada por el Grupo de Participación Social y Legislación Regulatoria. José Salazar, de Perú, propuso que se hicieran comparaciones en función de la disponibilidad hídrica de cada ciudad ya que, por ejemplo, Bogotá y Santiago tienen grandes fuentes de abastecimiento y por ello el énfasis de la regulación es la calidad del agua; en cambio, Lima depende de un glaciar que está amenazado de desaparecer, por lo que la regulación centra su interés en las dotaciones diarias y agua no contabilizada.

Como nuevos miembros, la Comisión Nacional del Agua, de México, solicitó ser admitida como miembro. Se recibió la petición, se turnará al Directorio para ser analizada y, en caso de ser procedente, se aprobará en la próxima Reunión Anual de ADERASA, en septiembre de 2009 en Lima, Perú. Paraguay propuso la admisión de Eduardo Muñoz como miembro honorario y fue aprobado por unanimidad.

En cuanto a las modificaciones de los Estatutos, se aprobó por unanimidad que todo cambio deberá ser propuesto al menos con tres meses de anticipación a la celebración de la Asamblea Anual, en la cual se determinará lo conducente.

En la elección de las nuevas autoridades, se eligió por unanimidad al doctor David Korenfeld Federman, Secretario del Agua del Gobierno del Estado de México y Presidente de la Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento, de México, como el Presidente de ADERASA para el periodo 2008-2010. Como

Vicepresidente se eligió a Eduardo González, de Paraguay, y las tres vocalías serán ocupadas por representantes de Argentina, Brasil y Colombia, sin especificar sus nombres durante la Asamblea.

Perú ofreció la sede para la próxima Reunión Anual de ADERASA y fue aceptado por unanimidad. La IX Reunión Anual se llevará a cabo en septiembre de 2009 en Lima, Perú.

En las palabras de aceptación del cargo, el nuevo Presidente de ADERASA, doctor David Korenfeld Federman, anunció una reestructuración administrativa más eficiente y la búsqueda de mecanismos diversos de financiamiento.

Reunión del nuevo Directorio de ADERASA y de los líderes de los Grupos de Trabajo

El viernes 5 de septiembre se reunieron por la mañana, sin agenda preestablecida, miembros del nuevo Directorio de ADERASA y líderes de los Programas y Grupos de Trabajo.

Aspectos relevantes

Sólo se trataron aspectos administrativos y de logística.

Referencias

- Arnstein, S. R., A Ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4):216-224, 1969.
- Collado, J., *Participación de la Sociedad Civil en la Regulación de los Servicios Públicos de Agua y Saneamiento*, Reunión del Grupo de Trabajo de Participación Social y Legislación Regulatoria, VIIIa Reunión Anual de la Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas, San José, Costa Rica, 2008, 14 pp.
- De Castro Galvão, A. Jr. y M. M. de Aguiar Ferreira Ximenes (Eds.), *Regulação: Controle Social da Prestação dos Serviços de Água e Esgoto*, Associação Brasileira de Agências de Regulação, ABAR, Fortaleza, Brasil, 2007, 249 pp.
- Erazzú, J. R., *Participación de la Sociedad Civil en los Servicios de Agua y Saneamiento en Argentina*, Seminario Internacional “Participación Ciudadana y Acceso Universal: Los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en América Latina y el Caribe”, VIIIa Reunión Anual de la Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas, San José, Costa Rica, 2008, 91 pp.
- Esquivel Soler, E. “Tesis: Ley de Participación Ciudadana: Reconstruyendo un Proceso”, México, 2002
- European Union, *Guidance on Public Participation in Relation to the Water Framework Directive: Active Involvement, Consultation, and Public Access to Information*, 2002, 66 pp.
- Gault, F., *Regular la Delegación de los Servicios de Agua: La Experiencia Francesa*, La Litière Editions, Berlaimont, Francia, 2005, 22 pp.
- IAP2, *Spectrum of Public Participation*, International Association for Public Participation, 2007.
- Innes, J. E. y D. E. Booher, Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century, *Planning Theory & Practice*, 5(4):419–436, 2004.

- Núñez Flores, C. E., *La Participación de la Sociedad Civil en la Regulación del Servicio de Agua y Saneamiento en el Perú*, Reunión del Grupo de Trabajo de Participación Social y Legislación Regulatoria, VIIIa Reunión Anual de la Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas, San José, Costa Rica, 2008, 22 pp.
- OECD, *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, Organization for Economic Cooperation and Development, París, Francia, 2001, 268 pp.
- Sandoval Minero, R., *Regulación, Participación Social y Gobernabilidad del Agua Potable en México: Análisis Institucional y Perspectivas*, Reunión del Grupo de Trabajo de Participación Social y Legislación Regulatoria, VIIIa Reunión Anual de la Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas, San José, Costa Rica, 2008 a, 13 pp.
- Sandoval Minero, R., *Modificaciones a la Legislación en Materia de Prestación de Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento: El Caso de Guanajuato, México*, Reunión del Grupo de Trabajo de Participación Social y Legislación Regulatoria, VIIIa Reunión Anual de la Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas, San José, Costa Rica, 2008 b, 12 pp.
- Saravia, J. A., *Obra Pública, Entes Reguladores y Participación Ciudadana en la República Argentina*, Reunión del Grupo de Trabajo de Participación Social y Legislación Regulatoria, VIIIa Reunión Anual de la Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas, San José, Costa Rica, 2008, 38 pp.
- Vázquez, C., *Participación Social en la Regulación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento: La Experiencia de Uruguay*, Reunión del Grupo de Trabajo de Participación Social y Legislación Regulatoria, VIIIa Reunión Anual de la Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas, San José, Costa Rica, 2008, 13 pp.
- Videira, N., P. Antunes, R. Santos y G. Lobo, *Public and Stakeholder Participation in European Water Policy: A Critical Review of Project Evaluation Processes*, *European Environment*, 16:19–31, 2006.
- Water and Sanitation Program, *Engaging with Citizens to Improve Services: Overview and Key Findings*, Water and Sanitation Program-South Asia, The World Bank, 2007, 54 pp.

World Bank, *The World Bank Participation Sourcebook*, World Bank, Washington, D.C., 1996.