



*Al servicio
de las personas
y las naciones*



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

INCIDENCIA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA GOBERNANZA Y LA GESTIÓN DEL AGUA

Un análisis regional de cuatro casos de estudio en América Latina

INCIDENCIA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA GOBERNANZA Y LA GESTIÓN DEL AGUA.

UN ANÁLISIS REGIONAL DE CUATRO CASOS DE
ESTUDIO EN AMÉRICA LATINA

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

Noviembre de 2013



Agradecimientos

Este estudio ha sido comisionado por PNUD para ser desarrollado por el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIDER), de la Universidad de los Andes de Colombia, bajo la coordinación de Andrés Hernández, Profesor Asociado. Los estudios de caso son obra de los siguientes autores: Ernesto Isunza (CIESAS, México), Gonzalo Delamaza y Fernando Krauss (Universidad de los Lagos, Chile), Andrés Hernández y Jorge Flórez (Cider, Colombia), y Ana Claudia Chaves, Doctora en Ciencias Sociales y consultora independiente y Roberto L. do Carmo, Profesor del Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (UNICAMP, Brasil)

El estudio se elaboró con el apoyo y la orientación de un Comité Consultivo que revisó los borradores del informe, y que estuvo compuesto por los siguientes miembros: Hernando Gómez Buendía (Escuela Virtual del PNUD), Myriam Méndez (Fundación Ford), Phil Matsheza (PNUD) y Anga Timilsina (PNUD), Aida Arutyunova (PNUD), Marco Stella y José Ricardo Puyana (PNUD Colombia), Diego Antoni (PNUD México), Erica Massimo (PNUD Brasil) y Marcela Ríos (PNUD Chile).

Este estudio también recoge las opiniones expresadas en el taller regional “Gobernabilidad y rendición de cuentas en el sector agua: perspectiva desde cuatro casos de América Latina”, organizado por el Área de Gobernabilidad Democrática del Centro Regional del PNUD en Panamá en coordinación con el Grupo de Gobernabilidad Democrática de la Departamento de Políticas de Desarrollo (BDP) del PNUD en Nueva York y la Escuela Virtual del PNUD, celebrado los días 26 y 27 de noviembre de 2012. Agradecemos a Lluís Ruíz-Giménez, Borja de Aramburu, Adriana Ballestín, Camila Bozzo, Sara Camara, Annina Hyvonen del Centro Regional del PNUD en Panamá por sus valiosas sugerencias y opiniones, que contribuyeron de manera significativa a este proyecto. Aprovechamos la ocasión también para agradecer al equipo de la Escuela Virtual del PNUD por la coordinación del desarrollo del estudio.

Prólogo

La Meta 7C de los Objetivos de Desarrollo del Milenio proponía “Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento”.

Si bien es cierto que varios países de la región de América Latina y el Caribe han realizado avances significativos hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), tales como el establecimiento de sistemas, procesos y marcos legales, y que en la mayoría de los países ha aumentado considerablemente el gasto público agregado en servicios básicos, el panorama regional sigue siendo lamentablemente precario en lo que al nivel de acceso al agua y, sobre todo, de saneamiento se refiere, con niveles muy insuficientes, especialmente en las áreas rurales.

Y la paradoja es evidente: ¿cómo es posible que en una región con abundancia generalizada de fuentes hídricas una porción nada menospreciable de la población no disponga de acceso al agua potable? Cada vez son más los estudios que apuntan a la incidencia que tiene la calidad y la eficiencia de la gestión del agua en los niveles de acceso al agua potable para las y los ciudadanos. La calidad de gestión y, en general, la gobernanza del agua, tienden a incidir tanto en el acceso como en la calidad del agua.

Un aspecto clave de la gobernanza del agua es la rendición de cuentas, tema central en la agenda de la Gobernabilidad Democrática y el Desarrollo Humano que promueve el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Tanto en su último Plan Estratégico (2008-2013) como en el nuevo (2014-2017), el trabajo para mejorar la rendición de cuentas y fortalecer las instituciones de gobernabilidad democrática es una prioridad. La gobernabilidad democrática para el desarrollo humano implica necesariamente el fortalecimiento de las instituciones de gobierno de tal forma que sean receptivas, incluyentes y efectivas en la provisión y garantía de derechos y servicios. Asimismo, asegurar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones y en el monitoreo de la calidad de acceso y provisión de servicios, son insumos importantes para fortalecer la gobernabilidad democrática.



Photo © Yosef Hadar / World Bank

En este contexto, y dada la creciente demanda de nueva evidencia y orientación programática en lo que respecta a la efectividad en la prestación de servicios públicos, el Programa Temático Global de Lucha contra la Corrupción para la Efectividad del Desarrollo (PACDE) de la Dirección de Políticas de Desarrollo (BDP) del PNUD en Nueva York, en conjunto con el Área de Gobernabilidad Democrática del Centro Regional para América Latina y el Caribe/DRALC, promovieron la iniciativa de análisis multidimensional de la rendición de cuentas en el acceso al agua potable y el saneamiento: un análisis de cuatro casos en Latinoamérica, cuyo objetivo era contribuir a una mejor comprensión de la efectividad de la rendición de cuentas en el acceso al agua potable y el saneamiento a través de la metodología de estudios de caso, e identificar recomendaciones de políticas y puntos de entrada para aumentar la eficacia gubernamental en la prestación de servicios y promover estrategias de participación y monitoreo por parte de la comunidad como últimos beneficiarios del recurso agua.

Como resultado principal de esta iniciativa, se llevó a cabo el estudio regional Incidencia de la rendición de cuentas en la gobernanza y la gestión del agua, que está basado en cuatro casos de América Latina y dirigido a desarrollar un nuevo marco de trabajo para operacionalizar el impacto de la rendición de cuentas en la prestación del servicio de agua.

El estudio recurrió a la metodología de estudios de caso e identificó datos concretos sobre las condiciones que posibilitan una efectiva rendición de cuentas multidimensional en el sector agua. A través de la identificación de diferentes esquemas de gobernabilidad y gestión del agua en los cuatro casos de estudio, el documento analiza las relaciones que existen entre los actores estatales, sociales y los espacios transversales de rendición de cuentas en el sector del agua, y propone un esquema para fortalecer la incidencia de la rendición de cuentas en la gobernabilidad y gestión del agua. Los casos de estudio seleccionados, fueron: en Colombia, la cuenca del río Bogotá; en México, la Zona Metropolitana de Xalapa; en Chile, el Área Metropolitana de Santiago de Chile; y en Brasil, la cuenca de los ríos Piracicaba, Jundiá y Capivari en los estados de Sao Paulo y Minas Gerais.

El presente estudio, patrocinado por el PNUD, en una alianza estratégica con el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIDER), se puede considerar un esfuerzo novedoso y de referencia que sistematiza una aproximación a las condiciones que permiten una efectiva rendición de cuentas en el sector agua en la región de América Latina y el Caribe, así como un análisis de distintos modelos de gobernanza del agua.

Esperamos que el presente estudio sirva para impulsar un análisis más profundo del campo de trabajo de la rendición de cuentas en el sector del agua en el ámbito nacional y sub-nacional. También esperamos que los estudios de caso aquí presentados puedan ser de utilidad en el diseño de intervenciones para la creación de alianzas sostenibles capaces de promover la rendición de cuentas y la mejora de la eficiencia en la prestación de servicios del agua.

Atentamente,



Freddy Justiniano
Director a.i.
Centro Regional para América Latina y el Caribe,
PNUD



Patrick Keeulers
Oficial al Cargo del Grupo de Gobernabilidad
Democrática
Dirección de Políticas de Desarrollo, PNUD

Índice

Agradecimientos	v
Prólogo	vi
Índice general	viii
Índice de gráficos, recuadros, tablas, mapas	x
Siglas y acrónimos	xii
Introducción	1
Metodología	3
SECCIÓN APERSPECTIVAS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA GOBERNANZA DEL AGUA EN AMÉRICA LATINA	4
CAPÍTULO 1 La gobernanza del agua: ¿un espacio para la rendición de cuentas?	5
<i>Andrés Hernández, Jorge Flórez y Sara Hincapié</i> <i>Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIDER), Universidad de los Andes, Colombia</i>	
1.1. ¿Qué es la rendición de cuentas?	5
1.2. Tipología de la rendición de cuentas	5
1.2.1 Rendición de cuentas horizontal	5
1.2.2 Rendición de cuentas social	6
1.2.3 Rendición de cuentas transversal	6
1.3. Tendencias y modelos de gobernanza del agua...6	
1.4. Incidencia de la rendición de cuentas en la gobernanza y el acceso al agua potable: condiciones para la eficacia	7
1.4.1. Condición 1. Existencia de normas y estándares sobre la rendición de cuentas en relación con el derecho humano al agua potable y el saneamiento básico	9
1.4.2. Condición 2. Existencia de actores horizontales, espacios transversales y actores sociales de rendición de cuentas, autónomos y con capacidades	11
1.4.3. Condición 3. Existencia de sinergias, articulaciones formales y relaciones informales entre Estado y sociedad civil	17
1.4.4. Condición 4. Incidencia en cambios institucionales formales e informales	20
1.5. Reflexiones finales	26
1.5.1 Definición de estándares y referentes claros sobre la gobernanza del agua	27
1.5.2 Fortalecimiento de las capacidades de control y sanción de los agentes de rendición de cuentas horizontal	27
1.5.3 Fortalecimiento de la rendición de cuentas social	27
1.5.4 Promoción de sinergias y espacios de rendición de cuentas transversal	28
1.5.5 Transparencia y Acceso a la información del sector del agua	28
SECCIÓN B CUATRO CASOS DE ESTUDIO	30
CAPÍTULO 2 Rendición de cuentas multidimensional en el acceso al agua potable: lecciones del caso de la cuenca de los ríos Piracicaba, Capivari y Jundiá en São Paulo , Brasil	31
<i>Ana Claudia Chaves, Doctora en Ciencias Sociales y consultora independiente y Roberto L. do Carmo, Profesor del Instituto de Filosofía e Ciencias Humanas.</i> <i>Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP, Brasil)</i>	
2.1. Contexto y problemática de la cuenca de los ríos Piracicaba, Capivari y Jundiá	31
2.1.1. Marco normativo	31
2.1.2. Agua y saneamiento en la cuenca de los ríos Piracicaba, Capivari y Jundiá	31
2.2. Actores, narrativas y capacidades	36
2.2.1. Prestadores de servicios	36
2.2.2. Actores de la rendición de cuentas horizontal	38
2.2.3. Espacios transversales de rendición de cuentas	41
2.2.4. Actores, dispositivos y experiencias de participación ciudadana	42
2.3. Incidencia de los actores en la rendición de cuentas en el acceso al agua potable y el saneamiento básico	43
2.3.1. El Ministerio Público	43
2.3.2. Comités de cuenca	44
2.3.3. Consorcio de la Cuenca Hidrológica de los ríos Piracicaba, Capivari y Jundiá	45
2.4. Conclusiones y recomendaciones de políticas...46	
Condiciones para la efectividad de la rendición de cuentas	46
2.4.1. Normas y estándares de rendición de cuentas	46
2.4.2. Acceso a la información	47
2.4.3. Capacidad de exigir y sancionar	47
2.4.4. Receptividad y capacidad de respuesta a demandas ciudadanas	48

CAPÍTULO 3 La rendición de cuentas en el acceso al agua potable y el saneamiento en un caso de provisión privada: el caso de la Región Metropolitana de Santiago de Chile	49
<i>Gonzalo Delamaza y Fernando Krauss</i> <i>Universidad de Los Lagos Centro de Investigación, Sociedad y Políticas Públicas (CISPO)</i>	
3.1. Contexto de la problemática de la provisión de agua potable y saneamiento en la Región Metropolitana de Santiago.....	49
3.2. Agencias de la rendición de cuentas y sus instrumentos: diseño y desempeño institucional.....	50
3.2.1. Actores públicos.....	51
3.3. Formas y sinergias para la incidencia de las entidades de la rendición de cuentas.....	60
3.3.1. Formas de incidencia de entidades de rendición de cuentas.....	60
3.3.2. Sinergias en la incidencia para la rendición de cuentas.....	65
3.4. Conclusiones y recomendaciones de política.....	66
3.4.1. Obstáculos a la rendición de cuentas.....	66
3.4.2. Recomendaciones para el éxito de la rendición de cuentas.....	67
CAPÍTULO 4 Insalubridad y escasez entre manantiales. Rendición de cuentas, agua potable y saneamiento en la Zona Metropolitana de Xalapa, México	69
<i>Ernesto Isunza Vera</i> <i>Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (México)</i>	
4.1. Contexto y problemática del agua potable y el saneamiento.....	69
4.2. Actores, narrativas y capacidades.....	71
4.2.1. Organismos operadores y comités locales.....	71
4.2.2. Otros actores involucrados: Estado y sociedad y proyectos socio-estatales.....	72
4.2.3. Agencias de control con mandato específico.....	77
4.3. Interacciones, relaciones y sinergias entre rendición de cuentas horizontal y social.....	82
4.4. Formas de incidencia de los actores de la rendición de cuentas en el área del agua potable y el saneamiento.....	84
4.4.1. Mecanismos de rendición de cuentas horizontal.....	84
4.4.2. Mecanismos de rendición de cuentas social.....	84
4.4.3. Mecanismos de rendición de cuentas transversal.....	85
4.5. Condiciones de éxito o fracaso de la incidencia de estas agencias en la defensa y promoción del derecho humano al agua potable y el saneamiento.....	86
4.6. Conclusiones.....	87
CAPÍTULO 5 Rendición de cuentas multidimensional en el acceso al agua potable y al saneamiento básico. Estudio de caso para los municipios de la cuenca del río Bogotá, Colombia	89
<i>Andrés Hernández, Jorge Flórez, Sara Hincapié, Laura Mican y María Camila Gómez</i> <i>(CIDER), Universidad de los Andes, Colombia</i>	
5.1. Problemática de la cuenca del río Bogotá y papel de la rendición de cuentas en la gestión de la descontaminación del río y en la garantía del acceso al agua y al saneamiento básico.....	89
5.2. Actores del sistema de agua y saneamiento de la cuenca del río Bogotá.....	90
5.2.1. Prestadores del servicio de agua potable y saneamiento.....	90
5.2.2. Agencias y espacios de rendición de cuentas.....	92
5.3. Incidencia de los actores de la rendición de cuentas en el acceso al agua potable y el saneamiento básico.....	99
5.3.1. Incidencia de los actores de rendición de cuentas horizontal.....	99
5.3.2. Incidencia de la rendición de cuentas social y transversal.....	103
5.4. Articulaciones entre los actores de rendición de cuentas.....	105
5.5. Conclusiones y recomendaciones de política.....	107
5.5.1. Normas y estándares de rendición de cuentas.....	108
5.5.2. Acceso a la información para la rendición de cuentas.....	108
5.5.3. Capacidad de exigir y sancionar.....	109
5.5.4. Receptividad y capacidad de respuesta a demandas ciudadanas.....	110
Referencias bibliográficas.....	112
Estudios de caso.....	113
Entrevistas.....	122

Tablas

Tabla 1.1 Elementos de la gobernanza del agua a partir de los estudios de caso.....	8
Tabla 1.2. El agua como derecho a nivel constitucional.....	11
Tabla 1.3. Agencias estatales de rendición de cuentas horizontal en Colombia, México, Brasil y Chile.....	12
Tabla 1.4. Referentes, funciones y herramientas en los cuatro casos analizados. Órganos de control fiscal.....	13
Tabla 1.5. Referentes, funciones y herramientas en los cuatro casos. Agencias reguladoras del mercado/agencias de control interno o superintendencias.....	15
Tabla 1.6. Articulaciones informales estables identificadas en los estudios de caso.....	19
Tabla 1.7. Herramientas utilizadas y tipos de incidencia de la rendición de cuentas en la garantía del derecho humano al agua potable y al saneamiento básico.....	21
Tabla 2.1. Marcos normativos importantes para la gestión del agua en Brasil y el estado de São Paulo.....	33
Tabla 2.2. Instancias del Sistema de Recursos Hídricos.....	38
Tabla 2.3. Diseño institucional de las agencias de rendición de cuentas horizontal.....	40
Tabla 2.4. Desempeño institucional de las agencias de rendición de cuentas horizontal.....	41
Tabla 2.5. Incidencia de los actores en la rendición de cuentas en el sector agua.....	43
Tabla 3.1. Datos de la empresa Aguas Andinas.....	49
Tabla 3.2. Incidencia de las entidades de rendición de cuentas.....	61
Tabla 3.3. Incidencia de los mecanismos de Rendición de cuentas horizontal del CPLT: el caso de la población Gabriel González Videla.....	62
Tabla 3.4. Incidencia de los mecanismos de rendición de cuentas horizontal de la SISS con respecto a las empresas sanitarias.....	64
Tabla 4.1. Gestión municipal del servicio de agua potable y saneamiento en la Zona Metropolitana de Xalapa (2010-2011).....	72
Tabla 4.2. Proyectos relacionados con la gestión del agua en la Zona Metropolitana de Xalapa.....	74
Tabla 4.3. Proyectos no estatales relacionados con la gestión del agua en la Zona Metropolitana de Xalapa.....	74
Tabla 4.4. Proyectos socio-estatales relacionados con la gestión del agua de la Zona Metropolitana de Xalapa.....	76
Tabla 4.5. Diseño institucional (legal) de las agencias de rendición de cuentas horizontal.....	80
Tabla 4.6. Desempeño institucional (empírico) de las agencias de rendición de cuentas horizontal.....	81
Tabla 4.7. Agentes, mecanismos y espacios del control del servicio de agua potable y saneamiento de la Zona Metropolitana de Xalapa, 2011.....	83
Tabla 4.8. Formas de incidencia de la rendición de cuentas horizontal.....	84
Tabla 4.9. Formas de incidencia de la rendición de cuentas social.....	85
Tabla 4.10. Formas de incidencia de la rendición de cuentas transversal.....	86
Tabla 4.11. Articulaciones (dispositivos) de rendición de cuentas.....	87
Tabla 5.1. Diseño institucional: Fortalecimiento de las agencias estatales de rendición de cuentas horizontal y creación de la agencia de regulación y control interno.....	93
Tabla 5.2. Desempeño institucional de las agencias de rendición de cuentas.....	95
Tabla 5.3. Hallazgos de la auditoría especial a la gestión sobre el río Bogotá por temas.....	101
Tabla 5.4. Incidencia de las agencias de rendición de cuentas horizontal en el acceso al agua potable y el saneamiento básico.....	102

Tabla 5.5. Acciones populares sobre el acceso al agua potable y saneamiento básico en cuenca del río Bogotá...	104
Tabla 5.6. Articulaciones entre actores de rendición de cuentas por el acceso al agua potable y el saneamiento básico.....	106

Recuadros

Recuadro 1.1. La Contraloría General de la República de Chile.....	13
Recuadro 1.2. La superintendencia chilena.....	16
Recuadro 1.3. Rendición de cuentas social. El caso de la cuenca del río Bogotá, Colombia.....	17
Recuadro 1.4. Los tres comités de cuenca: Federal, de São Paulo y de Minas Gerais.....	
Recuadro 1.5. Articulaciones informales transitorias en Chile.....	20
Recuadro 1.6. La función de vigilancia de la Contraloría en Chile y Colombia.....	23
Recuadro 1.7. Impacto del cobro por agua cruda.....	23
Recuadro 1.8. Mi río Bogotá.....	25
Recuadro 1.9. Ministerio Público (MP) de Brasil desmantela red de corrupción en el municipio de Campinas.....	26

Gráficos

Gráfico 1.1. Factores de incidencia de la rendición de cuentas en el servicio de agua potable.....	9
Gráfico 4.1. Diagrama de flujo del procedimiento de fiscalización del Orfis.....	78
Gráfico 5.1. Ejes de la Auditoría Especial a la Gestión sobre el Río Bogotá.....	100
Gráfico 5.2. Hallazgos de la auditoria especial a la gestión sobre el río Bogotá según temas.....	101

Mapas

Mapa 2.1. Ubicación y lista de municipios que forman parte del Comité de Cuenca Hidrológica de los ríos Piracicaba, Capivari y Jundiá (CBH-PCJ).....	34
Mapa 4.1. Ubicación de la Zona Metropolitana de Xalapa.....	69
Mapa 4.2. Cuencas hidrológicas de los ríos Actopan y La Antigua.....	70
Mapa 5.1. Cuenca del río Bogotá.....	89
Mapa 5.2. Territorios ambientales en la Ciudad de Bogotá D.C.....	103

Siglas y acrónimos

ABRH	Asociación Brasileña de los Recursos Hídricos
APR	Agua Potable Rural
CAEV	Comisión del Agua del Estado de Veracruz
CAR	Corporación Autónoma Regional
CBH-PCJ	Comité de Cuenca Hidrológica de los ríos Piracicaba, Capivari y Jundiá
CDCS	Comités de desarrollo y control social
CEDHV	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz
Cetesb	Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (Compañía de Tecnología de Saneamiento Ambiental)
CGR	Contraloría General de la República de Chile
CGR	Contraloría General de la República de Colombia
CMAS	Comisión Municipal de Agua y Saneamiento
Conacyt	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Conadecus	Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios
Conafor	Comisión Nacional Forestal
Conagua	Comisión Nacional del Agua
Conama	Consejo Nacional del Medio Ambiente
Consorcio PCJ	Consorcio Intermunicipal de las Cuencas de los Ríos Piracicaba, Capivari y Jundiá
Covecyt	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CPLT	Consejo para la Transparencia
DAA	Derechos de Aprovechamiento de Agua
DAEE	Departamento de Águas e Energia Elétrica (Departamento de Aguas y Energía Eléctrica)
DGA	Dirección General de Aguas
Dipres	Dirección de Presupuesto
Dirinco	Dirección de Industria y Comercio
DP	Defensoría del Pueblo
EAAB	Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá
ESS	Empresas de Servicios Sanitarios
Fenatraos	Federación Nacional de Trabajadores de Empresas Sanitarias
Gaeco	Grupo Especial de Acción para Combatir la Delincuencia Organizada
GWW	Global Water Watch
IMCAS-X	Iniciativa de Monitoreo Ciudadano del Agua y Saneamiento de Xalapa
Inegi	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
ISN	impuesto sobre nóminas

IVAI	Instituto Veracruzano de Acceso a la Información Pública Gubernamental
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Mideplan	Ministerio de Planificación y Cooperación
MIL	Mesa Interinstitucional de Logros para el Sector del Agua Potable y Saneamiento Básico
Minecon	Ministerio de Economía
MOP	Ministerio de Obras Públicas
MP	Ministerio Público
ONG	organización no gubernamental
Orfis	Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz
OSC	organización de la sociedad civil
PCSAX	Programa de Compensación por Servicios Ambientales de Xalapa
PGN	Procuraduría General de la Nación
Planasa	Plano Nacional de Saneamiento do Brasil (Plan Nacional de Saneamiento de Brasil)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POMCA	Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas
PRI	Partido Revolucionario Institucional de México
Procon	Fundación de Protección y Defensa del Consumidor
Promep	Programa de Mejoramiento del Profesorado
PRV	Partido Revolucionario Veracruzano
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
RMS	Región Metropolitana de Santiago
Sabesp	Compañía de Saneamiento Básico del Estado de São Paulo
Sanasa	Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento S/A (Sociedad de Abastecimiento de Agua y Saneamiento S.A.)
SDA	Secretaría de Ambiente de Bogotá
SEIA	Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
Semarnat	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEP	Secretaría de Educación Pública de México
Sernac	Servicio Nacional del Consumidor
Server	Secretaría de Salud de Veracruz
SISS	Superintendencia de Servicios Sanitarios
SMAPA	Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de la comuna de Maipú
SSPD	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios
TAC	Términos de Ajustamiento de Conductas
TCE	Tribunal de Cuentas del Estado



Introducción

La rendición de cuentas es un tema central en la agenda de Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Humano que abandera el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El PNUD considera que la rendición de cuentas es una prioridad (i) para hacer posible el fortalecimiento de las instituciones del gobierno de tal forma que sean receptivas, incluyentes y efectivas en la provisión de servicios y garantía de derechos y (ii) como un medio para promover e incluir la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones de los asuntos públicos.

“El concepto de rendición de cuentas está en el corazón de nuestra comprensión de la gobernabilidad democrática. La rendición de cuentas es un elemento central no solo de la gobernabilidad democrática, sino de todos los aspectos del desarrollo humano y ya que contribuye a garantizar que los intereses de los grupos más pobres y marginados de la sociedad se tomen en cuenta. Es un principio fundamental de derechos humanos, y por lo tanto intrínseco con el enfoque basado en derechos humanos para desarrollo en que el PNUD se ha comprometido en toda su programación” (PNUD, 2010, p. 6).

El presente documento aborda la temática de la rendición de cuentas en el sector del agua potable y el saneamiento desde una perspectiva multidimensional. A través de la identificación de diferentes esquemas de gobernabilidad y gestión del agua, analiza las relaciones entre actores estatales y sociales de rendición de cuentas en este sector, y propone un esquema novedoso para analizar la incidencia de la rendición de cuentas en la gobernanza y la gestión del agua.

El objetivo principal del presente documento es determinar la incidencia y la efectividad de la rendición de cuentas tanto en la defensa y el cumplimiento del derecho humano al agua como en la mejora la calidad de la gestión y gobernanza de los recursos hídricos.

Este análisis de la rendición de cuentas en el acceso a los servicios de agua potable y saneamiento surge de la necesidad de identificar experiencias y lecciones aprendidas del terreno que permitan orientar el desarrollo de políticas y programas de los organismos del sistema de las Naciones Unidas y otras entidades y contrapartes nacionales y subnacionales (por ejemplo, gobiernos municipales, provinciales y/o estatales).

Para ello, se realizó un estudio regional exploratorio y cualitativo que permitió identificar cómo funciona la gobernanza del agua y la rendición de cuentas en diferentes contextos de la región de América Latina. Se utilizó la metodología de estudios de caso en:

- Colombia, Cuenca del Río Bogotá;
- México, Zona Metropolitana de Xalapa;
- Chile, el Área Metropolitana de Santiago; y
- Brasil, la cuenca de los Ríos Piracicaba, Jundiá y Capivari en los estados de Sao Paulo y Minas Gerais.

La presente publicación se divide en dos secciones. La primera ofrece una visión de conjunto de la rendición de cuentas en el ámbito de la gobernanza del agua en los contextos analizados. Para ello se presenta brevemente la perspectiva analítica que se tuvo en cuenta para los casos de estudio en lo relativo al concepto y la tipología de la rendición de cuentas. Además, describen los tres modelos de gobernanza y gestión del agua que se identificaron en los estudios de caso, enfatizando los diferentes arreglos institucionales de cada contexto y la efectividad o incidencia de la rendición de cuentas en el sector; se analizan en detalle los hallazgos de los casos de estudio, de acuerdo con cuatro condiciones político-institucionales y culturales propuestas para analizar la incidencia; y se recogen los avances identificados y las limitaciones existentes para cada condición. En el apartado final de este capítulo, se extraen algunas recomendaciones generales orientadas a fortalecer los sistemas de rendición de cuentas en el sector del agua. La segunda sección de esta publicación contiene los casos de estudio sobre rendición de cuentas y gobernanza del agua que sirvieron de base para el análisis de la primera sección.



Metodología

Los criterios de selección de los casos fueron los siguientes: (i) casos que permitieran mostrar la existencia de diferentes modelos de gobernanza del agua que enriquecieran el análisis de los sistemas de rendición de cuentas en diferentes contextos, (ii) que fueran de interés específico para el trabajo de las oficinas de país del PNUD, y (iii) que existieran en cada país centros de estudio con experiencia en sistemas de rendición de cuentas en el sector agua.

Para los casos de estudio se utilizaron los siguientes instrumentos de recolección de información: literatura secundaria sobre gobernanza del agua, informes y reportes oficiales de entes gubernamentales y no gubernamentales, entrevistas en profundidad y grupos focales con actores gubernamentales y de la sociedad civil.

Adicionalmente, el estudio fue enriquecido con insumos y recomendaciones de los expertos convocados al taller regional “Gobernabilidad y rendición de cuentas en el sector agua: perspectiva desde cuatro casos de América Latina”, organizado por el Área de Gobernabilidad Democrática del Centro Regional del PNUD en Panamá en coordinación con el Grupo de Gobernabilidad Democrática de la Dirección de Políticas de Desarrollo (BDP) del PNUD en Nueva York y la Escuela Virtual del PNUD, celebrado los días 26 y 27 de noviembre de 2012. El taller permitió abrir un espacio de diálogo sobre políticas entre diferentes actores del ámbito regional y mundial, gubernamentales y no-gubernamentales, en torno a los principales hallazgos y recomendaciones de los cuatro estudios de caso con el fin de analizar e identificar elementos estratégicos, oportunidades y desafíos para fortalecer la efectividad de la rendición de cuentas en la prestación del servicio de agua potable.

El lector deberá tener en cuenta el alcance del presente estudio y sus limitaciones: (i) al ser un estudio exploratorio, no pretende ofrecer generalizaciones y conclusiones acerca de la incidencia y efectividad de la rendición de cuentas en la prestación del servicio de agua potable y saneamiento, (ii) el estudio tiene limitaciones de comparabilidad, no solo porque se analizan contextos diferentes, sino porque también varían las unidades de análisis de cada caso.

SECCIÓN A

PERSPECTIVAS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA GOBERNANZA DEL AGUA EN AMÉRICA LATINA

CAPÍTULO 1 La gobernanza del agua: ¿un espacio para la rendición de cuentas?

*Autores principales: Andrés Hernández, Jorge Flórez y Sara Hincapié
Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIDER)
Universidad de los Andes*

Asistentes de investigación: Laura Catalina Mican y María Camila Gómez

1.1. ¿Qué es la rendición de cuentas?

La rendición de cuentas o *accountability*¹ es entendida como el conjunto de modalidades de control, contrapeso y supervisión que los gobernantes, funcionarios y agentes privados utilizan en la gestión de recursos públicos. Dicho control que puede ser ejercido por actores sociales, organismos gubernamentales, espacios transversales² y agentes internacionales con el fin de mejorar el desempeño y los resultados de los gobiernos y garantizar a todos los ciudadanos el cumplimiento de sus derechos.

Desde una perspectiva relacional, el término de rendición de cuentas hace referencia a la relación y articulación entre múltiples actores: a) aquellos que están obligados a rendir cuentas (políticos, funcionarios públicos, organismos internacionales y/o empresas privadas que desempeñan funciones públicas) y, b) aquellos que tienen derecho a exigir cuentas (actores sociales y gubernamental) y a aplicar sanciones ante el mal desempeño, los actos ilegales y los abusos de poder de los primeros (Schedler, 2004; Ackerman, 2004).

La rendición de cuentas desde esta perspectiva, no solo establece relaciones verticales entre principales (electores y ciudadanos) y agentes (políticos y funcionarios) (Smulovitz, 2001), sino también relaciones horizontales entre agentes estatales como los órganos de control y otras agencias de regulación del Estado (O'Donnell, 2007) y relaciones transversales entre agentes sociales institucionalizados y agentes del Estado sujetos a control. Estas relaciones se configuran como procesos de diálogo y negociación sobre temas públicos específicos (Isunza y Gurza, 2010; Goetz y Jenkins, 2005).

Desde una perspectiva de lo público, la rendición de cuentas no consiste en un acto voluntario de gobernantes, funcionarios y/o empresas con responsabilidades en la gestión de recursos y servicios públicos, sino de una obligación que estos tienen tanto de informar y justificar sus acciones, sus comportamientos y sus resultados en la gestión y uso de recursos públicos, como de aceptar los castigos y recompensas correspondientes a su desempeño público. Se trata de una relación caracterizada por derechos y obligaciones que atañe a múltiples actores estatales y sociales.

1.2. Tipología de la rendición de cuentas

Para este estudio se han identificado al menos tres tipos de actores o mecanismos de rendición de cuentas: horizontales, sociales y transversales.

1.2.1 Rendición de cuentas horizontal

Se refiere a la existencia de "agencias estatales que tienen autoridad legal y están técnicamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario, hasta sanciones legales o incluso destitución del cargo, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias

1 El término de *accountability* se puede asociar con el concepto de rendición de cuentas, sin embargo, es necesario hacer dos precisiones: 1) la rendición de cuentas conlleva un sentido claro de obligación, no se trata de un acto voluntario; e 2) incluye "la exigencia de cuentas" por derecho, es decir, no se limita a señalar la obligación de políticos y funcionarios de informar y justificar sus acciones, sino, que enfatiza el derecho a exigir por parte de la ciudadanía y la capacidad legal de exigir por parte de agencias estatales de control. A los efectos del presente documento, se utilizará el término "rendición de cuentas".

2 El concepto de rendición de cuentas transversal hace referencia a canales estatales de consulta y rendición de cuentas oficiales, que consideran de participación ciudadana. Por ejemplo, la participación de usuarios en la asamblea anual de la empresa pública de acueductos.

del Estado que pueden, en principio o presuntamente ser calificadas como ilícitas” (O’Donnell, 2007). Se trata de una modalidad de rendición de cuentas legal que se orienta a garantizar que las acciones de los funcionarios públicos, estén enmarcadas legal y constitucionalmente (Peruzzotti, 2001, p. 26). La rendición de cuentas horizontal necesariamente hace referencia a la capacidad institucional, organizacional y legal de los organismos de control del Estado para asegurar que los sujetos de control estén obligados a justificar e informar sobre sus decisiones y, si fuese necesario, castigados y sancionados.

En los Estados de derecho existen dos tipos de organismos e instituciones de rendición de cuentas horizontal, a saber: a) las instituciones de balance, que están integradas por los tres grandes poderes clásicos del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) y su función principal es la de contener las tendencias al abuso de poder y garantizar el imperio de la ley, y b) las agencias especializadas de control, como son las fiscalías, las auditorías, las contralorías, los ministerios públicos, las comisiones o defensorías de derechos humanos, entre otros.

1.2.2 Rendición de cuentas social

Hace referencia al conjunto de iniciativas, prácticas y dispositivos de control vertical no electoral, impulsados por ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil y/o medios de comunicación para exigir rendición de cuentas, vigilar y evaluar el desempeño de los políticos, funcionarios públicos y empresas privadas que manejan recursos públicos, los cuales tienen la obligación y el mandato de responder por sus acciones (Smulovitz, 2001).

1.2.3 Rendición de cuentas transversal

Se refiere a aquellos mecanismos que, si bien son espacios creados por el Estado, están diseñados para incluir la participación ciudadana en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas y en la rendición de cuentas y exigencia de sus derechos. Se trata de una modalidad institucionalizada de control social y ciudadano que remite a diversas experiencias de innovación democrática y cambio institucional orientadas a fomentar la participación ciudadana como control y que implican una gramática diferente en la relación sociedad-Estado (Isunza y Gurza, 2010; Goetz y Jenkins, 2005). La interacción que se establece entre agentes sociales y estatales en esta modalidad transversal de control, aunque no implica una relación entre iguales, sí proporciona herramientas para desarrollar procesos de diálogo y deliberación y en algunos casos mecanismos para generar dinámicas de negociación y exigibilidad. Un ejemplo exitoso de la rendición de cuentas transversal son los consejos de cuenca creados en el estado de Sao Paulo en Brasil como mecanismo de gobernanza de las cuencas de la región y conformados por autoridades estatales, federales, sector privado y organizaciones de la sociedad civil (más adelante se explica con detalle esta experiencia).

1.3. Tendencias y modelos de la gobernanza del agua

El análisis de las normativas y trayectorias institucionales de las dos últimas décadas en América Latina permite identificar tres tipos de tendencias o procesos que han configurado esquemas híbridos de gobernanza del agua, todos ellos caracterizados por la coexistencia de múltiples modelos institucionales. Las tres trayectorias identificadas en este estudio son:

- a. La *descentralización de la gestión pública* del agua como alternativa un modelo estatal centralizado e hiper burocratizado. Uno de los cambios más importantes en materia de gobernanza del agua es la descentralización o transferencia de competencias y responsabilidades del nivel central a los niveles subnacionales en materia de regulación, provisión y control del servicio de agua y saneamiento básico y la configuración de instancias y mecanismos para el involucramiento de la ciudadanía. Aunque en todos los países de la región se han aplicado reformas institucionales orientadas a incorporar los niveles regionales y locales en la gobernanza del agua, cada proceso de descentralización presenta arreglos institucionales y características diferentes.
- b. La *privatización de la gestión del recurso y del servicio de agua*, que se caracteriza por el desarrollo de nuevas normativas institucionales que abogan por un Estado mínimo, la adopción de las

lógicas del mercado en la distribución de los derechos de propiedad y en la gestión del agua y la redefinición de las relaciones entre mercado y sociedad civil. Los procesos de privatización de la gestión del agua pueden darse en tres niveles³: a) la privatización del recurso hídrico, en cuyo caso el agua se configura como un bien económico y sujeto a las leyes de la oferta y la demanda, sobre el cual se establecen derechos de propiedad; b) la privatización de las infraestructuras hidráulicas, que pasan a ser propiedad de una entidad privada, mientras que el recurso puede o no privatizarse; y c) la gestión privada del servicio, en cuyo caso se delega la responsabilidad sobre la prestación del servicio a una organización privada mediante un contrato administrativo.

- c. *La emergencia de formas autogestionarias de gestión del agua y el surgimiento de movimientos sociales contra la privatización* y en favor de modelos de gestión descentralizada. Esta modalidad no fue estudiada en profundidad en el presente documento, sin embargo se identificó su existencia en los casos de México y Colombia, aunque con diferencias relevantes en su forma y objetivos. La gobernanza del agua en este caso se basa en un conjunto de arreglos institucionales a nivel local (formas de autogestión y auto-organización comunitaria) que han sido creados, modificados, supervisados y sustentados por los usuarios del recurso, agrupados en organizaciones y redes sociales, con el fin de garantizar la prestación del servicio de forma sostenible, evitar el uso inadecuado del recurso y resolver colectivamente el dilema de los comunes y los problemas subyacentes de compromiso, supervisión, conservación y provisión.

En la práctica, los modelos de gobernanza del agua evidenciados en América Latina se caracterizan en general por ser híbridos debido a los siguientes factores: (i) la convivencia de diversas visiones y narrativas sobre el derecho y servicio del agua (como bien público, como derecho humano, como mercancía y como servicio público); (ii) la coexistencia de un conjunto de reglas y normas que definen modelos institucionales diferentes que entran en tensión y conflicto, modelos que configuran espacios formales e informales de coordinación y toma de decisiones y que utilizan diferentes instrumentos; y (iii) el reconocimiento de múltiples actores estatales, privados y sociales que participan en los procesos de toma de decisiones relativos a la gestión del agua (véase la tabla 1.1 para datos de los cuatro casos analizados).

Los sistemas políticos de cada contexto, las estructuras político-administrativas y los diferentes arreglos institucionales para la gobernanza del agua definen diferentes competencias públicas, privadas y sociales en la gestión y el control, con desempeños diferentes según la historia y trayectoria de cada país.

1.4. Incidencia de la rendición de cuentas en la gobernanza y el acceso al agua potable: condiciones para la eficacia

En esta sección se desarrolla la principal tesis que orienta el estudio y según la cual los actores de la rendición de cuentas (ya se estatal, transversal o social) inciden en la defensa y el cumplimiento del derecho humano al agua y mejoran la calidad de la gestión y gobernanza del agua cuando se dan, como mínimo, las cuatro condiciones político-institucionales y culturales que se sintetizan a continuación (véanse los apartados 1.4.1. a 1.4.4. para una descripción más detallada de estas condiciones):

- (I) **La existencia de normas y estándares que definen restricciones, obligaciones y responsabilidades para el conjunto de actores estatales, sociales y privados** que forman parte de la gobernanza del agua y están encargados de la formulación de las políticas de agua y/o de la provisión del servicio público.
- (II) **La existencia de un conjunto de actores estatales y sociales de rendición de cuentas**, los primeros con autonomía política, capacidades legales e institucionales para exigir rendición de cuentas y con buenos desempeños institucionales, los segundos, activos, autónomos y con capacidad de exigir rendición de cuentas y de articularse con otros actores.

3 La "privatización de la gestión", en este caso, se entiende como aquella situación en la que la principal responsabilidad se transfiere a una entidad privada.

Tabla 1.1 Elementos de la gobernanza del agua a partir de los estudios de caso

Región/País	Zona Metropolitana de Xalapa, México	Cuenca de los ríos Piracicaba, Jundiá y Capivari, Brasil	Río de Bogotá, Colombia	Zona Metropolitana de Santiago, Chile
Modelo de Gobernanza	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralizado e híbrido 	Descentralizado y participativo	Descentralizado e híbrido	Centralizado y privado
Atores de la prestación del servicio	<ul style="list-style-type: none"> • Comisiones municipales de agua • Comisión estatal de agua • Comisión edilicia • Empresas públicas • Comités comunitarios de agua • Asociaciones de vecinos • Entidades privadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Municipios • Empresas públicas • Empresas mixtas con administración pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Empresas públicas (gestión empresarial) • Municipios • Organizaciones comunitarias • Empresas privadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Empresas privadas
Atores de regulación y control	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión Nacional del Agua • Comisión del Agua del Estado de Veracruz • Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz • Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz • Instituto Veracruzano de Acceso a la Información • Contraloría General del Estado 	<ul style="list-style-type: none"> • Agencia Nacional de Aguas • Ministerio Público provincial • Tribunal de Cuentas estatal • Defensoría Pública estatal • Fundación de Protección y Defensa del Consumidor 	<ul style="list-style-type: none"> • Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. • Ministerio Público (Procuraduría y Defensoría) • Contraloría General de la República • Contralorías territoriales 	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección General de Aguas • Superintendencia de Servicios Sanitarios (otorgamiento y fiscalización de concesiones) • Contraloría General de la República • Consejo para la Transparencia • Servicio Nacional del Consumidor
Atores de decisión política	<ul style="list-style-type: none"> • Gobiernos nacional, estatales y municipales • Organizaciones de ciudadanos (recuperación de cuencas) 	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno nacional, estatal y municipal • Organizaciones ciudadanas y de usuarios • Empresas 	<ul style="list-style-type: none"> • Gobiernos nacionales, departamentales y municipales 	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno nacional
Espacios de negociación/resolución de conflictos	<ul style="list-style-type: none"> • Comisiones municipales de agua: • Fideicomiso ABC (público) • Fidecoagua • Pago por servicios ambientales hidrológicos (público) • Cocupix • PCSAX • Frente Común de Alcaldes de la Cuenca Alta y Media del Río Sedeño 	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo Nacional Medio Ambiente • Consejo Nacional Recursos Hídricos • Consorcio de la cuenca • Consejos estatales de medio ambiente • Consejos de cuenca 	<ul style="list-style-type: none"> • Comité Directivo del Plan Departamental de Aguas (público) • Juntas directivas de empresas públicas (1 representante ciudadanía) 	<ul style="list-style-type: none"> • No identificado

(III) **El desarrollo de sinergias, articulaciones formales e informales entre los diferentes agentes estatales y sociales que fortalezcan la exigencia de rendición de cuentas, sinergias que implican confianza y cooperación.** Hay dos modalidades de articulaciones: las primeras son formales y se establecen en espacios institucionales de participación ciudadana o espacios de rendición de cuentas horizontal que sientan las bases para procesos de diálogo y negociación de carácter horizontal entre el Estado y la sociedad civil; las segundas, informales,

son procesos de articulación promovidos por el Estado como respuesta a demandas de la sociedad civil o exigidos por la sociedad civil.

- (IV) **La generación de cambios institucionales tanto formales como informales, a partir de la activación de mecanismos de rendición de cuentas** en al menos cuatro dimensiones de la gestión y gobernanza del agua: a) la normatividad que regula la prestación del servicio, b) la formulación e implementación de políticas públicas que orienten la gestión del recurso y la provisión del servicio, c) el acceso a la información sobre la gestión y la provisión del servicio, d) la participación ciudadana en la toma de decisiones y e) la disminución de los riesgos de corrupción en la gestión del recurso y la provisión del servicio.

1.4.1. Condición 1. Existencia de normas y estándares sobre la rendición de cuentas en relación con el derecho humano al agua potable y el saneamiento básico

Una condición necesaria pero no suficiente para garantizar la incidencia de los mecanismos de rendición de cuentas en el acceso y la defensa del derecho humano al agua y en la calidad de la gestión, es la existencia de normas y estándares que definan restricciones, obligaciones y responsabilidades para el conjunto de actores estatales, sociales y privados que intervienen en la gobernanza del agua y son responsables de la formulación de las políticas de agua y/o de la provisión del servicio público.

Gráfico 1.1. Factores de incidencia de la rendición de cuentas en el servicio de agua potable



Los estándares establecen vínculos claros entre los agentes gubernamentales y privados responsables de facilitar el servicio y de rendir cuentas por su desempeño, por un lado, entre los agentes estatales que tienen la obligación de proteger y garantizar el cumplimiento del derecho, por otro lado, y finalmente, entre los actores sociales que ostentan el derecho al agua y a exigir rendición de cuentas con respecto a la provisión.

Cuando las reglas de juego y los estándares están claramente definidos constitucional y legalmente, la exigencia de responsabilidades y sanciones por desempeño en la provisión de servicio puede ser más efectiva. Claro está que su efectividad depende del contexto específico, de los actores involucrados y de sus expectativas, incentivos y capacidades. Cuando existen vacíos acerca de la asignación de las responsabilidades o acerca de los parámetros de calidad del servicio y/o de las sanciones por bajo desempeño, así como cuando se incumplen las reglas, los actores de la rendición de cuentas pueden hacer uso de mecanismos informales como movilizaciones y protestas sociales pero su capacidad se verá limitada.

En este sentido, un gran avance y contribución a los contextos nacionales es la definición de estándares internacionales sobre la provisión del servicio de agua potable y saneamiento establecida por la

Asamblea General de las Naciones Unidas (A/64/L.63/Rev.1) en julio de 2010, al reconocer el acceso al agua potable y al saneamiento básico como “un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos.”, exhortando a la vez a “los Estados y las organizaciones internacionales a que proporcionen recursos financieros y propicien el aumento de la capacidad y la transferencia de tecnología por medio de la asistencia y la cooperación internacional, en particular a los países en desarrollo, a fin de intensificar los esfuerzos por proporcionar a toda la población un acceso económico al agua potable y el saneamiento” (Naciones Unidas, 2010, p. 3).

1.4.1.1. Obligaciones de los Estados frente al derecho humano al agua

El reconocimiento del derecho humano al agua potable y al saneamiento básico, así como la afirmación de su carácter vinculante, implica que todos los Estados deben asumir tres tipos de obligaciones para garantizar el cumplimiento del derecho (Naciones Unidas, 2010):

- (I) El Estado tiene la obligación de **respetar** el derecho de los ciudadanos absteniéndose de interferir, de un modo directo o indirecto, en el disfrute de los individuos del derecho al agua y al saneamiento, es decir, no debe realizar acciones que incidan negativamente en la capacidad de los ciudadanos para acceder al agua potable y al saneamiento básico. Algunos ejemplos de las acciones que los Estados no deben realizar son: contaminar los recursos hídricos; desconectar arbitraria o ilegalmente a los usuarios; reducir la provisión de agua de un sector marginado para satisfacer las necesidades de sectores de mayores ingresos.
- (II) Los Estados tienen la obligación de **proteger** los derechos de los ciudadanos frente a la interferencia de otros actores, como las industrias, las empresas proveedoras o los ciudadanos, que realicen un uso insostenible de los recursos, hagan desconexiones ilegales o restrinjan el acceso físico o económico del agua requerida para cubrir las necesidades básicas de los ciudadanos. En este sentido, se deben adoptar medidas, como la legislación pertinente, que permitan evitar los excesos de terceros y que estén acorde con lo estipulado sobre el derecho humano al agua y al saneamiento.
- (III) El Estado tiene la obligación de **cumplir**, de un modo progresivo, según la disponibilidad de recursos, el derecho humano al agua potable y al saneamiento básico. Para lograr esto, los Estados deben promover este derecho a través de medidas legislativas, presupuestales, administrativas, judiciales y de las políticas públicas necesarias para lograr que se cumpla el derecho. Estas medidas deben tener en cuenta la situación de los grupos vulnerables, plantear estrategias educativas sobre prácticas de higiene adecuadas, proteger el recurso y adoptar tecnologías que permitan disminuir la contaminación y el desperdicio del agua.

Siguiendo a COHRE *et al.* (2007) la adopción del derecho humano al agua potable y al saneamiento básico presenta cuatro grandes ventajas para guiar las iniciativas de desarrollo y ampliación del acceso a estos servicios, a saber:

- (I) Facilita la rendición de cuentas ya que, al sentar las bases legales del derecho, éste pasa de ser una prioridad moral a convertirse en una obligación de los Estados.
- (II) Favorece la focalización en los grupos vulnerables y marginados.
- (III) Fomenta la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones.
- (IV) Permite el empoderamiento de los individuos y las comunidades, al brindarles a los individuos y comunidades que no cuentan con el servicio medios para organizarse e incidir políticamente en la mejora de su situación.

1.4.1.2. Avances en los estándares y la regulación del derecho

En los cuatro casos de estudio se evidencian avances diversos (véase la tabla 1.2) en la reglamentación del derecho humano al agua potable y al saneamiento y en la regulación del servicio. Solo recientemente México reconoció

constitucionalmente el derecho al agua, mientras que en **Chile, Brasil y Colombia** no hay una mención explícita a este derecho, el cual más bien aparece vinculado a otros derechos, como el derecho a un medio ambiente sano o a la salud.

Tabla 1.2. El agua como derecho a nivel constitucional

Constitución de la República de Chile (1980)	Constitución de la República Federal de Brasil (1988)	Constitución Política de Colombia (1991)	Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.
<p>Artículo 19 Inciso 8º "El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza. La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente".</p> <p>Inciso 9º "El derecho a la protección de la salud. El Estado protege el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y de rehabilitación del individuo. Le corresponderá, asimismo, la coordinación y control de las acciones relacionadas con la salud."</p>	<p>Artículo 225 "Todos tienen derecho al medio ambiente ecológicamente equilibrado, siendo de uso común para la población y esencial para una buena calidad de vida, estando obligados el Poder Público y la colectividad a preservarlo para las generaciones actuales y futuras."</p>	<p>Artículo 79 "El derecho colectivo a gozar de un ambiente sano, proteger el ambiente, conservar áreas protegidas y garantizar la participación comunitaria en las decisiones que puedan afectarlo."</p> <p>Artículo 366 "Objetivo prioritario del Estado el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, en especial la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, saneamiento y agua potable, para lo cual asigna prioridad al gasto público social sobre cualquier otro."</p>	<p>En el 2011, el Congreso mexicano, reconoció el derecho humano al agua como parte de una serie de reformas constitucionales aprobadas. Además de esto, el artículo 27 declara que "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".</p> <p>El artículo 115 define, como obligación de los municipios la provisión del servicio de "agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales".</p>

1.4.2. Condición 2. Existencia de actores horizontales, espacios transversales y actores sociales de rendición de cuentas, autónomos y con capacidades

Una segunda condición es la existencia de un conjunto de actores estatales, transversales y sociales que exijan cuentas, reclamen, protejan derechos y velen por la calidad de la prestación del servicio. Para este estudio se ha determinado que una incidencia efectiva depende por un lado de las capacidades de los actores estatales de rendición de cuentas (independencia política, capacidad legal e institucional para vigilar proteger el derecho al agua y, estrategias efectivas de incidencia. Por el otro, una sociedad civil activa, conformada por organizaciones y ciudadanos que demandan éste derecho y cuenta con un conjunto de poderes y capacidades para exigir rendición de cuentas.

1.4.2.1. Agencias de rendición de cuentas horizontal

Los estudios de caso pusieron de manifiesto una transformación institucional importante en los países analizados que se tradujo en la creación y el fortalecimiento de los organismos independientes de control que configuran la rendición de cuentas horizontal. Dichos organismos de control han tenido una incidencia importante aunque desigual en la gestión y la gobernanza del agua, así como en la defensa del derecho humano al agua y al saneamiento básico.

En la investigación se identificó que al menos los siguientes seis tipos de agentes estatales de control participan en el campo del acceso al agua potable y al saneamiento básico⁴:

- (I) los órganos de control fiscal;
- (II) los ministerios públicos
- (III) los órganos de control a la función pública o de lucha contra la corrupción y defensa de la ley;
- (IV) los organismos reguladores del mercado o superintendencias;

4 Además de estos seis tipos existen organismos encargados de prevenir el daño al medio ambiente, aunque para este estudio no se profundizó en su análisis.

(V) los organismos de protección del consumidor; y

(VI) las instituciones de acceso a la información pública

En la tabla 1.3 se muestra el mapa institucional de cada uno de los casos estudiados en lo que se refiere a agencias de rendición de cuentas horizontal en el sector del agua potable y saneamiento⁵.

Tabla 1.3. Agencias estatales de rendición de cuentas horizontal en Colombia, México, Brasil y Chile						
	Organismos de control fiscal	Defensorías	Ministerio Público Órganos de control	Órganos de control de servicios públicos	Organismos de protección al consumidor	Instituciones de acceso a la información
Colombia	Contraloría General de la República (CGR)	Defensoría del Pueblo	Procuraduría General de la Nación (PGN)	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) (d)	NA	NA
México-	Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz (ORFIS) Contraloría General del Estado de Veracruz (CGE)	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz (CDHV)		Comisión Nacional del Agua (Conagua)		Instituto Veracruzano de Acceso a la Información (IVAI)
Brasil	Tribunal de Cuentas del Estado	Defensoría Pública	Ministerio Público Provincial (MP)		Fundación de Protección y Defensa del Consumidor (Procon)	
Chile	Contraloría General de la República (CGR)			Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS)	Servicio Nacional del Consumidos (Sernac)	Consejo para la Transparencia (CPLT)

A continuación se sintetizan los principales avances y desafíos identificados en los casos de estudio con respecto al rol de dos de las entidades estatales que intervienen en el sector del agua y que son comunes a los cuatro países: los órganos de control y las *agencias reguladoras*. Este análisis se realizó teniendo en cuenta las siguientes variables analíticas⁶:

- (I) El diseño institucional de las agencias, entendido como capacidad de autonomía legal y de acción basada en las normas, referentes, funciones y herramientas que definen a dichas agencias.
- (II) El desempeño institucional entendido como: la capacidad de prevenir y gestionar los riesgos de corrupción, dar cumplimiento efectivo a su mandato, incluir la participación ciudadana en sus procesos y hacer efectivo el acceso a la información.

1.4.2.1.1. Órganos de control fiscal

Los órganos de control fiscal se “dedican a auditar el gasto público y el desempeño de la administración pública con el fin de asegurar el buen cumplimiento de las metas y partidas asentadas en el presupuesto anual, así como el cumplimiento de la normativa aplicable” (Ackerman, 2006, p. 25). En los cuatro casos analizados se identificaron agencias de control fiscal aunque con diferencias en los mandatos, las funciones, el alcance de su control, su capacidad de hacerlo efectivo, su desempeño institucional y la importancia de sus acciones dentro del régimen de rendición de cuentas.

⁵ El mapeo de agencias estatales incluye agencias de nivel nacional, estatal, y local según cada caso.

⁶ Los estudios de caso incluyen información más detallada de cada agencia identificada en los cuatro casos.

Avances y logros en materia del diseño institucional

En cuanto al *diseño institucional* de los órganos de control fiscal, se encontró que en general todos poseen una alta autonomía legal por su diseño normativo como entes independientes del ejecutivo con amplias funciones, herramientas y autonomía financiera. Sin embargo, en ocasiones son entidades sujetas a presiones políticas por parte del ejecutivo y el legislativo en el proceso de selección de los directores.

Recuadro 1.1. La Contraloría General de la República de Chile

En el caso de Chile se señala que la Contraloría “es una entidad respetada e incluso temida por su capacidad de intervención y sanción con respecto a los entes administrativos y la determinación de responsabilidades a través de diversos instrumentos. De tal manera que las presiones y negociaciones políticas se ejercen principalmente con relación al nombramiento del Contralor, puesto que requiere del acuerdo del ejecutivo –que propone– y el Senado –que resuelve–.”

Fuente: Delamaza y Krauss (2012)

El análisis de los componentes de la capacidad institucional revela avances importantes, puesto que las contralorías cuentan con nuevos referentes en materia de control fiscal ambiental y de sanción por daño ambiental. Igualmente, entre las funciones descritas en su misión destaca la promoción de la participación ciudadana en el control fiscal. Como se muestra en la tabla 1.4, se evidenciaron importantes diferencias entre estos órganos de control.

Tabla 1.4. Referentes, funciones y herramientas en los cuatro casos analizados. Órganos de control fiscal

Referentes y funciones	Control de las cuentas públicas Control fiscal ambiental que incluye la valoración de los costos ambientales en algunos casos (Colombia y Brasil). Las contralorías deben cuidar los recursos naturales de la nación y prevenir el daño ambiental Control fiscal participativo en Colombia, Brasil y México Control de legalidad de las leyes relacionadas con el tema (Chile) Control fiscal micro, que comprende la vigilancia sistemática de la gestión fiscal y administrativa de las entidades estatales Control fiscal macro, que implica el análisis de la gestión pública sectorial y el apoyo al legislativo en el análisis de proyectos de ley
Herramientas	Auditorías de gestión pública que llevan a hallazgos de tipo administrativos, fiscales, disciplinarios y penales Estudios sectoriales Atención de denuncias que son incluidas en los procesos de auditoría Apoyo al legislativo Otras

Algunos de los principales logros en materia de desempeño institucional son los siguientes.

- Las agencias se han visto en algunos casos afectadas por escándalos de corrupción que han involucrado a altos funcionarios de la entidad por apropiación de dineros públicos dañando su imagen, aunque estos casos son aislados.
- Los avances son desiguales respecto al fomento de la *participación ciudadana* en cada país. En **Chile**, el fomento de la participación ciudadana es bajo y se limita a responder a las solicitudes de información. No cuenta con mecanismos institucionalizados, pero la ciudadanía puede requerir a la Contraloría para que actúe en ciertos asuntos. En el caso de **Colombia**, la contraloría ha logrado avances importantes al desarrollar cambios institucionales y políticas públicas con el fin de fortalecer la participación ciudadana en el control fiscal ambiental a través de una oficina delegada de participación ciudadana y de un sistema de control fiscal participativo. Un ejemplo, son las auditorías articuladas en las que los ciudadanos participan mano a mano con los auditores estatales en el ejercicio del control de las cuentas y la gestión de las autoridades públicas o empresas privadas que prestan servicios públicos.

Limitaciones

- En un esquema privatización de la gestión y la gobernanza del agua, como en **Chile**, las empresas privadas de servicios públicos no están sujetas a control fiscal, lo que implica que sus cuentas y acciones no pueden ser auditadas y el control ejercido por el ente fiscalizador está mediado por su capacidad para auditar y tomar razón de las leyes proferidas por la Superintendencia de Servicios Sanitarios SISS.
- En general en los otros casos se detectan algunas dificultades para cumplir a cabalidad su mandato debido a que sus decisiones no son de tipo vinculante y requieren del concurso de otras autoridades para su cumplimiento e implementación.
- los otros casos igualmente presentan algunas dificultades para cumplir con el mandato debido a la escasa articulación con otras agencias públicas o con la ciudadanía, limitando su capacidad para ejercer un control más efectivo y oportuno.
- En general en los otros casos se detectan limitaciones para desarrollar un control fiscal efectivo debido en parte a problemas de coordinación interna de las entidades y de visibilidad de los procesos de responsabilidad fiscal, los cuales dificultan la implementación de sanciones. Por otro lado, a veces el diseño deficiente de algunos contratos de ejecución de obras y prestación de servicios de agua y alcantarillado dejan escaso margen de acción a los órganos de control.

1.4.2.1.2 Agencias reguladoras del mercado: las agencias de control interno o superintendencias

Uno de los principales motivos para configurar agencias reguladoras como parte de las reformas de Estado en la región fue contar con órganos fuertes e independientes que aseguren la rectoría del Estado, garanticen las condiciones de libre competencia, eviten el surgimiento de monopolios y de comportamientos irresponsables que atenten contra el interés público. En este contexto, se destacan las siguientes agencias de regulación y control estatal del sector en tres de los cuatro casos:

- (I) la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) de **Colombia**
- (II) la Comisión Nacional del Agua (Conagua) en **México**
- (III) la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS) en **Chile**

Avances y logros en materia de diseño institucional

Se detectó por lo general que las agencias reguladoras de mercado tienen autonomía de media a baja, debido en particular a que su autoridad máxima es nombrada por el Ejecutivo. Se trata, no obstante, de organismos técnicos con capacidad institucional dado que cuentan tanto en **Chile**, como en **México** y en **Colombia**, con amplios referentes, funciones y herramientas para realizar labores de control, inspección y vigilancia, como se muestra en la tabla 1.5.

Tabla 1.5. Referentes, funciones y herramientas en los cuatro casos. Agencias reguladoras del mercado/agencias de control interno o superintendencias

Referentes y funciones	<p>Intervenir en la fijación de tarifas de los servicios públicos</p> <p>Aprobar derechos y concesiones de servicios sanitarios</p> <p>Asesorar, controlar y vigilar a los organismos operadores de servicios públicos</p> <p>Diseñar, proponer y controlar normas técnicas relativas a la construcción y explotación de servicios sanitarios y descargas de residuos industriales y participar en el sistema de evaluación del Impacto Ambiental</p> <p>Sancionar a los prestadores de servicios por el incumplimiento de la normatividad, por el abuso de la posición dominante, por la inadecuada atención de quejas y reclamos y la inadecuada gestión de los recursos públicos</p> <p>Controlar y corregir el incumplimiento del proceso de depuración en que incurran los respectivos prestadores de servicios y aplicar sanciones correspondientes</p> <p>Diseñar esquemas de quejas y reclamos y hacer seguimiento a las denuncias y quejas interpuestas por la ciudadanía relacionadas con la calidad del servicio de agua potable.</p> <p>Adoptar medidas necesarias tendientes a garantizar la seguridad del público y resguardar los derechos de los usuarios</p>
Herramientas	<p>el establecimiento de sistemas de información</p> <p>la atención de quejas y reclamos de los usuarios en segunda instancia, por medio de las cuales defienden los derechos de los usuarios</p> <p>las visitas técnicas, realizadas a las empresas prestadoras para verificar el cumplimiento de la normatividad</p> <p>los planes de mejoramiento que implican el establecimiento de metas y cronogramas para la mejora de la gestión de los operadores</p> <p>la financiación de obras de ingeniería hidráulica</p> <p>las sanciones y las tomas de posesión que se dan cuando se identifican incumplimientos graves o reiterados de la normatividad o existe algún riesgo sobre la continuidad del servicio</p> <p>la generación de informes sectoriales que permiten identificar la evolución de la prestación del servicio o aproximarse a problemáticas específicas</p> <p>la definición de resoluciones sobre la prestación y los requerimientos técnicos de los servicios públicos</p>

La diferencia fundamental en el terreno del diseño institucional de estas agencias reguladoras está relacionado con las funciones y las herramientas dirigidas a fomentar la participación ciudadana. En el caso de **Colombia** con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), la ley obliga a garantizar la participación ciudadana en la gestión del servicio de agua y saneamiento básico y la fiscalización de los operadores. La superintendencia tiene el mandato de establecer sistemas de quejas y reclamos y de promover los Comités de Desarrollo y Control Social (CDCS) como mecanismo para organizar la participación de los ciudadanos-usuarios de los servicios públicos domiciliarios en el control social a los operadores de servicios (Ley 142 de 1994).

Avances y logros en desempeño institucional

- Bajo nivel de vulnerabilidad institucional debido a que no se identificaron situaciones de corrupción o irregularidades en ninguno de los países en la última década.
- Elevado perfil técnico de los directivos y funcionarios de las entidades, lo cual les ha permitido actuar de acuerdo a la legislación que las rige.
- Logros importantes relacionados con el cumplimiento del mandato en términos de regulación y control de los operadores del servicio de agua y saneamiento.
- Logros en el diseño e implementación de sistemas de quejas y reclamos.
- Relativa continuidad en las políticas.

Limitaciones de las agencias reguladoras de mercado

Falta de claridad sobre las competencias de los organismos estatales que deben regular el sector. Por ejemplo, en el caso de **Chile** no existe claridad respecto a cuál es el ministerio responsable de la formulación de la política hídrica y, por ende, no existe una sola institución en la cual recaiga la responsabilidad de la regulación del sector.

Recuadro 1.2. La superintendencia chilena

En el caso de Chile, la figura de la “superintendencia”, que existe también para otros servicios públicos diversos provistos por entes privados, no fija políticas ni una agenda amplia, más bien se limita a cumplir la función de implementar la tarea de regulación de las concesiones. Esta institución se rige por un marco normativo que asegura la rentabilidad para la provisión privada y está sometida al control de legalidad y administrativo de la Contraloría, como todos los organismos del Estado. Es una instancia a cargo de técnicos y profesionales de alto nivel, sin estructuras de participación o co-gestión con sectores de la sociedad civil organizada y con un débil escrutinio público

Fuente: Delamaza y Krauss, 2012

1.4.2.2. Agentes de rendición de cuentas social

Las dos últimas décadas se caracterizan por el surgimiento y la expansión de diversas modalidades, dispositivos y experiencias de participación ciudadana en defensa del acceso al agua y al saneamiento básico en los casos estudiados. Se pueden identificar tres modalidades de participación ciudadana y control social:

- (I) *Instancias transversales* de rendición de cuentas, entendidas como mecanismos institucionales creados por el Estado para fomentar la participación ciudadana. Los dispositivos más importantes de este tipo son: los Consejos de Cuenca, los comités de desarrollo y control social y las agencias de protección del consumidor. Al tratarse de espacios de articulación, se analizarán en la siguiente sección.
- (II) *Iniciativas ciudadanas* que exigen rendición de cuentas y defienden el derecho al agua potable y al saneamiento utilizando herramientas judiciales y administrativas con el fin de activar el poder judicial o las agencias de control horizontal.
- (III) El surgimiento y creciente protagonismo de *organizaciones, redes y movimientos sociales* que defienden las cuencas hidrográficas, exigen programas de inclusión social, se oponen a las políticas de privatización del agua, exigen rendición de cuentas, participan e impulsan cambios en las políticas ambientales e inciden en la construcción de una gobernanza centrada en la sostenibilidad ambiental.



Recuadro 1.3. Rendición de cuentas social. El caso de la cuenca del río Bogotá, Colombia.

Un ejemplo de movilización ciudadana en defensa de los recursos hídricos se encontró en la cuenca del río Bogotá. A lo largo de las dos últimas décadas se observó en la ciudad y en los municipios de Cundinamarca el surgimiento de organizaciones, redes sociales, asociaciones comunitarias, grupos juveniles, ONG y redes de ciudadanos (amigos y familiares) que trabajan por la defensa, la conservación y la restauración de las cuencas que alimentan el río Bogotá y de los principales ecosistemas naturales de la ciudad y del departamento, como son los cerros orientales que bordean la ciudad y los páramos. Esta nueva estructura organizativa integra demandas de inclusión social y lucha contra la pobreza con demandas de defensa, conservación y recuperación de los recursos hídricos y de los sistemas ecológicos de la ciudad-región⁷.

Los principales territorios o espacios geográficos en Bogotá donde han surgido estas organizaciones y redes sociales son: Borde Norte, Cerros Orientales, Humedales, Cuenca Salitre, Sumapaz, Cuenca Fucha, Cuenca Tunjuelo y la cuenca del río Bogotá.

Estos territorios no corresponden a unidades administrativas-institucionales de la ciudad o del departamento, sino a espacios que surgen de dinámicas comunitarias e integran ecosistemas, y que se definen a partir de propuestas de ordenación ambiental, social y cultural impulsadas por organizaciones y redes sociales reconocidas por las instituciones ambientales distritales. Finalmente, en estos espacios se encuentran situaciones ambientales conflictivas de gran impacto para la ciudad y la región.

A finales de los años noventa, estas organizaciones empezaron a utilizar diversas estrategias institucionales, culturales, pedagógicas, comerciales y de autogestión en defensa de las cuencas, logrando reducir las prácticas radicales y contenciosas que se habían impulsado en la década de los ochenta. Con respecto a las estrategias de institucionalización, estas han sido de diversa índole: a) uso de mecanismos judiciales y administrativos para la defensa de derechos colectivos estipulados por la Constitución Política de Colombia de 1991 y para exigir rendición de cuentas y mecanismos como derechos de petición, acciones populares y la acción de tutela – las organizaciones sociales pioneras en la aplicación de estos instrumentos legales son: las organizaciones de los 13 humedales, en la mayoría de los cuales (11 de 13) se han interpuesto acciones populares y tutelas en búsqueda de su defensa –; b) la participación en espacios institucionales con el fin de incidir en la elaboración de políticas públicas; y c) el apoyo a partidos y/o grupos políticos y la presión sobre estos para obtener normas favorables.

Lo relacionado con estrategias de formación se ha desarrollado mediante dos vías: a) la educación ambiental y b) el desarrollo de acciones de carácter simbólico para fortalecer el sentido de pertenencia de la comunidad en el territorio y sensibilizar al público.

Fuente: Hernández, A.; Flórez, J. e Hincapié, S. (2011).

1.4.3. Condición 3. Existencia de sinergias, articulaciones formales y relaciones informales entre Estado y sociedad civil

La tercera condición de la rendición de cuentas en la gestión y la gobernanza del agua es la presencia de sinergias, articulaciones formales y relaciones informales entre los diferentes agentes estatales y sociales que exigen rendición de cuentas, o entre la sociedad y los agentes gestores y ejecutores de política. Sinergias que implican confianza y cooperación. Estas interacciones pueden ser formales y establecerse en espacios institucionales de participación ciudadana o espacios de rendición de cuentas transversal. Igualmente, pueden existir interacciones informales que se dan como resultado de iniciativas o políticas de movilización y articulación promovidas por el Estado o desde la sociedad civil.

1.4.3.1. Articulaciones institucionales o rendición de cuentas transversal

Como se señaló, los espacios de articulación formal o rendición de cuentas transversal, se refieren a aquellos mecanismos que, si bien son espacios creados por el Estado, están diseñados para promover la participación ciudadana en el proceso de formulación de políticas públicas, exigencia de rendición de cuentas y defensa de los derechos. Estos espacios institucionalizados de participación ciudadana remiten a diversas experiencias de innovación democrática y cambio institucional orientadas a fomentar la participación ciudadana como control y que implican una gramática diferente en la relación sociedad-Estado (Isunza y Gurza, 2010; Goetz y Jenkins, 2005). Se trata de espacios que fomentan y promueven las articulaciones y sinergias de manera institucional y formal. En el análisis de los casos, se identificaron dos trayectorias:

- (I) En los casos de **México** y **Brasil** han existido reformas institucionales, que dieron lugar a espacios de “rendición de cuentas transversal”, para la negociación, el dialogo, la deliberación entre actores estatales y sociales en torno a las políticas de gestión hídrica a nivel local y territorial. El caso más exitoso es el caso de la cuenca de Piracicaba, Jundiá y Capivari en Brasil, donde se crearon los comités de cuenca como las instancias para que los diferentes sectores estatales y sociales del nivel local, territorial y federal estuvieran representados y

podrían discutir a los planes de ordenamiento de las cuencas. Estos espacios se convierten así en instancias de planeación descentralizada donde la tecnocracia y la burocracia estatal especializada en el tema se puede relacionar con el sector privado y la sociedad civil. Los comités de cuenca son la expresión de la ruptura con el modelo centralizado y con el modelo de mercado de gestión de recursos hídricos porque busca generar procesos de movilización y discusión entre las diferentes fuerzas, intereses y grupos que entran en conflicto por el uso de los recursos hídricos.

Recuadro 1.4. Los tres comités de cuenca: Federal, de São Paulo y de Minas Gerais

El hecho de que la cuenca de los ríos Piracicaba, Capivari e Jundiá atraviese dos estados distintos exige por ley la existencia de tres comités: uno federal, otro del estado de Sao Paulo y otro del estado de Minas Gerais. Sus funciones principales son aprobar y monitorear la ejecución del Plan de Cuenca y decidir sobre los mecanismos y valores del cobro por el uso del agua. Estos comités están compuestos por el Poder Ejecutivo (Federación, Estados y Municipalidades), los usuarios (incluyendo aquí las empresas públicas y privadas de saneamiento) y organizaciones de la sociedad civil.

Sin embargo, en esta región del Brasil, se decidió que funcionaran los tres comités de forma conjunta, con la misma Secretaría Ejecutiva y los mismos grupos de trabajo. Solamente se harían de forma separada las elecciones de los miembros. La cámara más importante es la Cámara Técnica de Planeamiento, formada por un representante de los distintos sectores, cuya función es articular todo el trabajo antes de que llegue a la Plenaria General. La Plenaria General es la instancia donde se tomarán las decisiones definitivas sobre un tema.

Los instrumentos de trabajo del Comité tripartito son la elaboración de los planos, el encuadramiento de los cursos del agua (con proyecciones respecto de la calidad del agua que se plantea alcanzar en un determinado periodo de tiempo, en general de diez años), las concesiones, el cobro por el uso del agua, y la elaboración de un sistema de información.

Se destacan los siguientes resultados del Comité tripartito, en términos de descentralización y participación:

- En términos de descentralización, según lo estipulado en las diversas leyes de los recursos hídricos, la cuenca hidrográfica se convirtió en la unidad espacial de referencia para la planificación y las acciones relacionadas con el agua.
- El uso de la cuenca como unidad de planificación representa una importante ventaja, ya que requiere la incorporación de la dimensión regional en la formulación de políticas públicas. Esta dimensión regional es fundamental desde el punto de vista del ciclo del agua, pues que desde el nacimiento hasta la desembocadura de los cursos de agua estos atraviesan distintas zonas, tanto rurales como urbanas.
- En términos de participación, la creación del marco jurídico e institucional ha abierto el camino para la participación de la sociedad civil en la gestión de los recursos hídricos.

Fuente: Chaves Teixeira, A. Cl. y Do Carmo, R.L. (2012).

- (II) Por otro lado, se evidenció en los demás casos, como en el chileno, que existen algunos obstáculos para crear instancias de rendición de cuentas transversal para la mediación, el dialogo y la articulación de actores del sector, debido en parte en ese modelo se considera que es el mercado el agente encargado de asignar y distribuir los diferentes usos del agua. En el caso colombiano, las reformas han priorizado la creación de los Comités de Desarrollo y Control Social (CDCS), como mecanismo de participación de los ciudadanos-usuarios de los servicios públicos domiciliarios para el control social a los operadores de los servicios públicos (Ley 142 de 1994). Sin embargo, no se crearon esquemas institucionales que fortalezcan los procesos de descentralización y participación en la gestión del recurso hídrico. Esta gestión de las cuencas en Colombia, está en cabeza por órganos regionales como las Corporaciones Autónomas Regionales pero no incluyen la participación territorial de la ciudadanía en la toma de decisiones.

1.4.3.2. Sinergias y relaciones informales estables y/o transitorias

La segunda modalidad de articulaciones son las relaciones informales. Estas pueden ser estables o transitorias. Las articulaciones estables se refieren a aquellas caracterizadas por objetivos a largo plazo, niveles de estructura que les permiten perdurar en el tiempo y su trabajo de coordinación de los objetivos de diferentes actores para lograr objetivos de largo plazo. En la tabla 1.6 se sintetizan algunas experiencias de este tipo de articulación, especificando su finalidad, actores, mecanismos, principales logros y principales limitaciones.

Tabla 1.6. Articulaciones informales estables identificadas en los estudios de caso

Articulación	Finalidad	Actores de la rendición de cuentas	Mecanismos	Logros	Limitaciones
Mi Río Bogotá (Colombia)	Fortalecer los procesos de participación ciudadana y rendición de cuentas en la cuenca del río Bogotá	Fiscal	Auditorías; Formación y organización ciudadana; Audiencias públicas	Línea de base sobre la problemática. Formación de conciencia y procesos sociales. Movilizaciones de protesta. Periódico mural mi río Bogotá en 42 municipios. Preparación de una auditoría participativa para seguimiento.	Continúa el reto de formación de conciencia ciudadana sobre la defensa de la cuenca. Baja capacidad de sanción por problemas de información, aunque la línea de base permite enfrentar esta limitación
		Función pública	Convocatoria		
		Sociedad Civil	Movilización; Comités y veedurías ciudadanas		
Acceso a información pública de Población González Videla. (Santiago, Chile)	Garantizar el acceso de la sociedad civil a la información relativa a inversiones sobre agua potable y saneamiento.	CPLT Consejo Para La Transparencia	Solicitud de Información desde el CPLT a entidades públicas involucradas, según la Ley de Transparencia	La institución pública entregó los antecedentes a la sociedad civil, lo cual permitió aclarar las responsabilidades en el problema del alcantarillado de la Población González Videla.	Un problema importante es el desconocimiento de la existencia del CPLT y la potencialidad de este mecanismo por parte de la sociedad civil. Finalmente está la dificultad que el CPLT solo puede demandar información sobre instituciones públicas, y no sobre empresas privadas que gestionan y prestan el servicio de agua potable y saneamiento.
		Comunidad de González de Videla	-Solicitud de información pública formal al CPLT, para hacer exigible entrega de información pública. -Presentación del problema a través de los medios de comunicación social.		
Frente común de alcaldes de la cuenca alta y media del río Sedeño (México)	Rescate de la cuenca del río Sedeño	Asociaciones de vecinos Asociaciones profesionales	Publicitación; Movilización; Propuestas técnicas; Facilitar coordinación estatal	Construcción de planta de tratamiento de aguas residuales Rescate de zona riparia y creación de parque lineal. Inicio de proceso de declaratoria de área natural protegida.	Fragilidad en coyunturas electorales (trienios)
		Ayuntamiento	Marco jurídico; Articulación de fondos y competencias		
		Entidades estatales	Apoyo político; Articulación financiera y técnica; Programa de ordenamiento ecológico		
		Entidades federales	Apoyo financiero y técnico		
Programa de servicios ambientales de la Cuenca del río Pixquiatic (México)	Gestión integral de la cuenca del río Pixquiatic	Comité de cuenca del río Pixquiatic (incluye académicos y ONG)	Conocimiento integrado Aporte financiero Articulación de agentes	Conservación de 1 078 ha de bosque Reforestación y mantenimiento de 131 has de plantaciones 56 personas apoyadas en proyectos sostenibles Conocimiento integrado de la región	Dispersión en tenencia de la tierra. Fragilidad en coyunturas electorales (trienio). Falta de visión de Estado en las políticas de gestión integrada de recursos.
		Cmas-Xalapa ⁸	Financiación (25%)		
		Gobierno estatal	Financiación (31%)		
		Gobierno federal	Financiación (10%)		

En el caso de las articulaciones informales transitorias, estas se configuran para el logro de objetivos específicos. Tales articulaciones, identificadas principalmente en los casos de Colombia y Chile, han mostrado ser importantes para lograr modificaciones normativas, mejorar la vigilancia sobre aspectos puntuales e incidir en la defensa de los derechos ciudadanos.

Recuadro 1.5. Articulaciones informales transitorias en Chile

La interposición conjunta de acciones judiciales entre la ciudadanía y la agencia de protección del consumidor, las cuales han venido aumentando gradualmente (presentándose 1 entre 2009 y 2010 y 6 en 2011), permite proteger diferentes derechos de los usuarios que las empresas privatizadas violan. Estos procesos han abarcado diversos temas como la mala calidad y continuidad del servicio, el tratamiento de aguas residuales y los efectos negativos generados por una planta de tratamiento de aguas en habitantes de una comunidad de escasos recursos; un convenio de interoperabilidad entre la agencia de regulación del mercado y la de defensa del consumidor, para lograr un mejor tratamiento y solución de las denuncias y reclamaciones de los usuarios y de las causas que le dan origen.

Fuente: Delamaza y Krauss (2012)

En el caso de las articulaciones informales transitorias, estas se configuran para el logro de objetivos específicos. Tales articulaciones, identificadas principalmente en los casos de Colombia y Chile, han mostrado ser importantes para lograr modificaciones normativas, mejorar la vigilancia sobre aspectos puntuales e incidir en la defensa de los derechos ciudadanos.

Las articulaciones y relaciones informales tanto estables como transitorias han permitido fortalecer las capacidades de los involucrados y el ejercicio de la rendición de cuentas.

Se citan a continuación las principales ventajas:

- ✓ Permiten aumentar la capacidad de presión política en diferentes aspectos como los cambios normativos o los procesos de gestión pública.
- ✓ Permiten articular recursos financieros e impulsar un uso más eficiente de los recursos públicos, lo cual se puede expresar de dos formas: a) en la inversión pública, para el tratamiento de temas asociados a la conservación del recurso hídrico, y b) en el gasto en acciones de control y exigencia de cuentas.
- ✓ Las articulaciones entre agencias del Estado fortalecen los resultados de las acciones de control. Así, agencias que no cuentan con capacidad de sanción pueden superar estas limitaciones y fortalecer su capacidad de incidencia.

1.4.4. Condición 4. Incidencia en cambios institucionales formales e informales

Finalmente, para este estudio se analizó la incidencia de la rendición de cuentas en el acceso a los servicios de agua potable y saneamiento a partir de la identificación resultados y cambios institucionales que emergieron en la provisión del servicio gracias a la activación de mecanismos de rendición de cuentas (horizontal, social y transversal). Los impactos de la rendición de cuentas se agruparon en las siguientes variables:

- (I) Ajustes en la normatividad del sector del agua
- (II) Cambios en la política pública del sector del agua
- (III) Transparencia y acceso a la información
- (IV) Ampliación de la participación ciudadana
- (V) Prevención de los riesgos de corrupción

A continuación se presentan de manera sistemática los resultados que arrojaron los casos de estudio con relación a cada tipo de incidencia. En la tabla 1.7 se identifican las herramientas de rendición de cuentas y las estrategias utilizadas para producir cambios en la gobernanza y la gestión del agua.

Tabla 1.7. Herramientas utilizadas y tipos de incidencia de la rendición de cuentas en la garantía del derecho humano al agua potable y al saneamiento básico

Variable de la incidencia	Tipo de incidencia	Herramientas de rendición de cuentas horizontal	Herramientas de rendición de cuentas social	Herramientas de rendición de cuentas transversal
Normatividad	Creación o reforma de normas	Capacidad para adoptar o modificar normas, presión política	Presión política	Capacidad para adoptar o modificar normas
	Transformación jurisprudencia	Capacidad para proferir dictámenes que modifican jurisprudencia, apoyo en interposición de mecanismos judiciales	Interposición de mecanismos judiciales	
Política pública	Introducción de temas en la agenda	Análisis sistemático de información, presión política	Presión política, auto-organización	
	Vigilancia de la legalidad	Uso de herramientas formales, uso de mecanismos administrativos y judiciales.	Presión política, uso de mecanismos administrativos y judiciales	
	Modernización y transformación de la gestión	Uso de herramientas formales, establecimiento de compromisos	Presión política, auto-organización, impulso formas de gestión alternativas	Impulso formas de gestión alternativas
Transparencia y acceso a la información	Generación, organización y conservación de la información	Uso de instrumentos para solicitar información, sistematización de información, construcción de sistemas de información	Uso de instrumentos para solicitar información, sistematización de información	
	Difusión proactiva de la información	Publicación y divulgación de informes, actividades de debate y socialización	Publicación y divulgación de informes, actividades de debate y socialización	Publicación y divulgación de informes
	Asegurar la calidad de la información	Evaluaciones de información suministrada por prestadores		Gestión transparente de recursos
Participación ciudadana	Cualificación	Brinda insumos, capacitaciones	Capacitaciones	Potencia capacidad de deliberación
	Apoyo participación institucionalizada	Apoyo uso de mecanismos y espacios públicos de participación, atención de denuncia y quejas	Involucramiento activo en espacios públicos de participación	Articulación de sectores e involucramiento de la ciudadanía
	Apoyo a la participación no institucionalizada	Actividades de concienciación, creación y fortalecimiento de redes y organizaciones	Actividades de concienciación, creación y fortalecimiento de redes y organizaciones	
Riesgos de corrupción	Prevención	Alertas, compromisos en la entrega de recursos	Denuncias, seguimiento a actividades de inversión	
	Identificación situaciones de corrupción	Uso de herramientas formales	Uso de herramientas formales	
	Aplicación de sanciones	Uso de capacidad para imponer sanciones	Movilización y presión para aplicación de sanciones	

1.4.4.1. Incidencia de la rendición de cuentas en la normatividad del sector del agua

Los mecanismos de rendición de cuentas analizados en este estudio han tenido incidencia en el diseño, la adopción y los procesos de reforma de diferentes tipos de normas asociadas a los servicios de agua potable y saneamiento básico – legislación, jurisprudencia y normativas – que regulan aspectos técnicos o procedimentales. Los casos de estudio muestran que esta incidencia estuvo orientada a:

- (I) clarificar los compromisos de los actores involucrados en la gobernanza del agua;
- (II) asegurar niveles mínimos de calidad en la prestación del servicio de agua y saneamiento básico; y

- (III) proteger el recurso y aumentar la capacidad de control sobre las acciones de los actores públicos y privados.

Esto se consiguió bien a través de las herramientas formales con las que cuentan los actores, como la capacidad para definir normas o el uso de mecanismos judiciales, bien mediante el uso de formas de presión política que buscaron impulsar procesos de adopción de normativas por otras instancias como cuerpos técnicos, agencias públicas del ejecutivo u órganos legislativos.

La incidencia de las agencias de control en la normatividad del sector se evidenció en todos los casos. Por ejemplo, en **México**, el ente fiscalizador (ORFIS) ha creado diferentes reglamentaciones sobre el gasto fiscal. En Colombia, la agencia reguladora del mercado (SSPD) ha definido normativas para la prestación del servicio y el reporte de información por parte de los prestadores del servicio. Por su parte, la agencia chilena reguladora del mercado (SISS) ha adoptado normas técnicas y procedimentales para regular la prestación del servicio, ha definido las tarifas mediante de un proceso de negociación directa con los prestadores y la posterior propuesta de un decreto, y ha establecido contratos de inversión, los cuales se han convertido en el principal instrumento de regulación de las acciones de los prestadores privados.

En los casos de **Brasil y México**, los espacios de rendición de cuentas transversal también sobresalen por su efectividad en la definición de las reglas del juego en la gestión del recurso hídrico. El caso más sobresaliente es el caso de los tres comités de la cuenca de Piracicaba, Jundiá y Capivari en Brasil. A través de este mecanismo de articulación entre actores estatales y de la sociedad civil, se ha logrado modificar las reglas que rigen la actividad de prestadores del servicio y usuarios (en general) del recurso, con lo que, entre otros logros, se pudo modificar las prácticas de uso del agua incentivando la adopción de nuevas tecnologías de tratamiento y reutilización del recurso.

Sin embargo, se observaron algunas *limitaciones de los actores de rendición de cuentas horizontal, social y transversal* en su capacidad de incidencia. Por ejemplo :

- En algunos casos, las agencias de control estatal no han logrado generar procesos de reforma normativa que amplíen su ámbito y capacidad de control. Esto se hace evidente en el caso chileno, donde los operadores privados de los servicios regulados no pueden ser vigilados por la agencia de control fiscal.
- La incidencia de los mecanismos de rendición de cuentas social es más limitada para generar cambios normativos si no está articulada con otros mecanismos de control político estatal. En el caso de Colombia, esto se hizo evidente en la iniciativa ciudadana de referendo por el agua, que contó con el apoyo de más de un millón y medio de firmas pero resultó finalmente archivada.
- Los espacios de rendición de cuentas transversal se han visto limitados en algunos casos al carecer de una representación adecuada y legítima de actores de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones. Por ejemplo, en el caso estudiado en México, la designación de participantes ha sido cooptada por el Ejecutivo. En Colombia, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico-CRA se enfrenta a cuestionamientos por parte de agencias públicas y de la ciudadanía debido a las alzas en las tarifas que han acarreado sus decisiones, así como a los procesos de designación de los participantes.

1.4.4.2. Incidencia de la rendición de cuentas en la política pública del sector del agua

A partir de los cuatro estudios de caso se pudieron identificar tres formas de incidencia en la política pública del sector del agua que se traducen en:

- (I) la introducción de temas nuevos en la agenda política del sector;
- (II) la vigilancia de la legalidad de las acciones, programas y proyectos del sector; y

(III) la modernización y transformación de la gestión pública del sector del agua.

De hecho, se observó la efectividad de los mecanismos de rendición de cuentas en la inclusión de nuevas medidas y acciones para mejorar la prestación del servicio y garantizar los derechos de acceso al agua y a disfrutar de un ambiente sano. Estos logros se han dado a través de la activación de los siguientes mecanismos:

- Un ejercicio de análisis sistemático de problemáticas que no se encontraban dentro de la agenda política, pero que pasan a ser incluidas debido a la acción de uno o más actores de rendición de cuentas .
- Acciones auto-organizadas de prestación de servicios y de cuidado de los recursos naturales.
- Mecanismos administrativos y judiciales activados por parte de la ciudadanía y/o las agencias de control horizontal.

Recuadro 1.6. La función de vigilancia de la Contraloría en Chile y Colombia

Una de las funciones de la Contraloría General de Chile es vigilar la legalidad de los actos de la administración pública por medio del trámite constitucional de toma de razón de leyes, con lo que ha ejercido una fuerte vigilancia de la adecuación de la legislación a los procesos y normas correspondientes.

En el caso de Colombia, ninguna de las entidades analizadas cuenta con esta función. Sin embargo, la acción de la contraloría, tanto individual como en asociación con otras agencias como el ente regulador del mercado (SSPD), llevó a que los denominados planes departamentales de agua tuvieran que ser reformulados puesto que los municipios y los entes departamentales incurrieran en un uso ilegal de su capacidad de endeudamiento.

Fuente: Delamaza y Krauss (2012)

En términos de incidencia en la política pública, la incidencia de los actores se encontró con obstáculos relacionados con el nivel de receptividad de los funcionarios del Estado y de las empresas prestadoras del servicio para permitir cambios en materia de política pública y gestión del recurso. En este sentido, el hecho de que existan herramientas de control fuertes, con autonomía y proactividad para implementarlas y un sistema judicial independiente, es determinante para lograr y ampliar la generación de cambios positivos en la gestión pública que redunden en una garantía efectiva del derecho al agua potable y al saneamiento básico.

Recuadro 1.7. Impacto del cobro por agua cruda

En el estudio del caso de Brasil, el Consorcio Piracicaba, Jundiá y Capivari y la articulación de los tres comités de cuenca (Federal, São Paulo y Minas Gerais), ambos espacios de rendición de cuentas transversal, han impulsado procesos de gestión alternativa en lo referido al cobro por el uso del agua cruda, generando dinámicas de modernización del uso del agua, su reutilización y una disminución de la contaminación del recurso, transformando la realidad de la gestión a nivel de la cuenca más allá división política administrativa del territorio.

Fuente: Chávez Texeira y Do Carmo (2012)

1.4.4.3. Incidencia de la rendición de cuentas en la transparencia y el acceso a la información

Los actores de la rendición de cuentas pueden incidir en este aspecto de tres formas:

- (I) a través de la generación, organización y conservación de la información;
- (II) a través de la difusión proactiva de la información; y
- (III) mediante la ejecución de procesos para asegurar la calidad de la información.

La estrategia de los entes de control y de las organizaciones y redes de la sociedad civil para incidir en

la generación, la organización y la conservación de la información se ha centrado en la producción de información específica sobre el recurso, su gestión o la prestación del servicio, es decir sobre temas puntuales de la problemática del derecho humano al agua. Los temas han sido tan variados como la experiencia mexicana de Monitoreo Comunitario de la Calidad del Agua (Global Water Watch/Veracruz), las diferentes evaluaciones de la evolución de las tarifas del servicio público realizadas por Chile Sostenible y la estrategia de recuento de las experiencias de organización comunitaria implementada en Colombia. Por medio de la sistematización de información, las organizaciones de la sociedad civil buscan aumentar su visibilidad, su capacidad de incidir en la gestión pública y la concienciación de la población general, a la vez que realizan la importante función de hacer pública información que no es reportada de un modo adecuado por las agencias públicas o las entidades prestadoras de servicios.

Asimismo, las agencias de control realizan esta función por medio de: a) ejercicios de auditoría a la gestión pública de entidades específicas, como las auditorías realizadas por el ente fiscalizador mexicano, b) de un modo extraordinario, cuando se hacen informes sectoriales, como los estudios sobre el derecho humano al agua y su cumplimiento, la gestión de cuencas y el análisis sectorial de la evolución de la planeación e implementación de políticas públicas sobre el agua, realizados en Colombia por la Defensoría, el ente de control de la función pública (Ministerio Público) y la Contraloría, respectivamente.

Sin embargo, el desafío sigue estando en la calidad de la información, ya que generalmente se presenta una información de carácter muy técnico en estado bruto o por interfaces de uso del sistema demasiado complejas, lo cual no resulta pertinente para los individuos u organizaciones de la sociedad civil.

La incidencia en el acceso a la información y la transparencia presenta todavía los siguientes desafíos:

- La débil capacidad de las agencias estatales para generar y procesar información relacionada con aspectos del derecho humano al agua, más allá de la cobertura del servicio o la calidad del agua, y relacionada con la disponibilidad del recurso y su sostenibilidad.
- La complejidad de la información presentada por agencias reguladoras y operadores del servicio. Es necesario definir formas de presentación de información y resultados que puedan ser fácilmente comprendidos y apropiados por la ciudadanía en general y no solo por expertos.
- Uno de los aspectos que se identificaron como limitaciones para la capacidad de exigir rendición de cuentas por parte de actores estatales y sociales fue la falta de transparencia en los procesos de toma de decisiones o en la aplicación de procedimientos.

1.4.4.4. Incidencia de la rendición de cuentas en la participación ciudadana

Las agencias de control, los actores sociales y los espacios transversales han logrado impulsar y fortalecer procesos de participación ciudadana en la gestión y la gobernanza del agua a través del fortalecimiento de actores, la promoción del uso de espacios y mecanismos institucionales, y el impulso a la organización y la movilización ciudadana. El rol de las agencias de control del Estado se ha centrado principalmente en el fortalecimiento de capacidades de los actores sociales y en la atención de quejas y denuncias a través de mecanismos formales de participación.



Photo © Stephan Bachthamer / World Bank

Recuadro 1.8. Mi río Bogotá

- ✓ La experiencia de rendición de cuentas transversal “Mi río Bogotá”, identificada en el caso de Colombia, es un ejemplo de incidencia en el fortalecimiento de procesos de participación ciudadana en la gestión del recurso hídrico.
- ✓ La Contraloría General fomentó un amplio proceso de cualificación de la participación al brindar insumos importantes tanto a nivel de la cuenca como a nivel de los diferentes municipios. El trabajo articulado incentivó la participación de veedurías ciudadanas en 30 de los 42 municipios de la cuenca.
- ✓ Además del trabajo articulado con las veedurías, la Contraloría ha llevado a cabo audiencias públicas y ha generado otros espacios institucionales para el tratamiento de la gestión de la cuenca.
- ✓ La contraloría ha realizado continuos procesos de concienciación y apoyo a la movilización ciudadana, impulsando la construcción de documentos sobre el estado del río en los diferentes municipios de la cuenca.
- ✓ La formación de organizaciones comunitarias preocupadas por la conservación del recurso y la formación de redes entre estas organizaciones, la veeduría y los ciudadanos.

Fuente: Hernández, Flórez, e Hincapié (2011)

Por otro lado, las organizaciones sociales, principalmente en los casos de **México** y **Colombia**, han realizado esfuerzos por capacitar a la ciudadanía y fortalecer tanto su capacidad para participar en los diferentes espacios públicos como su capacidad de organización social y comunitaria. En este campo, destaca la experiencia mexicana, donde se encontró que “el tipo de rendición de cuentas social con mayor incidencia es el colectivo y no el individual; pero también que existen dos tipos de actor societal que podrían definirse como ‘potenciados por sus capacidades cognoscitivas o técnicas’ (académicos, clases medias ilustradas, poco numerosos pero prestigiosos) y otros como ‘potenciados por sus capacidades movilizadoras’ (vecinos, pobladores de asentamientos populares y comunidades suburbanas y campesinas, que utilizan la herramienta tradicional de la manifestación en el espacio público concreto)”. El impacto identificado en los mecanismos del primer tipo de actor depende de su capacidad para ligarse con mecanismos horizontales de control o con formas sociales de movilización masiva⁹.

1.4.4.5. Incidencia de la rendición de cuentas en la disminución de los riesgos de corrupción

La incidencia de los mecanismos de rendición de cuentas en la disminución de los riesgos de corrupción se ha manifestado por medio de:

- (I) acciones orientadas a la prevención, por ejemplo, mayor transparencia, más regulación y mayor participación ciudadana;
- (II) la identificación de situaciones de corrupción; y
- (III) la aplicación de sanciones a quienes han incurrido en prácticas corruptas.

Esta forma de incidencia ha sido realizada por actores de control horizontal y social y no se identificaron experiencias en los espacios transversales analizados.

En lo que respecta a las *acciones de prevención*, sobresalen el uso de instrumentos de generación de alertas por parte de las agencias de control en los casos de **Colombia** y **Brasil**, donde las agencias de control fiscal (la Contraloría y el Tribunal de cuentas) cuentan con la herramienta de la función de advertencia, por medio de la cual pueden alertar a las entidades sobre posibles detrimentos patrimoniales o acciones ilegales en las que puedan incurrir y exigirles acciones correctivas sin disminuir su capacidad posterior para utilizar otras herramientas de control.

9 El primer mecanismo ejemplificado remite a la aún dominante relación de clientelismo entre el poder público y el sector académico, por el que la incidencia depende del grado de “porosidad” que el líder político local demuestre frente a proyectos técnicos alternativos. El segundo mecanismo permite entender el involucramiento de los monitores comunitarios en iniciativas más amplias como la IMCAS-X, descrita en el caso mexicano (Isunza, 2011).

Por otro lado, los actores estatales y sociales de control han realizado una labor constante de *identificación de situaciones de corrupción* o uso inadecuado de los recursos públicos bien por medio del uso de herramientas formales o por medio de actividades informales de seguimiento y evaluación de la gestión pública. La herramienta formal más utilizada por las agencias de control fue la auditoría, aunque también se encontraron otras formas de evaluación sistemática de la gestión pública. La herramienta más utilizada por la sociedad civil ha sido la contraloría o veeduría ciudadana en **México** y **Colombia**.

Finalmente, en materia de incidencia por medio de la *aplicación de sanciones*, se encontró que en el caso de **Brasil**, el alcalde de la ciudad de Campinas llegó a ser destituido por el ente de control de la función pública (el Ministerio Público) por haber realizado una gestión inadecuada de los recursos públicos destinados a la prestación del servicio de agua y saneamiento.

Recuadro 1.9. Ministerio Público (MP) de Brasil desmantela red de corrupción en el municipio de Campinas

El fraude, según el MP, fue coordinado por la ex primera dama y por el ex jefe de personal, con la participación de ex directores de la Sanasa y con el ex presidente de la empresa. Estas acciones del MP provocaron el desmantelamiento de la red de corrupción instalada, provocando la caída del alcalde y el vice alcalde municipales. Es una situación gravísima para la municipalidad, que pasó a ser gobernada por el presidente de la Cámara Municipal, quedando sin un alcalde electo por más de tres meses. Es importante subrayar que Campinas es una de las ciudades más importantes del estado de São Paulo y del país, por su concentración económica e industrial.

Fuente: Chávez y Do Carmo (2012)

Algunos de los obstáculos que se identificaron para la incidencia de la rendición de cuentas en la disminución de los riesgos de corrupción están relacionados con:

- la falta de acceso a la información y de transparencia en la gestión de los recursos destinados a la gestión del recurso hídrico y a la prestación del servicio de agua;
- las dificultades para la recolección de pruebas y el establecimiento de responsabilidades penales, administrativas o fiscales.

Algunos de los obstáculos que se identificaron para la incidencia de la rendición de cuentas en la disminución de los riesgos de corrupción están relacionados con:

- la falta de acceso a la información y de transparencia en la gestión de los recursos destinados a la gestión del recurso hídrico y a la prestación del servicio de agua;
- las dificultades para la recolección de pruebas y el establecimiento de responsabilidades penales, administrativas o fiscales.

1.5. Reflexiones finales

A partir de la base empírica y las reflexiones identificadas en los cuatro casos de estudio, es posible identificar una serie de insumos y recomendaciones prácticas orientadas a fortalecer el sistema de rendición de cuentas en el sector del agua con el propósito de incidir en la efectividad de la prestación del servicio y garantizar el derecho humano al agua.

Sin embargo, tal y como se señaló desde el inicio de este documento, el lector debe tener en cuenta que cualquier análisis sobre el impacto e incidencia de la rendición de cuentas debe tener presente el peso de las variables de cada contexto. La incidencia o impacto de la rendición de cuentas es altamente dependiente de cada contexto y de factores como el sistema político de cada país, la estructura político-administrativa (centralizada o descentralizada), la cultura política y/o el modelo de gobernanza del agua, entre otros. Por lo tanto, cada caso y contexto requiere un análisis pormenorizado de estas variables.

Con el propósito de ampliar el conocimiento sobre la incidencia de estas variables de contexto y las condiciones aquí sugeridas, es necesario profundizar el estudio de otros actores que proveen servicios de agua potable y saneamiento como los Comités o Juntas locales de agua. Adicionalmente, se requieren futuras investigaciones que aborden esta temática desde una visión comparada en contextos transnacionales y con casos subnacionales (urbanos y rurales) en cada país.

A continuación, se presentan algunas recomendaciones generales y no exhaustivas que fueron recurrentes en los casos de estudio con respecto al fortalecimiento de políticas y programas de rendición de cuentas en el sector del agua.

1.5.1. Definición de estándares y referentes claros sobre la gobernanza del agua

- ✓ Los partidos políticos o movimientos políticos, junto con los órganos de control con mandato sobre el recurso del agua y las organizaciones de la sociedad civil, deben impulsar un proceso de debate nacional sobre el modelo de gestión del agua, la normatividad que regula el uso del recurso y las responsabilidades de los diferentes actores estatales, sociales y privados en la planeación, gestión y control del recurso del agua.
- ✓ Los Estados deben impulsar la incorporación en el ordenamiento legal del país de la perspectiva y los criterios del derecho humano al agua potable y al saneamiento básico, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas.
- ✓ Para fortalecer el sistema de gestión integral del recurso, los ministerios respectivos deben revisar las articulaciones entre los sistemas de gestión de los recursos hídricos y de saneamiento.
- ✓ La rendición de cuentas debe concebirse como un modelo/sistema integrado en el conjunto de instituciones que intervienen en el modelo de gobernanza del agua potable y saneamiento y estas reformas deben ser impulsadas desde el Estado.

1.5.2. Fortalecimiento de las capacidades de control y sanción de los agentes de rendición de cuentas horizontal

- ✓ A nivel ministerial, se deben revisar las instancias y entidades que participan en la gobernanza del agua para evaluar si no hay funciones redundantes y, al mismo tiempo, impulsar la articulación con el control social sobre los proveedores del servicio de agua y de saneamiento.
- ✓ Los países de la región deben identificar un esquema eficaz de control estatal hacia los operadores privados, dotado de herramientas de sanción en caso de encontrar irregularidades en la prestación del servicio o violación del derecho humano.
- ✓ Las empresas reguladores del mercado, como son las superintendencias, deben tener un rol relevante de la gestión del servicio y no limitarse a la regulación y orientación técnica de los operadores. Se deben fijar objetivos, estándares y sistemas de monitoreo para el sistema de participación que se establezca.
- ✓ Los países de la región deben apoyar los procesos de mejora de la capacidad de los entes de regulación y control del Estado con el fin de sistematizar y divulgar la información pertinente para la gestión del servicio, de manera que todas las instancias estatales y sociales puedan ejercer una labor de control más efectiva.

1.5.3. Fortalecimiento de la rendición de cuentas social

- Los estados deben garantizar la existencia de espacios de formación en la gestión de información técnica del sector dirigidos a los líderes sociales y comunitarios, con el fin de aumentar las capacidades de estos para articularse con otros agentes de control o llevar a cabo acciones de control social sobre la prestación del servicio y la garantía del derecho humano al agua.

- Los medios de comunicación, como las emisoras de radio y las cadenas de televisión, deberían tener una participación activa en la divulgación de la información sobre los espacios de participación y de toma de decisiones, así como de la información pertinente para el sector.
- ✓ Los Estados deben impulsar el debate sobre los costos de la participación en los comités y consejos de participación sobre asuntos clave del sector ¿Quién paga estos costos ya que la función ejercida por la sociedad civil es pública?
- ✓ Los Estados deben establecer un fondo mixto de fortalecimiento de las organizaciones de usuarios de servicios públicos, con el fin de fortalecer a las contrapartes ciudadanas en este ámbito. Este fondo debe incluir específicamente las funciones de asistencia técnica y soporte profesional para los proyectos de las organizaciones, habilitándolas para intervenir en materias altamente tecnicizadas y complejas en lo jurídico y administrativo.

1.5.4. Promoción de sinergias y espacios de rendición de cuentas transversal

- ✓ En el marco del modelo de gobernanza y gestión del agua, los órganos de control deben impulsar procesos de cooperación y articulación entre diferentes actores de la rendición de cuentas (organizaciones, redes, movimientos sociales y entes de control) que potencien su capacidad para ejercer la rendición de cuentas e impulsar la aplicación de sanciones desde fuera del sistema de gestión.
- ✓ Se deben institucionalizar mecanismos innovadores de articulación y coordinación interinstitucional que promuevan la discusión, el dialogo y la actuación conjunta entre el Estado y la sociedad en torno al control de la gestión del recurso hídrico. Hay muestras de su efectividad en los diferentes casos pero, si no se institucionalizan, la sostenibilidad y el alcance de dichos esfuerzos pueden verse mermados.

1.5.5. Transparencia y Acceso a la información del sector del agua

- ✓ Más y mejor información sobre la gestión del servicio. Es necesario integrar sistemas de información geográfica sobre las condiciones del servicio de agua y saneamiento en diferentes escalas y capacitar a los actores locales para maximizar el acceso y su uso.
- ✓ Deben existir bases de datos actualizadas disponibles en las páginas de Internet de los operadores locales, con información respecto al padrón de usuarios, datos de contexto, datos longitudinales, contraste con diversas fuentes, etc.
- ✓ Los entes de regulación deben abrir la discusión sobre tarifas (por tipo de usuario) y deudas en el ámbito local, metropolitano, estatal y de cuenca.



SECCIÓN B

CUATRO CASOS DE ESTUDIO

CAPÍTULO 2 Rendición de cuentas multidimensional en el acceso al agua potable: lecciones del caso de la cuenca de los ríos Piracicaba, Capivari y Jundiá en São Paulo, Brasil

*Ana Claudia Chaves, Doctora en Ciencias Sociales y consultora independiente
Roberto L. do Carmo, Profesor del Instituto de Filosofía e Ciencias Humanas,
Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP)*

El estudio que se presenta a continuación trata de responder a la pregunta general de cómo las agencias de rendición de cuentas inciden en la protección y promoción del derecho humano al acceso al agua potable y al saneamiento. Para ello, se analiza el impacto de la rendición de cuentas (multidimensional) en el acceso al derecho humano al agua potable en Brasil.

Se escogió la cuenca de los ríos Piracicaba, Capivari y Jundiá por considerar que es la cuenca con mayor éxito en la implementación de la gestión de los recursos hídricos en el país; siendo una de las primeras en tener articulaciones entre la sociedad civil y el Estado, con anterioridad incluso a las legislaciones federales y estatales y a la creación de un consorcio de municipios. También fue una de las primeras en organizar un comité de cuenca y en implantar el cobro por el uso del agua. Como veremos, esto se debe, entre otros factores, a la organización de múltiples actores de la sociedad civil, de los gobiernos municipales y del propio Estado de San Pablo.

Este trabajo está basado en investigación bibliográfica, sistematización de datos del Censo Demográfico y de otras fuentes, investigación de documentos y artículos en sitios web, entrevistas con actores clave e investigación de hemeroteca¹⁰.

2.1. Contexto y problemática del agua potable y el saneamiento básico

2.1.1. Marco normativo

Uno de los más importantes marcos en la legislación de los recursos hídricos es la Constitución de la República Federal de Brasil de 1988. Antes de su proclamación, Brasil tenía un Código de Aguas, de 1934, que establecía una diferencia entre aguas públicas y aguas privadas. Sin embargo, en este viejo código no se hablaba de derechos del agua. Con la Constitución de 1988 se produce un cambio significativo. El artículo 225 afirma que:

“Todos tienen derecho al medio ambiente ecológicamente equilibrado, siendo de uso común para la población y esencial para una buena calidad de vida, estando obligados el Poder Público y la colectividad a preservarlo para las generaciones actuales y futuras”.

Los expertos participantes en la investigación, como Iván Carneiro del Ministerio Público del Estado de São Paulo, interpretan este artículo como una garantía del agua como derecho, al considerar que el agua es parte del medio ambiente. En la actualidad, esta perspectiva del agua como derecho no se contempla en las demás legislaciones relevantes en la materia: no lo reconocen ni la Constitución del Estado de São Paulo de 1989 (recordemos que Brasil es una federación, y por esto cada estado tiene su constitución) ni la Ley Estadual de Recursos Hídricos del Estado de São Paulo de 1991 ni la Ley Federal de Recursos Hídricos de 1997.

¹⁰ Para el trabajo de análisis de las fuentes periodísticas, contamos con el apoyo de Igor Cavallini Johansen, a quien hacemos patente nuestro agradecimiento.

La Constitución del estado de São Paulo, promulgada en octubre de 1989, trata directamente la cuestión del agua. La Ley número 7663 de 30 de diciembre de 1991 define la Política de Gestión Integrada de Recursos Hídricos en el Estado de São Paulo. Esta legislación estableció las cuencas hidrográficas como unidades de los Recursos Hídricos (UGRHI), y la creación de un sistema de gestión con dos conceptos fundamentales, la descentralización y la participación en la gestión.

Esta ley estableció también la obligación de llevar a cabo planes de cuenca para aumentar la coordinación de las actividades y optimizar los recursos financieros invertidos en el sector del agua.

La política de recursos hídricos del Estado es resultado de diferentes procesos sociales concomitantes. Por un lado, representa un intento de hacer frente al sector de la energía hidroeléctrica, que era el sector económico hegemónico en la gestión del agua hasta aquél momento¹¹. Por otro lado, hubo un aumento de casos de contaminación de los cursos del agua, por cuenta de la urbanización e industrialización, con la aparición de conflictos que movilizaron la acción de diferentes actores de la sociedad civil, suscitando debates que permitieron crear una agenda de discusiones en torno al tema. Víctorino (2005) destaca los dos puntos que fueron centrales para la constitución del sistema de gestión del agua en el Estado de São Paulo: la descentralización de las decisiones y la participación del poder público (representantes de la municipalidad y de las secretarías del estado de São Paulo), de las empresas del agua, de los sectores agrario e industrial y de las comunidades en la gestión del agua.

São Paulo fue el primer estado brasileño en desarrollar la legislación de recursos hídricos en el país, incluso antes que la ley federal. Dos aspectos se destacan en esta legislación en cuanto a la definición fundamental del uso del agua: la prioridad para el abastecimiento humano en caso de escasez y el uso múltiple de los recursos hídricos. En situaciones específicas, con sequías prolongadas que causaron la disminución de los depósitos, se puso de manifiesto lo difícil que es mantener la prioridad para el abastecimiento humano establecida por la ley. Como ejemplo de esta situación tenemos el conflicto económico surgido entre dos regiones, la Región Metropolitana de São Paulo y la Región Metropolitana de Campinas, como se describe en la obra de Carmo (2002). Este conflicto ocurre básicamente porque las dos regiones experimentan procesos de crecimiento de la demanda por agua, principalmente debido al desarrollo industrial y al crecimiento poblacional. Como resultado se dividen los recursos hídricos ya que el sistema de abastecimiento de agua de la Región Metropolitana de São Paulo tiene sus fuentes en la cuenca de los ríos Piracicaba, Capivari y Jundiá. Así, el proceso de desconcentración de las actividades económicas y de la población a partir de la Región Metropolitana de São Paulo tuvo como destino principal la región de Campinas. Pero esta región, a su vez, pasó a aumentar su demanda de agua, aun cuando tenía sus recursos hídricos comprometidos para abastecer la Región Metropolitana de São Paulo. Ese proceso y los conflictos recurrentes son ejemplos claros de una política económica de desarrollo que no tomó en cuenta los límites y las dificultades ambientales. Este punto fue destacado por uno de los entrevistados, Francisco Lahoz, y será retomado más adelante.

Para la preparación de la legislación federal, las discusiones fueron mantenidas a un ritmo diferente, posterior a las leyes del estado de São Paulo. La Ley Federal 9 433, estableció la Política Nacional de Gestión de Recursos Hídricos y creó el Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos, fue aprobada el 8 de enero de 1997. Los debates y las primeras versiones se realizaron a principios de la década de 1980.

A pesar de tener prácticamente los mismos principios básicos de la gestión descentralizada y la participación, la Ley Federal cuenta con una importante diferencia con respecto a la composición de los comités de cuencas en el ámbito federal. En la tabla 2.1 hay un resumen de las características de cada ley, y su aporte específico. Las dos leyes coinciden en: la organización en unidades territoriales por cuencas hidrográficas, la previsión de los comités de cuenca, los instrumentos de pago por el uso del agua bruta (el agua que es recolectada directamente de los ríos o de reservorios subterráneos), y la previsión de los planes plurianuales para las cuencas. Sin embargo, a día de hoy, la composición de los comités estatales y federales sigue siendo diferente. En cuanto a la participación prevista por la Ley Federal, esta es más amplia. La Ley Federal prevé (artículo 39) que el Comité estará integrado por representantes de la Unión, de los estados que son parte de la cuenca, de los municipios, los usuarios del agua y "las entidades de la sociedad civil que actúan con los recursos hídricos y que tienen actividades probadas en la cuenca".

11 La importancia histórica del sector eléctrico, procedente de las primeras décadas del siglo XX, como lo expone Víctorino (2003).

Tabla 2.1. Marcos normativos importantes para la gestión del agua en Brasil y el estado de São Paulo

	Fecha	Relevancia legislativa	Composición de los comités (representantes)	Participación
Código de Aguas, Decreto Federal 24.643	10/07/1934	Primera sistematización de los aspectos de la gestión		
Constitución Federal	05/10/1988	Principios que garantizan el derecho al medio ambiente, incluye el derecho al agua.		
Ley de São Paulo, 7.663	30/12/1991	Primera legislación estatal del agua	Comité estatal de cuenca: a) gobierno del estado, b) gobiernos municipales, c) sociedad civil.	1/3 (17 miembros) son de la sociedad civil, compuesta por: usuarios, institutos de investigación/ universidades con "asociaciones comunitarias y otras asociaciones no gubernamentales"
Ley Nacional 9.433	08/01/1997	Definición de los aspectos fundamentales para el conjunto del país	Comité federal de cuenca: a) gobierno federal, b) estados parte de la cuenca, c) municipios, d) usuarios del agua y e) "entidades civiles de recursos hídricos con acción comprobada en la cuenca"	Máximo la mitad de los miembros son del gobierno. Y la otra mitad distribuida entre usuarios del agua y sociedad civil.

Fuente: Elaboración propia.

La diferencia más significativa entre las leyes estatal y federal se encuentra en el primer párrafo del artículo 39 de la Ley Federal:

"El número de representantes de cada sector mencionado en este artículo, así como los criterios para su designación, se establecerá en el reglamento de los comités, respetando que la representación de los poderes ejecutivos limitados del estado federal, Distrito Federal y los municipios esté restringido a la mitad del total de sus miembros."

En otras palabras, hay una limitación en términos de representación del Estado a la mitad de los miembros de los comités, mientras que la ley del estado de São Paulo tiene dos tercios de representación estatal. Incluso teniendo en cuenta la arbitrariedad que puede existir en la definición de cuáles serán "las entidades de la sociedad civil que actúan con los recursos hídricos y que tienen actividades probadas en la cuenca", sin duda hay más apertura en la Ley Federal para una mayor participación de sectores sociales distintos de la representación del Estado.

Un resultado importante de las formulaciones de la Política Nacional de Gestión de Recursos Hídricos remite al conflicto de responsabilidad por la gestión (nominalidad) que empezó a existir en los ríos que atraviesan más de una unidad federal, y que ya tenían sus comités estatales los recursos hídricos. Este fue el caso del Comité de Cuenca Hidrográfica de los Ríos Piracicaba, Capivari y Jundiá (CBH-PCJ), creado en 1993 y que tiene sus fuentes en municipios del estado de Minas Gerais. Este hecho ha llevado a una situación de superposición de responsabilidades que requirió años de negociaciones hasta que se pudo llegar a la situación actual en la que existen tres comités: un comité de la cuenca de los municipios del estado de São Paulo, un comité de la cuenca de los municipios del estado de Minas Gerais y el Comité Federal, debido a que el río Piracicaba tiene sus fuentes en municipalidades del estado de Minas Gerais. Más adelante presentaremos el funcionamiento de estos comités.

Como afirman los estudiosos (Abers, 2010), la apuesta por los comités de cuencas de la legislación de 1997 no puede ser considerada ni una "transformación institucional radical" ni la instauración de instituciones sin efecto alguno. Los resultados tras quince años aún son limitados, y plantea algunos problemas. En los años 1980, en medio del proceso de democratización de Brasil, especialmente los ingenieros del entorno de la Asociación Brasileña de los Recursos Hídricos (ABRH), hicieron una gran apuesta para que los comités pudieran resolver los conflictos por el uso del agua. Hoy en día, los investigadores apuntan a que, por un lado, existe entusiasmo en quien participa y pesimismo por parte de la comunidad técnica (Abers, 2010, p. 28). El problema parece ser menos de capacidades para

En estas ciudades viven un total de 5,4 millones de personas, de las cuales el 95,4% reside en zonas urbanas. Desde la década de 1970, las tasas de crecimiento de la población de la región fueron superiores a las observadas en todo el estado de São Paulo y en todo el país en general. Estas tasas de crecimiento reflejan la importancia de los municipios de la región y, en especial, de los municipios que conforman la Región Metropolitana de Campinas, que fueron los que más sufrieron el impacto del proceso de descentralización de las actividades económicas de la Región Metropolitana de São Paulo hacia otras regiones del país.

La Región Metropolitana de São Paulo ha crecido económicamente como resultado de procesos históricos relacionados con la expansión del cultivo del café, en el siglo XIX, y con el proceso de industrialización que siguió en el siglo XX. Estos procesos han provocado una gran concentración de actividad industrial en el estado, que ha llegado a generar el 70% de la producción del país. Durante la década de 1970, el gobierno del estado de São Paulo inició una política de desconcentración de las plantas industriales, que se expandieron principalmente en dirección a la región de Campinas, próxima a la cuenca del río Piracicaba. De esta manera, el municipio y su entorno experimentaron un significativo proceso de industrialización y de crecimiento poblacional, con impactos decisivos en términos de la demanda de agua.

Al tiempo que aumentaba la demanda de agua en la región de Campinas, se construyó el Sistema Cantareira, un sistema hidrológico concebido para el abastecimiento de agua de la Región Metropolitana de São Paulo que se apropió de una importante cantidad de agua procedente de los manantiales de esta región. Esta situación de mayor demanda de agua y menor disponibilidad fue la que desató el conflicto entre estas dos regiones. Este episodio es fundamental para comprender el origen del sistema pionero de gestión del agua federal, anterior al propio marco normativo nacional. Como indica en una entrevista Francisco Lahoz, presente en las discusiones sobre la cuestión del agua en la cuenca del Piracicaba desde la década de 1970, estas políticas (incentivar el crecimiento económico de la región de Campinas y al mismo tiempo retirar agua para el abastecimiento de la Región Metropolitana de São Paulo) son contradictorias y demuestran que la cuestión del agua en la región tiene una dimensión que está más allá de la situación local, e involucra las principales regiones industriales de Brasil. Así pues la cuestión del agua pasa a ser una cuestión que afecta las perspectivas de desarrollo del país.

2.1.2.2. Acceso a agua

Los datos del censo de 2010 mostraron que el acceso al servicio del agua en la región de la cuenca de los ríos Piracicaba, Capivari y Jundiá es muy amplio, con más del 90% de los domicilios conectados a sistemas de agua. Pese a ello todavía sigue siendo notable la diferencia entre las áreas urbanas y rurales, ya que en estas últimas solo el 23% de los domicilios rurales contaban con conexión al suministro de agua.

2.1.2.3. Transparencia y riesgos de corrupción

Sería conveniente que las empresas de agua adoptaran una política de transparencia en la utilización de los recursos obtenidos por la prestación de servicios de agua y alcantarillado, según lo estipulado en la Ley de Acceso a la Información (Ley Federal 12 527) sobre la divulgación de informes económicos detallados de las empresas en sus sitios web. Sin embargo, no todas las empresas actualizan sus sitios de Internet con regularidad. Esta preocupación por la transparencia no ha sido suficiente para impedir que ocurrieran casos de corrupción.

Los recursos obtenidos por las empresas de agua influyen de manera notable en la sustentación de esquemas de corrupción, como se está descubriendo también en otros municipios. La liquidez monetaria y la falta de control efectivo son centrales en este asunto. Como observamos, es probable que el problema resida en las carencias de las actuales instancias de rendición de cuentas transversal y en su ineficiencia para garantizar el control de las empresas de agua. A pesar de la existencia de numerosas instancias normativas y regulatorias, sigue vivo el problema del deficiente control social.

2.2. Actores, narrativas y capacidades

2.2.1. Prestadores de servicios

La gestión del servicio de agua se realiza por administración directa o indirecta. La administración indirecta, que es la practicada en la mayoría de los municipios y corresponde al conjunto de entidades personalizadas jurídicamente, generalmente ligadas a uno de los órganos de gestión directa (Ministerio o Secretaría) previstos en el artículo 4.II. del Decreto Ley N° 200 del 25 de febrero de 1967: las autarquías¹², las fundaciones públicas, las empresas públicas y las sociedades de economía mixta¹³.

De los 65 municipios que forman parte de la cuenca Piracicaba, Capivari y Jundiá (PCJ), 28 son abastecidos por empresas de los gobiernos estatales (incluidos los cuatro municipios del estado de Minas Gerais). De los otros 37 municipios, un municipio (Limeira) es abastecido por una empresa privada con capital multinacional y los 36 municipios restantes cuentan con empresas municipales con diferentes personalidades jurídicas: administración directa de la alcaldía del municipio, con o sin oficinas específicas (17 municipios); autarquías (16 municipios) y sociedades de economía mixta con administración pública (3 municipios).

Se observa entonces que menos de un tercio de los municipios están regidos por una administración pública directa en la que la personalidad jurídica responsable por la prestación del servicio es el núcleo del gobierno correspondiente. Por otra parte, tan sólo un municipio tiene a recurrido a una empresa privada para la gestión del agua (modalidad de prestación de servicio que tuvo bajo impacto en esta región), 28 municipios son abastecidos por empresas estatales (de São Paulo o de Minas Gerais) y los municipios siguen siendo los principales responsables del servicio en 36 casos (sea por administración directa o indirecta).

Es importante destacar que la ola de privatizaciones que afectó a otros servicios públicos de Brasil (como la energía eléctrica o la telefonía) no tuvo tanto calado en el servicio del agua. Con el fin del Planasa, y la quiebra del Banco Nacional de Habitación que financiaba el sector, la alternativa durante los años 1990 fue incentivar la privatización. Sin embargo, pocas empresas se convirtieron en empresas privadas. Vargas (2005) atribuye a esto a la organización previa del sector del agua en el país. En el caso del estado de São Paulo ya había una cobertura de servicios relativamente buena y no se realizó la privatización total.

2.2.1.1. Sanasa

En el caso de las empresas municipales, algunas han logrado ofrecer las condiciones necesarias en términos de expansión de los servicios de agua y saneamiento, principalmente en las ciudades menores. Pero hay casos en que estas empresas son fuentes de problemas. El caso más evidente es Campinas, el municipio más importante de la región. La empresa municipal de agua y saneamiento, Sanasa, en 2011 fue objeto de denuncias de corrupción que resultaron en impugnación del mandato del alcalde. En este caso específico la acción del Ministerio Público fue fundamental para identificar una situación en la que se había constituido un grupo de personas que tenían acceso privilegiado a la información y a la dirección de la empresa de agua y utilizaban sus recursos de manera ilegal.

2.2.1.2. DAEE

El DAEE (*Departamento de Água e Energia Elétrica*), dependiente de la Secretaría Estatal de Recursos Hídricos es el principal responsable de la gestión de estos recursos. Según Luiz Roberto Moretti, entrevistado para este estudio, el DAEE sufrió un proceso de descentralización en los años 1980 que resultó en la apertura de oficinas en varias partes del estado. Esta descentralización permitió generar un mayor conocimiento (a través de documentos, reportes, etc.) sobre la situación real de las cuencas.

12 Las autarquías son personas jurídicas de derecho público (y no privado) creadas por una ley específica (artículo 37.XIX. de la Constitución Federal), que cuentan con patrimonio propio y realizan actividades típicas del Estado.

13 Las *sociedades de economía mixta* son un tipo de persona jurídica de derecho privado, generalmente creadas por el Estado, que asumen las funciones de los entes jurídicos de la administración pública indirecta. Las sociedades de Economía Mixta prestan sus servicios en el campo de la actividad económica privada bajo la forma de una sociedad anónima en la cual el socio mayoritario es una entidad de la administración pública.

Desde su inicio, el DAEE fue un importante gestor de las políticas de recursos hídricos en la región de la cuenca del Piracicaba, Capivari y Jundiá.

2.2.1.3. El Consorcio Intermunicipal de las Cuencas de los Ríos Piracicaba, Capivari y Jundiá

El Consorcio Intermunicipal de las Cuencas de los Ríos Piracicaba, Capivari y Jundiá (Consorcio PCJ) tiene una historia muy particular y ha sufrido un gran cambio institucional a lo largo del tiempo.

El Consorcio tal como lo conocemos hoy, fue creado en 1989 como una asociación de derecho privado sin ánimo de lucro, compuesta por municipios y empresas, y tiene como objetivo la recuperación de los manantiales, la concienciación de todos los sectores de la sociedad sobre los problemas de los recursos hídricos, y la planificación y el fomento de acciones de recuperación de los manantiales. El Consorcio actúa con independencia técnica y financiera. Además la entidad recolecta y dedica recursos a programas ambientales. El poder de decisión es del Consejo de Consorciados, formado por alcaldes y representantes de las empresas integrantes. A día de hoy todavía existe el Consejo Fiscal, formado por representantes de las cámaras municipales de concejales (el poder legislativo municipal), la Plenaria de Entidades, integrada por representantes de entidades de la sociedad civil, y la Secretaría Ejecutiva, formada por un equipo técnico y un equipo administrativo.

El Consorcio desempeñó un rol muy importante en el tema del cobro por el uso del agua previsto en la legislación de 1991, y defendió que dicho cobro fuera hecho por consorcios de municipios y aplicado en la propia región. El cobro fue uno de los puntos más polémicos entre los distintos actores. Después de muchas negociaciones se dispuso que tendría un fin educativo para disminuir el consumo de agua, mantener el sistema financieramente y como forma de descentralización.

2.2.1.4. El sistema de cobro

Respecto al cobro, es importante hacer una diferenciación que ayude a comprender el funcionamiento del sistema de gestión del agua en Brasil. Existen dos niveles de cobro, que corresponden a dos niveles de acción sobre el agua. Las empresas municipales y estatales son responsables por el servicio de captación, tratamiento y entrega del agua directamente a los consumidores finales (residenciales o comerciales). Por poder prestar este servicio, se impone un cobro que hace viable el mantenimiento y la expansión del sistema de abastecimiento, además de una tasa específica para los servicios de captación de aguas residuales. En otro nivel, con los instrumentos legales vigentes a partir de 1991 y 1997, la responsabilidad del cobro por el agua bruta captada en los manantiales (superficiales o subterráneos) pasa a los comités de cuenca (véase el apartado 2.3.2). Las empresas municipales o estatales de agua y otros usuarios que hacen captación directa en los manantiales (que tienen otorga para hacerlo) hacen el pago a los comités de cuenca, los cuales invierten estos recursos en mejorar la calidad del agua de los manantiales (principalmente mediante inversiones en estaciones de tratamiento de aguas residuales y recuperación ambiental).

La ley de 1997 dispuso que la creación de organismos locales de cobro por los servicios de agua debería estar previamente autorizada por los consejos de los recursos hídricos nacionales o por los consejos estatales a petición de uno o más comités de cuenca. Estos organismos locales serían los responsables del cobro y la administración de los recursos en su área de actuación, no siendo autónomos sino que deberían rendir cuentas a los correspondientes comités de cuenca.

La ley de 2004 permitió que esas funciones fueran ejercidas en el ámbito local por “entidades delegatarias”, que son organizaciones civiles sin fines de lucro nombradas por los comités. Así, el Consorcio funcionó entre 2006 y 2010 como la Agencia de Agua de la cuenca de los ríos Piracicaba, Capivari y Jundiá. Desde 2010, el brazo ejecutivo local encargado del cobro por el uso del agua es la Fundación Agencia. El Consorcio está en transición y, según algunos de los actores sociales entrevistados, volverá a ocupar una posición más relevante ya además de su rol de gestión, también desempeña otras de funciones.

La tabla 2.2 presenta una síntesis de todas las instancias federales, estatales y locales que actúan en la región. Es importante tener en cuenta que algunos órganos ejercen funciones puramente ejecutivas,

tales como la Fundación Agencia, las empresas públicas o privadas de saneamiento o el Departamento de Aguas y Energía Eléctrica (DAEE), que es la oficina responsable de las concesiones de uso de agua en el estado de São Paulo. Los órganos colegiados ejercen funciones mixtas, al mismo tiempo que son responsables de la elaboración del plan de recursos hídricos y de su monitoreo. El caso del Consorcio es aún más interesante pues sufrió cambios institucionales muy significativos a lo largo del tiempo.

Tabla 2.2. Instancias del Sistema de Recursos Hídricos		
Ámbito de actuación	Instrumentos de planificación y gestión	Instancia (*)
Federal	Política Nacional y Plan Nacional	Consejo Nacional de Recursos Hídricos (1)
		Comité Federal de Cuenas (1)
		Agencia Nacional de Agua (2)
		Ministerio de Medio Ambiente – Secretaría de Recursos Hídricos (2)
		Caja Económica Federal (3)
Estatal (São Paulo)	Política Estatal y Plan Estatal	Consejo Estatal de Recursos Hídricos (1)
		Comités de cuenca (1)
		Fundación Agencia (3)
		Secretaría de Recursos Hídricos y Saneamiento (2)
		DAEE (2)
		Cetesb (2)
		Sabesp, Sanasa y demás empresas municipales (3)
		Consejo Estatal de Medio Ambiente (1)
		Consorcio de la Cuenca (1)

Elaboración propia

(*) 1. Órganos colegiados, 2. Órganos administrativos, 3. Operadores públicos y privados

Una de las características del sistema de gestión del agua, como se ha presentado hasta ahora, son las numerosas instancias que actúan sobre un aspecto único. Así, en términos de la gestión del agua, hay instancias municipales (empresas de tratamiento y distribución del agua), instancias estatales (secretarías del gobierno y otras oficinas estatales diversas) e instancias federales (ministerios y secretarías con competencias en materia de agua).

2.2.2. Actores de la rendición de cuentas horizontal

Vamos a analizar aquí cuatro actores de la rendición de cuentas horizontal: el *Ministerio Público*, la *Defensoría*, el *Tribunal de Cuentas* y el *Procon*. Todos los entrevistados concordaron en destacar muy positivamente la actuación del Ministerio Público, señalado como el más importante de estos actores.

2.2.2.1. El Ministerio Público Estatal (MP)

El Ministerio Público, reformulado por la Constitución de 1988, es un poder independiente con respecto a los poderes ejecutivo y judicial, y tiene la función de defender y fiscalizar la aplicación de las leyes, además de representar los intereses de la sociedad y garantizar los servicios públicos dispuestos por la Constitución. Sus miembros provienen de la rama del Derecho y son seleccionados por concurso público, no pudiendo actuar en nombre de intereses particulares. Este organismo recibe denuncias de terceros (de gobiernos o de la sociedad civil – individuos o entidades) o investiga por su propia iniciativa denuncias realizadas, por ejemplo, por diferentes medios de comunicación (periódicos, radio, TV etc.). Puede emprender acciones jurídicas junto al poder judicial, o bien convocando a las partes involucradas y buscando salidas consensuadas fuera del ámbito judicial. Un instrumento importante para esto son los TAC (Términos de Ajustamiento de Conductas), a través de los cuales las partes llegan a un acuerdo y firman un compromiso. El propio Ministerio Público, puede controlar si el TAC fue respetado. En caso de que no lo sea, se puede hacer otro TAC o iniciar un proceso judicial. Otro de los instrumentos importantes son las averiguaciones públicas (*inquéritos públicos*) del MP, investigaciones a través de las cuales se recogen las pruebas que permitirán aplicar acciones judiciales o extra-judiciales.

En la cuenca de los ríos Piracicaba, Capivari y Jundiá, el Ministerio Público ejerce dos funciones importantes en relación con el acceso al agua y al saneamiento: a) las acciones de urbanismo y medio ambiente que tienen como función promover y defender los valores ambientales, urbanísticos, culturales y humanos que garanticen un medio ambiente ecológicamente equilibrado para las generaciones presentes y futuras; y b) la promoción de la lucha anticorrupción para verificar que no se está haciendo un mal uso de los recursos públicos. En este caso se pueden promover acciones de improbidad administrativa.

Como veremos más adelante (ver apartado 2.3.1), el Ministerio Público ha realizado una gran labor en las políticas públicas relacionadas con el sector del agua y el saneamiento.

2.2.2.2. El Tribunal de Cuentas del Estado

Según la legislación, al Tribunal de Cuentas del Estado (TCE) le compete la supervisión de la contabilidad, el presupuesto, los activos financieros y operacionales del estado de São Paulo y de sus municipios, exceptuando la capital, así como la supervisión de los órganos de administración directa o indirecta del Estado y los municipios, y de las entidades y fundaciones creadas por estos —legalidad, legitimidad, la economía, la aplicación de subsidios y la exención de impuestos—. La jurisdicción del Tribunal de Cuentas alcanza a los administradores y otros responsables del dinero, bienes y valores públicos, además de las personas físicas o jurídicas que, por medio de pactos, acuerdos, ajustes u otros instrumentos análogos, aplicarán subsidios de ayuda o recursos transmitidos por las autoridades públicas. A pesar de contar con un alto grado de autonomía, el TCE depende y coadyuva, como los demás órganos de fiscalización superior, al respectivo poder legislativo de cada nivel.

El TCE puede actuar por iniciativa propia o por medio de denuncias. Tiene tres tipos de funciones: a) administrativas, b) como brazo auxiliar de los órganos legislativos (estatales o municipales) y c) judiciales. Puede hacer auditorías a las cuentas (a pedido del Legislativo o por iniciativa propia), y debe emitir pareceres sobre las cuentas presentadas obligatoriamente por todos los entes públicos o privados que reciben dinero público. En caso de irregularidades, el TCE puede aplicar multas o sugerir que el gobernante pierda sus derechos políticos de gobernar y ser elegido en las próximas elecciones. Sin embargo, el TCE necesita de otros poderes para poder hacer valer sus decisiones. Depende de la *Advocacia General* de la Unión o del Estado, por ejemplo, para cobrar judicialmente las multas que aplica. Y depende del Tribunal de Justicia Electoral para suspender los derechos políticos y hacer que un político no pueda ser elegido.

2.2.2.3. Defensoría Pública

La Defensoría Pública del Estado de São Paulo es una institución permanente, cuya función, como instrumento y expresión del régimen democrático, es ofrecer de manera plena y gratuita, orientación jurídica a los ciudadanos necesitados. Ayuda a la promoción de los derechos humanos y a la defensa, en todos los niveles, judicial y extrajudicial, de los derechos individuales y colectivos. Fue creada por la ley 988 del Estado el 9 de enero de 2006. El defensor público, a pesar de ser una institución del Estado, no está vinculado al Gobierno. Su autonomía está establecida en la Constitución Federal y es una garantía para que los defensores públicos puedan representar los derechos de la población sin restricción de ningún tipo. Internamente, cada defensor tiene independencia funcional para seguir libremente su convicción en todos los casos.

No todas las municipalidades de la cuenca de los ríos Piracicaba, Capivari y Jundiá cuentan con defensorías. El estado de São Paulo cuenta en la actualidad Actualmente con 500 defensores públicos, los cuales actúan en apenas 28 ciudades diferentes, una de las cuales es Campinas. El Defensor Público General del estado es nombrado por el Gobernador a partir de una lista formada por los tres candidatos más votados en las elecciones con participación de todos los funcionarios de carrera del servicio civil. Su principal órgano de toma de decisiones es el Consejo Superior de la Defensoría Pública, formado por cinco miembros permanentes y ocho miembros elegidos directamente por los defensores.

2.2.2.4. Fundación de Protección y Defensa del Consumidor (Procon)

La Fundación de Protección y Defensa del Consumidor (Procon) es el ente encargado de formular y aplicar la política de protección y defensa del consumidor del estado de São Paulo. Para ello, cuenta con

el apoyo de un grupo técnico multidisciplinario que desarrolla actividades en diversas áreas, tales como:

- (I) Educación para el consumo;
- (II) Recepción y procesamiento de denuncias administrativas, individuales y colectivas, contra los proveedores de bienes o servicios;
- (iii) Orientación a los consumidores y proveedores acerca de sus derechos y obligaciones;
- (iv) Vigilancia del mercado para cumplir las leyes de protección del consumidor;
- (v) Monitoreo e inicio de acciones legales y colectivas;
- (vi) Estudios y monitoreo de la legislación nacional e internacional y de las decisiones judiciales relativas a los derechos de los consumidores;
- (vii) Investigación cualitativa y cuantitativa en el área de protección del consumidor;
- (viii) Soporte técnico para el despliegue de Procons municipales acreditados;
- (ix) Intercambio técnico con entidades oficiales, organizaciones privadas y otros organismos involucrados con la protección del consumidor, incluidos organismos internacionales;
- (x) Provisión de un Defensor para la recepción y el reenvío de críticas, sugerencias o felicitaciones realizadas por los ciudadanos.

Creada por la ley 9 192 del 23 de noviembre de 1995 y el Decreto 41 170 del 23 de septiembre de 1996, la Fundación Procon es una institución vinculada a la Secretaría de Justicia y Defensa de la ciudadanía del Estado de São Paulo y tiene personalidad jurídica en derecho público, con autonomía técnica, administrativa y financiera. La Fundación Procon-São Paulo es el ente público pionero en la protección del consumidor de Brasil y se considera sinónimo de respeto a la protección de los derechos del ciudadano. Los frutos de este trabajo se recogen en cada paso que se avanza hacia el equilibrio y la armonización de las relaciones de consumo y la búsqueda incesante, también a través de los propios servicios ofrecidos por la institución, para mejorar la calidad de vida de la población y facilitar el ejercicio de la ciudadanía (véase <http://www.procon.sp.gov.br/>)

Tabla 2.3. Diseño institucional de las agencias de rendición de cuentas horizontal

Entidad		Ministerio Público	Tribunal de Cuentas	Procon	Defensoría Pública
Autonomía		Media	Media	Media	Media
Capacidad	Referentes	Defensa del interés público (colectivo o difuso) y de la sociedad	Interés público, patrimonio y recursos públicos	Derecho del consumidor	Derechos humanos, individuales y colectivos
	Funciones	Recibir denuncias, fiscalizar e investigación, acciones judiciales o extra-judiciales	Emitir pareceres, analizar las cuentas públicas, denunciar junto a los órganos competentes.	Recibir denuncias, orientación, vigilancia, educación, fiscalización	Acciones judiciales o extra-judiciales
	Herramientas	a) Investigación b) atención de quejas y reclamos c) términos de ajustamiento de conducta d) acciones civiles públicas	a) apoyo legislativo b) función de advertencia c) auditorias e) atención denuncias d) multas	Investigación, fiscalización	Orientación y soporte jurídico
Estructura Interna		Grupo de apoyo al Medio Ambiente Grupo de combate a la corrupción			Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Medio Ambiente

Fuente: elaboración propia

Tabla 2.4. Desempeño institucional de las agencias de rendición de cuentas horizontal

Entidad	Ministerio Público	Tribunal de Cuentas	Procon	Defensoría Pública
Vulnerabilidad institucional	Baja	Media	Baja	Baja
Cumplimiento del mandato	Alto	Medio	Medio	Medio
Participación ciudadana	Información y recibir denuncias individuales y colectivas; veedurías.	Recibe denuncias individuales y colectivas	Orienta ciudadanos; veedurías	veedurías
Sostenibilidad de las políticas	Sí (desde 1988)	Sí (desde 1988)	Sí (desde 1995)	Sí (desde 2006)

Fuente: elaboración propia

2.2.3. Espacios transversales de rendición de cuentas

Son múltiples las instancias que pueden ser consideradas con de rendición de cuentas transversal, pero es importante señalar que tienen una doble función: la gestión y el monitoreo. Esta doble función con frecuencia hace que la primera suplante a la segunda, de manera que las tareas de monitoreo y fiscalización pierdan efectividad. Además, es posible identificar funciones muy parecidas entre estas distintas instancias, lo cual indica un solapamiento de funciones.

2.2.3.1. El Consorcio de la Cuenca de los Ríos Piracicaba, Capivari y Jundiá

El Consorcio, descrito con anterioridad en cierta manera antecede al Comité de los Ríos Piracicaba, Capivari y Jundiá, pues representa una primera forma de organización en la cual la instancia local, en este caso la municipalidad, asume protagonismo en términos de gestión de un recurso importante como el agua. Hasta principios de la década de 1970, período de dictadura militar, las decisiones estaban centralizadas, por lo que la posibilidad de toma de decisiones por entes locales significaba un avance importante. Conforme apunta Francisco Lahoz en su entrevista, esta posibilidad de descentralización de las decisiones significó un hito en la lucha por la creación del sistema de gestión del agua. Esta descentralización se fundaba en dos aspectos importantes que fueron ganando fuerza en la medida que avanzaba la discusión de la gestión del agua: a) la importancia de la obtención de recursos en el nivel local, con la garantía de que estos recursos serían invertidos en la propia localidad; y b) la posibilidad de planificación en un nivel regional, considerando todos los municipios de una misma cuenca, y no cada municipio buscando soluciones de manera aislada.

2.2.3.2. Los tres comités: el Comité Federal, el Comité de São Paulo y el Comité de Minas Gerais

Dado que la cuenca de los ríos Piracicaba, Capivari y Jundiá está repartida entre dos estados distintos, fue necesario por ley crear tres comités: un comité federal, otro para el estado de Sao Paulo y otro para el estado de Minas Gerais. Las funciones de estos comités consistían en aprobar y monitorear la ejecución del Plan de la Cuenca y tomar decisiones sobre los mecanismos de cobro y valores de las tarifas por el uso del agua. Los comités estaban compuestos por el Ejecutivo (federación, estados y municipalidades), los usuarios (incluidas las empresas públicas y privadas de saneamiento) y la sociedad civil.

Se optó por operar los tres comités de forma conjunta con el fin de facilitar la articulación entre instancias, dejando una única Secretaría Ejecutiva y los mismos grupos de trabajo. Solamente se harían de forma separada las elecciones de los miembros. Se constituyeron grupos de trabajo y cámaras técnicas en función de la necesidad, pudiendo contar con miembros externos siempre y cuando no fueran electos. La cámara más importante era la Cámara Técnica de Planeamiento, formada por un representante de los distintos sectores, cuya función consistía en articular todo el trabajo antes de que llegase a la Plenaria General. La Plenaria General era el punto final de las decisiones, la instancia definitiva donde se trataba un tema.

Las labores encomendadas a los comités son: la elaboración de los planos, el encuadramiento de los cursos del agua (con proyecciones respecto de la calidad del agua que se plantea alcanzar en un determinado periodo de tiempo, en general de diez años), las concesiones de derechos (outorgas)¹⁴, el cobro por el uso del agua y la elaboración de un sistema de información.

En palabras de las personas entrevistadas, los comités de cuenca son “extensiones del gobierno”, funcionan como un “parlamento del agua”, como mediadores en los conflictos sobre los usos del agua. Los grupos de trabajo del comité producen diagnósticos, pronósticos y planes con medidas a corto, mediano y largo plazo.

Además del consorcio y de los comités locales, existen otras instancias de rendición de cuentas transversal que inciden en el tema de los recursos hídricos, aunque con menor intensidad:

- (i) El *Consejo Nacional del Medio Ambiente* – Conama: órgano consultivo y deliberativo del Sistema Nacional de Medio Ambiente, presidido por el Ministro de Medio Ambiente. Se trata de un órgano colegiado representativo de cinco sectores: órganos federales, estatales y municipales, sector empresarial y sociedad civil. Entre las funciones del Consejo figura incentivar la creación, la estructuración y el fortalecimiento de los Consejos Estatales de Cuencas Hidrográficas.
- (ii) El *Consejo Nacional de Recursos Hídricos*: Promueve la articulación entre las planificaciones nacional, regional y estatales, para elaboración de la Política Nacional de Recursos Hídricos. Suscribe los mecanismos y valores del cobro por el uso del agua.
- (iii) *Consejos Estatales de Recursos Hídricos* (de Minas Gerais y de São Paulo): Estos consejos son independientes entre sí y funcionan de forma autónoma, a diferencia de los comités mencionados anteriormente que se articulaban entre sí. Cada uno de ellos promueve la integración de los organismos públicos, del sector productivo y la sociedad civil organizada para asegurar el control del agua y su uso en términos de cantidad y calidad de los recursos hídricos, con el objetivo promover la mejora de mecanismos de planificación, evaluación y control de los recursos hídricos del estado y proveer así la calidad necesaria al tiempo que se cumplen los requisitos de volumen en sus múltiples usos. También establecen los principios y directrices de política de estado sobre recursos hídricos que guiarán el plan de recursos de agua del estado y los planes de cuencas hidrográficas; deciden sobre los conflictos entre comités de cuenca; y actúan como Junta de apelación de las decisiones de los comités de cuenca. Establecen las normas generales y los criterios para la concesión de derechos de uso de los recursos hídricos y para el cobro del derecho de uso de los recursos hídricos. El Consejo también es responsable de aprobar la creación de los comités de cuencas, reconocer consorcios o asociaciones intermunicipales, regionales o locales, y usuarios multisectoriales de los recursos hídricos, además de discutir proyectos de explotación de recursos hídricos que están fuera del ámbito del comité de la cuenca del río y en el marco de los cursos de agua.

2.2.4. Actores, dispositivos y experiencias de participación ciudadana

Se ha observado que el amplio proceso de institucionalización de la participación propició que actualmente apenas se encuentren actores sociales en los comités, consejos u otros órganos; buena parte de los actores civiles participan dentro de estos espacios. Por un lado, es un aspecto positivo pues permite que las demandas sean contempladas y que haya corresponsabilidad en el poder. Pero por otro lado, se corre el peligro de que se produzca cierta “domesticación” de la participación ciudadana.

Al preguntar a una persona entrevistada de la sociedad civil cuál era su rol en este sistema, la respuesta fue muy crítica y un tanto contradictoria. Se reconocieron avances sobre la importancia de que la

14 Es el acto administrativo por el cual el poder público (*outorgante*, la Unión, el estado o el Distrito Federal) concede al beneficiario (*outorgado*, quien lo requiere) el derecho de uso de recursos hídricos por un plazo determinado en los términos y condiciones expresas en dicho acto. La concesión (*outorga*) es el instrumento por el cual se realiza el control cuantitativo y cualitativo de los usos del agua. Ese control es necesario para evitar conflictos entre usuarios de recursos hídricos y para asegurarles el derecho efectivo de acceso al agua.

toma de decisiones en la cuenca no se tomen “desde arriba”, lo cual es posible gracias a una estructura bastante horizontal, y se plantearon críticas sobre las dificultades para la participación efectiva de la sociedad civil.

Se encontraron también algunas experiencias de sensibilización contra la contaminación de los cursos de agua y actividades de educación socio-ambiental. EN lo que respecta a la relación de la sociedad civil con las instituciones públicas, se ha apreciado que el Ministerio Público se encuentra infrautilizado por los activistas de la sociedad civil. Sin embargo, se observa una gran participación de la sociedad civil del Nordeste del país, en la cuenca del río San Francisco.

2.3. Incidencia de los actores en la rendición de cuentas en el acceso al agua potable y el saneamiento básico

Algunos de los actores muestran mayor capacidad para incidir en las cuestiones de acceso al agua potable y saneamiento. Es el caso del Ministerio Público, los comités de cuenca y el Consorcio PCJ. Como se expuso anteriormente, los dos últimos (comités y consorcio) son auto-referidos en términos de rendición de cuentas: son los mismos actores los que planifican, ejecutan, rinden cuentas y monitorean. Pero hay fiscalizaciones mutuas. Todos estos operadores (federales y locales), que sean instancias horizontales o verticales, tienen también la atribución de rendición de cuentas.

Las personas entrevistadas de la Fundación Agencia, como Adriana Isenberg, coinciden en señalar que “en realidad, hay auditorías de todos, nosotros estamos muy auditados. Es preciso rendir cuentas y eso es natural”.

Debido o al bajo impacto o a la escasez de datos encontrados, no se ha procedido a analizar el impacto sobre la rendición de cuentas de otros actores. A continuación, se presenta un resumen de los tipos de incidencia en la rendición de cuentas y, a continuación, algunas evaluaciones complementarias.

Tabla 2.5. Incidencia de los actores en la rendición de cuentas en el sector agua			
	Ministerio Público	Los tres comités de cuenca de la región (Federal, São Paulo, Minas Gerais)	Consorcio PCJ
Normatividad	Garantizar los derechos colectivos y difusos	Descentralización, integración y participación	Articulación entre agentes
Definición de política pública (Agenda)	Lucha anticorrupción y defensa de los derechos al medio ambiente y a los servicios públicos	Contribución a los términos del marco regulatorio en todos los niveles (federal, estatal y municipal)	Contribución a los términos del marco regulatorio en todos los niveles (federal, estatal y municipal)
Definición de política pública (Prioridades)	No actúa	Elaboración del Plan de Recursos Hídricos	Cobro por el uso del agua
Implementación de política pública	No actúa	Concesión del uso del agua, encuadramiento de los cursos del agua	Cobro por el uso del agua
Acceso a la información	Informaciones disponibles en Internet	Buen sitio en Internet, pero el sistema de información no está plenamente implementado	Buen sitio en Internet, pero el sistema de información no está plenamente implementado
Participación ciudadana	Apertura para denuncias, veedurías	Sociedad civil como parte del sistema (participa de los comités)	Plenaria de organizaciones de la sociedad civil bastante activa y movilizadora
Corrupción	Denuncias y acciones	No actúan en este tema	No actúa en este tema

Fuente: elaboración propia.

2.3.1. El Ministerio Público

Comparando los actores referidos, es posible afirmar que el Ministerio Público mantiene un alto nivel de diálogo con la sociedad, empresas y gobiernos, así como una alta capacidad de control e investigación, pero encuentra dificultades en lo que se refiere a la efectiva aplicación de sus decisiones.

Las acciones más importantes del Ministerio Público (MP) han estado vinculadas a dos aspectos: a) los Términos de Ajustamiento de Conducta para garantizar el saneamiento básico y b) la lucha anticorrupción.

Por ejemplo, se investigó la Sanasa (Sociedad de Abastecimiento de Agua y Saneamiento S.A.) del Municipio de Campinas, y prohibieron que las empresas investigadas por el MP por ser sospechosas de haber cometido fraude pudieran firmar contratos con la empresa de abastecimiento de agua para participar en nuevas convocatorias. El Gaeco (Grupo Especial de Acción para Combatir la Delincuencia Organizada) interpuso una denuncia ante la justicia contra al menos siete contratistas que proporcionaban servicios de lectura de medidores, recomposición de asfalto de las calles (después de la realización de manutención) y obras de plantas de tratamiento de aguas residuales, entre otros.

Los Términos de Ajustamiento de Conducta fueron formulados entre las empresas y los municipios en 2004 con el fin de mejorar el sistema de tratamiento del alcantarillado. Todos los actores sin excepción mencionaron estos términos como marcos de la mejora de los servicios.

Pese a que se registraron mejoras, también se señalaron algunas cuestiones a mejorar, por ejemplo, un promotor del MP afirma que “la efectividad deja un poco que desear” porque hay resistencias dentro del propio organismo público —al cambiar la administración se hace difícil completar la ejecución debido a que ninguna municipalidad cumplió con los plazos de entrega establecidos—.

Por otro lado, también se considera que se debería actuar no sólo caso por caso, sino también trabajar en la actual política ambiental, en licencias y concesiones de los recursos hídricos. “Creo que una mejor manera de exigir una adecuada planificación y revisión de los datos en la misma base territorial sería perfecto. Y exigir al Estado, como administrador, que cumpla con estas normas del propio Plan”.

2.3.2. Comités de cuenca

Los comités de cuenca tienen una gran capacidad de planificación y de diagnóstico de los problemas, pero baja capacidad de ejecución de las deliberaciones y bajo involucramiento de los sectores de la sociedad civil.

La creación del marco jurídico e institucional ha abierto el camino para la participación de la sociedad civil en la gestión de los recursos hídricos. Sin embargo, un análisis de la composición del Comité en sus casi 20 años de existencia muestra que la composición en términos de actores sociales ha cambiado muy poco. En términos generales, los representantes del estado se han mantenido prácticamente sin cambios durante este largo período, y tampoco se han producido grandes cambios en la participación de la sociedad civil ya que este espacio no ha sido ocupado de manera masiva, quizás por el hecho de que la sociedad civil tiene una capacidad muy baja para modificar las disposiciones con miras a aumentar su participación.

A continuación se destacan algunos resultados de la implantación de los comités, en términos de descentralización y participación.

En términos de *descentralización*, según lo estipulado en las diversas leyes de los recursos hídricos, la cuenca hidrográfica se convirtió en la unidad espacial de planificación y acciones relacionadas.

El uso de la cuenca como unidad representa una importante ventaja ya que requiere la incorporación de la dimensión regional en la formulación de políticas públicas. Esta dimensión regional es fundamental desde el punto de vista del ciclo del agua, pues desde su nacimiento hasta la desembocadura, los cursos de agua atraviesan distintas zonas rurales y urbanas. En ese transcurso, se ven afectados por los resultados de los procesos sociales de uso y ocupación del suelo, al tiempo que abastecen las necesidades locales.

Geográficamente, la definición empírica de cuenca no presenta mayores problemas. Aunque hay geógrafos críticos que señalan que en algunas situaciones puede haber arbitrariedad en la definición de las cuencas de acuerdo con su propio espacio físico. Sin embargo, la adopción de esta unidad

trae limitaciones a la planificación de las políticas públicas, sobre todo porque las unidades de reconocimiento oficial administrativo (región metropolitana, estado y municipalidad) no coinciden con las unidades ambientales. Se trata de una dificultad clásica cuando se trabaja con la relación entre población y medio ambiente.

Dado que la cuenca de los ríos Piracicaba, Capivari y Jundiá está formada por municipios de dos estados diferentes (Minas Gerais y São Paulo) y que no hay unidades administrativas intermedias (solamente municipios o estados), es difícil establecer la responsabilidad en la gestión del recurso hídrico.

En cierto modo, esta descentralización representa un importante avance, pues concretó una victoria sobre el proceso de centralización de las políticas del gobierno federal, principalmente en el período de la dictadura militar, cuando se estableció el control central con la creación de las compañías estatales (estatales) de agua y saneamiento, con el Plan Nacional de Agua y Saneamiento (Sanasa). Este proceso resultó en la creación de dos sistemas paralelos, el de gestión del agua y el de gestión del saneamiento, provocando una serie de nuevos problemas para la integración y eficiencia de las políticas públicas.

En términos de *participación*, existen algunos problemas relacionados específicamente con la participación de los diferentes sectores representados en el Comité. Teniendo en cuenta la composición de los comités de cuenca, hay una composición tripartita: sector público, usuarios y la sociedad civil. Pero la mayoría de los representantes son del sector público.

Esta composición en sí revela que la participación de la sociedad civil es baja y limitada. Es decir, al reservar dos tercios de los votos de la comisión para el sector público (que incluye a los gobiernos estatales y a los municipios), la legislación diluye las posibilidades efectivas de que los sectores organizados de la sociedad civil puedan desempeñar un papel relevante en la gestión.

El Comité podría tener como función más específicamente la articulación de diferentes sectores del Estado respecto la cuestión de los recursos hídricos que propiamente la participación de la sociedad. Llamamos la atención sobre esto porque en otras instituciones participativas del país, como en los consejos de salud, esta proporción de los representantes de los diferentes sectores es significativamente diferente, siendo la mitad de los representantes usuarios del sistema y la otra mitad repartida entre trabajadores del sistema y gobierno, de manera que el gobierno dispone de apenas una cuarta parte de la representación.

2.3.3. Consorcio de la Cuenca Hidrológica de los ríos Piracicaba, Capivari y Jundiá

Finalmente, es importante analizar el Consorcio. Desde su creación, cambió significativamente su rol al asumir el cobro por el uso del agua y pasó a ser una organización más ejecutiva. Su impacto ha significado una mejor administración de los recursos con resultados muy tangibles, pero ha ido también acompañado de una disminución de su diálogo con la sociedad y de la pérdida de su carácter de rendición de cuentas (al menos en los municipios de estado de São Paulo)

La actuación de esta institución ha cambiado a lo largo del tiempo. En un primer momento, estuvo orientada a consolidar al propio Consorcio y lograr su reconocimiento por parte de los agentes gubernamentales en diversos niveles, especialmente el federal. Al mismo tiempo, el Consorcio actuó como un agente de conexión entre las diversas instituciones responsables de la gestión del agua, contribuyendo a la formulación e implementación de las metas del Plan de Cuencas. Posteriormente, se convirtió en la agencia de cobro del agua. Los resultados de esta acción fueron significativos: las concesiones de uso del agua se redujeron en un 40 % y hoy las empresas invierten en la reutilización del agua. Se ha alcanzado el valor económico de la cobranza por la captación de agua de los manantiales. Algunas empresas redujeron hasta en un 50 % su consumo. Además, todos los instrumentos de gestión previstos en la legislación están funcionando. En un tercer momento, desde 2010, el rol del consorcio ha regresado a sus orígenes, como asociación de usuarios del agua y ya no como entidad administradora del sistema de gestión, puesto que hoy es la Fundación Agencia la que ejerce este rol. El Consorcio debería representar, en un futuro, un rol articulador, como facilitador de la gestión, para lograr los objetivos establecidos en el Plan.

Es visible que existen articulaciones para promover la gestión, pero no ocurre lo mismo con la fiscalización y monitoreo. En parte, esto se explica porque las organizaciones de la sociedad civil que se encuentran activas tienen un rol mucho más propositivo y sólo algunas desempeñan una función ejecutiva en alguna parte de la política (realizando opiniones técnicas, documentos, capacitaciones, formaciones, investigaciones, etc.). El perfil de estas entidades parece ser más tecnocrático que de especialistas.

Al indagar en la existencia de sinergias intencionales entre los actores (por ejemplo, entre el Ministerio Público, la parte del gobierno que está en el comité, miembros de la sociedad civil), los entrevistados explicaron que estos actores pueden actuar en ocasiones de manera articulada pero que no se trata de la pauta general, pero valoraron positivamente estas acciones (incluso en casos de denuncias o de confrontación de ideas) por contribuir, en su opinión, a la mejora del sistema. Esta “sinergia” no intencional parece ser una de las diferencias de esta experiencia.

2.4. Conclusiones y recomendaciones de políticas

El estudio de caso muestra los avances en materia de diseño e incidencia de buenas prácticas de gestión pública en los recursos hídricos con resultados efectivos en la mejora del acceso al agua, con muchas prácticas de incidencia en la formulación de agendas, leyes, ejecución de programas y proyectos. Sin embargo, todavía existen pocas prácticas en términos de transparencia y monitoreo de las políticas.

Al igual que en los estudios de caso de los otros países, el avance ha sido parcial y las agencias, actores estatales y sociales de la rendición de cuentas aún presentan dificultades para: a) garantizar el acceso al agua potable y al saneamiento básico, b) mejorar la efectividad, la transparencia y la inclusión de los nuevos esquemas de gobernanza del agua; c) frenar los procesos de degradación ambiental que afectan a la disponibilidad y la calidad del agua, y sancionar a los agentes públicos, privados y comunitarios responsables; y d) fortalecer la voz, la organización, la participación, la movilización y el poder ciudadano.

Condiciones para la efectividad de la rendición de cuentas

Los avances y obstáculos en materia de rendición de cuentas están relacionados con un conjunto de variables identificadas en diversas publicaciones sobre el tema, tales como: la existencia de estándares claros, la transparencia y el acceso a la información, el desarrollo y el uso de mecanismos de sanción y la receptividad y flexibilidad de políticos y funcionarios.

2.4.1. Normas y estándares de rendición de cuentas

El marco legal, que incorporó perspectivas y principios muy distintos, fue importante para fortalecer la idea de los usos múltiples del agua —que todos los sectores usuarios del agua tengan igualdad de acceso a los recursos hídricos—, y transformar la gestión y la gobernanza del agua. Sin embargo, la legislación no parece ser tan clara sobre la consideración del agua como un derecho ciudadano o como mercancía, como derecho del consumidor. El hecho de que los ciudadanos no estén bien representados es un claro reflejo de esta situación, además de que no hay espacio de participación, por ejemplo, para aquellos que no tienen acceso a los servicios.

El marco normativo tiene numerosas instancias (consejos de medio ambiente, de recursos hídricos, comités de varios tipos) siendo las atribuciones en ocasiones conflictivas. El marco normativo no creó sanciones para casos de incumplimiento de los planes y son escasos los mecanismos de fiscalización de las decisiones.

Recomendaciones

- Impulsar un proceso de discusión sobre el modelo de gestión del agua, la visión del agua que lo guía, y el rol y las responsabilidades de los diferentes actores del modelo.
- Revisar las articulaciones entre los sistemas de gestión de los recursos hídricos y de saneamiento.

- Revisar la necesidad real de contar con tantas instancias de gestión del agua, evaluar si no hay superposición de funciones y al mismo tiempo impulsar el control societal sobre las empresas de saneamiento.
- Impulsar la incorporación de la perspectiva del derecho humano al agua potable y el saneamiento básico adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en el ordenamiento legal del país.
- Apoyar un proceso de ampliación del diseño de los Comités de Desarrollo y Control Social de manera que los ciudadanos que no son usuarios del servicio puedan participar en estos espacios.

2.4.2. Acceso a la información

Un segundo factor esencial para los avances en materia de rendición de cuentas son los progresos en materia de acceso a la información. Este punto es muy importante y fue subrayado por los entrevistados. Hay dos tipos de problemas. Primero, el reto de producción, sistematización y divulgación de los datos. Esta tarea no es sencilla y necesita de recursos humanos y financieros. El segundo tipo de problema es la divulgación de la propia experiencia del comité y de información sobre los derechos al agua. Según los entrevistados, nadie sabe de la existencia del Comité de la Cuenca de los Ríos Piracicaba, Jundiá y Capivari y pocos conocen sus derechos.

Recomendaciones

- Apoyar procesos de mejora de la capacidad del Estado, de los comités y de los consejos para sistematizar y divulgar la información, para que todas las instancias y los ciudadanos que no participan hagan una labor de control más efectiva.
- Apoyar y exigir la mejora de capacidad de empresas y prestadoras de servicios de sistematizar y divulgar informaciones.
- Generar espacios de formación para líderes sociales y comunitarios en el manejo de información técnica del sector con el fin de aumentar sus capacidades para articularse con otros agentes de control o llevar a cabo acciones de control social a la prestación del servicio y la garantía del derecho humano al agua.
- Utilización de la radio y la televisión para divulgar los espacios y la información.

2.4.3. Capacidad de exigir y sancionar

El trabajo mostró la existencia de numerosos mecanismos de planeación y discusión de la política de recursos hídricos y de incentivos para la ejecución de la misma, así como de mecanismos de control y fiscalización de los recursos y de la política. Uno de los problemas enfrentados es que la sociedad civil local no tiene tiempo ni recursos para participar activamente en estos espacios. Uno de los entrevistados dijo que no quería recibir un salario, pero que el hecho de que las reuniones de los comités, consejos y consorcio acontecieran durante el día, era un impedimento fuerte para la participación. No reivindicaba salario, pero creía necesarios apoyos para transportes y alimentación durante el día de las reuniones.

Recomendaciones

- Promover el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones, redes y movimientos sociales.
- Apoyar procesos de desarrollo de la capacidad de coordinación dentro de los entes de control que aumenten la cooperación entre oficinas y el manejo coordinado de la información.
- Impulsar procesos de cooperación y articulación entre diferentes actores de la rendición de

cuentas (organizaciones, redes, movimientos sociales y entes de control) que potencien su capacidad para ejercer la rendición de cuentas e impulsar la aplicación de sanciones desde afuera del sistema de gestión.

- Impulsar la discusión sobre los costos de la participación en los comités, consejos etc. ¿quién paga estos costos, puesto que la función ejercida por la sociedad civil es pública?

2.4.4. Receptividad y capacidad de respuesta a demandas ciudadanas

La experiencia de la cuenca Piracicaba, Capivari y Jundiá manifiesta avances en términos de compromiso de los técnicos del estado, de sectores de los gobiernos, y de los mismos ingenieros de las empresas públicas y privadas comprometidos con los ideales de participación y descentralización de la política. Ningún aspecto de esta experiencia sería posible sin estos compromisos.

Sin embargo, hay núcleos de poder que no son permeables a los debates en torno a temas ambientales, participación y defensa de los derechos de ciudadanía. Son sectores con mucho poder en las áreas económicas en todos los niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). Estos núcleos de poder no toman en cuenta (o lo hacen en una escala ínfima) las decisiones tomadas en el sistema.

La capacidad de respuesta en este caso depende en gran medida de que el Estado no trabaje de forma tan fragmentada. En general, algunas instancias (las secretarías de planeación y de finanzas, etc.), al no articularse con las otras instancias del propio Estado, toman decisiones orientadas a cumplir con los objetivos de desarrollo económico y estas decisiones pueden tener un alto impacto social y ambiental.

Otro de los problemas es que muchas veces los espacios de participación son muy cerrados. Las audiencias públicas utilizadas como mecanismos para escuchar a la población no tienen efectos vinculantes.

También es importante señalar que no existen sanciones previstas para aquellas decisiones tomadas en los espacios participativos de los entes colegiados y no cumplidas.

Recomendaciones

- Promover mecanismos amplios de participación además de las audiencias públicas.
- Promover el diálogo entre distintos sectores dentro del estado.
- Promover sanciones a las decisiones no respetadas.

CAPÍTULO 3 La rendición de cuentas en el acceso al agua potable y el saneamiento en un caso de provisión privada: el caso de la Región Metropolitana de Santiago de Chile

Gonzalo Delamaza y Fernando Krauss
Universidad de Los Lagos
Centro de Investigación, Sociedad y Políticas Públicas (CISPO)

3.1. Contexto de la problemática de la provisión de agua potable y saneamiento en la Región Metropolitana de Santiago

Actualmente, la provisión de agua potable y saneamiento en la Región Metropolitana de Santiago es prestada principalmente por las siguientes empresas de servicios sanitarios (ESS): Aguas Andinas S.A., del Grupo Aguas de Agbar-Suez (1 748 979 clientes); SMAPA, empresa pública de la Municipalidad de Maipú (189 738 clientes); Comunidad Rem. San Borja (3 769 clientes); Melipilla Norte de la Flia. Lamarca (3.243 clientes); Aguas Santiago Poniente S.A., de Enersis (3 380 clientes); y Sembcorp Aguas Lampa S.A. y Sembcorp Aguas Chacabuco S.A. (25 535 clientes) (SISS, 2012).

En 2011, la empresa Aguas Andinas representaba más del 70 % del total de los clientes de la Región Metropolitana de Santiago. En el proceso de crecimiento de dicha empresa, se inicia a partir de 2000 la construcción de plantas de tratamiento de aguas servidas (Aguas Andinas, 2006). En la tabla 3.1, se muestran algunos datos de su evolución.

	2006	2008	2010
Ingresos por agua potable*	126	129	136
Ingresos por alcantarillado*	115	123	148
Utilidades*	99	88	104
Nº de clientes Agua Potable (miles)	1 550	1 598	1 909**
Agua potable (millones de m ³)	477	492	520***
Empleados	1 444	1 821	1 926 ¹⁵
Promedio consumo (m ³ /cliente/mes)	25,7	23,2	22,7 ¹⁶
Nº Subsidios (Región Metropolitana)	106 674	110 407	113 605 ¹⁷

Fuente: Elaboración propia con datos de Aguas Andinas, 2010

* Miles de millones de pesos chilenos de cada año

** Incluye 193 000 clientes de ESSAL en la región de Los Lagos

*** Incluye la región de Los Lagos

A primera vista, la provisión de servicios de agua potable y saneamiento en la Región Metropolitana de Santiago parece un caso exitoso en términos de cobertura con prácticamente el 100 %¹⁸. Pero ello no significa que los derechos de goce del acceso al recurso y saneamiento por parte de la ciudadanía estén siempre garantizados. El cumplimiento de metas de cobertura, bajo el modelo privado utilizado en Chile, trae aparejados otros problemas.

15 Región Metropolitana: 1 171; ESSAL: 296; Otros (tratamiento): 459

16 Aguas Andinas: 21,9; Aguas Cordillera: 45,1; ESSAL: 13,6.

17 En el caso de la RM, el total de subsidios ascendió a 125 531, un 18 % del total nacional, con una cobertura del 6,5 % de los clientes de las principales empresas. En términos económicos, esto representa \$ 5 963 172, lo que significa apenas un 1,9 % de las ventas totales de dichas empresas (SISS, 2010, p. 52)

18 A lo anterior se agrega un avance en tratamiento de las aguas del 87 %, lo que podría mejorar en el año 2012 con la construcción de la PTAS Mapocho, alcanzándose el 100 % en el tratamiento de las aguas. Ya en 2006 la empresa Aguas Andinas reportaba un avance desde un 28 a un 69 % en cobertura de tratamiento de aguas servidas (Aguas Andinas, 2006). En 2008 llegaba a un 74 % (Aguas Andinas, 2010).

http://www.intendenciametropolitana.gov.cl/n622_19-01-2011.html

De acuerdo con la SISS, en 2011 se aplicaron 69 sanciones con multas por 2 876 UTA (Unidades Tributarias Anuales, 1 UTA = \$ 468 252¹⁹), en su gran mayoría (77 %) por mala calidad del servicio. En el caso de la principal empresa sanitaria de la Región Metropolitana, Aguas Andinas, ese mismo año se saldó con dos sanciones por idéntico motivo (SISS, 2012, p. 106).

Los reclamos realizados directamente a las empresas suman cantidades significativas. En el caso de Aguas Andinas, en 2011, se recibieron 206 387 reclamos, equivalentes a 128 por cada 1 000 clientes, promedio cercano al de las principales empresas nacionales (132 reclamos por cada 1 000 clientes), y un aumento de un 26 % con respecto al año 2010, en el que se registraron 95 reclamos por cada 1000 clientes.

Los principales motivos de reclamación fueron los problemas en la categoría de arranque sin discontinuidad del servicio, los consumos excesivos y la falta de lecturas. Adicionalmente, en el mismo año la SISS recibió 609 reclamos de Aguas Andinas (1 % más que el año anterior), mayoritariamente por problemas de facturación, calidad del servicio y tarifa (SISS, 2012, p. 106). Lo anterior sin considerar que existen otros reclamos que se dirigen al Servicio Nacional del Consumidor (Sernac) y no a la institucionalidad de agua potable. De estos reclamos, un 79 % fueron resueltos a favor de los clientes, lo que significa una baja de un 5 % respecto del año 2010 (SISS, 2012).

Así, la reclamación individual es el mecanismo más utilizado por los usuarios, quienes sólo ostentan la calidad de “clientes” de una empresa privada. En ese ámbito no existe la intervención estatal propiamente dicha. La empresa debe responder a las condiciones en que fue realizada la concesión, a eso se refieren las sanciones mencionadas previamente. En cuanto a la supervisión como tal, influirán tanto las atribuciones de la entidad reguladora, como su capacidad de realizar los procesos en la escala necesaria y de manera independiente. Los instrumentos de rendición de cuentas horizontal se aplican entonces sólo a los organismos públicos, en este caso a la entidad reguladora.

Pero también se cuenta con una ley relativa a los consumidores (Ley 19 496 sobre Protección de los Derechos de los Consumidores) la cual se aplica a las empresas. En el caso de los servicios básicos —una de las principales preocupaciones de los consumidores chilenos—, éstos caen dentro de los servicios regulados por “leyes especiales”, excluidos en principio de dicha ley. Durante 2010, sin embargo, el Servicio Nacional del Consumidor (Sernac) recibió más de 11 000 reclamos, el 14,2 % de los cuales eran referidos a los servicios de agua potable (El Mercurio, 17 de mayo de 2011). Analizaremos más adelante las atribuciones y prácticas de dicho servicio en la materia.

Recientemente se ha generado un debate público en torno a la calidad del servicio de agua y saneamiento, derivado de los sucesivos cortes de agua masivos en el suministro de Aguas Andinas. El primer corte no avisado a los clientes en el mes de enero de 2013 —de los 8 que se sucedieron durante el período estival—, afectó a más de 320 000 clientes, la mayoría de los cuales no fueron informados oportunamente. Una de las repercusiones ha sido la presentación de una demanda colectiva por parte del Servicio Nacional del Consumidor (Sernac) y un sumario de parte de la SISS, lo cual llevó a la aplicación de una significativa multa este año²⁰.

3.2. Agencias de la rendición de cuentas y sus instrumentos: diseño y desempeño institucional

Con el fin de analizar la institucionalidad de la rendición de cuentas y los instrumentos que se utilizan en el caso de Chile y de la Región Metropolitana de Santiago, se seleccionaron cuatro agencias que responden a las diferentes categorías de la rendición de cuentas.

En primer término, se consideró una *agencia de control interno*, principal reguladora de la provisión privada de agua potable y saneamiento, la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS), que se ocupa de la vinculación con los proveedores privados del servicio, tanto en lo referido a la concesión

19 Pesos chilenos.

20 <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2013/05/680-521631-9-superintendencia-multa-a-aguas-andinas-con-797-millones-por-cortes-de-agua.shtml>

misma, como a la fijación de tarifas y el control. Como *agencias autónomas de control interno*, se analizaron la Contraloría General de la República (CGR) que se ocupa de la fiscalización de los entes públicos (y por lo tanto de la propia SISS) y el Consejo para la Transparencia (CPLT) que actúa en el campo del acceso a la información y la transparencia en los servicios públicos. Se agregó el Servicio Nacional del Consumidor (Sernac), que debe resguardar las condiciones de consumo de la población con relación a las empresas privadas. Dado el modelo privado de provisión que prevalece en el país y el creciente protagonismo del Sernac en cuanto a demandas colectivas en contra de empresas sanitarias, esta opción parece justificada.

Para el análisis de las agencias se conceptualizaron dos dimensiones principales de la rendición de cuentas. En primer lugar, su **diseño institucional**, que permite compararlas en términos de autonomía y capacidades institucionales (referentes normativos, funciones específicas, herramientas) y estructura interna, tal como se definen en el ordenamiento institucional. En segundo término, se analiza su **desempeño institucional**, dimensión que considera la vulnerabilidad, el cumplimiento de la función, la participación ciudadana y la sostenibilidad de las políticas.

3.2.1. Actores públicos

3.2.1.1. Agencia autónoma de control interno: la Contraloría General de la República

Diseño institucional

La Contraloría General de la República (CGR) se caracteriza por su alto grado de *autonomía*. El Contralor General de la República es designado por el Presidente de la República, con acuerdo del Senado. Dura ocho (8) años en el cargo y no puede ser designado para el periodo siguiente. Además, cesa en su cargo a los 75 años de edad. Quien reemplaza al Contralor es el Subcontralor General de la República, también abogado, siendo subrogado por el solo ministerio de la ley.

La entidad es constitucionalmente autónoma. Es una entidad respetada por su capacidad de intervención, responsabilización y sanción de los entes administrativos. De tal manera que las presiones y negociaciones políticas se ejercen principalmente con relación al nombramiento del Contralor, puesto que requiere del acuerdo del Ejecutivo —que propone— y el Senado —que resuelve—²¹.

En términos de *capacidad institucional*, cuenta con amplios referentes y funciones en términos de fiscalización de los organismos públicos, pero no alcanza a las empresas privatizadas de servicios públicos. Vale decir que se trata de un organismo cuyas funciones no han sido adaptadas para controlar el amplio segmento de servicios públicos que han sido privatizados desde los años ochenta. La CGR debe realizar el procedimiento de toma de razón de todos los actos legales y administrativos del Estado chileno —incluidas las autoridades locales— lo cual lleva a cabo de acuerdo a su análisis de la legalidad de los actos y los ámbitos de competencia de todas las entidades estatales. En múltiples ocasiones la CGR niega la toma de razón y los procedimientos deben reformarse hasta cumplir con el control de legalidad en los términos que esta establece. *Ex post*, la CGR ejerce la fiscalización sobre los organismos públicos y su funcionamiento, tanto a través de denuncias que recibe, como por iniciativa propia. Para ello cuenta con diversos instrumentos y herramientas. Entre los principales se encuentran: a) los pronunciamientos jurídicos obligatorios para la administración del Estado, a través de dictámenes, resoluciones y oficios; b) el trámite constitucional de toma de razón de leyes; y c) las auditorías.

La *estructura interna* considera organismos contralores subnacionales y diversas divisiones. La División Jurídica, informa de la legalidad o constitucionalidad de los Decretos y Resoluciones; la División de Toma de Razón y Registro, lleva el control jurídico previo y posterior de Decretos y Resoluciones y fiscaliza las normas relativas a personal; la División de Auditoría Administrativa, inspecciona a *posteriori*, resguardando el principio de legalidad y la integridad del patrimonio público; la División de Contabilidad, establece el sistema de contabilidad gubernamental. Completan la estructura la

21 La importancia del control de legalidad que ejerce la CGR puede verse evidenciada en un episodio sucedido en el periodo de la dictadura militar. Cuando el general Pinochet quiso convocar una consulta popular para legitimar sus políticas en 1978, se ocupó de nombrar primero a un Contralor de su confianza (el Senado había sido disuelto) que le permitió revestir al proceso de una apariencia de legalidad.

División de Infraestructura y Regulación; División de Municipalidades y la División de Coordinación e Información Jurídica.

Una de las limitaciones de la CGR atendiendo a su diseño institucional es la complejidad de los actuales procedimientos de la fiscalización de la CGR sobre empresas o servicios públicos de carácter empresarial. Y en el caso de empresas privadas, aunque se trate de servicios regulados, la CGR no logra incidir. En la entrevista realizada a Osvaldo Vargas, funcionario de la CGR, este aprecia positivamente el hecho de que exista un ente regulador que, de alguna manera, sea un intermediario frente a las empresas. Es decir, la posibilidad de fiscalizar a la SISS, en lugar de directamente a la empresa, parece ajustarse mejor a su lógica.

Bajo esa lógica, cumple el rol de responder a las denuncias de las empresas sanitarias sobre la legalidad de los procedimientos y decisiones de la SISS. Este procedimiento también ha servido para validar las decisiones de la SISS respecto de resguardar determinados estándares del servicio en aspectos que no han sido regulados previamente.

Desempeño institucional

En lo que respecta al desempeño institucional, consideramos que la *vulnerabilidad* de la CGR es relativamente baja, tanto en lo referente a casos de corrupción —que no se han detectado—, como a la captura por intereses poderosos. En los últimos tiempos, el principal conflicto se dio en torno al nombramiento del actual contralor, pero no hay denuncias posteriores de influencia política indebida.

En el *cumplimiento del mandato*, la CGR actúa por iniciativa propia y por denuncia externa. En el primer campo ha implementado un control selectivo por sorteo anual de diferentes organismos públicos. El problema radicaría en la falta de atribuciones respecto del sector privado regulado.

La CGR no tiene mecanismos institucionales para la *participación de la ciudadanía*: no forma parte de su tradición, ni de su práctica habitual, pues se considera un organismo que actúa apegado a las leyes. El concepto de invocación ciudadana de la acción de la CGR es reciente y no cuenta con canales estables. No se detectaron iniciativas ni redefiniciones institucionales al respecto.

La *sostenibilidad* de la acción de la CGR está basada en su continuidad y autonomía. Los cambios son menores y no afectan a las atribuciones generales o a la creación de nuevas herramientas. Se estima que es un organismo que debe modernizarse, pero ello aún no es parte de un debate amplio.

En síntesis, el desempeño institucional de la CGR se ajusta al de un organismo interno de la administración estatal, razonablemente autónoma y eficaz en su acción, pero que no contempla mecanismo alguno para la participación ciudadana, más allá de recepcionar determinadas denuncias. Al mismo tiempo su accionar no se relaciona con las empresas de provisión del agua potable y saneamiento, sino exclusivamente con el organismo regulador en cuanto al control de legalidad y administrativo de sus actos.

3.2.1.2. Agencia nacional de regulación del sector y control de las empresas privadas reguladas: la Superintendencia de Servicios Sanitarios

Diseño institucional

La Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS) forma parte de un conjunto de agencias de similar carácter —las Superintendencias— que son las reguladoras de los servicios que han sido privatizados o externalizados al sector privado desde los años ochenta, o bien donde la presencia privada es significativa²². Su perfil es marcadamente técnico y actúa con arreglo a la legislación sobre servicios sanitarios y tarifas²³. Estas normativas fueron dictadas hacia finales de la dictadura militar en Chile,

22 Así, la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, la de Electricidad y Combustibles, entre otras. En 2011 se aprobó en el parlamento la creación de una Superintendencia de Educación para la regulación del sector privado en dicha área.

23 Las leyes más relevantes del sector corresponden a: Reglamento de los Servicios de Agua destinados al consumo humano (1960, modificado el 2010); Norma Chilena de Agua Potable NCh N° 409 (1984, con modificaciones posteriores); Ley General de Servicios Sanitarios (1988); Ley de Tarifas de

respondiendo a la voluntad política de prolongar las opciones del régimen saliente. En tal sentido, el diseño que corresponde a una etapa anterior y que subsistió posteriormente²⁴.

Como se trata de un organismo cuya máxima autoridad es nombrada por el Ejecutivo, se considera que su autonomía es media/baja.

Su *capacidad institucional* cuenta con referentes amplios, puesto que interviene tanto en la fijación de tarifas de los servicios (de acuerdo a un procedimiento establecido en la ley), en el otorgamiento mismo de las concesiones a las empresas privadas y en la fiscalización posterior de empresas sanitarias. Adicionalmente, debe ocuparse del control de residuos industriales líquidos y participa en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) para las inversiones importantes en los servicios sanitarios. También toma parte en los procesos de elaboración de las normas que se aplican al agua y al saneamiento. Las limitaciones del diseño institucional, entonces, no tienen que ver con los referentes de acción, sino con las funciones específicas y los instrumentos a través de los cuales estos pueden ser ejercidos.

La *estructura interna* de la SISS considera desde 2008 una gestión descentralizada con presencia en las 15 regiones del país. Se estructura en tres divisiones —de Concesiones, de Fiscalización, y de Gestión y Recursos—, separando lo relativo a las concesiones de lo relativo a fiscalización. Para efectos de fijación de tarifas se apoya en el panel de expertos donde comparte funciones con las empresas reguladas. Adicionalmente, realiza estudios y difusión de información a través de una unidad especializada.

Sin embargo, desde la mirada de las organizaciones de consumidores, como Conadecus, existen limitaciones de diseño y desempeño institucional que tendrían que ver con las asimetrías de información entre la empresa sanitaria y la SISS, la cual cumpliría un rol de mero receptor de información, y tendría capacidades limitadas de fiscalización por no contar con recursos humanos y económicos suficientes.

Por otro lado, la Ley de la SISS²⁵, que establece sanciones y multas a las empresas sanitarias por incumplimientos de diverso tipo que van a beneficio del fisco, no explicita indemnizaciones a los usuarios por incumplimientos. Esto último podría estar regulado en la Ley de Protección del Consumidor de 1997. No obstante, el artículo 2 de la misma, establece que esta será aplicable en diversas materias salvo para aquellos servicios regulados por leyes especiales, lo cual genera una cierta incertidumbre respecto de las posibilidades reales de que la ciudadanía se involucre en el proceso sancionador de las empresas de servicios sanitarios, derivando su participación hacia instancias judiciales.

Así los consumidores individuales reclaman directamente ante las empresas y en menor medida ante la SISS. A su vez, las organizaciones de consumidores han hecho de contraparte de dichas empresas ante la comisión de faltas flagrantes y muy notorias a la ley del consumidor. El Sernac también recepciona, como hemos visto, reclamaciones en esta materia, algunas de las cuales deriva a la SISS, aunque no siempre esta última logra conocer lo que sucede con las denuncias realizadas en Sernac.

Otra crítica al diseño institucional se relaciona con que el acceso al agua potable está mediado por el cobro del consumo, por lo que no se puede decir que esté completamente garantizado. Existen personas que no logran pagar su consumo, y en esos casos el servicio es cortado por parte de la ESS. Para estos casos existe el mecanismo de subsidios de agua potable, pero este no es conocido por la mayoría de los usuarios, y para acceder a ello se requiere postular, cosa que no siempre sucede por falta de información de parte de la población.

Relacionado con lo anterior destaca el hecho de que las *tarifas* del servicio del agua potable y el saneamiento han aumentado en los últimos años. Esto ocurre en un contexto en el cual las utilidades por inversión en capital han aumentado por sobre lo estimado a la hora de establecer dichas tarifas,

Servicios Sanitarios (1988); Ley del Subsidio al Pago de Consumo de Agua Potable y Servicios de Alcantarillado (1989); Ley que crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios (1990); Reglamento de las Concesiones Sanitarias de Producción y Distribución de Agua Potable y de Recolección y Disposición de Aguas Servidas y de las Normas Sobre Calidad de Atención a los Usuarios de estos Servicios (2004)

24 El general Pinochet perdió el plebiscito sucesorio el 5 de octubre de 1988 y gobernó hasta el 11 de marzo de 1989, fecha en que entregó el gobierno a un presidente electo democráticamente. En esos 18 meses se dictó gran cantidad de legislación tendiente a asegurar la continuidad de las políticas del gobierno militar y limitar las atribuciones de los gobiernos democráticos (Huneeus, 2000, p. 611 y ss.)

25 Ley General de Servicios Sanitarios (1988).

que son fijadas cada 5 años, y también, según Conadecus, por sobre lo establecido por la ley. Es decir, el procedimiento de fijación de tarifas está fallando, en perjuicio de los usuarios de este servicio público, pero el rol de la SISS es limitado, por no poder conocer a ciencia cierta el manejo económico financiero de las empresas sanitarias.

Finalmente, respecto de la definición de los marcos normativos de las empresas que prestan servicios públicos, Conadecus afirma que existe una fuerte relación e incidencia de las ESS —y de los grupos económicos en general—, y los actores políticos por medio de la actividad del *lobby*, algo no regulado en Chile. Esto deja entrever que existen dificultades ciertas para realizar una modificación al diseño institucional.

Desempeño institucional

Consideramos que la *vulnerabilidad* de la agencia es media en los términos del marco metodológico. No ha sido afectada por denuncias de corrupción. Sin embargo, la vulnerabilidad se verifica en su dependencia del Ejecutivo y en las funciones compartidas con las propias ESS reguladas en el ámbito tarifario, así como en la falta de capacidad para disponer de información suficiente para una fiscalización efectiva. Tampoco han existido denuncias de captura política del organismo.

En lo que se refiere al *cumplimiento de mandato*, por una parte cuenta con un marco normativo detallado que define sus funciones, pero que al mismo tiempo deja poco espacio a su discrecionalidad. La SISS, no establece alianzas que no estén normadas para efectos de la rendición de cuentas; tampoco se detectan alianzas explícitas con la sociedad civil organizada —salvo en materia de capacitación sobre temas del agua y saneamiento a dirigentes comunitarios—, puesto que el vínculo con el regulado no tiene contrapesos en la ciudadanía y los usuarios. Mayoritariamente se vincula con instituciones públicas, especialmente para su participación en el SEIA.

Recientemente, y a partir del importante número de reclamos de usuarios de las ESS al Sernac, la SISS ha empezado a desarrollar un protocolo de colaboración para el intercambio y análisis de esta información con dicha institución, lo cual contribuiría a conocer mejor los incumplimientos de las ESS y su relación con los usuarios.

Una de las dificultades del cumplimiento de mandato tiene relación con la *fijación de tarifas*, debido a que el modelo ocupado —en el cual participan las empresas reguladas— tiene como insumo información que es asimétrica entre el regulador y el regulado (Espinosa, 2008). De tal manera que la acción reguladora de la SISS está limitada porque no dispone de toda la información que posee la ESS. Por ende, la labor de este organismo está más expuesta a la influencia de la empresa que regula, que a la de los usuarios que protege. A su vez, los paneles de expertos tienen alta rotación, por su carácter transitorio, representativo y no institucional, lo que afecta al monitoreo de las decisiones y aumenta el riesgo de captura por las ESS.

En muchos casos, además, las empresas no han cumplido las metas de expansión con las que se comprometieron al momento de la privatización, considerando que *“las sanciones establecidas en los marcos regulatorios (por esta causa) son irrisorias”* (Matus, 2002, citado en Bravo et al., 2004).

Con respecto a la *fiscalización*, las limitaciones se han dado, a juicio de la propia SISS, puesto que *“el modelo de fiscalización de los servicios sanitarios establecido en la normativa vigente, se basa en el autocontrol por parte de las empresas, con la posibilidad de ser complementado con fiscalizaciones directas por parte de la SISS”* (SISS, 2010, p. 8). Como sugerencia se plantea que *“un aspecto que deberá cobrar especial relevancia en los próximos años será la incorporación de tecnología en los procesos de fiscalización, a través del registro en línea y de la transmisión directa a la Superintendencia de información operacional crítica de las empresas, que contengan validaciones automáticas de datos, a la vez que contar con plataformas geo-referenciadas de la información”* (SISS, 2010, p. 19).

En cuanto a la *participación*, la SISS, tiene mecanismos de información, quejas y reclamos y establece instancias de diálogo ciudadano, pero no tiene un control participativo de su gestión, como de las instancias de control del sector; careciendo de alianzas explícitas con instituciones y organizaciones de

la sociedad civil que fortalezcan la rendición de cuentas. Para los usuarios, uno de los temas más críticos es la fijación de tarifas, en la cual intervienen únicamente las empresas y la SISS. En general, los usuarios han estado ajenos a todo el proceso privatizador, excepto en lo relacionado con sus consecuencias más negativas. (Bravo et al., 2004, p. 48).

Desde agosto de 2011, la SISS cuenta con una Norma General de Participación Ciudadana en cumplimiento de la Ley 20 500. Esta define cuatro mecanismos: Difusión de Información Relevante —que la propia SISS define y estime como tal—, Cuentas Participativas, Consultas y Consejos Consultivos (SISS, 2011). Todos son mecanismos destinados a mejorar la eficacia de la gestión, ninguno tiene carácter vinculante, ni alude a la definición y/o control de las políticas. Cuenta con una Carta de Derechos Ciudadanos, que la Norma se compromete a difundir, concebida como un instrumento de difusión que informa a la ciudadanía sobre i) derechos y deberes ciudadanos; ii) compromisos de calidad, y iii) información complementaria referida a espacios de atención (SISS, 2011). Sin embargo, el Consejo de la Sociedad Civil —de carácter consultivo—, se constituyó recientemente en el mes de marzo de 2013, por lo que aún no es factible evaluar cuál ha sido el aporte a la SISS desde la perspectiva de la rendición de cuentas²⁶.

Para Conadecus la participación con carácter únicamente consultivo legitima el marco jurídico institucional y el mal desempeño de las ESS. En su experiencia anterior a la conformación del Consejo de la Sociedad Civil con la SISS, lograron mejorar la información de las boletas de consumo, haciendo explícita la información del cobro del agua potable, el saneamiento, y el tratamiento de las aguas servidas. Consideran, sin embargo, que la ciudadanía no tiene ninguna injerencia, si no es por la vía de la movilización, las demandas y la presión sobre las autoridades del rubro²⁷.

En general se advierte *sostenibilidad* de las orientaciones, la cual se ha ido consolidando en la medida que se ha continuado con la privatización y venta de los activos del Estado sobre las ESS, donde el rol del Estado es casi exclusivamente como ente regulador.

Desde una mirada crítica, Conadecus destaca la debilidad que muestra la SISS por ser contemplativa en el ejercicio de la revocación de concesiones cuando las ESS incumplen de manera reiterada con los planes de desarrollo y las inversiones.

3.2.1.3. Agencia autónoma de acceso a la información pública: el Consejo para la transparencia

Diseño institucional

El Consejo para la Transparencia (CPLT) es un organismo de muy reciente creación (2008). Tiene características que lo diferencian de la mayoría de los organismos públicos: su carácter de Consejo —similar al Consejo Nacional de Televisión y el Consejo Nacional para las Artes y la Cultura, creados como instancia de rango ministerial—, la autonomía de sus consejeros y el nombramiento compartido entre el Ejecutivo y el Senado. Se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio Secretaría General de Gobierno, pero no depende de este, salvo en su presupuesto, que el Gobierno elabora a través del Ministerio de Hacienda²⁸.

El rasgo más importante del CPLT es su *autonomía* como institución pública mixta, respaldada por una legislación avanzada y cuyo consejo es inamovible y está conformado por consejeros propuestos por el Ejecutivo al Senado, el cual debe aprobarlos con dos tercios de los votos. En la práctica, el nombramiento debe concitar apoyo mayoritario, incluyendo a la oposición. La autonomía, sin embargo, no está consagrada en el nivel constitucional, dado que como mencionamos mantiene una cierta dependencia del Poder Ejecutivo en el ámbito de su presupuesto (ver más adelante Cumplimiento de Mandato).

26 El Consejo de la Sociedad Civil se constituyó recientemente en el mes de marzo; está integrado por un representante del Colegio de Profesores de Chile AG, de Conadecus, de la Fundación Chile Ciudadano, de ANDESS, Asociación Nacional de Empresas de Servicios Sanitarios A.G, y la Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental (AIDIS). Consulta web: <http://www.siss.gob.cl/577/w3-article-9832.html>

27 A pesar de ese juicio sobre los mecanismos consultivos, el representante de Conadecus forma parte del Consejo de Organizaciones de la Sociedad Civil del SERNAC, convocado por el propio servicio. Ver siguiente acápite sobre el SERNAC.

28 El contexto de creación del CPLT fue el acuerdo entre el gobierno del presidente Ricardo Lagos (2000-2006) con la oposición política (conocido como "acuerdo Lagos - Longueira") y con la cúpula del gran empresariado en torno a la modernización del Estado.

Además, se considera que la autonomía del CPLT ha sido afectada. En el año 2011, correspondía renovar a dos consejeros para el siguiente período. El gobierno optó por no renovar el mandato a los dos que terminaban su período y negociar directamente con el Presidente del Senado la propuesta de nuevos nombres. Ello tuvo como consecuencia que parlamentarios y otros actores políticos cuestionaran los nombres propuestos, provocando la renuncia de ambos a la postulación. La interpretación entre las organizaciones de la sociedad civil y algunos medios de comunicación, indica que fallos desfavorables al Gobierno de los antiguos consejeros habrían producido la no renovación. También se estima que los nombres propuestos no cumplían el perfil de autonomía política (un defensor de Pinochet y empresas cupríferas contra el Estado chileno y un abogado militante político y defensor del propio presidente del Senado en juicios por corrupción). Los parlamentarios, en tanto, demandan una consideración previa de sus opiniones, antes de enviar los nombres al debate en el Senado (vale decir una negociación a puertas cerradas) (Correa, 2011). De este modo, el sistema de nombramiento obliga al acuerdo entre Gobierno y oposición representados en el Senado, pero no garantiza necesariamente la autonomía en éste.

En cuanto a sus *capacidades institucionales*, los referentes del CPLT son acotados puesto que se refieren sólo a acceso a la información pública y protección de datos personales. Se aplica a todos los organismos públicos, pero también tiene la restricción de no aplicarse a las empresas privadas que prestan servicios públicos regulados. El propio organismo ha planteado la necesidad de fortalecer la fiscalización, resolver los problemas con el quórum del CPLT a la hora de tomar una decisión, y ampliar el campo de infracciones (tipo de casos y sanciones) (CPLT, 2010, p. 37).

Cuenta con diversas *herramientas* para cumplir su función. Desde el punto de vista formal, el procedimiento es estudiar la admisibilidad de los recursos que se presentan y luego ejercer acciones que son de cumplimiento obligatorio por parte de las autoridades concernidas. La principal herramienta, sin embargo, es la propia Ley de Acceso a la Información Pública, que ejerce un efecto preventivo. Sólo cuando esta no se cumple, la ciudadanía recurre al Consejo (véase el caso de la Central Alto Maipo en el apartado 3.1.2).

No obstante, como se reconoce desde el propio CPLT, los sujetos obligados sólo tienen un deber de "colaboración" con la provisión de información, dificultando la labor del CPLT. Otra debilidad es que el CPLT hoy es relativamente "ciego" al hecho de que un alto porcentaje de solicitudes hechas a la administración pública no tienen respuesta, pero esto no queda recogido en las estadísticas.

La *estructura interna* del CPLT consta de los siguientes órganos: Dirección General, Dirección Jurídica (Unidades de Normativa, Admisibilidad, Reclamos y Asesoría Judicial), Dirección de Operaciones y Sistemas (Unidades de Arquitectura de Negocios e Información, Sistemas, Infraestructura y Servicios), Dirección de Estudios y Clientes (Estudios y Publicaciones, Reportes, Inteligencia de Negocio, Promoción y Clientes), Dirección de Administración, Finanzas y Personas, Dirección de Fiscalización (Unidades de Transparencia Activa, Derecho de Acceso a la Información).

En síntesis, respecto de las limitaciones al diseño institucional, el CPLT, a pesar de su autonomía, mantiene una dependencia del poder ejecutivo en la asignación de recursos, una cierta limitación en la capacidad de obligar en los requerimientos de información, y en la verificación del funcionamiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Como aspecto principal, no tiene tuición sobre las ESS por tratarse estas de organismos privados.

Desempeño institucional

En términos de *cumplimiento de mandato*, se trata de una institución nueva, que ha sido muy activa en la instalación de los procedimientos y mecanismos para cumplimiento de la ley. Sin embargo, mantiene un déficit presupuestario, cuya resolución no está asegurada por autonomía constitucional, sino que depende de la Ley de Presupuesto, que es de atribución exclusiva del Ejecutivo. Esta limitación es importante dado que imposibilita al CPLT a realizar campañas de difusión de la ley y de sus funciones para revertir el escaso conocimiento que la ciudadanía tiene de la misma: apenas el 15 % de los ciudadanos la conocen (CPLT, 2011).

Adicionalmente un estudio del perfil de usuarios del CPLT indica que se trata mayoritariamente de hombres que se desempeñan en el área jurídico-legal, principalmente profesionales que ejercen diversas funciones, académicas, de representación legal, etc., viven en zonas urbanas y en su mayoría han presentado reclamos frente al CPLT (MIDE-UC, 2011).

En cuanto a *participación*, el CPLT mantiene un trabajo activo con algunas organizaciones de la sociedad civil y recibe múltiples demandas de información y denuncias, especialmente de medios de comunicación y centros de estudio que recurren a él. Al mismo tiempo diversas organizaciones se han ocupado de difundir la ley y capacitar a personas y organizaciones para su utilización. La participación está institucionalizada como mandato, pero no hay ninguna herramienta completamente desarrollada. Celebra convenios con organizaciones de la sociedad civil en términos de capacitación y asesoría técnica, pero éstos no han sido buscados de manera proactiva de parte del CPLT.

Sería todavía prematuro evaluar la *sostenibilidad* de sus políticas, pues recién el CPLT ha cumplido un primer ciclo con los consejeros inicialmente nombrados, algunos de los cuales fueron reemplazados luego de terminar su primer período de tres años como consejeros. No obstante, puede plantearse que luego del período de instalación desarrollado por el primer Consejo que se constituyó, ha habido un proceso de consolidación institucional.

Cabe destacar la dificultad financiera para promover sus referentes y misión institucional, así como su vinculación a organizaciones de la sociedad civil. El conocimiento público sobre la Ley de Transparencia es muy bajo y los recursos presentados al CPLT se encuentran severamente sesgados hacia sectores profesionales de la ciudad de Santiago y no constituyen un recurso utilizado por las organizaciones de manera generalizada. Hasta el momento, el Consejo no ha hecho esfuerzos para ampliar ese conocimiento o su utilización.

3.2.1.4. Agencia de control sobre las empresas privadas: Servicio Nacional del Consumidor

Diseño institucional

El Servicio Nacional de Consumidor (Sernac) es un organismo creado en 1990, a través de la Ley 18 989. Esta sustituyó las menciones a la anterior Dirección de Industria y Comercio (Dirinco), por el nuevo servicio²⁹. La Dirinco a su vez, había sido creada en 1960, dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, con atribuciones de fiscalización y dictaminación de precios, abastecimiento y otras prácticas de la economía nacional. Durante la dictadura militar, en 1982, se le restaron las funciones de fiscalización, dejándola como un organismo destinado a orientar a los consumidores en el marco de una economía de mercado. En 1997 se dicta la Ley de Protección de Derechos de los Consumidores, que establece derechos y deberes de los mismos y entrega al Sernac la facultad de mediar en determinados conflictos.

La *autonomía* del Sernac es baja, puesto que depende del Ministerio de Economía, tal como cualquier otra entidad gubernamental y, en esa medida, sigue las políticas que de allí emanan. A modo de ejemplo puede señalarse que la primera actividad del actual Ministro de Economía al asumir en 2011, fue ofrecer una conferencia de prensa en la sede del Sernac con el fin de explicitar cual sería su política en ese servicio.

Las *capacidades institucionales* dependen de lo establecido en la Ley del Consumidor. Esta restringe los referentes y funciones a ciertos ámbitos de la iniciativa privada, existiendo duplicidades de funciones justamente en el ámbito de los servicios regulados. Sus funciones no se extienden a la rendición de cuentas de los organismos públicos. Sin embargo, la limitación más importante presente en su diseño institucional es que el Sernac no tiene atribuciones para fiscalizar, multar o sancionar a los infractores de la Ley del Consumidor. Las *herramientas* con que cuenta para cumplir su función son: a) acuerdos extra judiciales voluntarios; b) denuncias judiciales propias; c) hacerse parte de causas judiciales que

29 Los antecedentes institucionales de la Dirinco están a su vez en la Superintendencia de Abastecimiento y Precios, creada en 1953 y el anterior Comisariato General de Subsistencia y Precios, creado durante el breve gobierno de la "República Socialista" de 1932.

comprometan los intereses generales de los consumidores.

La *estructura interna* es descentralizada, con presencia en las 15 regiones del país. Cuenta con nueve departamentos que organizan su trabajo: Gestión y Desarrollo de las Personas, Soporte y Desarrollo Tecnológico, Gestión Territorial y Canales, Administración y Finanzas, Comunicaciones Estratégicas, Educación para el Consumo, Participación Ciudadana, Estudios.

Recogiendo lo anterior desde una perspectiva crítica, las limitaciones en el diseño institucional reflejarían la necesidad de una mayor autonomía económica y administrativa, para solicitar presupuesto directamente a la Dirección de Presupuesto (Dipres) y, en general, para todos los recursos humanos y materiales.

Desempeño institucional

La *vulnerabilidad institucional* del Sernac es media, puesto que no enfrenta denuncias de corrupción, pero el énfasis en la conciliación y la falta de atribuciones más relevantes permite suponer un riesgo importante de captura o influencia de parte del sector privado, especialmente en el caso de grandes empresas.

El desempeño ha permitido al Estado contar con una instancia para procesar denuncias de los consumidores. Sin embargo, ha predominado el modelo de autorregulación de las empresas, por lo que el Sernac normalmente ha privilegiado la difusión de información a los consumidores, las campañas y los mecanismos de conciliación y acuerdos extrajudiciales. En el último tiempo el Sernac ha desarrollado un mayor despliegue, que lo ha tensionado al tener que gestionar miles de reclamos individuales, con altos costos para el Estado y en cierta forma, cumpliendo un rol que debiese ser ejercido por las mismas empresas que son objeto de ese reclamo.

En este caso, las asimetrías entre los actores que se conciertan limitan el desempeño de la agencia. Durante el año 2011 se han presentado denuncias judiciales y demandas colectivas de parte del Sernac indicando un fortalecimiento del desempeño de fiscalización. No hay alianzas consolidadas con la sociedad civil —organizaciones de consumidores—, aunque como veremos existen mecanismos de participación que han posibilitado un relacionamiento con potencial desarrollo.

El principal mecanismo de *participación* es la tramitación de denuncias para ampliar el acceso a la información relativa a aspectos de consumo.

La ley da un rol de subsidiariedad al Sernac, a la vez que un marco jurídico a las asociaciones de consumidores, entidades llamadas a velar por el respeto de la ley de protección al consumidor (con facultades similares a las del Sernac). El financiamiento de éstas debe proveerse por sus propios medios, a lo que se suma un fondo concursable anual, que ha permitido al Sernac una interacción importante con las asociaciones de consumidores —aproximadamente 75 constituidas legalmente en el país—. El fondo lo maneja un consejo integrado por representantes de las asociaciones de consumidores, la División de Organizaciones Sociales, y universidades, donde su director ejecutivo es del Sernac.

En su estructura, el Sernac cuenta con un departamento especializado en participación ciudadana. De acuerdo a las conversaciones con autoridades del servicio, ha realizado cuentas públicas participativas, foros regionales y nacionales, financiados por la Unión Europea (UE), con instancias tripartitas, donde se han debatido sus políticas públicas. Desarrolla programas de cohesión social con financiamiento de la UE, sobre participación ciudadana. Además, mantienen reuniones periódicas con las asociaciones de consumidores, siendo uno de los tres servicios mejor evaluados en transparencia.

El Sernac constituyó un Consejo Consultivo a partir de la Ley de participación ciudadana (Ley 20 500), donde están los representantes de los gremios y los consumidores. Esto les permite tener una retroalimentación oportuna respecto de las políticas públicas que diseña Sernac y en la forma de entregar sus productos estratégicos (formularios que se comprometen con la Dipres).

En general las políticas han sido similares, observándose en el actual gobierno de derecha un interés

mayor por fortalecer la función del Sernac como requisito del funcionamiento de una economía de mercado.

Respecto al sector sanitario, fuera de la tramitación de los reclamos y la interposición de demandas con un notorio efecto mediático, el Sernac ha avanzado en el último tiempo en el establecimiento de un acuerdo de interoperabilidad con la SISS, con el fin de tener una mirada más precisa de las denuncias y reclamaciones de los usuarios en el sector, y de las causas que subyacen a estas quejas.

3.2.1.5. Otros actores públicos: las municipalidades

Los municipios son la institución político administrativa de carácter autónomo más próxima a los ciudadanos, y aunque no son los encargados de proveer ni controlar la provisión del agua potable y el saneamiento en las zonas urbanas, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades le otorgan una serie de funciones y atribuciones en la gestión del territorio, que le permiten incidir en distintos aspectos del sector sanitario.

Algunas de dichas funciones se refieren a: la planeación del territorio a través de los Planes Reguladores Comunes; la coordinación con actores públicos de otros niveles de gobierno, entes privados y organizaciones sociales en la planeación y ejecución de inversiones, incluyendo el sector sanitario; determinación y asignación de los subsidios del servicio de agua potable y saneamiento de acuerdo a la reglamentación respectiva. También se ha generado colaboración con la SISS en la instalación de oficinas de atención al cliente, contribuyendo a la fiscalización del servicio sanitario, así como también el municipio participa de la entrega de agua potable a la población en caso de emergencia, junto con otros organismos como la Oficina Nacional de Emergencia.

Desde la perspectiva de la rendición de cuentas, los municipios realizan normalmente una contraloría de carácter vertical, dado que no tienen atribuciones explícitas para incidir en la gestión de las empresas sanitarias, ni en las instituciones reguladoras. En ese sentido una de las acciones es demandar públicamente el cumplimiento del servicio de las ESS, lo cual en ocasiones ha llegado a la amenaza presión para la presentación de demandas colectivas, o la presentación por parte de ellos mismos, ante cortes que afectan a parte importante de la población³⁰.

Existe sin embargo una excepción dentro del rol de los municipios, y esta se refiere a la empresa de Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de la comuna de Maipú (Smapa), que es propiedad del municipio del mismo nombre – localizada en la Región Metropolitana de Santiago-, y que es la única de las ESS con más de 3000 clientes de propiedad y administración pública.

Actores de la sociedad civil: asociaciones de consumidores, sindicatos, organizaciones comunitarias y ONGs.

3.2.2.1. Asociaciones de la sociedad civil

De acuerdo a la Ley de Defensa del Consumidor (Ley 19 496 de 1997), las asociaciones de consumidores se refieren a una organización "... constituida por personas naturales o jurídicas, independientes de todo interés económico, comercial o político, cuyo objetivo sea proteger, informar y educar a los consumidores y asumir la representación y defensa de los derechos de sus afiliados y de los consumidores que así lo soliciten, todo ello con independencia de cualquier otro interés".

Desde la promulgación de la ley, las asociaciones de consumidores han logrado transformarse en actores públicos relevantes en el ejercicio de la rendición de cuentas tanto de las empresas comerciales en general, como de aquellas que prestan servicios públicos y también de las agencias del Estado encargadas de regular su funcionamiento. La mayoría de las asociaciones de consumidores se han creado siguiendo el ordenamiento político administrativo regional y provincial del país, lo que ha hecho que focalicen su accionar de contraloría en territorios específicos. Con las limitaciones

30 <http://www.emol.com/noticias/nacional/2013/02/12/583729/municipios-dan-plazo-de-15-dias-a-sernac-para-iniciar-demanda-contra-aguas-andinas.html>

que ya mencionamos, sus acciones van desde las declaraciones públicas en los medios noticiosos, manifestaciones y exigencias a las autoridades reguladoras y políticas, acciones de educación y difusión de los problemas a la población, hasta la presentación de demandas, como ha sido el caso de las presentada por la Asociación de Consumidores del Sur contra la empresa sanitaria Aguas Araucanía, en noviembre de 2012³¹.

3.2.2.2. Sindicatos de trabajadores

Los sindicatos de trabajadores de las empresas sanitarias son organizaciones que han mantenido una actividad pública permanente para incidir en la gobernanza del sector sanitario. Los actuales están organizados en la Federación Nacional de Trabajadores de Empresas Sanitarias (Fenatraos), constituida en 1990, antes que se iniciase el proceso privatizador del sector sanitario³².

Desde su origen la Fenatraos ha articulado acciones de incidencia en contra del proceso de privatización del sector sanitario desarrollado en las últimas décadas, defendiendo el derecho humano al agua potable y al saneamiento, así como el carácter público estatal que deberían, según ellos, tener las ESS.

3.2.2.3. Organizaciones comunitarias

Las organizaciones comunitarias cumplen un rol de representación de la ciudadanía en el territorio normalmente circunscrito a espacios locales y comunales. Se incluyen en esta categoría las juntas de vecinos, las uniones comunales de juntas de vecinos, los centros culturales, deportivos, centros de madres, del adulto mayor, entre otros. Normalmente, su accionar se centra en la denuncia pública y la presión a las autoridades comunales y de gobierno ante el incumplimiento del servicio por parte de las ESS³³.

3.2.2.4. Organizaciones no gubernamentales

Existen organizaciones no gubernamentales (ONG) como Chilesustentable, ECOCEANOS, Fundación Terram, entre otras, las cuales han desarrollado un discurso que en esencia critica el carácter privatizador del modelo de gobernanza y la gestión del sector del agua chileno.

3.3. Formas y sinergias para la incidencia de las entidades de la rendición de cuentas

3.3.1. Formas de incidencia de entidades de rendición de cuentas

La incidencia ha sido conceptualizada en función de siete variables que sirven para comparar el desempeño de cada entidad seleccionada. Las de carácter general son su capacidad de generar normatividad, la agenda que desarrollan en la práctica, sus prioridades y su implementación efectiva. Luego se analizan variables referidas a ámbitos de acción específicos: acceso a la información, promoción de la participación ciudadana y control de la corrupción.

La tabla 3.2 muestra la incidencia de las entidades de rendición de cuentas analizadas en su diseño y desempeño institucional. La información relativa a la SISS se ha colocado en un cuadro aparte debido a su mayor extensión y especificidad de sus mecanismos de incidencia.

31 <http://www.biobiochile.cl/2012/11/01/asociacion-de-consumidores-y-usuarios-del-sur-se-une-a-demanda-colectiva-contra-aguas-araucania.shtml>

32 <http://www.fenatraos.cl/>

33 Ejemplos de casos son las denuncias por contaminación del agua en: sectores de la comuna de Pudahuel (<http://www.tropezon.cl/2012/04/27/alerta-vecinos-de-pudahuel-denuncian-contaminacion-de-agua-potable-que-estaria-produciendo-leucemia/>); o las denuncias por cobros indebidos en la comuna de Mulchén (<http://www.biobiochile.cl/2012/04/11/denuncian-cuentas-de-agua-potable-con-valores-desmedidos-en-mulchen.shtml>), entre otros casos.

Tabla 3.2. Incidencia de las entidades de rendición de cuentas

Entidad	CGR	CPLT	Sernac
Normatividad	No genera nuevas normas pero sus dictámenes generan jurisprudencia en cuanto a la interpretación normativa.	No genera normas, y no incide directamente en normativa sobre transparencia.	No genera nueva normativa, aunque por la vía de las demandas incide en la jurisprudencia de los tribunales de justicia.
Agenda	No define la agenda pública en lo relativo a la rendición de cuentas.	No define la agenda pública en lo relativo a la rendición de cuentas.	Fiscaliza a entes privados, no al sector público
Prioridades	No prioriza un ámbito en particular.	No prioriza un ámbito en particular.	Definió priorización desde 2011 en sector servicios básicos (agua y energía).
Implementación efectiva	a) Acogida a la legalidad; b) Solucionó controversias sobre funciones de la SISS c) Se clarificó información de los prestadores privados.	Amparos favorables de acceso a la información pública (ver 3.1.2 CPLT).	Desde 2011, ha interpuesto demandas judiciales.
Acceso a la información	Publica informes de fiscalización a instituciones estatales; cumplimiento Ley de Transparencia.	Transparencia en información gubernamental.	Indicativo sobre información y veracidad de la publicidad de los servicios básicos al consumidor ³⁴ .
Participación ciudadana	Insumos: dictámenes. No se detectan acciones directas en la materia. No hay fomento a la participación ciudadana.	Insumos para acciones de participación	Sernac y ciudadanos son parte de la causa, realiza gratuitamente los trámites para la ciudadanía.
Corrupción	Auditoría contable y jurisdiccional a instituciones públicas del sector –al igual que el resto de instituciones públicas–.	Efecto preventivo a uso discrecional de recursos y otras formas de corrupción	No se cuenta con información sobre casos específicos.

Fuente: elaboración propia.

3.3.1.1. La Contraloría General de la República (CGR)

Como puede observarse en la tabla anterior, la incidencia de la CGR es amplia en cuanto al control de legalidad de los actos públicos de la SISS, pero no se registran efectos directos en el ámbito del agua potable y saneamiento, dado el carácter privado de los servicios concesionados.

En 2009, una resolución de la CGR establece funciones de la SISS para solucionar controversias entre prestadores cuando se realizan interconexiones forzadas por la autoridad, en virtud de su función de supervigilancia y fiscalización. Sin embargo el mismo dictamen señala la limitación específica de dicha función, que no es aplicable en general, sino sólo a la mencionada específicamente (Dictamen N° 60 040).

También mediante el Dictamen N° 44 355, se establece que los prestadores deben informar sobre la presión real disponible que pueden mantener en el tiempo en sus redes de distribución de agua potable de forma tal que el interesado pueda efectuar un diseño con antecedentes ciertos que den seguridad en su ejecución. Esto podría clasificarse como efecto en la *implementación de políticas* a través de la interpretación de la normativa existente.

Con respecto al *acceso a la información*, en la medida que los informes de fiscalización son públicos, puede pensarse que tiene efectos también en esta categoría. Algo similar puede decirse de la *participación ciudadana*, dado que la labor de la CGR representa un insumo para la acción de las organizaciones, más no de manera directa.

3.3.1.2. Consejo para la Transparencia (CPLT)

No son frecuentes los amparos requeridos al CPLT en el ámbito de lo sanitario, puesto que estos deben referirse a la información pública y no abarcan las empresas privadas. Sin embargo, se registra un conflicto con respecto al proyecto de Mejoramiento de Alcantarillado en una población de Santiago,

34 Caso referido por Conadecus relativo al detalle de la información del cobro por consumo de los servicios de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas servidas prestada por las sanitarias, en las boletas de los consumidores.

que sienta un precedente en cuanto a un recurso que obligó a la municipalidad de Santiago a iniciar una solución.

Se trata del caso de la Población González Videla, afectada durante años por episodios de rebalse de aguas servidas en el interior de las casas, y cuya solución había sido negada tanto por el municipio como por la empresa sanitaria Aguas Andinas (continuidad de la Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias).

El mecanismo se describe en la tabla 3.3, y corresponde a una de las gestiones realizadas por las organizaciones de la población con la asesoría de una ONG —fundamental en el proceso de incidencia—, que dio pie a un recurso de amparo que fue visto por el CPLT, con resultado favorable para los vecinos, quienes reconocen que el recurso a la ley de acceso a la información pública ha sido fundamental para obtener valiosa información, presionar y movilizar a las autoridades, especialmente a nivel comunal.

Tabla 3.3. Incidencia de los mecanismos de Rendición de cuentas horizontal del CPLT: el caso de la población Gabriel González Videla

Mecanismo	Efecto						
	Normatividad	Agenda	Prioridades	Implementación de política pública	Acceso a la información	Participación ciudadana	Corrupción
Solicitud de información pública por estado en que se encuentra el proyecto de Mejoramiento Alcantarillado Población Gabriel González Videla (y por venta derechos de agua)	No aplica	No aplica	La Municipalidad de Santiago presentó un proyecto de mejoramiento del alcantarillado de la Población ante el Gobierno Regional Metropolitano	El Municipio presentó en 2011 un proyecto para ser financiado por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional. El Ministerio de Vivienda ha incorporado la demanda de los vecinos en un Programa de Recuperación Patrimonial, que cofinanciaría las obras	Sienta un precedente al ganar recurso de amparo en el CPLT	Insumo para buscar solución al problema sanitario de la población y presionar por un plan de mejoramiento del alcantarillado	No se tiene información

Fuente: elaboración propia

Visto lo anterior, se plantea que cualquier mercado y cualquier ejercicio de derechos tienen que hacer frente al problema de asimetrías de información, en este caso, referido al conocimiento de los derechos en materia de acceso al agua potable y saneamiento. Esto es una fuente de posibles abusos por parte de quienes tienen la información, problema que tiende a acumularse, originando conflictos. El rol del CPLT aquí radica en incidir sobre la SISS, órgano que dispone de mucha información pública que se le puede solicitar.

Sin embargo, los alcances de la Ley de Transparencia en lo que respecta a los servicios públicos traspasados o concesionados a privados, como es el caso del agua potable, resultan todavía materia de fuerte debate y controversia, tal como se evidencia en el caso del conflicto en torno a la Central Hidroeléctrica Alto Maipo de AES GENER, ubicada en la zona sur oriente de la Región Metropolitana de Santiago. La Dirección General de Aguas (DGA) negó información acerca del acuerdo de Aguas Andinas con AES GENER a ciudadanos solicitantes por no contar con autorización de la empresa sanitaria. Estos, junto a parlamentarios, recurrieron al CPLT. Ante esta situación, resultaron inhabilitados dos de los cuatro consejeros del CPLT por ocupar puestos directivos en empresas sanitarias controladas por Aguas Andinas (incluido el presidente del CPLT). Los otros dos votaron uno a favor y el otro en contra del requerimiento y, por lo tanto, fue rechazado. Los solicitantes de información debieron acudir a la Corte de Apelaciones, la cual ordenó la publicación del informe, hecho que se concretó durante el mes de marzo de 2013 (CPLT, 2012; La Tercera, 2013)³⁵.

35 Ver la opinión de Rodrigo Weisner, ex director de la DGA en <http://www.radiotierra.cl/node/3605>. Consultado el 10 de enero de 2012.

3.3.1.3. Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC)

Sernac no distingue entre empresa pública o privada, todas se acogen a la ley del consumidor. Las concesiones son las que velan por la cobertura, y en ello Sernac no tiene nada que decir, salvo cuando ya se está prestando el servicio, pues entonces este velará por que cumpla con: información veraz y oportuna, derecho a la libre elección (que no existe en los monopolios naturales), garantizar debida reparación e indemnización cuando el servicio no es de la calidad requerida (calidad, continuidad y seguridad del producto).

La actual administración ha hecho énfasis en la importancia de intervenir en el sector de los servicios regulados, a partir de la idea de que en dichos servicios los clientes “no tienen opción”. Así durante el año 2011, el Sernac patrocinó seis acciones judiciales en diferentes procesos relacionados con los servicios de agua potable privatizados. Esto únicamente había ocurrido con anterioridad en dos oportunidades, una en 2010 y otra en 2009. Una de estas acciones afecta a la filial de Aguas Andinas en Los Lagos (ESSAL) por deficiencias en la provisión del servicio (Sernac, Respuesta a Solicitud de información, 2011).

Todo esto se ha hecho en coordinación con la SISS, institución con la cual se mantienen reuniones periódicas, intercambio de información y coordinación de facultades, pues la SISS no tiene facultades para exigir indemnizaciones o compensaciones a consumidores afectados. Sólo aplican multa por fallas a la continuidad del servicio y calidad del mismo. Por lo tanto con Sernac tienen facultades complementarias, y junto con la SISS tienen un convenio de interoperabilidad para gestionar reclamos, que está en perfeccionamiento (para formalizar el intercambio de información). Si la empresa no acoge el reclamo, Sernac lo deriva a la SISS, para que esta determine si existen infracciones y si corresponde aplicar multas y otras sanciones.

Otros antecedentes con relación a este servicio y la empresa Aguas Andinas, se refieren al conflicto suscitado en 2004 entre esta ESS y la comunidad de la zona de Santiago Poniente por los malos olores emanados de la Planta de Tratamiento de Aguas Servidas La Farfana, en el cual el Sernac presionó a la empresa a encontrar una solución. A pesar que el problema se había dado por resuelto, en 2011 la justicia aprobó una indemnización a los vecinos. En otro caso más reciente, este 2013 el Sernac interpuso una demanda colectiva a la empresa Aguas Andinas por los cortes reiterados y no avisados del servicio de agua potable a un importante número de comunas de la Región Metropolitana de Santiago³⁶.

3.3.1.4. Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS)

La siguiente tabla intenta clasificar la incidencia de la aplicación de los mecanismos de Rendición de cuentas con respecto a las ESS por parte de la SISS. Por tratarse de un organismo especializado en la regulación, su acción u omisión en cualquier materia, tiene una incidencia sobre el derecho al agua potable y el saneamiento.

Los mecanismos principales de incidencia de la SISS son: la aplicación de sanciones por incumplimiento o afectación en el servicio de agua potable y saneamiento; ser contraparte en la negociación para la fijación de tarifas de empresa (a través del Panel de Expertos); la participación en la emisión de normas técnicas; el otorgamiento de concesiones a empresas sanitarias; y la aprobación de planes de desarrollo presentados por la empresa (inversión).

36 <http://www.sernac.cl/corte-masivo-de-agua-sernac-interpone-demanda-colectiva-contra-aguas-andinas/>

Tabla 3.4. Incidencia de los mecanismos de rendición de cuentas horizontal de la SISS con respecto a las empresas sanitarias

Mecanismo	Efecto						
	Normatividad	Agenda	Prioridades	Implementación	Acceso a la información	Participación ciudadana	Corrupción
Sancciones por incumplimiento o afectación en el servicio de Agua Potable y Saneamiento.	Genera jurisprudencia respecto de estándares de ciertas normas técnicas, y procedimientos (información, transparencia, etc.) de la empresa sanitaria.	No define. No tiene autonomía para ello. Se hace por ley.	No define. No tiene autonomía para ello. Se hace por ley.	Sanciona los incumplimientos en los contratos —concesiones compromisos de las empresas—. En 2010, las Empresas del Grupo Aguas Andinas que operan en la RMS registran 5 sanciones (de un total de 88 en todo el país) que le acarrearán multas por un total de 251 Unidades Tributarias Anuales, lo que representa un 12 % del total multado al conjunto de empresas en el país	En algunos casos se refieren a la entrega de información por parte de las empresas prestadoras de servicios. Asegura entrega de información.	Genera mecanismos de transparencia de la información No se encuentran registros de efectos directos sobre la participación.	La normativa de sanciones por sí sola constituye una herramienta o mecanismo para evitar la corrupción del sistema. No se encuentran registros de efectos directos sobre la corrupción.
Contraparte en negociación de fijación de tarifas de empresa (a través del Panel de Expertos)	Sobre las tarifas que regirán un periodo determinado en un territorio (debe contar con aprobación de Minecon). Mediante proposición de decreto tarifario.	No define. No tiene autonomía para ello. Se hace por ley.	No define. No tiene autonomía para ello. Se hace por ley.	El efecto es sobre los precios del agua y el saneamiento. No tiene efecto sobre la implementación de la política pública.	No tiene efecto sobre el acceso a la información.	No tiene efecto sobre la participación. De hecho el mecanismo no establece ninguna instancia de ningún tipo que se vincule a la participación.	Busca evitar la corrupción, sin embargo no resuelve la potencial captura en la definición de precios, mediante por ejemplo la supervisión de externos.
Emisión de normas técnicas	Participa en el establecimiento de normas técnicas de la prestación de servicio (aprueba MOP).	No define.	No define.	Efecto sobre aspectos de calidad del servicio.	No tiene efecto sobre el acceso a la información.	No incluye mecanismos de participación.	No tiene efecto sobre la corrupción.
Otorgamiento de concesiones	Participa en recomendación a otorgamiento de concesión (MOP)	No define.	No define.	Tiene efecto sobre la selección del propietario más adecuado técnicamente para otorgar concesión.	No tiene efecto sobre el acceso a la información.	No incluye mecanismos de participación.	No tiene efecto sobre la corrupción.

Tabla 3.4. Incidencia de los mecanismos de rendición de cuentas horizontal de la SISS con respecto a las empresas sanitarias

Aprobación de planes de desarrollo presentados por la empresa (inversión)	Se establece contrato sobre inversiones según plan de desarrollo.	No define.	No define.	Los planes de desarrollo consideran la expansión del servicio en el territorio.	No tiene efecto sobre el acceso a la información.	No incluye mecanismos de participación.	No tiene efecto sobre la corrupción.
				Una de las sanciones a Aguas Andinas correspondió en 2010 a la mala ejecución de su Plan de Desarrollo.			
				En abril de 2011, se avisó a SMAPA (empresa municipal de agua potable de Maipú) que se arriesgaba a sanciones máximas (cierre de la concesión) por problemas en la provisión.			

Fuente: elaboración propia.

3.3.2. Sinergias en la incidencia para la rendición de cuentas

Existen diversos ejemplos en los que la sinergia entre distintos actores genera un efecto más eficaz en la Rendición de cuentas en el sector del agua potable y el saneamiento.

3.3.2.1. Ciudadanía, SERNAC y SISS

Una experiencia de sinergias es la que se ha producido con el Sernac como receptor de denuncias o reclamaciones individuales de parte de los consumidores, las cuales deriva inicialmente hacia la empresa sanitaria como está establecido en el reglamento, o a la SISS cuando se trata de denuncias de mayor gravedad, o cuando la empresa no ha dado solución al denunciante en primera instancia. En este caso, el Sernac se transforma en un apoyo al rol de fiscalización y sanción de la SISS, al recepcionar y direccionar las denuncias de la ciudadanía. Este rol está establecido en un convenio de interoperabilidad e intercambio de información entre ambas instituciones.

3.3.2.2. Organizaciones de la sociedad civil y SERNAC

Otro tipo de sinergia combina la rendición vertical de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y la horizontal de instituciones del Estado, para la fiscalización y aplicación de sanciones. Se trata de la intervención del Sernac a través de demandas colectivas en tribunales de justicia, dirigidas a las ESS, a partir de la presión de los distintos actores y organizaciones de la sociedad civil. Lo anterior en respuesta a situaciones de cortes de agua potable y alcantarillado no programados y los casos de cobros indebidos sobre servicios no prestados.

La intervención del Sernac es un mecanismo que contribuye a canalizar la disputa de la población con la ESS, al tiempo que sirve de respuesta desde el gobierno para deslindar responsabilidades en el fallo de un servicio que se entiende como básico, y obtener indemnizaciones para la población. Existe entonces una relación implícita a través de la cual las organizaciones de consumidores realizan denuncias a estos organismos, y también complementaria de la SISS, puesto que las sanciones con multas que aplica esta última sólo van en beneficio fiscal y no de los consumidores.

3.3.2.3. SISS, municipios y Chile Atiende

Un caso de apoyo a fiscalización que realiza la SISS a las empresas de servicios sanitarios es el de la alianza entre esta y los municipios y servicios e instituciones estatales —Red Multiservicios del Estado—, con el fin que cada lugar de atención e información global de las políticas públicas pueda recepcionar denuncias o reclamos de los usuarios a las empresas de servicios sanitarios. De esta forma se amplía y fortalece la fiscalización del servicio por parte de la SISS en la Región Metropolitana de Santiago, y en todo el país.

3.4. Conclusiones y recomendaciones de política

3.4.1. Obstáculos a la rendición de cuentas

El sistema parece haber funcionado de manera estable, con una conflictividad relativamente baja en las áreas urbanas, continuidad de las políticas y bajo nivel de corrupción entre los funcionarios. Sin embargo, en el último tiempo ello sucede en un contexto de incremento tarifario que es traspasado a los usuarios, falta de confianza en la información sobre las condiciones reales de operación de las ESS, incluidos sus costos de operación y la ocurrencia de numerosas situaciones que han afectado la calidad del servicio sanitario³⁷. Todo ello parece reflejarse en una valoración menos positiva de las empresas de servicios sanitarios y en un aumento del número de reclamos, lo que podría significar una mayor conflictividad en el futuro.

En su diseño el modelo no consideró la presencia de espacios institucionales que orientaran la contraloría social en la prestación de los servicios sanitarios. Los procesos de Rendición de cuentas se entendieron así en dos planos principales: el institucional, que debía cautelar la regulación del Estado a las empresas privadas, de acuerdo a los criterios imperantes, y el individual, que debían ejercer los usuarios, convertidos en clientes que pagan por un servicio³⁸.

A modo de síntesis, se mencionan a continuación algunas de las *condiciones de éxito y fracaso* para la Rendición de cuentas en el sector sanitario urbano. Las condiciones de *diseño institucional* que obstaculizan la Rendición de cuentas en el sector es la imposibilidad de realizar auditorías y fiscalizaciones desde organismos externos estatales —como la CGR—, al funcionamiento interno de las empresas de servicios sanitarios, lo cual afecta también al CPLT y a la aplicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, por tratarse de empresas privadas y no públicas.

Otra variable que limita la rendición de cuentas se refiere a la *falta de autonomía* de la entidad reguladora —la SISS— para presentar su propio presupuesto ante el Parlamento, con lo cual se limitan las capacidades de su desarrollo para un mejor desempeño institucional, en particular en lo relativo a los recursos para la fiscalización y para equilibrar la *asimetría en el manejo de la información del sector*. Dicha asimetría se vuelve relevante en relación con los costos y el cobro de tarifas de las empresas de servicios sanitarios hacia los usuarios, las cuales son definidas en gran medida sin contrapeso por parte de las empresas sanitarias, lo que se refleja en las grandes utilidades que obtienen anualmente.

Respecto de la *normatividad*, hay una baja incidencia de parte de los actores de la Rendición de cuentas, dado que se trata de un sector fuertemente regulado y con poca claridad respecto de la institución —dependiente del gobierno— que lo orienta políticamente. La SISS sólo cumple con un rol de aplicación de la normativa. Lo cual además se refuerza por las dificultades que tendría el parlamento para realizar modificaciones al marco normativo en un contexto de fuerte lobby de las ESS.

No obstante, existiría una mayor capacidad de incidencia de la SISS en la fijación de ciertos *estándares* de calidad junto a otras instituciones que fijan norma en Chile, aunque la incidencia de la ciudadanía organizada y de otros actores sociales es prácticamente nula. Las dificultades refieren no sólo a los aspectos técnicos, sino también a la falta de instancias para realizarlo de manera participativa.

37 Las limitaciones en su diseño son claras al observar las diferencias entre los resultados de utilidades estimados al momento de fijar las tarifas y los obtenidos luego de un período de gestión.

38 Al tratarse de un monopolio natural, organizado además en grandes empresas regionales, el cliente carece del "poder de salida" que puede ejercer en el mercado competitivo. En este modelo la regulación sustituye a la competencia de mercado, aunque se basa en sus supuestos.

Si bien en el último tiempo el *desempeño institucional* de las agencias de Rendición de cuentas, en particular la SISS y el Sernac, ha enfatizado la fiscalización de las empresas sanitarias, aún existe un cuestionamiento al desempeño institucional de la SISS, dado que en el caso de la Región Metropolitana de Santiago los eventos de mayor impacto negativo sobre la población, como son los reiterados cortes de agua, se asocian al incumplimiento de mandato de parte de las empresas de las orientaciones de la SISS. Lo cual a su vez pone en cuestión su capacidad real de sancionar e incidir como principal institución de Rendición de cuentas, la cual en todo este período no ha caducado o no se ha retirado la concesión de provisión de agua potable y saneamiento a ninguna empresa.

La capacidad de incidir en las *políticas públicas* de los organismos que realizan Rendición de cuentas es baja por lo ya expuesto sobre la falta de claridad de las responsabilidades institucionales ministeriales respecto del principal organismo contralor que es la SISS, transformándose en un obstáculo cuando se deben abordar nuevos desafíos del sector que se encuentran en el margen de la regulación.

La *participación ciudadana* por su parte, no está considerada como un factor de poder, es decir, de una participación institucional incidente en la gestión de lo público. Aún con la nueva ley de participación (2011) —y la reciente constitución del Consejo de la Sociedad Civil—, esta se reduce a lo consultivo y las decisiones no forman parte del sistema de participación, como tampoco lo hace el fortalecimiento de las contrapartes ciudadanas, salvo cuando están alineadas con el servicio correspondiente y su política, a través de los pequeños fondos concursables para organizaciones.

Finalmente, algunos obstáculos para la *sinergia* entre instituciones de rendición de cuentas en el sector sanitario tienen que ver con la falta de institucionalización de acuerdos y prácticas de apoyo institucional como es el caso de la relación entre la SISS y el Sernac; así como la necesidad de incorporar formalmente a otros organismos como los municipios y las agrupaciones de consumidores en un rol más activo de contraloría social.

3.4.2. Recomendaciones para el éxito de la rendición de cuentas

- Incorporar el reconocimiento constitucional explícito del derecho humano al agua potable y al saneamiento, siguiendo las recomendaciones internacionales que el país ha suscrito.
- Generar una instancia que preceda a la SISS y a la DGA, que fije el marco para la definición de sus políticas públicas.
- La SISS debe incorporar la participación como un elemento relevante de la gestión del organismo: fijar objetivos, estándares y sistemas de monitoreo para el sistema de participación que se establezca.
- Incorporar a las organizaciones de usuarios como un actor participante en el proceso de fijación de tarifas por parte de la SISS, y no sólo con carácter consultivo en el recientemente creado Consejo de la Sociedad Civil de la SISS.
- Establecer un fondo mixto de fortalecimiento de las organizaciones de usuarios de servicios públicos, con el fin de fortalecer a las contrapartes ciudadanas en este ámbito.
- Fortalecer institucionalmente al CPLT para la promoción de la utilización efectiva de los instrumentos de que dispone por parte de las organizaciones de usuarios.
- Fortalecer la rendición de cuentas a través de un modelo que considere el conjunto de las instituciones que intervienen en la gobernanza del sector sanitario.
- Fortalecer institucionalmente la SISS para fortalecer la rendición de cuentas para: i) garantizar su gestión independiente, su participación en la proposición presupuestaria, y la validación de la información sobre el sector; ii) asegurar su capacidad modificatoria de los Planes de Desarrollo de las empresas concesionarias e incrementar su capacidad de sanción; iii) revisar el sistema de fijación de tarifas en el que la información emane tanto de empresas, como del

Estado y las organizaciones de la sociedad civil; y iii) generar condiciones para la eventualidad de tener que rescindir o caducar una concesión.

- Revisar y extender las atribuciones del CPLT para fortalecer la rendición de cuentas con relación a los servicios públicos privatizados que operan como monopolios naturales, puesto que en esos casos no podría argumentarse en función de la competencia en el mercado, por tratarse simplemente de una concesión de un bien público.
- Institucionalizar los mecanismos innovadores de sinergia que se han ido desarrollando, como son los acuerdos entre el CPLT y la SISS, así como también entre el Sernac y la SISS. De no hacerse esto, la sostenibilidad y alcance de dichos esfuerzos se verá muy mermada.

Esta zona metropolitana comprende municipios con actividades agroindustriales (café y caña de azúcar) e industrias de alimentos (Coca Cola y Nestlé, entre otras) que impactan directamente en el recurso del agua potable. Además, el rápido crecimiento urbano de la Zona Metropolitana de Xalapa ejerce una presión enorme sobre el acceso al agua potable y al saneamiento en municipios hasta hace poco rurales, como Banderilla, Tlalnelhuayocan y, sobre todo, Emiliano Zapata.

Las características de la región sostienen una diversidad ecosistémica a pesar del crecimiento urbano descontrolado, destacándose en la parte media el bosque mesófilo de montaña. En el mapa 2 pueden ubicarse las cuencas de La Antigua y El Actopan, entre las que se asienta la Zona Metropolitana de Xalapa. En la gestión de los recursos hídricos, la zona metropolitana forma parte de la región hidrológico-administrativa X "Golfo centro"³⁹.

Mapa 4.2. Cuencas hidrológicas de los ríos Actopan y La Antigua



Nota: Municipios de la Zona Metropolitana de Xalapa: 30 026 (Banderilla), 30 (Coatepec), 30 065 (Emiliano Zapata), 30 093 (Jilotepec), 30 136 (Rafael Lucio), 30 182 (Tlalnelhuayocán) y 30 087 (Xalapa).

Fuente: Conagua (2010c).

La situación del agua potable y el saneamiento en la Zona Metropolitana de Xalapa debe analizarse desde varias perspectivas para lograr una visión cabal de sus principales características. Una primera son los datos del más reciente censo de población y vivienda (2010). Tomando en cuenta las viviendas particulares censadas, la *cobertura de los servicios* de agua entubada y drenaje son muy altos, con un promedio metropolitano de 92,63 % y 94,45 %, respectivamente. Entre ambos extremos se encuentran, en el caso del agua entubada, Jilotepec (86,80 %) y Banderilla (95,18 %), así como Xalapa (93,78 %) y Coatepec (97,52 %) en cuanto al drenaje. Sin embargo, todos los municipios presentan una cobertura significativamente mayor al promedio de Veracruz: 74,86 % (agua entubada) y 82,53 % (drenaje)⁴⁰.

39 La altitud media de la Zona Metropolitana de Xalapa es de 1 414 metros, teniendo como altitud mínima los 140 m en la llanura sotaventina del municipio de Emiliano Zapata y como altitud máxima los 2 900 m, en las montañas de Coatepec (Inegi 2009).

40 Su situación de retraso en la provisión de servicios de agua potable y saneamiento ubica a Veracruz como el antepenúltimo estado de la federación, lo cual se explica principalmente por la falta de capacidad institucional (Dominguez, 2010).

Una segunda manera de abordar la realidad del agua potable y el saneamiento es identificar las *fuentes* y *volúmenes* involucrados en la satisfacción de las necesidades de consumo de la población de la zona metropolitana. Según la información de la Comisión Nacional del Agua (Conagua) y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), puede establecerse un mapa de la complejidad del sistema de agua potable y saneamiento de la zona metropolitana. Son 424 fuentes de abastecimiento que ofrecen 86 530 metros cúbicos diarios de agua, destacándose el número de manantiales utilizados (307) y el volumen extraído de fuentes superficiales (65 750 m³), principalmente ríos. Dos datos resaltan en la distribución del agua para consumo humano: el aporte de aguas de los municipios de Coatepec y Tlalnelhuayocan a Xalapa y que casi el 65 % del agua consumida en Xalapa proviene del vecino estado de Puebla, de la presa Los Colibríes.

A partir de estas fuentes puede elaborarse un paisaje de los sistemas que surten y drenan las aguas de estos municipios. No se trata de siete sistemas de agua y siete de drenaje: en la zona metropolitana existen registrados 193 sistemas de agua y 56 de drenaje que operan 170 041 tomas, entre domiciliarias, comerciales e industriales. Observando este mosaico llama la atención que, de las 414 localidades de la Zona Metropolitana de Xalapa, 222 cuentan con una red de distribución de agua y sólo 74 con una red de drenaje y alcantarillado. La dispersión de los asentamientos humanos es uno de los factores para explicar la complejidad para mejorar la cobertura de estos servicios.

La tercera perspectiva trata la *capacidad de las plantas de tratamiento*, tanto potabilizadoras como de aguas residuales. En la Zona Metropolitana de Xalapa sólo están operando dos potabilizadoras: Banderilla y Xalapa que, en conjunto, procesan 1 050 litros por segundo. En los otros municipios se utiliza la aplicación de cloro en los tanques de almacenamiento antes de distribuir el agua a la red municipal (cfr. entrevistas a responsables de organismos operadores).

En el tratamiento de las aguas residuales, hay una situación de gran retraso, aunque es muy difícil evaluar con precisión el porcentaje real de aguas residuales que no son tratadas. El caso más destacado es Xalapa, cuya planta de tratamiento principal forma parte del Programa Integral de Saneamiento (PIS), el cual no se ha completado en la conexión de las descargas domiciliarias, por lo que la red no se encuentra totalmente operativa.

En conjunto, los datos oficiales disponibles no permiten caracterizar detalladamente el ciclo hidráulico en la metrópoli. Incluso en el último reporte de la Conagua (2011), y en reportes sobre la situación del agua potable y el saneamiento y la gestión de los organismos operadores (Imta, 2010; Consejo Consultivo del Agua, 2011), los organismos operadores (fuente de los reportes de la Conagua) no detallan datos para su cálculo.

En los datos disponibles resaltan los bajos porcentajes de cobertura de agua sometida a procesos de potabilización (no sólo cloración), las bajas cifras reportadas de aguas tratadas y la inexistencia de datos sobre el caudal de aguas residuales generadas y colectadas municipalmente. Estas cifras pierden confiabilidad cuando se contrastan con otras fuentes. Por ejemplo, en Xalapa el organismo operador, la Comisión Municipal de Agua y Saneamiento (CMAS), reportó en 2009 a la Conagua datos que se restringen sólo a la localidad Xalapa-Enríquez, cabecera del municipio en el que la CMAS tiene la obligación legal de hacer vigente el acceso al agua potable y saneamiento. Sin embargo, las cifras de la cabecera municipal son poco fiables porque el cálculo de la CMAS sobre la cobertura de agua potable y saneamiento se refiere a 394 907 habitantes, cuando el censo de 2010 informa que esta localidad cuenta con 424 755 y el municipio con 457 928. Así, la cobertura de agua entubada reportada como del 89,9 % se reduce al 83,6 %.

4.2. Actores, narrativas y capacidades

En la reconstrucción del campo del agua potable y saneamiento en la Zona Metropolitana de Xalapa destaca un dato surgido en el trabajo de campo: la diversidad de actores y prácticas, más allá de su reconocimiento en leyes, normas o reglas de operación.

4.2.1. Organismos operadores y comités locales

En primer lugar están los prestadores de los servicios de agua potable y saneamiento. En la Zona Met-

ropolitana de Xalapa existen organismos municipales (Banderilla y Emiliano Zapata), un organismo paramunicipal (Coatepec)⁴¹, comisiones edilicias encabezadas por cargos electos (alcalde, síndico o regidor) en los municipios pequeños (Rafael Lucio y Tlalnahuayocan), una oficina de la Comisión del Agua del Estado de Veracruz (la CAEV de Jilotepec) y una comisión municipal desconcentrada en Xalapa. Además, estos organismos operadores a veces dan el servicio de agua a núcleos de población que no pertenecen a su municipio (Xalapa en Tlalnahuayocan y Emiliano Zapata o Banderilla en Rafael Lucio), pero no se encargan del drenaje ni del saneamiento.

Otros actores son los poco estudiados *comités locales de agua*⁴². En algunos municipios son una fuerza descentralizada que supera al organismo operador en número de usuarios (Emiliano Zapata). Según entrevistas con responsables de organismos operadores (Rafael Lucio, Emiliano Zapata, Coatepec, Tlalnahuayocan, Jilotepec), los comités tienen dos tipos de origen y varias formas de funcionamiento. Algunos son formas ancestrales de gestión de manantiales y tomas de ríos, mientras otros surgen de la organización de vecinos para la introducción del servicio o la mejora del existente. En algunos casos estos Comités colaboran con el prestador del servicio municipal aunque generalmente marcan distancia en su organización, finanzas y rendición de cuentas. La articulación con el sistema municipal es muy diversa. Por ejemplo, en Emiliano Zapata un representante de un comité local forma parte de la representación de usuarios en el órgano de gobierno de la Comisión Municipal de Agua y Saneamiento, mientras que esto no sucede en Coatepec (aunque ahí se reconoce el nivel organizativo y de representación de los Comités existentes)⁴³.

En todos los casos el cobro por el servicio tampoco es estandarizado. A partir de datos oficiales, entrevistas y observación directa, en la tabla 4.1 se concentran los datos relevantes respectivos.

Tabla 4.1. Gestión municipal del servicio de agua potable y saneamiento en la Zona Metropolitana de Xalapa (2010-2011)				
Municipio	Prestador del servicio (tipo)	Otros actores relevantes (área de acción)	Tomas municipales (gestionadas por OP)	Sistema de cobro de servicio (tarifas) ⁴⁴
Banderilla	<ul style="list-style-type: none"> Comisión municipal de agua potable y alcantarillado de Banderilla (municipal) 	<ul style="list-style-type: none"> Comité local del agua de Palenquillo (gestión de red local de agua) Desarrollo sustentable del Río Sedeño-Lucas Martín, A.C. y Frente común por Banderilla (co-gestión de la recuperación de la ribera del Sedeño) 	6 180a/ (5 380)	<ul style="list-style-type: none"> Comisión municipal: servicio medido (480 tomas en La Haciendita con cuota fija \$82 mensual por toma domiciliaria) Comité local: tarifa fija de \$28 mensual por toma domiciliaria
Coatepec	<ul style="list-style-type: none"> Comisión municipal de agua y saneamiento (paramunicipal) 	<ul style="list-style-type: none"> Comités comunitarios de agua (gestión de redes locales de agua) Asociaciones de vecinos (dos sistemas locales de saneamiento) 	20 621 (14 900)	<ul style="list-style-type: none"> Comisión municipal: servicio medido (49 % de las tomas); cuota fija \$90 mensual o \$1 200 anual. Comités locales: tarifa fija entre \$100-200 anuales (o \$10-30 mensuales) por toma domiciliaria

41 La ley orgánica del municipio libre de Veracruz define a las entidades paramunicipales como aquellas que gozan de "autonomía de gestión para el debido cumplimiento de su objeto y de los objetivos y metas señalados en sus programas" (artículo 74).

42 Entre los escasos estudios sobre los Comités, véase Calderón, s.f.; Domínguez, 2009; Guerrero y otros, 2010. Recientemente, a finales de 2012, se tuvo acceso a un estudio que aborda estos comités de agua en la Zona Metropolitana de Xalapa (Castillo, 2012), que confirma algunos de los hallazgos de este trabajo.

43 Los comités gestionan el recurso a partir de las concesiones aprobadas por el ayuntamiento, según la Ley de Aguas de Veracruz, artículos 59 al 61. Ahí se establece que podrán prestar el servicio estas asociaciones sin fines de lucro respetando los estándares de calidad vigentes. En la Zona Metropolitana de Xalapa no hay control claro, sistemático y transparente de las concesiones: los comités se encargan de las labores de abasto de agua pero no del drenaje ni saneamiento de las aguas residuales, y los organismos municipales normalmente tampoco lo hacen. No hay otra norma federal que regule a los comités locales. Los mecanismos de vigilancia y control respectivos se dejan por definir en cada concesión hecha por los ayuntamientos (fracción IV, artículo 61 de la Ley de aguas de Veracruz).

44 Pesos mexicanos.

Tabla 4.1. Gestión municipal del servicio de agua potable y saneamiento en la Zona Metropolitana de Xalapa (2010-2011)

Emiliano Zapata	<ul style="list-style-type: none"> Comisión municipal de agua y saneamiento municipal (municipal) Comisión municipal de agua y saneamiento de Xalapa (descentralizado: tres colonias conurbadas) 	<ul style="list-style-type: none"> Comités locales de agua (gestión de redes locales de agua) 	13 217 (1 300)	<ul style="list-style-type: none"> Comisión municipal: servicio medido (\$99 a 130 por renta mensual mínima de 0-10 m³). Comités locales: tarifa fija entre \$150-200 anuales (o \$10-15 mensuales) por toma domiciliaria
Jilotepec	<ul style="list-style-type: none"> Sistema de agua operado por la Comisión del Agua del Estado de Veracruz (CAEV) 	<ul style="list-style-type: none"> 13 comités locales de agua (gestión de redes locales) 	2 197 (669)	<ul style="list-style-type: none"> Sistema municipal: servicio medido mínimo (27 medidores con tarifa mínima de hasta 15 m³) y toma no medida (\$34,85 por casa mensual) Comité locales: tarifas fijas (entre \$200 y \$500 anuales) y cuota fija única por conexión toma (\$800)
Rafael Lucio	<ul style="list-style-type: none"> Comisión de agua potable, drenaje y alcantarillado (Comisión edilicia) Comisión municipal de agua potable y alcantarillado de Banderilla (municipal: dos colonias conurbadas) 	<ul style="list-style-type: none"> Comités locales de agua (gestión de redes locales de agua) 	1 083 (650)	<ul style="list-style-type: none"> Comisión municipal: tarifa fija \$120 anual por toma domiciliaria Comités locales: tarifas fijas entre \$20 y \$40 mensuales por toma domiciliaria
Tlanelhuayocan	<ul style="list-style-type: none"> Comisión de agua potable y alcantarillado (Comisión edilicia) Comisión municipal de agua y saneamiento de Xalapa (Descentralizado: una colonia conurbada) 	<ul style="list-style-type: none"> Comités locales de agua (Gestión de redes locales de agua) 	2 814 (1 700)	<ul style="list-style-type: none"> Comisión municipal: tarifa fija \$500 anual por toma domiciliaria Comités locales: tarifas fijas de \$20 mensuales por toma domiciliaria
Xalapa	<ul style="list-style-type: none"> Comisión municipal de agua y saneamiento (descentralizado) 	<ul style="list-style-type: none"> Comité de cuenca del río Pixquiac (gestión de compensación por servicios ambientales) 	122 000b/ (110 915)	<ul style="list-style-type: none"> Comisión municipal: servicio medido tarifas diferenciadas por tipo de toma

Notas:

a/ Dato del organismo operador que no coincide con datos sistematizados de la Conagua 2009.

b/ Datos disponibles se refieren a la localidad Xalapa-Enríquez, cabecera municipal.

Fuentes: Entrevistas a responsables de prestadores de servicios municipales de la Zona Metropolitana de Xalapa y Registro público de derechos de agua (Conagua).

Los ciudadanos teóricamente tendrían una participación importante en los municipios que cuentan con un organismo operador que no sea una comisión edilicia. Como marca el artículo 37 de la ley en la materia, el órgano de gobierno de los organismos operadores está formado por el presidente municipal, el edil que preside la comisión de la materia, el titular del órgano de control interno y tres representantes usuarios. Esta supuesta paridad entre funcionarios públicos y ciudadanos, normalmente es una ficción porque los tres usuarios son nombrados por el presidente municipal.

4.2.2. Otros actores involucrados: Estado y sociedad y proyectos socio-estatales

Actores estatales de los ámbitos municipal, estatal y federal han impulsado proyectos que inciden en la gestión del agua potable y el saneamiento. En la tabla 4.2 se comparan iniciativas que comparten una visión vertical y hermética de la participación ciudadana, independientemente del partido político que ejerce el poder. Entre ellas destaca el Fidecoagua de Coatepec, primera experiencia local-regional en México de pago por servicios ambientales hídricos. En la misma lógica, la Comisión Nacional Forestal (Conafor, parte de la Secretaría de Medio Ambiente federal, la Semarnat) tiene un programa en tres ríos de la región, circunscribiendo la participación de la ciudadanía a la recepción de fondos federales para la reforestación y conservación de áreas forestales aguas arriba de las ciudades de la Zona Metropolitana de Xalapa.

Tabla 4.2. Proyectos relacionados con la gestión del agua en la Zona Metropolitana de Xalapa

Impulsor	Proyecto	Estado Río impactado	Tipo de participación	Financiamiento y socios
Gobierno del Estado	Fideicomiso ABC (público para la Conservación, Restauración y Manejo de Aguas, Bosques y Cuencas del estado de Veracruz)	Vigente	Nula	• Fondos propios (impuestos)
Gobierno municipal de Coatepec (2002)	Fideicomiso (Fidecoagua) público para la promoción, preservación y pago de servicios ambientales forestales en la zona montañosa de Coatepec	Vigente R. Gavilanes	Casi nula (elitista: "personajes destacados")	• Fondos propios (impuestos) • Beneficiarios (1 peso por toma domiciliaria; 2 por toma comercial) • Fondos concurrentes de la Conafor
Conafor (2003)	Pago por servicios ambientales hidrológicos	Vigente R. Gavilanes R. Pixquiatic R. Sedeño	Nula	• Fondo forestal mexicano de Conagua (pago de cuenca de grandes usuarios del agua)

Fuente: entrevistas, trabajo de campo y documentos públicos (sitios de Internet) de los entes reportados

En el extremo opuesto del continuo Estado-sociedad, hay proyectos impulsados por universidades públicas y privadas para incidir en la planeación, la gestión y el monitoreo de las políticas públicas del agua potable y saneamiento de la Zona Metropolitana de Xalapa. Tres experiencias académicas recibieron apoyos financieros y colaboraron con instituciones académicas y gubernamentales. La tabla 4.3 resume algunas de sus características.

Tabla 4.3. Proyectos no estatales relacionados con la gestión del agua en la Zona Metropolitana de Xalapa

Impulsor	Proyecto	Estado	Tipo de dispositivo	Financiamiento y socios
Universidad Veracruzana (Facultad de Arquitectura) (pública)	Propuesta de Unidades Ambientales Urbanas	Propuesta terminada (2008; Arq. Clío Capitanachi)	Referencia para monitoreo y planeación (pre-control societal; pre-control horizontal)	• Conacyt • Fondo Regional Gobierno de Veracruz • Instituto de Ecología
Universidad Anáhuac (privada)	Gestión integral cuenca de La Antigua	Propuesta terminada	Referencia para monitoreo y planeación (pre-control societal; pre-control horizontal)	• USAID • Universidad de Vermont (EUA)
Universidad Veracruzana	Observatorio del Agua para el Estado de Veracruz	En proceso de creación	Monitoreo (control societal)	• Covecty • SEP (Promep)

Fuente: entrevistas, trabajo de campo y documentos públicos (sitios de Internet) de los entes reportados.

Finalmente, en la zona metropolitana también hay experiencias que articulan actores sociales y estatales que, por lo menos en principio, basan su éxito en su autonomía relativa. En la parte norte de la Zona Metropolitana de Xalapa, en el límite entre Xalapa y Banderilla, un grupo de ciudadanos trabaja desde hace varios años en la *recuperación del río Sedeño* como espacio generador de identidad, de recuperación de espacios públicos y materialización de su saneamiento integral. Dos organizaciones encabezan esta iniciativa: "Desarrollo Sustentable del Río Sedeño-Lucas Martín, A.C.", fundada en 2004, y "Frente común por Banderilla", creada en 2000. En 2005, estas organizaciones participaron en el inédito experimento de articulación socio-estatal "Frente Común de Alcaldes de la Cuenca Alta y Media del Río Sedeño", que coordinaba asociaciones de vecinos, gobiernos municipales e instancias del gobierno estatal y federal. A pesar de los altibajos de este dispositivo de gobernanza, en el caso de la cuenca media del Sedeño hay avances significativos. Por un lado, se dio seguimiento a la construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales que comenzó a operar a finales de febrero de 2011⁴⁵. En

45 El plan de trabajo en el Sedeño del ayuntamiento de Banderilla incluye también un colector de aguas pluviales, el cual representaría una fuente

segundo lugar, el trabajo de las organizaciones sociales rescató el margen del río en la frontera entre Xalapa y Banderilla, creando un “parque lineal” cuya declaración como área natural protegida están impulsando. Esta iniciativa, además de apoyar el equilibrio del ecosistema ribereño, significa la creación de espacios de disfrute común y, potencialmente, puntos de atracción turística (Vázquez, 2006).

En la Zona Metropolitana de Xalapa otro grupo de ciudadanos mantiene un programa de *monitoreo comunitario* de los cuerpos de agua (ríos, lagos, arroyos, etc.), como parte de la red Global Water Watch (GWW)⁴⁶. La generación de datos sobre la calidad de los cuerpos de agua a partir de análisis físico-químicos y bacteriológicos permite a los miembros de GWW México mantener una presión vigilante sobre las tareas de saneamiento de los organismos operadores de la Zona Metropolitana de Xalapa.

Finalmente, dos programas de *pago por servicios ambientales* están vigentes en la región. El primero, pionero en el país, es el Fidecoagua de Coatepec y, el segundo es el Programa de Compensación por Servicios Ambientales de Xalapa (PCSAX). En ambos resalta la capacidad de cogestión de actores sociales y estatales, en un esquema que impacta integralmente la relación entre los consumidores del recurso (parte baja de las cuencas) y los coadyuvantes en el mantenimiento de las condiciones para que el recurso siga existiendo en la parte alta de las cuencas. Sus mecanismos de financiamiento y lógicas participativas son distintos. En el Fidecoagua de Coatepec, la participación ciudadana se acota a ciudadanos “notables” designados por el presidente municipal, mientras que en el PCSAX incluye a diversos actores sociales que constituyeron el comité de la cuenca del Pixquiac, donde participan autoridades y organismos operadores de los municipios involucrados. Ambos dispositivos pueden considerarse de cogestión, aunque la representación social cambia completamente el significado de la participación ciudadana: en el primero se trata de las élites del municipio, quienes cuentan con experiencia previa en la gestión gubernamental y legislativa; en el segundo, basado en un núcleo de élites académicas-intelectuales, existe la implicación directa de actores clave del proceso. Otra diferencia entre ambos es que los usuarios de la CMAS Coatepec pagan una cantidad pequeña de dinero⁴⁷ en su recibo de servicio de agua potable y saneamiento para el Fidecoagua, lo que se traduce en una de las fuentes de financiamiento para los propietarios de los terrenos cuenca arriba (complementado con recursos federales), mientras que los usuarios xalapeños de la CMAS no aportan directamente a la compensación por servicios ambientales.

Al final de 2009 se inició en Xalapa el trabajo del Programa Conjunto (ONU-Gobierno de México) para fortalecer la gestión efectiva y democrática del agua y saneamiento en México, como parte de los Objetivos del Milenio de la ONU⁴⁸. A partir de reuniones con funcionarios públicos (municipales, estatales y federales), organizaciones sociales, instituciones académicas y empresas del sector del Agua potable y saneamiento, el Programa Conjunto propuso la fundación y apoyo en el desarrollo de un espacio multisectorial diseñado para dar seguimiento a las instituciones públicas, así como a sus programas y proyectos, cuando éstas tuvieran alguna relación con el tema del agua potable y el saneamiento. Así nació la Iniciativa de Monitoreo Ciudadano del Agua y Saneamiento de Xalapa (IMCAS-X). Tal vez por el retraso en la autonomización de los integrantes de la IMCAS-X respecto a las agencias de Naciones Unidas y la falta de seguimiento por las dependencias públicas de los compromisos asumidos al crearla, el carácter multisectorial se ha transformado, para ser en la actualidad (2013) una plataforma de asociaciones sociales e individuos que trabajan en el monitoreo e incidencia en las políticas, instituciones y decisiones del sector del agua potable y el saneamiento⁴⁹.

Un resumen de las experiencias sociales, estatales y socio-estatales reseñadas se expone en el tabla 4.4, y sirve como mapa de los actores del sector agua potable y saneamiento.

adicional para la recuperación del caudal y la salud de este río.

46 Véase <http://www.globalwaterwatch.org/MexEsp/mxwvwsp.aspx>.

47 En 2011, cada toma domiciliaria paga un peso mexicano al mes como aportación al Fidecoagua. Esto representa alrededor de un dólar estadounidense al año. Según la CMAS Coatepec, este organismo operador gestiona 11,050 tomas

48 El Programa conjunto enfocó sus esfuerzos durante sus tres años de existencia en Tabasco, Chiapas y Veracruz. En cada estado definieron dos espacios locales para desarrollar sus investigaciones, influencia y coordinación en las autoridades, así como el impulso de sinergias para la conformación de iniciativas multisectoriales para monitorear la situación del APYS. En Veracruz, el Programa escogió dos zonas con mayoría de población indígena (Tatahuicapan en el sur y Zongolica en el centro), así como la capital del estado (Xalapa).

49 Respecto a las actividades de la IMCAS-X, véase <http://imcas-x.org>.

Tabla 4.4. Proyectos socio-estatales relacionados con la gestión del agua de la Zona Metropolitana de Xalapa

Impulsor	Proyecto	Estado de desarrollo	Tipo de dispositivo	Financiamiento
Sendas-UNAM, UV, Inecol, gobiernos municipales, usuarios de servicios ambientales, CMAS Xalapa, Conafor, Conagua, ejidos y asociaciones civiles (2005)	Comité de Cuenca del Río Pixquiac (Cocupix)	Consolidada y en proceso de expansión	Monitoreo, promoción, co-gestión (control societal; control transversal)	<ul style="list-style-type: none"> ONG (Sendas) • UNAM • Universidad Estatal Iowa • Fundación Overbrook • Fondo Mixto Conacyt-Veracruz • USAID • Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza Proceso • Ayuntamiento Xalapa • Beneficiarios • Conafor • Sendas
Ayuntamiento de Xalapa, vecinos y asociaciones contra el libramiento de Xalapa-Sur (2003)	Programa de compensación por servicios ambientales y desarrollo integral del Pixquiac (PCSAX)	Consolidada y en proceso de expansión	Monitoreo, promoción, co-gestión (control societal; control transversal)	<ul style="list-style-type: none"> ONG (Sendas) • UNAM • Universidad Estatal Iowa • Fundación Overbrook • Fondo Mixto Conacyt-Veracruz • USAID • Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza Proceso • Ayuntamiento Xalapa • Beneficiarios • Conafor • Sedarpa • Sendas
Programa Conjunto ONU-Gobierno de México	Iniciativa ciudadana de monitoreo del agua y saneamiento de la zona metropolitana de Xalapa	En proceso de consolidación	Monitoreo (control social)	Programa conjunto ONU
Ayuntamientos de Acajete, Rafael Lucio, Tlalnelhuayocan, Banderilla y Xalapa, asociaciones sociales (Banderilla y Xalapa), instancias estatales y federales	Frente Común de Alcaldes de la Cuenca Alta y Media del Río Sedeño	Consolidada, en proceso de expansión	Monitoreo, planeación (control transversal)	Ayuntamientos participantes, Programa ABC, organizaciones sociales.

Fuente: entrevistas, trabajo de campo y documentos públicos (sitios de Internet) de los entes reportados

En síntesis, la arquitectura de la gobernabilidad del agua potable y el saneamiento en la Zona Metropolitana de Xalapa es básicamente hermética a la participación de los ciudadanos en instancias deliberativas (Hevia e Isunza, 2012), reproduce la cultura autoritaria en la designación de representantes de usuarios ante el órgano de gobierno de los organismos operadores, pero también muestra una forma heterogénea de participación en la gestión o co-gestión de programas y proyectos de diverso impacto en la región.

4.2.3. Agencias de control con mandato específico

A partir de los datos generados en las entrevistas, las observaciones del trabajo de campo y la revisión de los informes periódicos de las agencias de control con mandato específico entre 2008 y 2010, se perfilan características de las relaciones de control entre los actores sociales y estatales en la Zona Metropolitana de Xalapa.

En primer lugar, no son homogéneos los *recursos de control horizontal* existentes. Algunos ayuntamientos y organismos operadores han recibido solicitudes de información del órgano garante de ese derecho en el estado de Veracruz: el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IVAI)⁵⁰; y sólo en Xalapa hay recomendaciones de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz (CEDHV), el *ombudsman*.

Acudir al ombudsman para proteger el derecho al agua potable y al saneamiento, o contra una acción violatoria de las entidades públicas que proveen el servicio, es una acción claramente marginal. Al revisar las recomendaciones de la CEDHV de 2008 a 2011 encontramos que hizo 439 recomendaciones⁵¹, de las cuales sólo 4 corresponden a violaciones al medio ambiente: ninguna en 2008, dos en 2009, dos en 2010 y ninguna en 2011. De estas recomendaciones, sólo dos se refieren al agua potable y el saneamiento: una en 2009 y otra en 2010. La primera se reporta por la CEDHV como aceptada y la segunda como rechazada.

La percepción generalizada de los responsables de los entes prestadores de servicios es que el control horizontal lo ejercen en realidad tres actores: el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz (Orfis) en términos del ejercicio presupuestal; la Comisión Nacional del Agua (Conagua) y la Comisión del Agua del Estado de Veracruz (CAEV) respecto a las obras proyectadas y en marcha, y a la operación de las fuentes de abastecimiento y los vertidos de aguas residuales; y, finalmente, los órganos de control interno de los ayuntamientos o del organismo operador.

El Orfis es un ente autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios que cuenta con autonomía técnica, presupuestal y de gestión y sirve de apoyo al Congreso de Veracruz para la función de fiscalización superior. Esta función recae sobre todos los entes públicos del estado encargados del agua potable y del saneamiento: los organismos operadores municipales, la CAEV y los ayuntamientos (cuando el servicio lo hace una comisión edilicia).

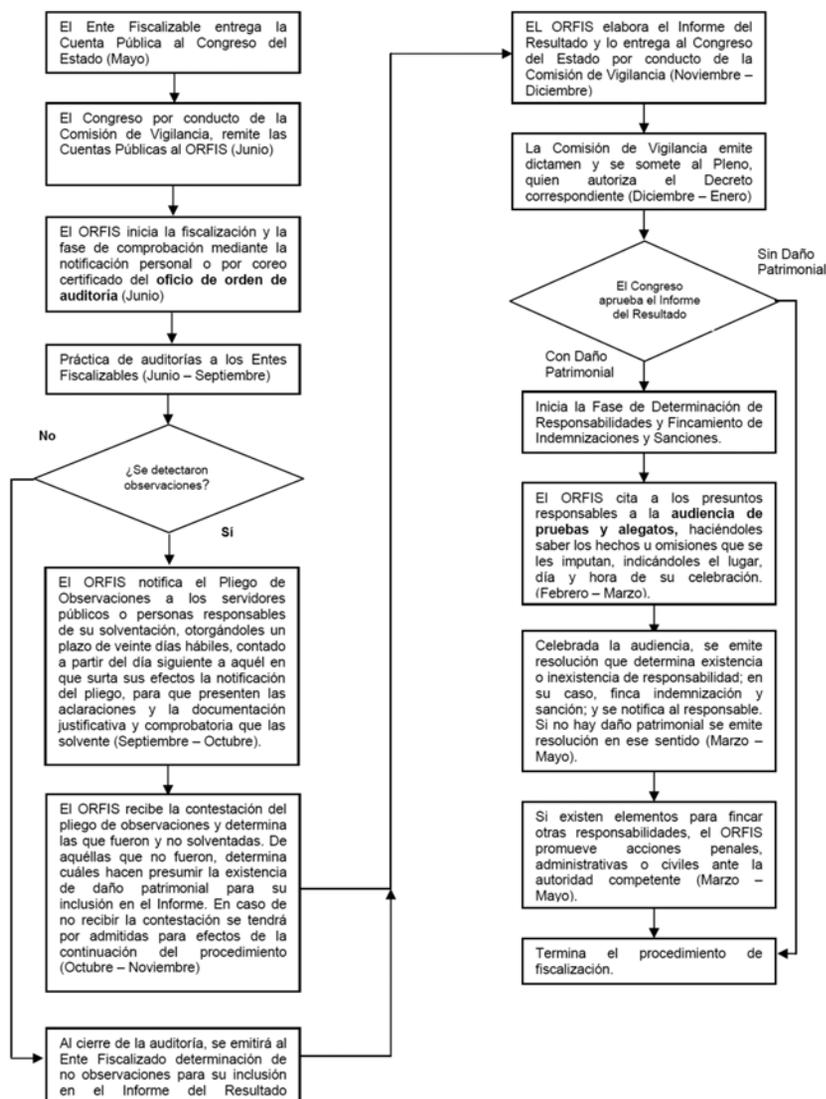
El proceso de fiscalización anual (véase el gráfico 4.1), inicia con la entrega al Congreso del reporte del ente público obligado a rendir cuentas. El Orfis realiza una etapa documental y de primera comunicación con el ente controlado, como preparación de las respectivas auditorías. Si existen observaciones, el Orfis contacta a los servidores públicos responsables para aclaraciones, a partir de las cuales se emite el informe correspondiente a la Comisión de Vigilancia del Congreso. El pleno del Congreso publica el informe de resultado a partir del cual los presuntos responsables de daño patrimonial son sujetos a un procedimiento que determina la obligación, o no, de fincar responsabilidades, sanciones y reparaciones. Asimismo, en su caso, el Orfis promueve acciones penales, civiles o administrativas.

A partir de la revisión de los informes públicos del Orfis sobre la cuenta pública 2008 y 2009, aparecen varias observaciones y recomendaciones muestran la vulnerabilidad del sistema de gestión de los entes públicos encargados del Agua potable y saneamiento en la Zona Metropolitana de Xalapa, así como de la Comisión de aguas del estado de Veracruz (CAEV).

50 Para una visión panorámica de las instituciones locales de protección del derecho de acceso a la información públicas gubernamental, véase Alonso 2010.

51 Las recomendaciones son las principales herramientas del *Ombudsman* en México, las cuales no son obligatorias para los actores públicos que las reciben.

Gráfico 4.1. Diagrama de flujo del procedimiento de fiscalización del Orfis



Fuente: Orfis (2011)

En 2008, la CAEV recibió varias observaciones y recomendaciones de las que destacan dos: la 2008/014 resalta el funcionamiento incorrecto de la planta de tratamiento de aguas residuales en Coatepec ya que el edificio de cloración no funciona por falta de luz; la auditoría estableció que dicha planta recién construida bajo la responsabilidad de la CAEV con fondos de la Conagua y del Fideicomiso público de administración del impuesto sobre nóminas 2008 (ISN 2 %), debía supervisarse por la CAEV aunque fuera responsabilidad de la CMAS de Coatepec. La segunda observación (2008/39) se centra en la falta de documentación de la conclusión de la segunda etapa del sistema de alcantarillado de Emiliano Zapata (Orfis, 2009).

Ejemplos de observaciones relevantes al ayuntamiento de Xalapa son sobre la incapacidad para cobrar adeudos de instituciones y dependencias de ejercicios fiscales anteriores por un monto de \$147 248,30

(202/2008/009/AM) y con la inconsistencia de pagos por la terminación de la construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales (202/2008/023) (Orfis, 2009).

Finalmente, en la revisión de la cuenta pública de 2008, el Orfis analizó a la Comisión Municipal de Agua Potable de Banderilla y observó el incumplimiento de las funciones por el órgano interno de control (024/2008/007 LM) y la falta de recuperación de pagos por convenios y servicios por un monto de \$363 901,29 (024/2008/014 AM).

En 2010, el Orfis publicó el resultado del análisis de la cuenta pública 2009 y, en el área del Agua potable y saneamiento, destacan los siguientes rubros. El ayuntamiento de Coatepec fue observado por la falta de recuperación de deudas de la cuenta del Fidecoagua (véase *infra*) por \$428,492.46 (observación 039/2009/011 AM) y por la falta de soporte documental de aplicación de \$1,446,682.00 transferidos por la CAEV como "Incentivos a la inversión en el tratamiento de aguas residuales en zonas turísticas" (observación 039/2009/035 AM). En el mismo municipio, en la revisión de la CMAS el Orfis detectó la falta de evidencia del cumplimiento de las obligaciones del titular del órgano interno de control (2009/003 LM) y lo mismo del Contralor municipal, en su papel de comisario del órgano de gobierno de la CMAS (2009/004 LM). Asimismo, el órgano fiscalizador superior encontró que la CMAS no cuenta con un padrón de contribuyentes actualizado y legalmente recuperable que soporte las cuentas por cobrar por \$5 366 996,79 (2009/010 AM), lo que explica, en parte, que el monto de los créditos fiscales aumentara (llegando a \$5 366 996,79) a pesar de que el organismo operador facturó \$13 598 811,91 en el mismo lapso (2009/011 AM) (Orfis, 2010).

En Emiliano Zapata, el Orfis observó, entre otros, la falta de documentación en la construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales (066/2009/066 D), la falta de una planta de tratamiento de aguas residuales (066/2009/087 A), así como el pago de sobrepagos en diversas obras por \$40 000,00 (observación 066/2009/080 D), \$430 453,92 (066/2009/088 D) y \$532 525,89 (observación 066/2009/091 D) (Orfis, 2010).

En el caso de la CMAS de Banderilla, el Orfis observó que no cuenta con evidencias de la realización de las reuniones de su órgano de gobierno (2009/002 LM), que la misma no cuenta con órgano de control interno (2009/006 LM), que el Contralor municipal no ha realizado sus funciones de control, vigilancia y evaluación (2009/007 LM) y que la inconsistencia del padrón de contribuyentes explica parcialmente cuentas por cobrar por un monto de \$764 741,84 (2009/016 AM) (Orfis, 2010).

Finalmente, en 2010 también la labor del ayuntamiento y de la Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento de Xalapa fue revisada por el Orfis en cuanto a la gestión del agua potable y el saneamiento en el ejercicio fiscal 2009. Entre otras, de las observaciones al ayuntamiento destaca el pago de sobrepago en la construcción de una obra por \$75 574.00 (202/2009/036 D) y, por parte de la CMAS-Xalapa, las fallas en el padrón de contribuyentes que se traducen en la incapacidad de cobrar deudas por \$73 327 568,31 (2009/12 AM).

Por su parte, el Contralor General del Estado afirmó en entrevista que hay dos situaciones en las que el control se relaja: la disminuida capacidad de los órganos internos de control, debido a la cercanía real con el sujeto a controlar, y el hecho de que una parte importante de las obras realizadas con recursos concurrentes federación-estado-municipios llegan a realizarse sin un efectivo concurso público para elegir a la empresa constructora. Ambos hechos remiten a un clima de riesgo de corrupción ya detectado por la autoridad. En términos del sector agua potable y saneamiento, a pesar de las iniciativas referidas de fiscalización del Orfis y de las declaraciones del Contralor del Estado, no se tiene constancia de ningún funcionario público o prestador de servicios que haya sido indiciado por las irregularidades descritas.

En cuanto a los agentes de control horizontal involucrados en el sector agua potable y saneamiento sólo falta citar aquellos que realizan el seguimiento de la calidad del agua para consumo humano (la Secretaría de Salud de Veracruz, SESVER) y de las aguas residuales (la Conagua). A partir de las normas respectivas, la Conagua y la SESVER tienen la obligación de controlar a los organismos operadores en cuanto a la calidad del agua que monitorean, ocurriendo que los resultados (que en algunos casos pueden contrastarse con los datos del organismo operador, como Xalapa que cuenta con sus propios laboratorios) no se hacen públicos. La forma habitual de conocer estos resultados es a través de peti-

ciones de acceso a la información pública gubernamental. Las instancias de participación ciudadana en esta área de la arquitectura institucional, como los comités de contraloría social y los comités y consejos de cuenta, comúnmente no hacen ejercicio del derecho a este tipo de información.

Definitivamente, el mapa de las agencias de control horizontal en el caso estudiado muestra deficiencias de diseño y articulación, pero el aspecto más problemático para llevar a cabo una eficaz política de rendición de cuentas son las carencias en el desempeño observadas en el caso del agua potable y el saneamiento⁵².

Tabla 4.5. Diseño institucional (legal) de las agencias de rendición de cuentas horizontal

Entidad	Autonomía	Capacidad			Estructura Interna	Limitaciones del diseño institucional
		Referentes	Funciones	Herramientas		
IVAI	Alta-media	Transparencia y acceso a la información	Protección del derecho de acceso a la información Supervisar transparencia de dependencias de del Estado, partidos y ayuntamientos	Sistema solicitudes de acceso a la información estandarizado (Infomex Veracruz) Recurso de revisión inapelable Resoluciones de obligado cumplimiento	Colegiado con presidencia	Ninguna estratégica
CEDHV	Baja	Derechos humanos	Protección de derechos de ciudadanos respecto actuación de servidores públicos	Recomendaciones no vinculantes	Presidencia Visitadurías Consejo consultivo	Hermético a la participación Presidente y Consejo de CEDHV nombrados por gobernador
Orfis	Alta	Fiscalización superior	Fiscalizar la cuenta pública Apoyo al congreso en la revisión de cuentas públicas Revisión de adecuación planes-normas y ejercicio	Auditorías (financieras y gestión) Observaciones Inicio de procedimientos (administrativo, civil o penal)	Auditor general	Ninguna estratégica
	Baja	Control interno	Desarrollo administrativo Control y evaluación de gasto Corrección normativa	Plan de desarrollo Propuesta de modificación de normas Auditorías Órganos internos de control en dependencias del ejecutivo	Contralor General	Falta de autonomía Falta de normatividad para articulación con órganos internos de control
Conagua	Media-baja	Rectoría federal del recurso hídrico	Supervisión de programas federales de infraestructura Supervisión de aguas residuales Información del sector	Control de flujo financiero Dictamen de cumplimiento de norma Cobro de derechos y multas	Órgano del ejecutivo federal con sede regional y organismos por cuenta	Falta de autonomía Falta de articulación operativa con actores de control
CAEV	Baja	Rectoría estatal del recurso hídrico	Supervisión de programas estatales y federales	Aprobación de obras municipales	Órgano del ejecutivo estatal	Falta de autonomía Falta de servicio civil de carrera
Secretaría de Salud	Baja	Salud	Supervisión de calidad de agua para consumo humano	Monitoreo y reporte de calidad del agua para consumo humano	Órgano del ejecutivo estatal	Falta de autonomía Falta de servicio civil de carrera

En cuanto al diseño de las instituciones de control horizontal, el sector agua potable y saneamiento no cuenta con una disposición económica, lógica ni eficiente adecuada a las características de los actores y la complejidad multinivel que la caracterizan. Por un lado, en la escala municipal, los organismos operadores tendrían que rendir cuentas de manera horizontal al Orfis y a la Contraloría del Estado; sin embargo, el contexto político de hegemonía del partido en el gobierno descarta cualquier ejemplo de eficaces acciones de punición. Asimismo, el control de los agentes municipales se desvanece al ser

52 Los contenidos de las tablas 4.5 y siguientes son un esfuerzo de síntesis de las características de los principales actores de la rendición de cuentas, sus diseños, capacidades, incidencias y articulaciones. Para un tratamiento detallado de los fundamentos teóricos utilizados, véase el capítulo 1.

necesaria la acción proactiva del Contralor General del Estado y del Ministerio Público, encargado de iniciar las causas penales por actos de corrupción. Como ya se apuntó, el actual Contralor confirmó lo que se percibe de los órganos internos de control: la cercanía con el ente teóricamente controlado y la falta de una efectiva lucha contra la corrupción al más alto nivel hacen de esta vía de control horizontal apenas una ficción⁵³. En cuanto al inicio de causas penales por hechos de corrupción, la falta de independencia del Ministerio Público también somete su actuación a los vaivenes políticos más que a la ética del control de mecanismos horizontales dentro del aparato del Estado.

En el caso de la CEDHV, las debilidades institucionales de su propio diseño (Zavaleta, 2010) y su captura por parte de la clase política hegemónica, explican que no sea una institución utilizada por la ciudadanía en términos de control para el mejor ejercicio del derecho al agua potable y el saneamiento⁵⁴. En cuanto al IVAI, el ejercicio del derecho a la información pública gubernamental no es una herramienta ampliamente utilizada por los ciudadanos para activar mecanismos de control.

Finalmente, el papel de instituciones como la Conagua, la CAEV y la Secretaría de Salud, queda circunscrito, desde su diseño, en la periferia de la gestión concreta del agua potable y saneamiento. Las informaciones generadas por estas instancias sobre la calidad del servicio prestado por los organismos operadores es totalmente desconocido por la ciudadanía, no existen espacios donde el resultado de su monitoreo sea accesible y debatible, lo que hace inútil esta información para potenciales acciones ciudadanas de activación de controles horizontales.

En general, las instituciones de control horizontal forman parte de un sistema de contrapesos plagado de “cortocircuitos” (en términos de inaccesibilidad de información, trámites inútiles, captura de espacios, bloqueo de iniciativas, etc.) y también muestran una característica común con el conjunto de la arquitectura de la participación orientada al control en México: una “representación” ciudadana forjada “de arriba hacia abajo”, que convive con la desarticulación respecto a procedimientos institucionalizados de información y control, la multiplicación de mecanismos de participación ciudadana sin recursos de poder y la inexistencia de poderes autónomos de control dentro del Estado que permitan crear sinergias con ciudadanos vigilantes (Isunza y Gurza, 2012).

Tabla 4.6. Desempeño institucional (empírico) de las agencias de rendición de cuentas horizontal

Entidad	Vulnerabilidad institucional	Cumplimiento del mandato	Participación ciudadana	Sostenibilidad de las políticas	Limitaciones del desempeño institucional
IVAI	Media	Medio bajo	Peticiones de información	Continuidad	Captura (parcial) por partido hegemónico
CEDHV	Alta	Bajo	Quejas	Continuidad (en labor poco eficiente)	Captura por partido hegemónico
Orfis	Baja	Alto	Inexistente	Continuidad	Congreso dominado por partido hegemónico (falta de eficacia basada en trabajo de Orfis)
Contraloría general del Estado	Alta	Medio-bajo (políticamente dirigido)	Contraloría social (diseño débil)	Falta de continuidad	Falta de claridad en funcionamiento interno “Reinvención” permanente
Conagua	Baja-media	Medio	Consejos y comités de cuenca y acuíferos (escala alejada del municipio)	Continuidad	Desarticulación con instancias municipales y estatales
CAEV	Alta	Medio-bajo (políticamente dirigido)	(Baja) Carta al director Línea telefónica	Falta de continuidad	Fácilmente usado para intereses partidistas Falta de servicio civil de carrera

53 También existe la percepción generalizada en los servidores públicos que las auditorías normalmente se utilizan como instrumentos de coacción política contra adversarios, sean del mismo o de diferente partido.

54 En 2011 hubo un cambio en la presidencia de la CEDHV que ha variado a posiciones más independientes a la institución. Sin embargo, el trabajo de campo de este estudio no incluye el periodo posterior a ese año.

Tabla 4.6. Desempeño institucional (empírico) de las agencias de rendición de cuentas horizontal

Secretaría de Salud	Medio	Medio-alto (falta de publicidad de resultados de muestreos y datos de mortalidad infantil)	Aval ciudadano Contraloría social Medios de comunicación directa de usuarios	Continuidad	Falta de eficiente control interno (evidente en casos de efectivo control social)
---------------------	-------	--	--	-------------	---

4.3. Interacciones, relaciones y sinergias entre rendición de cuentas horizontal y social

Los ciudadanos participan en una política de rendición de cuentas activando *mecanismos horizontales* de control o incluso realineando las acciones de los prestadores del servicio, como se trasluce de la descripción de los mecanismos de control horizontal anterior. El repertorio incluye desde la presión directa con manifestaciones hasta la denuncia a los órganos internos de control, pasando por la utilización de los medios de información que activa la acción gubernamental a través del escándalo y el potencial costo reputacional que conlleva. Analizando la información del trabajo de campo y la hemerográfica 2008-2010, resalta la falta de uso de herramientas de activación del poder judicial que potencialmente podrían utilizar los ciudadanos organizados para la exigencia del derecho al agua potable y el saneamiento.

Otro tipo de acción es la de los ciudadanos dentro del aparato del Estado, manteniendo su calidad de ciudadanos, beneficiarios o usuarios. Este tipo de mecanismos de *rendición de cuentas transversal* se verifica en la Zona Metropolitana de Xalapa sólo en el texto de la norma, con la participación de tres usuarios en el órgano de gobierno del organismo operador o, el caso extremo, de la gestión social del recurso por vía de los comités locales de agua. En los casos locales revisados, este tipo de espacios muestra una “doble faz de la rendición de cuentas societal” (Gurza e Isunza, 2010) comúnmente encontrada en la realidad mexicana: los ciudadanos que supuestamente ejercen funciones de control dentro del aparato de Estado llegan a este espacio por su nombramiento “desde arriba” y habitualmente no rinden cuentas de su actuación a sus representados.

Como se asentó, existe un “cortocircuito” entre las movilizaciones sociales más comunes, como las de los vecinos afectados por la falta (o baja calidad) del servicio de agua potable y saneamiento, y los canales institucionalizados de quejas, denuncias y gestión de la política pública. Por un lado, la movilización impacta positivamente en la resolución de una carencia, mientras los supuestos espacios de control transversal están casi totalmente capturados por los poderes fácticos locales (empresarios, clase política) o hegemonizados por el poder municipal formal.

Finalmente destaca el proceso de *autogestión* de las comunidades urbanas, suburbanas y rurales de la Zona Metropolitana de Xalapa que participan de la gestión del recurso hídrico a través de los comités de agua: se trata de ejercicios poco formalizados, sumamente heterogéneos y sin suficientes estudios previos que permitan concluir sólidamente respecto a su composición, representación, prácticas democráticas o de rendición de cuentas. Sin embargo, a partir del trabajo de campo y de las entrevistas, se puede afirmar que los comités son espacios donde la ciudadanía asume la gestión del agua (no del saneamiento), casi completamente al margen del sistema formal de controles institucionales descritos con anterioridad. Es más, cuando algún organismo operador ha querido retomar la gestión que realizan los comités, éstos y las comunidades que los forman se han opuesto rotundamente⁵⁵. Esto se explica por el valor otorgado a la autonomía sobre un recurso que se considera vital controlar y por la ventaja comparativa en costos por familia para acceder al mismo bien por el cual el organismo operador municipal impone mayores cargas económicas.

55 Se tiene noticia de otras asociaciones de vecinos, principalmente en zonas semiurbanas de Coatepec, que han optado por retirarse de la gestión del agua, dejando a la Comisión municipal esta labor.

Tabla 4.7. Agentes, mecanismos y espacios del control del servicio de agua potable y saneamiento de la Zona Metropolitana de Xalapa, 2011

Municipio (Partido gobernante) (Partido anterior)	Agente de control horizontal	Mecanismos sociales	Espacios de control transversal
Banderilla (PRD-PT-Convergencia) (Convergencia)	<ul style="list-style-type: none"> • Contraloría municipal • Contraloría del estado • Órgano de Fiscalización Superior del estado de Veracruz (Orfis) • Instituto Veracruzano de Acceso a la Información Pública Gubernamental (Ivai) • Comisión Nacional del Agua (Conagua) • Secretaría de la Función Pública (SFP) 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevista con funcionarios de la Comisión municipal • Toma de la carretera federal 	<ul style="list-style-type: none"> • Órgano de gobierno de Comisión municipal (3 usuarios designados) • -Comité local de agua
Coatepec (PAN) (PRI)	<ul style="list-style-type: none"> • Órgano de Fiscalización Superior del estado de Veracruz (Orfis) • Comisión del Agua del Estado de Veracruz (CAEV) • Secretaría de Salud • Instituto Veracruzano de Acceso a la Información Pública Gubernamental (Ivai) • Comisión Nacional del Agua (Conagua) 	<ul style="list-style-type: none"> • Queja telefónica • Amenaza de manifestación • Quejas personales (oficinas centrales y dos localidades) • Denuncias ante periódico regional (El Regional) y radio (Radio Teocelo) • Quejas al órgano de gobierno vía jefes de manzana y asociaciones de comerciantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Órgano de gobierno de Comisión municipal (3 usuarios designados) • Comités de agua
Emiliano Zapata (PRI-PVEM-PRV) (PRI-PVEM-PRV)	<ul style="list-style-type: none"> • Contraloría municipal • Órgano de Fiscalización Superior del estado de Veracruz (Orfis) • Comisión del Agua del Estado de Veracruz (CAEV) • Comisión Nacional del Agua (Conagua) 	<ul style="list-style-type: none"> • Diálogo con autoridades locales (agente municipal, comisariado ejidal, Junta de mejoras, comités de obra, comités de contraloría social) • Toma de palacio municipal • Toma de carretera federal • Diálogos en las comunidades 	<ul style="list-style-type: none"> • Órgano de gobierno de Comisión municipal (3 usuarios designados) • Comités locales de agua
Jilotepec (PAN) (PRI)	<ul style="list-style-type: none"> • Contraloría interna CAEV • Conagua • Secretaría de Salud 	<ul style="list-style-type: none"> • Diálogo con autoridades locales • Oficios de denuncia 	<ul style="list-style-type: none"> • Comités locales de agua
Rafael Lucio (PRI-PVEM-PRV) (PRI)	<ul style="list-style-type: none"> • Contraloría municipal • Órgano de Fiscalización Superior del estado de Veracruz (Orfis) • Comisión del Agua del Estado de Veracruz (CAEV) • Comisión Nacional del Agua (Conagua) 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas con funcionarios municipales 	<ul style="list-style-type: none"> • Comités locales de agua
Tlalnahuayocan (PAN) (PRI)	<ul style="list-style-type: none"> • Contraloría municipal • Órgano de Fiscalización Superior del estado de Veracruz (Orfis) • Comisión Nacional del Agua (Conagua) • Comisión Nacional Forestal (Conafor) 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas con funcionarios municipales • Manifestaciones frente a palacio municipal • Denuncias radiales 	<ul style="list-style-type: none"> • Comités locales de agua
Xalapa (PRI-PVEM-PRV) (PRI-PVEM-PRV)	<ul style="list-style-type: none"> • Contraloría interna CMAS • Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz. • Instituto Veracruzano de Acceso a la Información Pública Gubernamental (Ivai) 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas con funcionarios municipales • Manifestaciones frente a dependencias • Denuncias periodísticas 	<ul style="list-style-type: none"> • Órgano de gobierno de Comisión municipal (3 usuarios designados)

Fuente: Observación y entrevistas prestadores de servicios municipales de la Zona Metropolitana de Xalapa; CEDHV 2012; Infomex-Veracruz 2012; Sefiplan 2011 y IEV 2007.

4.4. Formas de incidencia de los actores de la rendición de cuentas en el área del agua potable y el saneamiento

El eficiente control que se puede encontrar en el caso estudiado está situado principalmente en la articulación de diferentes mecanismos activados por agentes sociales y estatales, articulaciones (dispositivos) que funcionan en una lógica de sinergia.

4.4.1. Mecanismos de rendición de cuentas horizontal

En los mecanismos horizontales identificamos dos de mayor incidencia. El primero son las *solicitudes de acceso* a la información pública gubernamental, dirigidas por ciudadanos a través de (y, en su caso, protegidas por) el IVAI. Este mecanismo incide en la publicitación de informaciones que han servido (así sea de manera acotada) a acciones de organizaciones de vecinos y usuarios que quieren limitar la acción discrecional de los organismos operadores en los municipios. Asimismo, las solicitudes de información de organizaciones ciudadanas y, principalmente, medios de información, buscan exponer la situación de obras de infraestructura hidráulica (como el PIS de Xalapa) que tienen alto costo económico, sonadas sospechas de corrupción, plazos de finalización siempre pospuestos, poca claridad en el impacto sobre la situación del recurso y el cobro de un servicio que se percibe sin sustento y arbitrario.

El segundo mecanismo son las *auditorías financieras* y de gestión que anualmente elabora el Orfis. Este mecanismo tiene efecto en otras dimensiones como la creación de normas, la implementación de política pública y, en cierta medida, como prevención de actos de corrupción. El Orfis y el IVAI son las dos agencias con mayor grado de autonomía que ofrecen mecanismos de control horizontal medianamente eficaces.

Tabla 4.8. Formas de incidencia de la rendición de cuentas horizontal

Agencia		IVAI	Orfis
Mecanismo		Solicitudes de acceso a la información	Auditorías financieras y de gestión
Efecto	Normatividad		Creación de normatividad (reglamentos, reglas de operación)
	Implementación de política pública		Mejoras en procesos de organismos operadores
	Acceso a la información	Transparencia efectiva de información gubernamental	
	Participación ciudadana	Insumos para acciones de ciudadanía organizada	
	Corrupción	Efecto preventivo a uso discrecional de recursos públicos	Control de corrupción en procesos de licitación Control de corrupción en implementación de políticas

4.4.2. Mecanismos de rendición de cuentas social

También hay mecanismos activados por actores sociales, que en su inmensa mayoría responden a una configuración colectiva: instituciones académicas, organizaciones especializadas (autodefinidas como ONG), redes de actores centrados en el monitoreo de alguna parte de la política pública y colectivos de pobladores que luchan por la introducción de un servicio básico, comúnmente en asentamientos de reciente formación. Aquí destaca el inexistente impacto en la normatividad, así como la baja incidencia en la lucha contra la corrupción y en el acceso a la información y la implementación de la política. La lógica de los *monitoreos comunitarios* y las demostraciones de actores colectivos está marcada no tanto por la sinergia con otros agentes sino por la búsqueda de que el actor que se quiere controlar pague el costo reputacional de no modificar su curso de acción que está siendo exhibido por los agentes societales (Isunza y Gurza, 2012); en particular, el escándalo mediático y la paralización del tráfico vehicular en la urbe se utilizan para elevar el costo político de no atender la demanda.

También se han documentado hemerográficamente decenas de casos en los que las *movilizaciones sociales* se articulan con el escándalo (lógica de costo reputacional) y esto activa agencias de control o modifica el curso de acción del agente estatal. Ello gracias a colaborar con los medios de información, aunque la

colaboración no parte de la de búsqueda común de un fin (lo que sería una sinergia) sino del empalme de intereses particulares de los dos actores (medios y manifestantes) buscando cada uno un fin (la venta del periódico o mayor número de visitas al sitio en Internet, o notoriedad que active mecanismos horizontales o acciones pensadas en el costo reputacional). Es lo que sucede cuando las demostraciones públicas de un grupo de vecinos que luchan por la introducción del agua en su asentamiento utilizan el recurso del escándalo mediático (“ser la nota del día”) más que su “complicidad” con el medio informativo a través del periodismo de investigación (“documentar en profundidad un problema”).

Así, de la información sistematizada en la tabla 4.9 resalta que el tipo de rendición de cuentas social con mayor incidencia es el colectivo y no el individual; pero también que tenemos dos tipos de actores societales definidos como “potenciados por sus capacidades cognoscitivas o técnicas” (académicos, clases medias ilustradas, poco numerosos pero prestigiosos) y como “potenciados por sus capacidades movilizadoras” (vecinos, pobladores de asentamientos populares y comunidades suburbanas y campesinas). El bajo impacto identificado en los mecanismos del primer tipo de actor se explica por la incapacidad para ligarse con mecanismos horizontales de control o con formas sociales de movilización masiva; estos mecanismos dependen de la posibilidad de incidir en los tomadores de decisiones o en la apropiación de sus resultados por agentes sociales o transversales.

Tipo de rendición de cuentas social		Colectivo	Colectivo	Colectivo
Mecanismo		Unidades Ambientales Urbanas (Universidad Veracruzana)	Monitoreo comunitario de la calidad del agua (Global Water Watch/Veracruz)	Demostración masiva frente a la sede de la autoridad o de bloqueo de vías de comunicación
Efecto	Normatividad			
	Definición de política pública (agenda)	(Bajo) identificación de zonas para crecimiento urbano y fuentes de agua	Identificación de la salud de cuerpos de agua (urbana/drenaje; rural/agua potable) como tema público	Impacto mediado por nivel de resonancia en medios de información
	Definición de política pública (prioridades)	(Bajo) referente en prioridades de sistema de drenaje		
	Implementación de política pública			Activación o reactivación de obras
	Acceso a la información	Articulación de información dispersa		
	Participación ciudadana		Capacitación técnica y potenciación en el diálogo	Impulso “efectista”
	Corrupción		(Baja) cuestionamiento de alcances del Programa Integral de Saneamiento de Xalapa	

4.4.3. Mecanismos de rendición de cuentas transversal

Finalmente, un tercer tipo de mecanismo que incide en la gestión del agua potable y saneamiento en la Zona Metropolitana de Xalapa es el que activan los espacios de rendición de cuentas transversal, es decir, donde los ciudadanos en su calidad de tales ejercen control dentro del aparato del Estado. Aquí destaca que los espacios de rendición de cuentas transversal por excelencia (los órganos de gobierno de los organismos operadores municipales) realmente no ejercen funciones de control. Por el contrario los comités locales de agua son espacios que gestionan integralmente la provisión de agua en el ámbito local en todos los municipios de la zona metropolitana.

Ambos casos, sin embargo, carecen de una auténtica conformación de interfaz socioestatal que pudiera ofrecer enseñanzas en formas de incidencia de rendición de cuentas transversal. El primero (los órganos de gobierno de las CMAS), porque el control no se ejerce y la representación social no es tal, debido a la conformación “desde arriba” de los usuarios “representantes” (además de la falta de ejemplos por los que estos “representantes” busquen y logren legitimidad por su actuación como acotamiento de la actividad gubernamental). El segundo tampoco es un buen ejemplo de incidencia de espacios de rendición de cuentas transversal ya que los comités locales ejercen funciones propias del Estado pero con una

fórmula de transferencia por la que los agentes responsables se eximen de ejercer sus obligaciones como últimos responsables de la vigencia de los derechos ciudadanos; y los comités locales ejercen funciones de recaudación e implementación bajo reglas y procedimientos, la mayoría de las veces, auto-definidos.

En la tabla 4.10 se observa el Comité de Cuenca del Pixquiac, que sí puede considerarse como un ejemplo legítimo de incidencia por un espacio de rendición de cuentas transversal.

Espacio transversal		Órgano de gobierno de CMAS	Comités locales de agua	Comité de Cuenca del río Pixquiac
Mecanismo		Inexistente	Control del proceso de gestión del agua para consumo humano	Gestión integrada en comité de cuenca
Efecto	Normatividad		Las reglas se definen en los comités y juntas	Dota de contenido a normatividad general (Consejo de cuenca Tuxpam-Jamapa)
	Definición de política pública (agenda)			Incluye en el debate público temas como manejo integrado, corresponsabilidad beneficiarios-pobladores de montaña y actividades económicas alternativas (turismo sostenible)
	Definición de política pública (prioridades)		La política local la deciden los miembros del comité o junta	Modificación de correlación entre proyecto con o sin visión sustentable e integral (agua potable y saneamiento)
	Implementación de política pública		Control auto-organizado de la provisión de agua	Actor clave en el Programa de servicios ambientales del Pixquiac
	Acceso a la información			Transparencia de recursos de diferentes ámbitos (local, estatal, federal)
	Participación ciudadana		Participación (normalmente) rotativa y basada en auto-organización	Implica sectores raramente articulados: campesinos, académicos, ONG, vecinos urbanos, escuelas, universidades
	Corrupción			

4.5. Condiciones de éxito o fracaso de la incidencia de estas agencias en la defensa y promoción del derecho humano al agua potable y el saneamiento

Una vez presentada la configuración de agentes, mecanismos y efectos de incidencia por tipo de rendición de cuentas, puede presentarse con mayor claridad la idea de que el (escaso) control eficiente que se encuentra en el caso del agua potable y saneamiento en la Zona Metropolitana de Xalapa es posible por la articulación de diferentes mecanismos activados por agentes sociales y estatales que funcionan en una lógica de sinergia.

En los dos casos, encontramos ciertas características que merece resaltar. En primer lugar, la animación de la articulación se basa en la lógica de “compartir proyecto”, de sinergia, entre actores civiles con conocimiento técnico y apertura a la deliberación en espacios públicos y actores estatales que coincidan con este perfil. En segundo lugar, tanto en el Sedeño como en el Pixquiac se vivieron condiciones de extremo riesgo para la sostenibilidad del ciclo hídrico, lo que facilitó la búsqueda de salidas no ortodoxas (que incluyen lógicas de gobernanza) en agentes estatales y sociales.

Asimismo, en ambas experiencias se decide actuar con una visión integrada del ciclo hídrico que obliga al cambio de escala del enfoque deliberativo, la necesidad de conectar decisiones y recursos de varios ámbitos (municipal, estatal, federal e internacional) y enfoca la limitación de la falta de políticas de Estado (y no de gobierno) en un tema estratégico como el agua potable y el saneamiento: los ciclos trianuales de los gobiernos municipales son el límite que fija el riesgo principal de las experiencias.

Tabla 4.11. Articulaciones (dispositivos) de rendición de cuentas

Articulación	Tipo de articulación	Finalidad	Actores	Mecanismo	Logros	Limitaciones
Frente común de alcaldes de la cuenca alta y media del río Sedeño	Sinergia	Rescate de la cuenca del río Sedeño	Asociaciones de vecinos (Sedeño-Lucas Martín y Frente por Banderilla) Asociaciones profesionales (Colegio estatal de ingenieros agrónomos)	Publicitación de tema y movilización vecinal Protesta Propuestas técnicas Facilitación de coordinación interestatal	Construcción de planta de tratamiento de aguas residuales Rescate de zona riparia y creación de parque lineal Inicio de proceso de declaratoria de área natural protegida	Fragilidad en coyunturas electorales (trienios)
			Ayuntamientos (Acajete, Rafael Lucio, Tlalnahuayocan, Banderilla y Xalapa)	Marco jurídico Articulación de fondos y competencias		
			Instancias estatales (CAEV, Universidad Veracruzana, Secretarías de desarrollo regional, desarrollo agropecuario, educación, etc.)	Apoyo político para articulación financiera y técnica Programa de ordenamiento ecológico		
			Instancias federales (Semarnat, Conagua, Conafor)	Apoyo financiero y técnico		
Programa de servicios ambientales de la Cuenca del río Pixquiac	Sinergia	Gestión integral de la cuenca del río Pixquiac	Comité de cuenca del río Pixquiac (incluye académicos y ONG)	Conocimiento integrado Aporte financiero Articulación de agentes	Conservación de 1 078 has de bosque Reforestación y mantenimiento de 131 has de plantaciones 56 personas apoyadas en proyectos sustentables Conocimiento integrado de la región	Dispersión en tenencia de la tierra Fragilidad en coyunturas electorales (trienio) Falta de visión de Estado en las políticas de manejo integrado de recursos
			Cmas-Xalapa	Recursos financieros (25 %)		
			Sedarpa (gobierno estatal)	Recursos financieros (31 %)		
			Conafor (gobierno federal)	Recursos financieros (10 %)		

En síntesis, el régimen de rendición de cuentas vigente en la zona de estudio muestra puntos críticos en tres áreas:

- la fragmentación de los circuitos de información, participación y control que hacen extremadamente complicado resolver los conflictos y demandas de agua potable y saneamiento en los canales formalmente institucionalizados;
- los valores políticos que permiten la captura de los agentes de control, la cooptación de los agentes sociales y la presentación de espacios no autónomos como si fueran auténticos expedientes de participación y representación ciudadana; y
- la inexistencia de mecanismos eficaces de exigibilidad y sanción que pudieran someter a los servidores públicos a erradicar la corrupción y a mejorar la calidad del servicio acicateados por ciudadanos informados y exigentes.

4.6. Conclusiones

La arquitectura de la participación ciudadana orientada al control de las políticas públicas está diseñada, en términos de *representación*, de arriba hacia abajo. Los ciudadanos necesitados o interesados en participar en la política pública de agua potable y saneamiento requieren de grandes inversiones de energía, tiempo y conocimientos que, en este modelo de “oferta” de participación, están al alcance de muy pocos. Los espacios de representación habitualmente no respetan el principio de *autonomía* y donde esta parece existir (como en los comités locales del agua), lo que realmente sucede es el *retiro del Estado* de sus funciones. En el caso del agua potable y el saneamiento, como en las demás políticas públicas en México, la participación ciudadana es entendida como *trabajo no remunerado para implementar políticas y programas públicos*; la deliberación habitualmente se equipara a *consulta no vinculante*; y la llamada *contraloría social* se restringe a mecanismos de comunicación directa que no llegan a controlar.

La desinformación como límite para el ejercicio del derecho al agua potable y al saneamiento es claro en el caso estudiado. La política pública de este sector surge de prácticas autoritarias, patrimonialistas y corporativas, por lo que es necesaria una *transición hacia un modelo de derechos* que se traduzca en cambios en los agentes y, principalmente, en los patrones de su relación. Si bien el sistema mexicano de transparencia y acceso a la información es un avance cualitativo, se requiere una nueva generación de ejercicio de este derecho que busque expresamente potenciar a los ciudadanos (*empowerment*) a través del *monitoreo focalizado con consecuencias* en áreas estratégicas de las políticas, que además se *enlacen con formas de participación ciudadana*. La rendición de cuentas efectiva, como se comprueba en el caso estudiado, es posible por la *articulación efectiva de participación ciudadana, acceso a la información y herramientas de control*. Por esto, la información sobre agua potable y saneamiento es clave para *crear capacidades, favorecer cambios valorativos en agentes estatales y sociales y acotar riesgos de manejo discrecional* de los recursos. Particularmente, la política pública de agua potable y saneamiento requiere de *sistemas inteligentes, adecuados y amigables* que permitan integrar datos de muy diverso origen y naturaleza para permitir el *efectivo monitoreo* de la política y programas públicos, y *hacer posible la exigencia de cuentas* a los funcionarios y políticos.

En la perspectiva de una *política de rendición de cuentas* resulta especialmente importante comprender cuáles son los *dispositivos* (articulaciones) que bajo ciertas *lógicas* (sinergia, equilibrio entre intencionalidades, búsqueda de costo reputacional) permiten una efectiva *rendición de cuentas*. Otras configuraciones que se presentan también como *regímenes de rendición de cuentas* deben compararse para dilucidar las razones de su éxito o fracaso, parcial o total en la perspectiva de esa política de control. Así es clave entender cuáles son los *actores* (agentes estatales o sociales) que actúan en ciertos *mecanismos*, más allá de lo que las normas y diseños institucionales prometen. Destaca en los casos estudiados que las lógicas de *la representación, de la participación y del control* deben dilucidarse en cada caso desde una perspectiva relacional, que sitúe al tomador de decisiones y al analista en la *escala* correcta para *comprender* el fenómeno e *incidir* en el mismo. Esta perspectiva finalmente muestra que la *articulación* de actores, mecanismos y recursos no debe dejarse al azar.

CAPÍTULO 5 Rendición de cuentas multidimensional en el acceso al agua potable y al saneamiento básico. Estudio de caso para los municipios de la cuenca del río Bogotá, Colombia

*Andrés Hernández, Jorge Flórez, Sara Hincapié, Laura Mican y María Camila Gómez
CIDER/Escuela Virtual – PNUD*

5.1. Problemática de la cuenca del río Bogotá y papel de la rendición de cuentas en la gestión de la descontaminación del río y en la garantía del acceso al agua y al saneamiento básico

La cuenca del río Bogotá recorre 41 municipios del departamento de Cundinamarca y la ciudad de Bogotá D.C. (véase el mapa 1). Inicia a una altura de 3 400 msnm, en el páramo de Guachaneque y desemboca en el río Magdalena a una altitud de 280 msnm tras un recorrido de 370 kilómetros. La población que habita esta área de 604 774 hectáreas es de 8,1 millones de habitantes que representan el 19 % de la población de Colombia y genera el 26 % de la actividad económica del país (CGR, 2010).

Siguiendo los criterios de aproximación al acceso al agua potable y el saneamiento básico desde una perspectiva de derechos se presentan los principales conflictos en términos de disponibilidad, accesibilidad y calidad de la prestación del servicio.

Mapa 5.1. Cuenca del río Bogotá



Fuente: CGR, 2010 p. 39

A pesar de que en la actualidad la cuenca cuenta con importantes fuentes de agua, el futuro de la disponibilidad del recurso se ve amenazada por los posibles efectos del cambio climático, por el uso inadecuado (minería, agricultura) de ecosistemas protegidos y por la escasa compensación ambiental desde la ciudad de Bogotá a los municipios de la región (Ardila, 2011; Colmenares, s.f).

La sostenibilidad ambiental es uno de los problemas más graves debido a la alta contaminación del recurso hídrico que tiene como principales fuentes las aguas residuales domésticas (76 %), industriales

(24 %) y la minería extractiva. La mayor carga contaminante al río proviene de Bogotá, que produce el 92,6 % frente al 7,4 % del resto de municipios de la cuenca. La ciudad toma el agua de la región, la usa y luego la devuelve como agua residual, altamente contaminada, por lo que existe una relación desigual, inequitativa y traumática entre Bogotá y la región. El modelo de manejo basado en el aumento de la oferta de agua y su estabilidad en el tiempo y el espacio mediante la construcción de grandes obras de infraestructura no considera el tema ecológico de la sostenibilidad del agua centrándose en la programación de obras civiles (Bogotá Cómo Vamos, 2010).

La contaminación del río Bogotá ha sido desde mediados del siglo pasado, uno de los grandes problemas ambientales nacionales por resolver. Los programas, las estrategias y los esfuerzos por descontaminar el río Bogotá se remontan al año 1906, año en que tuvo lugar un debate sobre la forma de descontaminar el río y sus afluentes. Sin embargo, los esfuerzos han sido infructuosos pues 104 años después el río sigue siendo un foco de contaminación que lleva sus aguas turbias al río Magdalena. A pesar de esta posición, la trayectoria de decisiones institucionales está llena de errores, conflictos, visiones encontradas, interrupciones, fracasos que demuestran lo contrario y plantean la enorme complejidad de este proyecto en términos de acción colectiva y que ha llevado a la condena en los estrados judiciales de las entidades públicas en 2004 y 2012⁵⁶.

En términos de acceso al agua potable y saneamiento básico los municipios de la cuenca registran en promedio una cobertura de acueducto del 97,5 % en áreas urbanas y 81 % en áreas rurales. Esta situación se agrava en algunos municipios donde no existe información sobre acceso al agua potable y el saneamiento básico de casi 370 00 habitantes de sector rural. Respecto al acceso en términos económicos, Bogotá y Cundinamarca cuentan con las tarifas de cargo fijo para el servicio de acueducto más costosas del país las cuales aumentaron en términos reales, entre 1997 y 2002, un 232 % para el estrato uno, 138 % en el estrato dos, 110 % en el estrato tres, 59 % en el estrato cuatro, 43 % en el estrato cinco y 39 % en el estrato seis (CGR, 2004). Asimismo, durante el periodo 2004-2008 se mantuvo el incremento de las tarifas y, solo en el año 2005, el cargo fijo se duplicó respecto al 2004. Esta situación dificulta el pago por parte de ciudadanos con escasos recursos —en el 2005, el 82 % de los encuestados por el Programa “Bogotá, cómo vamos” se declaró afectado por las altas tarifas—. Los altos costos de las tarifas se asocian principalmente a dos causas: los altos costos de construcción y ampliación de la infraestructura para la prestación del servicio y la política de trasladar los costos de la captación, conducción y suministro del agua a la ciudadanía.

En lo referido a la calidad del servicio la información es discontinua y no está completa. Por un lado según el diagnóstico realizado por la Defensoría del Pueblo (2009), el 70 % de los municipios de la cuenca presentaron muestras de agua apta para consumo humano en al menos un periodo muestral, de tres realizados entre 2006 y 2007, mientras que 6 % presentaron muestras no aptas en al menos uno de estos tres periodos y el 24 % restante tuvieron muestras no aptas en los tres periodos. Algunos datos más recientes muestran que aunque el 83 % de los municipios del departamento de Cundinamarca afirman proveer agua potable a sus habitantes existen problemas debido a que “es necesario establecer cuáles son las condiciones actuales de las plantas de tratamiento de agua potable de los municipios que reportan tenerlas en operación, pero no reporta la provisión de agua potable a sus habitantes, así como el estado actual de las redes de distribución” (SSPD, 2009, p.213). Estos problemas se asocian a malos manejos de recursos en el sector, inadecuada aplicación de las normas tarifarias, presiones políticas y a problemas de visibilidad e inadecuado reporte de información.

5.2. Actores del sistema de agua y saneamiento de la cuenca del río Bogotá

5.2.1. Prestadores del servicio de agua potable y saneamiento

5.2.1.1. Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB)

La ley 142 de 1994, o Ley de Servicios públicos domiciliarios abrió la posibilidad de que diversas en-

56 Tribunal Administrativo de Cundinamarca. 2004. Sentencia del 25 de agosto de 2004. M.P. Nelly Yolanda Villamizar de Peñaranda. Sección Cuarta, Subsección B. y Consejo de Estado. Sentencia del 26 de julio de 2012. M.P. Dr. Marco Antonio Velilla Moreno. Referencia de expediente: 25000-23-27-000-2001-90479-01. Bogotá 26 de julio de 2012.

tidades tanto públicas, como privadas y comunitarias presten los servicios públicos domiciliarios. En los municipios de la cuenca del río Bogotá se han desarrollado cuatro tipos de agentes y modalidades diferentes en la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado: a) la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) que funciona como un monopolio natural guiado por principios de gestión empresarial y presta, también, servicio en los municipios de Soacha y Gachancipa. La modalidad de empresas de servicios públicos opera también en 17 municipios de la cuenca; b) los municipios que asumen en forma directa, a través de su administración central, la prestación del servicio, esta modalidad se encuentra en 20 de los 41 municipios; c) las organizaciones comunitarias autorizadas para prestar el servicio en aéreas rurales y urbanas específicas, de las cuales no se encontró información respecto de su número u operación en los municipios de la cuenca debido a que se estima que solo el 12,7 % de estas organizaciones se encuentran registradas a nivel nacional.

Tan sólo el 26,3 % de todos los prestadores de este departamento, están inscritos en el Registro Único de Prestadores de Servicios, manejado por la SSPD, y el 15,4 % de estos ha actualizado la información que le corresponde reportar al SUI. Existen diversas problemáticas vigentes en torno a los prestadores: a) la prestación del servicio se realiza por actores no autorizados por la normatividad vigente como empresas públicas no especializadas en la prestación de servicios de acueducto y alcantarillado o municipios que prestan el servicio directamente, lo que se asocia a la falta de interés de los alcaldes municipales por profesionalizar la prestación de los servicios públicos; b) el bajo nivel de registro de los operadores y su bajo reporte de información a la SSPD principalmente a nivel de los municipios que operan directamente y las organizaciones comunitarias; y c) la falta de visibilidad de los diferentes prestadores que eluden la vigilancia de esta Superintendencia o reportan información inadecuada, parcial o de baja calidad (SSPD, 2008).

La EAAB es reconocida como la mayor empresa de prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado a nivel nacional y lleva en funcionamiento desde hace 123 años. Según los datos oficiales provee a 1 700 000 usuarios (conexiones) en el distrito capital y presta servicios en 11 de los 41 municipios vecinos (todos pertenecientes a la cuenca). Su cobertura es de 100 % en acueducto, 99 % en alcantarillado sanitario y 98 % en alcantarillado pluvial. Esta empresa tiene a su cargo el cuidado de un poco más de 40 000 hectáreas del parque nacional natural Chingaza, y 5 000 hectáreas en los cerros orientales del distrito capital. Esta empresa también está trabajando en el saneamiento de cuatro ríos de tamaño importante, 100 quebradas, 13 humedales y los canales que pertenecen a la ciudad.

Algunas de las principales críticas a las prácticas de comercialización de la EAAB identificadas en audiencias públicas y auditorías realizadas por la Contraloría General de la República (CGR) son las siguientes: a) uso de un caudal mayor al que le es permitido según la regulación; b) posible abuso de la posición dominante por parte de la empresa; c) inequidad que causa por los procesos de cobro (en los cuales los usuarios de estratos bajos de los municipios terminan pagando el metro cúbico de agua a un precio similar al de estratos intermedios de la ciudad de Bogotá); d) falta de compensación a los municipios productores del agua; y e) degradación que causa sobre la cuenca del río Bogotá y afecta a los municipios de la parte baja que en casos como el de Anapoima deben recurrir a esta misma empresa para recibir en bloque el agua que simplemente podrían tomar del río.

5.2.1.2. Los acueductos comunitarios

Por su parte, los acueductos comunitarios son construcciones sociales relacionadas con la gestión del agua que permiten un contacto más directo entre los usuarios del servicio y la realidad de su entorno sin dejar de lado la presencia del Estado para asegurar la calidad, el abastecimiento y la disponibilidad mínima del recurso (Correa, 2006; Bernal, 2010, Cadavid, 2009). La comunidad está involucrada en todo el proceso de gestión del agua y determina el éxito de este. Este sistema debe contar con 3 pilares fundamentales: a) la autorregulación, que da a las comunidades la libertad de tener sus propias reglas, fruto de negociaciones internas; b) la gestión administrativa y operativa, pues se requieren instituciones fuertes, sin importar su tamaño, y cierto conocimiento técnico para proveer un servicio eficiente; y c) los instrumentos de evaluación y seguimiento que aseguren que la “gestión comunitaria conduzca de manera efectiva al cumplimiento normativo y a la prestación eficiente del servicio” (Bernal, 2010).

Además de esto, los acueductos comunitarios tienen proyecciones educativas y sociales, formas de manejo de los recursos adaptadas a la situación específica y obtienen su legitimidad de manera local. Los acueductos comunitarios no prestan solamente un servicio de aprovisionamiento de agua sino también una manera de crear una identidad colectiva de la comunidad. Sin embargo, pueden enfrentar algunos problemas como la disponibilidad y el acceso al agua en términos de distancia, de contaminación del recurso o problemas de responsabilidad por la mala prestación del servicio, entre otros (Millán, 2010).

Algunas investigaciones que hacen referencia a la operación de acueductos comunitarios en comparación con las empresas especializadas, muestran que algunos operadores comunitarios y de pequeña escala que se han sostenido por más de 20 años presentan niveles de eficiencia superiores a los de grandes empresas y debido a esto presentan cobros inferiores en las tarifas para los usuarios. Esto muestra que existen alternativas viables que pueden convivir con la apuesta de economías de escala que se busca en los actuales PDA debido a la incidencia de problemas como agua no contabilizada y otras limitaciones de eficiencia en la prestación del servicio (Cadavid, 2008).

5.2.2. Agencias y espacios de rendición de cuentas

En Colombia, la constitución de 1991 configuró un arreglo institucional para la rendición de cuentas con mayores atribuciones legales y capacidades institucionales y sociales, con potencial de incidencia y posicionamiento en el contexto de la gobernanza ambiental. En primer lugar, se fortaleció la capacidad institucional de las agencias de control con mandato específico y se ampliaron sus referentes. En segundo lugar, se creó la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) con el fin de fortalecer la capacidad de control y regulación de los procesos de privatización y descentralización en la prestación del servicio de agua y saneamiento básico. Finalmente, en tercer lugar, se fortalecieron los mecanismos de participación ciudadana en la planeación ambiental y se crearon herramientas constitucionales y legales para garantizar la defensa de derechos ciudadanos. Sin embargo, se avanzó poco en materia de espacios transversales para la participación ciudadana en el sector.

65000* Junto con este nuevo arreglo institucional se produjeron avances significativos en materia de exigencia de rendición de cuentas, lo que se podría llamar un activismo y un protagonismo de las agencias estatales, de las organizaciones sociales y de los ciudadanos en la gestión de la descontaminación del río Bogotá y en la exigencia de una mayor calidad en la prestación del servicio en la cuenca.

5.2.2.1. Diseño institucional de las agencias estatales de rendición de cuentas

El nuevo arreglo institucional de rendición de cuentas implicó la reforma o creación de las cuatro agencias estatales de control relacionadas con el agua potable y el saneamiento básico, estas agencias son: la SSPD, la Contraloría General de la República (CGR), la Procuraduría General de la Nación (PGN) y la Defensoría del Pueblo (DP). El conjunto de referentes, funciones e instrumentos que configuran y fortalecen la capacidad institucional de las agencias estatales de control y la estructura organizativa que se deriva del nuevo diseño institucional quedan plasmados en la tabla 5.1.



Tabla 5.1. Diseño institucional: Fortalecimiento de las agencias estatales de rendición de cuentas horizontal y creación de la agencia de regulación y control interno

Entidad	SSPD	CGR	PGN	DP	
Autonomía	Media	Media	Media	Media	
Capacidad	Referentes	<ul style="list-style-type: none"> a) regular los servicios públicos b) garantizar la participación ciudadana en gestión y fiscalización c) evitar uso abusivo de posición dominante d) asegurar prestación continua del servicio e) implementar sistemas de información f) asistencia técnica g) defender interés general 	<ul style="list-style-type: none"> a) Cuidado de los recursos de la nación, del patrimonio público y del medio ambiente b) promoción de una gestión pública eficiente y transparente; c) promoción de la participación ciudadana en temas fiscales y ambientales 	<ul style="list-style-type: none"> a) Cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos b) protección los derechos humanos c) defensa de los intereses colectivos y del medio ambiente d) cumplimiento de la función públicas por medio del poder disciplinario e imponiendo sanciones e) intervención en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas. 	<ul style="list-style-type: none"> a) promoción, divulgación, prevención y protección de los derechos b) fomento derecho internacional humanitario.
	Funciones	<ul style="list-style-type: none"> a) vigilancia del cumplimiento de las normas y lineamientos técnicos por parte de operadores b) sancionar a los prestadores del servicio por incumplimiento de normatividad c) garantizar el acceso a la información d) atención de quejas y reclamos e) recomendar y generar conceptos f) promover la participación ciudadana 	<ul style="list-style-type: none"> a) control fiscal macro (análisis de la gestión pública sectorial y apoyo legislativo) b) control fiscal micro (vigilancia de gestión fiscal y administrativa de entidades estatales) c) procesos responsabilidad fiscal d) participación ciudadana 	<ul style="list-style-type: none"> a) función preventiva “prevenir antes que sancionar” b) función de intervención selectiva “intervenir como sujeto procesal ante diferentes jurisdicciones” c) función disciplinaria “iniciar, adelantar y fallar procesos disciplinarios contra servidores públicos y particulares. . 	<ul style="list-style-type: none"> a) Formular políticas de prevención y protección de derechos b) diagnosticar cumplimiento de derechos c) recomendar cambios en políticas públicas d) generar alertas sobre violaciones de derechos e) proteger derechos por vías judiciales f) mediar entre usuarios y prestadores de servicios públicos g) establecer comunicación con organizaciones públicas y sociales
	Herramientas	<ul style="list-style-type: none"> a) establecimiento de sistemas de información b) certificaciones a municipios c) atención de quejas y reclamos d) visitas técnicas a empresas prestadoras de servicios e) planes de mejoramiento f) sanciones y tomas de posesión g) informes sectoriales h) recomendaciones i) resoluciones j) visitas itinerantes 	<ul style="list-style-type: none"> a) apoyo legislativo b) estudios sectoriales c) función de advertencia d) auditorías a la gestión pública e) atención denuncias f) formación y organización ciudadana 	<ul style="list-style-type: none"> a) visitas técnicas b) conceptos técnicos y recomendaciones c) acompañamiento preventivo a procesos contractuales d) investigación y sanción disciplinaria e) inicio de acciones judiciales y administrativas f) requerimientos de información g) intervención en procesos judiciales h) presentación proyectos de ley i) directivas. 	<ul style="list-style-type: none"> a) Requerimientos de información; b) recomendaciones c) monitoreo y evaluación de políticas públicas y derechos d) capacitación a funcionarios en derechos humanos e) presentación proyectos de ley.
Estructura Interna	Superintendencia Delegada para Acueducto, Alcantarillado y Aseo Cinco Direcciones Territoriales.	Contraloría Delegada para el Medio Ambiente Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana	Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios Procuradores Delegados Judiciales.	Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Medio Ambiente Programa del Derecho Humano al Agua	

Fuente: elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas y el análisis de las fuentes de información.

5.2.2.1.1. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD)

La SSPD es una entidad de regulación y control interno encargada de la vigilancia del respeto de las normas y los lineamientos técnicos en la prestación de los servicios públicos. Está encargada de realizar labores de control, inspección y vigilancia y posee un nivel de *autonomía* medio puesto que se encuentra bajo el mandato del presidente de la República y cuenta con autonomía administrativa y patrimonial. El superintendente, la máxima autoridad técnica y administrativa para el control, inspección y vigilancia de los servicios públicos, es un funcionario de libre nombramiento y remoción que tiene la capacidad de elegir a los distintos superintendentes delegados, entre estos el encargado de los servicios de acueducto y alcantarillado.

5.2.2.1.2. Contraloría General de la República (CGR)

La CGR es un ente autónomo de control del orden nacional, encargado de la vigilancia de la gestión fiscal de las entidades estatales y de los particulares que manejen recursos públicos. El control que ejerce es de tipo posterior y selectivo e incluye el control de la gestión pública según criterios de eficiencia, economía, eficacia, equidad y valoración de costos ambientales. A pesar de contar con amplios referentes y funciones y herramientas para desarrollar su mandato, la capacidad institucional de la CGR se ve mermada por tres factores: la falta de recursos suficientes para hacer seguimiento permanente a los planes y compromisos de mejoramiento de las agencias estatales y empresas privadas; los problemas de coordinación entre sus diferentes dependencias; y problemas de principal-agente en la designación del contralor.

5.2.2.1.3. Procuraduría General de la Nación (PGN)

La PGN es una entidad autónoma de control externo encargada de vigilar el cumplimiento de la ley, promover la protección de los derechos fundamentales, el respeto de los deberes ciudadanos, defender el patrimonio público y vigilar la conducta oficial de funcionarios públicos. Su nivel de autonomía es medio pues a pesar de contar con autonomía administrativa, financiera y presupuestal como órgano de control independiente de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, el Procurador General de la Nación es elegido para un período de cuatro años por mayoría absoluta en el Congreso de terna integrada por un candidato de la Corte Constitucional, uno de la Corte Suprema de Justicia y uno del Consejo de Estado. De esta forma el Congreso puede potencialmente capturar o presionar a la Procuraduría para obtener decisiones favorables a cambio de la elección.

5.2.2.1.4. Defensoría del Pueblo (DP)

La DP es una entidad de control que nace con la Constitución de 1991 y es responsable de la promoción, prevención, divulgación y protección de los derechos humanos en el país con funciones orientadas a la divulgación de información y acompañamiento ciudadano, ya que no tiene mecanismos coercitivos directos que le permitan incidir en la gestión pública. Cuenta con un nivel medio de autonomía puesto que desde su creación es definida como un órgano independiente que ejerce sus funciones bajo la dirección del Procurador General de la Nación. No obstante, teniendo en cuenta que el nombramiento del Defensor del Pueblo corre a cargo del Congreso de la República de terna enviada por el presidente, se cuestiona su independencia frente al poder ejecutivo.

5.2.2.2. Desempeño institucional de las agencias estatales de rendición de cuentas

La segunda transformación ocurrida durante la década de los noventa en materia de rendición de cuentas es el activismo y protagonismo de las agencias estatales de rendición de cuentas y de la participación ciudadana con experiencias novedosas de acción colectiva en defensa del acceso al agua y al saneamiento, conservación de las cuencas, mayor calidad en la prestación del servicio y el desarrollo sostenible.

El estudio del desempeño de las agencias estatales de control, se concentra en el análisis de cuatro aspectos relevantes: su nivel de vulnerabilidad institucional a los cambios de gobierno y al entorno; el grado en que han cumplido su mandato; el tipo de políticas y/o esquemas de fomento a la participación ciudadana que han impulsado y, finalmente, si han sostenido o no las políticas de control. Estos resultados se muestran en la tabla 5.2.

Tabla 5.2. Desempeño institucional de las agencias de rendición de cuentas

Entidad	SSPD	CGR	PGN	DP
Vulnerabilidad Institucional	Baja, debido a que por un lado no se identifican situaciones de corrupción o irregularidades en los dos últimos periodos ya que el perfil técnico de los directivos y funcionarios de la entidad han garantizado el control efectivo y constante de los prestadores del servicio	Media	Media pues se identificó falta de autonomía en decisiones alrededor de temas puntuales como, por ejemplo, el rechazo a la declaración de la reserva forestal del Borde Norte en la ciudad de Bogotá y el seguimiento y control de licencias urbanísticas que beneficiaron intereses particulares sobre el interés general.	Baja pues no se evidencio captura de la entidad o hechos de corrupción que empañen su gestión
Cumplimiento del mandato	Alto por medio de acciones y políticas dirigidas a la prevención, el control y la sanción, la defensa del ciudadano, el fortalecimiento institucional y el trabajo conjunto con la ciudadanía y con otras entidades	Alto, la CGR ha tenido un buen desempeño en las acciones de control micro y macro, prevención y fomento de la participación ciudadana. En el año 2007 la CGR impulsa "auditoria articulada y de cooperación a la gestión de descontaminación del río Bogotá".	Bajo, con resultados parciales en materia de protección de recursos hídricos y defensa del acceso al agua y al saneamiento básico. Aunque ha desarrollado iniciativas encaminadas a la protección de los páramos, las cuencas hidrográficas y el río Bogotá, enfrenta déficits y retos en aspectos como la definición de un planeación estratégica más clara y la coordinación entre dependencias delegadas	Alto, encaminado a promover que las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal, responsables del diseño y ejecución de las políticas públicas, tengan como orientación y propósito fundamental asegurar la efectividad del derecho humano al agua.
Participación ciudadana	Realizó campañas masivas en medios, ha capacitado a vocales de control (4878) y niños (545) y atendió quejas y reclamos fallando cerca del 50% de estos a favor de los usuarios (SSPD 2010). Además, ha desarrollado los programas superintendencia al Barrio, Ferias de Servicios Públicos y Visitas Itinerantes, en las que genera espacios de diálogo entre ciudadanía, autoridades, empresas de servicios públicos y entes de control.	Comportamiento proactivo, ha desarrollado un esquema que no se limita a la recepción de quejas y reclamos para fortalecer los procesos de auditorías sino que además recurre al incentivo al diálogo ciudadano, tanto en audiencias públicas como en espacios públicos no estatales (agendas ciudadanas), y la capacitación y fortalecimiento de la ciudadanía y las organizaciones sociales en el marco de veedurías ciudadanas, como la estrategia mi río Bogotá.	La entidad únicamente cuenta con mecanismos para la atención de denuncias, quejas y reclamos, por lo que sus acción se centra en la recepción de información y la provisión de ésta a la ciudadanía sin un esfuerzo significativo por impulsar procesos de diálogo ciudadano o de control participativo.	Impulso de la participación ciudadana, de mecanismos de información, atención de quejas y reclamos, de mecanismos de apoyo al control participativo al acompañar a la ciudadanía en el establecimiento de acciones judiciales y a la iniciativa ciudadana de referendo por el agua (aunque esta última no llegó a votación al ser frenada en el Congreso de la república)

Fuente: elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas y el análisis de las fuentes de información.

5.2.2.3. Espacios transversales y experiencias de control y participación ciudadana

Las dos últimas décadas se caracterizan por el surgimiento y expansión de diversas modalidades, dispositivos y experiencias de participación ciudadana en defensa del acceso al agua y al saneamiento básico tanto en los municipios de la cuenca del río Bogotá como en los territorios de las subcuencas hidrográficas que surcan las localidades de la ciudad capital, mientras que el desarrollo de los espacios de rendición de cuentas transversal ha contado con escaso apoyo del Estado y ha tenido por ende un débil desarrollo. Se pueden identificar 3 modalidades de participación ciudadana y control social en torno a la defensa del acceso al agua potable y al saneamiento básico. Se trata de modalidades y dispositivos impulsados tanto desde el Estado como desde la sociedad civil.

Una primera modalidad es la relacionada con las instancias transversales de rendición de cuentas como mecanismos institucionales creados por el Estado para fomentar la participación ciudadana. Los dispositivos más importantes de este tipo son: los consejos de cuenca, los comités de desarrollo y control social, los consejos municipales y locales de planeación y, solo en Bogotá, los comités

ambientales locales. Una segunda modalidad está asociada a las iniciativas ciudadanas que exigen rendición de cuentas y defienden el derecho al agua potable y saneamiento utilizando herramientas judiciales y administrativas con el fin de activar el poder judicial o las agencias de control horizontal. La tercera modalidad, está relacionada con el surgimiento y creciente protagonismo de organizaciones, redes y movimientos sociales que defienden las cuencas hidrográficas, exigen programas de inclusión social, se oponen a las políticas de privatización del agua, exigen rendición de cuentas, participan e impulsan cambios en políticas ambientales e inciden en la construcción de una gobernanza centrada en la sostenibilidad ambiental. Finalmente, cabe mencionar la experiencia del referendo por el agua que, si bien no fue aceptado, sí planteó una agenda para el futuro.

5.2.2.3. Espacios transversales y experiencias de control y participación ciudadana

5.2.2.3.1. Espacios transversales de rendición de cuentas

Una primera modalidad de participación es la relacionada con la creación de dispositivos y espacios transversales para la participación y control ciudadano en la gestión pública del agua y el saneamiento básico por mandato de la Constitución Nacional de 1991 (Londoño, 1998). Los dispositivos más importantes de este tipo creados en los últimos 20 años son: los consejos de cuenca y los comités de desarrollo y control social. Se trata de espacios que han tenido un desarrollo y consolidación desigual en el área estudiada y por ende cuentan con niveles de arraigo y legitimidad diferente. Son espacios que han creado nuevas formas de representación, nuevas modalidades de acción, y nuevas relaciones entre la sociedad civil y el Estado. Sin embargo, su institucionalización y su capacidad han sido bajas, dando prioridad a formas débiles de participación ciudadana que son esporádicas, enmarcadas en proyectos y dependen de la voluntad de los prestadores del servicio y las autoridades.

Consejos de cuenca

Los consejos de cuenca encuentran su fundamento en varias normas del nivel nacional y distrital⁵⁷. Sus principales funciones son: fomentar la participación ciudadana en la construcción de los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas (POMCA), recoger las voces, percepciones y propuestas de usuarios y ciudadanos acerca de los problemas del agua y presentar informes de seguimiento a los proyectos y metas de los POMCA.

Hay que señalar que los consejos de cuenca son espacios con un *enorme potencial para promover la participación ciudadana* de organizaciones colectivas y agentes individuales en forma autónoma e independiente, en la gestión integral del agua de modo que no se genere detrimento del ciclo hidrológico o los sistemas naturales que dependen de él. Se trata de espacios que promueven un modelo de ciudadanía activa y no fijan restricciones formales a la participación ciudadana lo que amplía su potencial de representación y movilización y, por ende, representan lugares de mayor interés para las organizaciones, redes y movimientos sociales de los territorios. Sin embargo esta flexibilidad de la norma funciona en contra de los espacios cuando estos no son apoyados por las entidades puesto que la regulación no fija quién puede participar, no identifica las herramientas que se pueden utilizar, ni define cómo se establece la representación, lo cual facilita que en estas situaciones se desestime a los representantes en el espacio.

A pesar de su potencial democrático, ni los alcaldes de Bogotá, ni la CAR de Cundinamarca, ni los alcaldes locales han formulado una política de orientada a impulsar y consolidar institucionalmente los consejos de cuenca como modelo de participación y negociación en torno a los conflictos por el uso del suelo en las cuencas hidrográficas de la región. Por ello, hay que destacar el esfuerzo de la Secretaría de Ambiente de Bogotá (SDA) que entre los años 2004 y 2008 impulsó una de las innovaciones institucionales más relevantes al crear mediante la resolución 3 181 los consejos de cuenca en los ríos Fucha y Tunjuelo, como respuesta a las presiones y demandas de las organizaciones y redes sociales de dichos territorios. Dicho esquema participativo se vio truncado por la misma SDA, que se encargó de desmontar los consejos, desconocer los periodos y la legitimidad de los líderes y de las organizaciones que lo conformaban e impulsar un espacio diferente de participación ciudadana. En

57 Ley 99 de 1993, ley 1729 de 2002, Acuerdo Distrital 257 de 2006.

este contexto, el *nivel de inclusión* de los consejos de cuenca *ha sido bajo*, la falta de continuidad de la administración distrital y la ruptura de procesos ha afectado negativamente la capacidad de inclusión de organizaciones y redes sociales ambientales para incidir en la formulación de los POMCA.

La falta de un desarrollo institucional de consejos de cuenca en las diferentes subcuencas del río Bogotá se explica por múltiples factores: a) el rechazo de las autoridades ambientales territoriales (CAR) y distritales (Alcaldía y SDA) para crear estos espacios, o la falta de continuidad de esta política, por ejemplo, en el río Salitre, a pesar de iniciar un proceso de ordenación posterior a los ríos Fucha y Tunjuelo, no creó consejos y utilizó otros espacios de menor impacto; b) el predominio de lógicas tecnocráticas y autoritarias en las autoridades ambientales que desconocen las trayectorias, las luchas y la representatividad de las organizaciones y redes sociales impidiendo la incidencia de estas fuerzas en los espacios de participación.

Comités de desarrollo y control social (CDCS)

Los comités de desarrollo y control social (CDCS) fueron creados por la Ley 142 de 1994, como el mecanismo para organizar la participación de los ciudadanos-usuarios de los servicios públicos domiciliarios en el control social a los operadores. Esta ley estableció que la participación en los CDCS cumpliría las siguientes funciones: contribuir al mejoramiento del servicio a través de la proposición de planes y programas que resuelvan las deficiencias presentadas por las empresas; aportar recursos para la expansión y el mejoramiento de los servicios; solicitar la modificación de las decisiones tomadas en materia de estratificación; estudiar y analizar el monto de los subsidios concedidos con recursos presupuestales de los municipios; examinar los criterios y mecanismos para el reparto de subsidios y proponer medidas sobre el tema. Los CDCS deben conformarse por iniciativa de los usuarios, suscriptores y suscriptores potenciales del municipio, mediante asambleas, y se exige a las empresas y a las administraciones locales que los reconozcan como espacios que representan su voz y sus peticiones. Estos comités presentan importantes debilidades pues no son espacios de cogestión, ni de negociación, no están diseñados para resolver conflictos, o discutir políticas, en torno a las cuencas hidrográficas; son espacios para presentar quejas, reclamos y sugerencias a las empresas de prestación de servicios.

Los CDCS han logrado un *mayor nivel de institucionalización*. Según la encuesta realizada por la SSPD y la PGN el 61 % de los municipios del país han conformado CDCS, siendo Cundinamarca (80 %) y Bogotá (en todas las localidades) actores protagónicos en este proceso. Estos datos muestran que un número importante de usuarios han ocupado un rol activo en el fortalecimiento de esta modalidad de participación. Un avance importante en este proceso de institucionalización fue la designación de Vocales de control como miembros de la Junta Directiva de la empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, abriendo así un espacio para las voces de líderes sociales en la empresa.

Sin embargo, los CDCS *no han logrado una amplia inclusión y convocatoria de los usuarios de servicios públicos* en la cuenca del río Bogotá. Esta limitación se explica, por un lado, por las restricciones relacionadas con el diseño institucional de los comités, en el cual la participación está restringida a los usuarios de los servicios y a los suscriptores reales o potenciales y delimita sus alcances a la presentación de quejas y denuncias. Por otro lado, destacan las dificultades y obstáculos que han enfrentado los vocales de control para cumplir con sus funciones; los vocales no cuentan con herramientas para monitorear y evaluar las quejas y reclamos, no tienen capacidad para asegurar una relación permanente y directa entre los usuarios y las empresas ni para garantizar que la voz de los usuarios sea considerada en las juntas directivas.

5.2.2.3.2. Acciones judiciales y administrativas

Una segunda modalidad de participación en la cuenca del río Bogotá es la relacionada con el creciente uso de acciones judiciales y administrativas por parte de ciudadanos y organizaciones sociales para defender derechos individuales, intereses colectivos, exigir acceso a la información, denunciar actos de corrupción y exigir sanción por malos desempeños. Este proceso de “judicialización de la política” o aumento del litigio en la región se explica por los siguientes factores: a) por las reformas institucionales de promoción de la participación ciudadana introducidas por la Constitución de 1991, en particular la

creación de herramientas judiciales y administrativas como recursos directos de poder en manos de la ciudadanía; b) por el incremento de los conflictos socio-ambientales generados por la contaminación del río Bogotá; c) por las iniciativas y políticas de fomento de la participación de los órganos de control. El resultado más visible de este proceso es que las instituciones judiciales y las agencias externas de control vienen ocupando un lugar importante en la redefinición del modelo de gestión del agua en la ciudad-región.

En la revisión de la base de datos de la DP se encontró que en los municipios de la cuenca hay 157 acciones populares⁵⁸, los municipios que presentan más son Girardot con el 23 % y Soacha con el 9 %. La ciudadanía ha sido activa en exigir: la construcción de sistemas de acueducto y alcantarillado y la adecuación de los existentes; la garantía de que el agua suministrada cumpla con los criterios de potabilidad; el tratamiento de las aguas residuales para prevenir el deterioro ambiental; el control a los contaminantes arrojados a las fuentes hídricas y el manejo de las basuras; y la conservación de ríos y humedales y el manejo de aguas pluviales y subterráneas.

Una de las acciones judiciales que más incidencia ha tenido fue la acción popular interpuesta por un grupo de ciudadanos en contra de la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá (EEMB) y otras entidades del Estado. Los demandantes alegaban que como consecuencia de vertimientos y almacenamiento de aguas negras efectuadas sobre el “embalse del Muña” se ha producido daño grave en el medio ambiente y en los espacios públicos, daño en la salud de los habitantes de la región; y daño a las personas en su patrimonio. Esta acción popular, sirvió de base para que 12 años después de interpuesta la demanda (en 2004), el Tribunal Administrativo de Cundinamarca emitiera su fallo condenando a varias entidades de orden nacional, departamental y municipal, por la violación de los derechos colectivos a un ambiente sano, a la salubridad pública y a la eficiente prestación de los servicios públicos domiciliarios.

5.2.2.3.3. Organizaciones, redes y movimientos sociales

Un rasgo central de la trayectoria de la sociedad civil en Bogotá y en los municipios de Cundinamarca es el surgimiento en la última década organizaciones, redes sociales, asociaciones comunitarias, grupos juveniles y ONG, que se orientan a la defensa, conservación y restauración de las cuencas que alimentan el río Bogotá y de los principales ecosistemas naturales de la ciudad y del departamento. Estos actores integran demandas de inclusión social y lucha contra la pobreza con demandas de defensa, conservación y recuperación de los recursos hídricos y de los sistemas ecológicos de la ciudad-región.

Los principales territorios o espacios geográficos de Bogotá donde han surgido estas redes sociales son: Borde Norte, Cerros Orientales, Humedales, Cuenca Salitre, Sumapaz, Cuenca Fucha, Cuenca Tunjuelo y la cuenca del río Bogotá. Estos territorios no corresponden a unidades administrativas, son espacios que integran ecosistemas y articulan dinámicas comunitarias, y se definen a partir de propuestas de ordenación ambiental, social y cultural, y la atención de conflictos socio ambientales, impulsadas por las redes sociales y reconocidas por las instituciones ambientales distritales.

Estas redes cuentan con una *capacidad media de inclusión e involucramiento ciudadano*. Según la SDA el número de organizaciones ambientales en Bogotá es de más de 549. Una encuesta aplicada en marzo del 2010 por el CIDER de la Universidad de los Andes a más de 50 líderes de organizaciones señala que estas organizaciones tienen en promedio 7 años y medio de antigüedad y que un 32,1 % de ellas cuenta con una trayectoria de más de 10 años, un 17 % entre 5 y 10 años, y la mayoría, un 50.9 %, han iniciado sus acciones en los últimos 5 años. Además, un 43 % de estas organizaciones cuentan con un promedio de 10 a 40 personas activas (Hernández, Flórez y Narango, 2010).

Esta estructura organizativa no está institucionalizada, ni depende de los espacios estatales. Sin embargo, ha creado una amplia red de *espacios públicos no estatales* como “mesas” y “asambleas” sociales que las articulan e integran. Se trata de una estructura con poderes y capacidades organizativas, mediáticas, institucionales y de movilización. En la primera mitad de la década de los noventa, etapa de formación, sus estrategias priorizaron la política contenciosa y el uso de mecanismos de radicalización como

58 En la ciudad de Bogotá existen más acciones populares relevantes que las que se registran en la base de datos de la DP, debido a que la consolidación del movimiento ambiental en la década de los 90 llevó a que este recurriera a este instrumento judicial mucho antes de los que a ocurrido en los demás municipios de la cuenca. Algunas de estas acciones se han dado sobre la gestión de humedales.

marchas, bloqueos, enfrentamientos y denuncias, usando en menor medida estrategias de educación, en esta etapa estuvieron excluidos de las decisiones y políticas ambientales. El desconocimiento del movimiento ambiental por parte de las autoridades y la poca receptividad a sus demandas, se dio a pesar del mandato de la Constitución de 1991 de fomentar la participación ciudadana. Las organizaciones desarrollaron una política contenciosa y acciones radicales buscando legitimar sus demandas, ganar visibilidad y apoyo del público a sus causas y rechazar los procesos y políticas de destrucción ambiental. Algunas de las confrontaciones de mayor visibilidad lideradas por estas redes sociales fueron las siguientes: los bloqueos al relleno sanitario de Doña Juana, los bloqueos de vías principales para protestar por la contaminación del río Tunjuelo, las protestas en los Cerros Orientales y en la cuenca del río Fucha para impedir la construcción de las ciclo rutas que implicaban talar cientos de miles de árboles, la denuncia a las explotaciones mineras y el crecimiento urbano ilegal, los bloqueos a las acciones de las diferentes entidades del distrito para desarrollar obras de infraestructura en los humedales, entre otras.

En la segunda mitad de los años noventa se inició una segunda etapa en los repertorios de acción de las redes sociales que se caracterizó por el uso de diversas estrategias institucionales, culturales, pedagógicas, comerciales y de autogestión, reduciendo las prácticas radicales y contenciosas. Las estrategias de institucionalización han sido de diversa índole: a) el uso de mecanismos judiciales y administrativos para la defensa de derechos colectivos y para exigir rendición de cuentas con el liderazgo de organizaciones de los 13 humedales de la ciudad; b) la participación en espacios institucionales para incidir en la elaboración de política pública; y c) el apoyo a partidos y/o grupos políticos y la presión sobre estos para obtener normas favorables. En lo relacionado con estrategias de formación, se han desarrollado mediante dos vías: una que se ha orientado hacia la educación ambiental y otra hacia el desarrollo de acciones de carácter simbólico para fortalecer el sentido de pertenencia de la comunidad con el territorio y ampliar la atención del público. Finalmente, algunas de estas organizaciones y redes se han involucrado en la administración, autogestionada o por medio de contratación pública, de diferentes áreas protegidas de la ciudad.

Conviene señalar que esta dinámica organizacional en defensa de los recursos ambientales no se puede concebir como desvinculada de procesos orientados a luchar contra la exclusión y la segregación social y contra aquellas intervenciones urbanas y económicas que afectan la calidad de vida.

5.3. Incidencia de los actores de la rendición de cuentas en el acceso al agua potable y el saneamiento básico

El análisis de la incidencia se concentró en los efectos sobre el acceso al agua y al saneamiento básico en la ciudad-región. Desde esta perspectiva se identificaron cinco ámbitos sobre los cuales los agentes de rendición de cuentas pueden promover algunos cambios: (i) cambios en la normatividad; (ii) cambios en la política pública que incluyen la introducción de temas en la agenda pública, la modificación de prioridades y cambios en la implementación realizada por entidades nacionales, regionales y locales; (iii) mejora del acceso a la información; (iv) fortalecimiento de procesos o iniciativas de control ciudadano; y (v) disminución de los riesgos de corrupción por medio de la generación de alertas, realización de investigaciones y aplicación de sanciones a quienes violan la ley o realizan un inadecuado manejo de recursos públicos. En la tabla 5.4 se presenta un resumen de la información sobre la incidencia de los actores de rendición de cuentas horizontal.

5.3.1. Incidencia de los actores de rendición de cuentas horizontal

Los actores de la rendición de cuentas horizontal han tenido incidencia de diversa consideración en los cuatro campos analizados (véase la tabla 5.3). La incidencia de la SSPD se ha concentrado en la política pública, el acceso a la información, la disminución de riesgos de corrupción y la defensa de los derechos de los usuarios y la participación ciudadana, pues aunque en este último tema la entidad se encuentre limitada por la perspectiva de cliente, su papel ha sido decisivo para evitar el uso arbitrario del poder por parte de las empresas de servicios públicos.

La CGR ha tenido incidencia en la normatividad, la política pública, la participación ciudadana y el

acceso a la información, debido a un uso proactivo y amplio de los mecanismos con los que cuenta para ejercer el control. Una de las herramientas más relevantes utilizadas por la CGR ha sido la ejecución de la Auditoría Especial a la Gestión sobre el Río Bogotá (AGRB). Se trata de una auditoría “articulada” porque incorpora tres ejes de acción: a) el de la gestión institucional, b) el del control fiscal (micro y macro) y c) el del control social. Es de “cooperación” porque implica una sinergia entre entes de control nacional y local, entidades de gestión y la sociedad civil. El siguiente gráfico ilustra los tres ejes de este esquema innovador de auditoría:

Gráfico 5.1. Ejes de la Auditoría Especial a la Gestión sobre el Río Bogotá



La AGRB fue desarrollada por la oficina delegada de medio ambiente de la CGR y tres contralorías descentralizadas, con la participación activa de organizaciones y veedurías ciudadanas de la región, y generó un estudio sistemático de la problemática de la cuenca y de las acciones de todas las agencias públicas involucradas. Estas sistematizaciones muestran que las principales fallas en la gestión sobre la cuenca a nivel nacional, regional y municipal giran en torno a los siguientes temas: a) fallas en la gestión de la conservación de recursos naturales y manejo de contaminantes que se concentran en el nivel municipal, con un total de 249 hallazgos equivalentes a un 49 % de los identificados en este nivel, y que se relacionan con problemas de identificación y control de usuarios y contaminadores del recurso hídrico, el tratamiento de aguas residuales y la protección de la zona de ronda de la cuenca; b) los problemas de planificación y gestión interinstitucional, donde se ubican 31 hallazgos del nivel nacional (72 %) y 161 a nivel local (32 %).

Para las entidades nacionales los problemas giran en torno a la formulación de POMCAS y a la cooperación para realizar acciones de protección del recurso hídrico y atención a los efectos negativos de la situación de la cuenca en la vida de los ciudadanos, mientras que para los municipios los hallazgos se asocian a la falta de definición de planes obligatorios (para la gestión de aguas residuales, residuos sólidos y contaminantes) y la articulación de los planes municipales de ordenamiento territorial con el POMCA de la cuenca a nivel de programas, actividades y presupuestos; y c) las fallas en el fomento y garantía a la participación ciudadana, que se expresaron con mayor fuerza a nivel municipal, con 94 hallazgos (19 %), y hacen referencia, por un lado, al inadecuado uso de mecanismos institucionales de participación, como las audiencias públicas, y por otro lado, a la falta de implementación de programas de educación ambiental dirigidos a la ciudadanía y obligatorios desde la normatividad y las políticas públicas nacionales. Esta información se complementa con la revisión y análisis de otros documentos de auditorías, estudios sectoriales, funciones preventivas, entrevistas con funcionarios e información

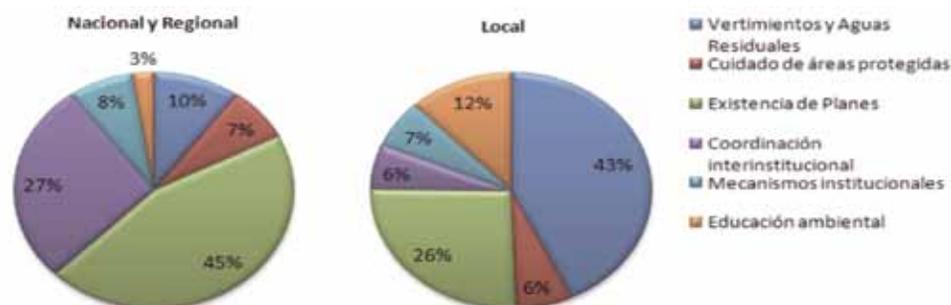
secundaria y se presenta a lo largo de las diferentes formas de incidencia de la CGR en el acceso al agua potable y el saneamiento básico (véanse la tabla 5.3 y el gráfico 5.2).

Tabla 5.3. Hallazgos de la Auditoría especial a la gestión sobre el río Bogotá por temas

Nivel de gobierno	Tema	Subtema	Número Hallazgos	Entidades
Nacional y regional	Contaminación y conservación	Vertimientos y Aguas Residuales	4	MAVDT, CAR, Ministerio de la Protección Social y la Gobernación de Cundinamarca
		Cuidado de áreas protegidas	3	
	Planificación y gestión institucional	Existencia de Planes	19	MAVDT, DNP, CAR, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de la Protección Social, Instituto Nacional de Salud, IDEAM, CRA, SSPD y la Gobernación de Cundinamarca
		Coordinación interinstitucional	12	
	Participación ciudadana	Mecanismos institucionales	3	CAR, Ministerio de Minas y Energía y la Gobernación de Cundinamarca
		Educación ambiental	1	
Local	Contaminación y conservación	Vertimientos y Aguas Residuales	216	42/42 municipios de la cuenca
		Cuidado de áreas protegidas	33	
	Planificación y gestión institucional	Existencia de Planes	130	40/42 municipios de la cuenca
		Coordinación interinstitucional	31	
	Participación ciudadana	Mecanismos institucionales	61	40/42 municipios de la cuenca
		Educación ambiental	33	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la AGRB

Gráfico 5.2. Hallazgos de la auditoría especial a la gestión sobre el río Bogotá según temas



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la AGRB

La incidencia de la PGN ha sido fuerte en materia de política pública y acceso a la información y débil en participación ciudadana y normatividad. A continuación se exponen en detalle la incidencia de la PGN en normatividad, política pública, acceso a la información, participación ciudadana y reducción de la corrupción. Finalmente, la DP ha tenido una fuerte incidencia en política pública, acceso a la información, mediana en reducción de riesgos de corrupción, baja incidencia en participación ciudadana y ninguna en normatividad.

5.3.2. Incidencia de la rendición de cuentas social y transversal

El movimiento social ambiental ha incidido en la *normatividad* distrital a través de la presión por el reconocimiento de áreas protegidas, entre las que destacan los humedales, y han desempeñado un rol relevante en promover la creación de espacios distritales y locales de participación en temas ambientales como son: el Comité Ambiental Distrital, los 20 Comités Ambientales Locales, el Comité Distrital de Humedales y el Sistema Ambiental Local de la localidad de Suba.

Tabla 5.4. Incidencia de las agencias de rendición de cuentas horizontal en el acceso al agua potable y el saneamiento básico

Agencia	SSPD	CGR	PGN	DP	
Incidencia	Normatividad	a) reformó formas de reporte de información; b) exigió cambios en procesos de contratación	a) modificó metas reforestación y protección cuencas; b) exigió cambios en procesos de contratación; c) exigió definir criterios evaluación calidad del agua	a) demandó cambios en procesos de contratación; b) impulso proceso de revisión de la normatividad sobre ordenación de cuencas,	
	Definición de política pública (Agenda)		a) introdujo temas sobre alternativas saneamiento río Bogotá; b) introdujo tema de equidad interregional	a) exigió reformular POMCAs y demandó protección de paramos	a) construyó estándares relacionados con el derecho humano al agua
	Definición de política pública (Prioridades)	a) exigió inclusión de temas en la reforma del esquema tarifario	a) exigió planificación y articulación planes en diferentes niveles de gobierno	a) Identificó falencias en gestión de paramos y cuencas hidrográficas y con esto incidió en políticas y planes nacionales y regionales	a) investigó el contenido y alcance del derecho al agua y las obligaciones del Estado; b) realizó informe sobre calidad de agua en los distintos niveles de gobierno; c) realizó diagnóstico de cumplimiento del derecho al agua; d) diseñó metodología de seguimiento a cumplimiento del derecho.
	Implementación de política pública	a) demandó cambios en gestión prestadores y fortalecimiento institucional; b) exigió mejora en manejo recursos por municipios; c) impuso sanciones.	a) demandó acciones de coordinación institucional, monitoreo y evaluación y manejo compartido de información; b) exigió cambios en manejo vigencias futuras en PDA	a) exigió planes de acción para mejoras en prestación de los servicios a nivel local y regional; b) generó cambios en gestión Río Bogotá, c) exigió cambios en manejo vigencias futuras en PDA	a) instó a tomar medidas para superar obstáculos en gestión de los municipios y entidades;
	Acceso a la información	a) construyó sistemas de información; b) realizó evaluaciones sobre calidad de información; c) produjo informes sectoriales y sobre problemáticas especiales	a) sistematizó información sobre gestión de los PDA, acceso al agua potable, saneamiento y problemas de equidad interregional en la cuenca del río Bogotá; b) dio información a ciudadanos sobre control fiscal participativo y problemática del río Bogotá	a) Recopiló información sobre bosque nacionales y la gestión de cuencas hidrográficas, páramos y cambio climático; b) exigió el reporte de información por alcaldes sobre servicios.	a) dispuso información sobre el derecho al agua; b) creó un sistema de información sobre acciones judiciales; c) requirió a las entidades para que presten asistencia en la recolección de información y reporten sobre su gestión; d) exigió implementación de sistema de seguimiento a tarifas.
	Participación ciudadana	a) generó fallos en defensa ciudadanía; b) capacitó ciudadanos en derechos de usuarios y mecanismos de participación	a) exigió educación ambiental y uso de mecanismos de participación; b) promovió debate sobre equidad interregional y acceso al agua en el río Bogotá; c) brindó capacitaciones en control fiscal participativo; d) apoyó veedurías ciudadanas y concejos y agendas ciudadanas		a) apoyó referendo por el agua con participación de 1200 organizaciones de la sociedad civil
	Corrupción	a) aplicó sanciones a funcionarios y descertificó a municipios; b) definición planes de acción para evitar mal manejo recursos y prácticas ilegales	a) generó alertas por sobrecostos en alternativas saneamiento río Bogotá y mal manejo vigencias futuras en PDA.	a) generó alertas sobre gestión de paramos y cuencas y en infraestructura para agua; b) Investiga a funcionarios por mala gestión recurso hídrico	a) generó alertas sobre malas prácticas en la gestión de los municipios y de las entidades prestadoras

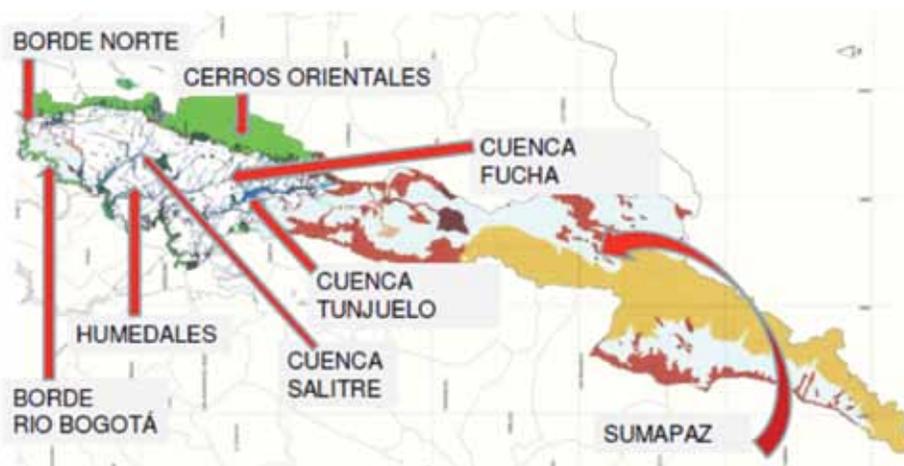
Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas y el análisis de las fuentes de información.

Un segundo ámbito de incidencia de las organizaciones sociales ambientales en la ciudad ha sido el de las *políticas públicas* mediante diferentes estrategias de acción. Por un lado, han acudido a la política de confrontación mediante marchas, tomas de calles, acciones simbólicas y protestas para exigir la apertura de espacios estatales para la participación del movimiento y la ciudadanía en la definición de la *agenda política* y en las decisiones sobre conflictos y políticas ambientales. No obstante, aunque se debe resaltar que la apertura de oportunidades ha sido discontinua y limitada. Por otro lado, las organizaciones y redes sociales han incidido en las políticas públicas por medio de estrategias de institucionalización, como acciones judiciales, lobby ante los partidos y el involucramiento en espacios de participación, así como a través de estrategias mediáticas acudiendo a denuncias en los medios de comunicación y la difusión de sus iniciativas en medios virtuales y comunitarios.

Esta incidencia en la formulación de políticas públicas se ha destacado en: a) políticas como las de humedales, educación ambiental, ruralidad y gestión del riesgo; b) los planes de manejo ambiental de humedales y cuencas; y c) los planes de desarrollo. Estas acciones a su vez han llevado a la incorporación de su agenda ambiental y social en la conservación de ecosistemas abastecedores de agua, el programa de adaptación al cambio climático y en el manejo integral de residuos sólidos.

La rendición de cuentas social también ha incidido en la *implementación de políticas públicas* y la promoción de cambios organizacionales en las entidades públicas de tres formas: la primera, por medio del liderazgo político y la presión por la generación de cambios organizacionales en las instituciones estatales encargadas de la prestación de los servicios públicos, como es el caso de la EAAB, donde se creó la Gerencia Ambiental para incorporar prácticas de conservación y participación en las decisiones y programas de la empresa y se implementó el Programa de Recuperación Participativa de Humedales que incluyó la contratación de organizaciones sociales para protegerlos y hacer veeduría de procesos como el saneamiento predial, la restauración ecológica y la gestión legal. Un logro importante asociado a este tema ha sido el reconocimiento, aunque en forma interrumpida, por parte de la alcaldía y la CAR de los 8 territorios ambientales (socio-ecosistemas delimitados geográficamente y caracterizados en términos socioculturales) en la ciudad como espacios potenciales para desarrollar una gestión pública ambiental con amplia participación ciudadana. Estos territorios se articulan alrededor de las prácticas sociales y su relación con el manejo del agua en la ciudad y son: los Cerros Orientales, el páramo de Sumapaz, los Humedales, el Borde Norte y las cuencas de los ríos Bogotá, Salitre, Fucha y Tunjuelo, incluyendo los humedales presentes en estas (véase el mapa 5.2).

Mapa 5.2. Territorios ambientales en la Ciudad de Bogotá D.C.



La segunda forma ha sido el uso de la presión social y política, la denuncia mediática para frenar decisiones y políticas públicas onerosas para los recursos hídricos distritales. Algunas de las presiones sociales de mayor impacto han sido: los bloqueos que terminaron por suspender las actividades del relleno sanitario de la ciudad, el bloqueo a la calle 80 por el proyecto del parque de reciclaje de Engativá, los bloqueos en la localidad de Kennedy por el parque de reciclaje del Tintal, los bloqueos en la cuenca del río Fucha para impedir la construcción de la ciclo ruta que destruyó el ecosistema de la cuenca.

La tercera forma ha sido la defensa de derechos (vida, salud, ambiente, participación) haciendo uso de instrumentos judiciales y administrativos contra decisiones de la administración pública y prácticas de los operadores del servicio. Por un lado, la ciudadanía se ha mostrado activa en la interposición de acciones populares encaminadas a la defensa de derechos fundamentales en los diferentes municipios de la cuenca. La información sobre estas acciones populares, analizadas a partir de la base de datos de la DP, la cual contiene información para el periodo 2004-2011, permitió identificar que en los municipios de la cuenca del río Bogotá hay 157 acciones populares, de las cuales la mayoría son en Girardot, último municipio de la cuenca, con el 23 %. Estas acciones han llevado a fallos favorables en un 27 % de los casos, a fallos desfavorables en un 27 % y un 46 % aún se encuentran en proceso (véase la tabla 5.5).

Tabla 5.5. Acciones populares sobre el acceso al agua potable y saneamiento básico en cuenca del río Bogotá.

Tema	Número de AP	Porcentaje	Porcentaje de municipios de la cuenca (42)	Porcentaje de fallos favorables	Porcentaje de fallos desfavorables	Porcentaje de fallos sin información
Acueducto y Alcantarillado	60	38 %	69 %	38 %	32 %	30 %
Agua Potable	34	22 %	57 %	33 %	29 %	38 %
Aguas Residuales	26	17 %	45 %	0 %	19 %	81 %
Vertimientos y contaminantes	15	10 %	24 %	33 %	7 %	60 %
Manejo de Basuras	8	5 %	12 %	25 %	12 %	63 %
Otros temas	14	9 %	19 %	7 %	43 %	50 %

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de acciones populares de la DP (2004-2012)

Estos resultados muestran que la ciudadanía ha sido activa en exigir: la construcción de sistemas de acueducto y alcantarillado y la adecuación de los sistemas existentes; la garantía de que el agua suministrada cumpla con los criterios de potabilidad establecidos por la normatividad; el tratamiento de las aguas residuales para prevenir el deterioro ambiental; el control de los contaminantes arrojados a las fuentes hídricas, así como el manejo de las basuras en sistemas que disminuyan o eviten que estas contaminen el agua; y en otros temas en los que destacan la conservación de ríos y humedales y el manejo de aguas lluvias y subterráneas.

La ciudadanía también ha recurrido a herramientas administrativas, como las peticiones, quejas y reclamos, que permiten controlar la gestión de los operadores y mejorar la prestación del servicio. Según la información de la DP (2005), en Cundinamarca se atendieron el 99 % de las peticiones reportadas, el 65 % se resolvieron a favor del usuario y el 0.6 % reclamaron a la segunda instancia. En Bogotá la mayoría de las peticiones, quejas y reclamos que se reportaron estaban relacionadas con el servicio de acueducto; de estas se atendieron el 50 % a favor del usuario mientras que sobre el alcantarillado 94 % fueron resueltas favorablemente para los ciudadanos.

El movimiento ambiental ha sido activo en la *exigencia de rendición de cuentas*, transparencia y activación de sanciones para las entidades estatales, empresas privadas, urbanizadores y agentes ilegales que contaminan el río Bogotá y propician la degradación ambiental. Las organizaciones han activado las agencias estatales nacionales y distritales de control exigiendo la protección de las cuencas hidrográficas y han exigido a las entidades públicas la protección del agua y los ecosistemas. Estas estrategias no han tenido el suficiente poder para configurar un sistema de gobernanza incluyente y existen pocos logros rescatables en la ciudad en materia de procesos de sanciones a urbanizadores y empresas mineras como resultado de denuncias interpuestas por las organizaciones ambientales. Un ejemplo de la presión para activar sanciones fue la movilización y denuncia de las organizaciones del

sur de la ciudad. Luego de muchos años, estas acciones llevaron al proceso interpuesto por la Secretaría de Ambiente en 2011 a tres de las empresas más reconocidas en el campo de la explotación minera —Cemex Colombia, Holcim Colombia y la Fundación San Antonio— por utilizar el agua o sus cauces en forma ilegal imponiendo multas hasta de hasta 2 500 millones y cierres temporales o definitivos de sus actividades

El aporte a la gobernanza ambiental desde la rendición de cuentas y la transparencia se da como consecuencia de la permanente vigilancia y control ciudadano que ejercen tanto las redes, organizaciones y movimientos sociales como cada uno de los ciudadanos que ocupan el territorio.

Finalmente, el movimiento social ambiental ha incidido en el ámbito de la *organización, participación y movilización ciudadana* de 4 formas diferentes: a) creando y fortaleciendo organizaciones y redes sociales de defensa de las cuencas y demandas de acceso al agua; b) configurando de espacios públicos no estatales de articulación de organizaciones y redes sociales, de promoción del dialogo y deliberación y de intercambio de experiencias y aprendizajes; c) impulsando acciones de formación, concientización y educación de la ciudadanía y de las comunidades que habitan el territorio y apoyando la demanda de acceso al agua, en este campo la acción más importante fue el apoyo al referendo por el agua promovido por la ciudadanía pero que no fue exitoso en su trámite en el Congreso de la República donde su espíritu original fue modificado; d) por último, fortaleciendo la voz y la legitimidad de los líderes y organizaciones sociales del territorio ante las autoridades territoriales y obteniendo el reconocimiento por parte de algunas autoridades y, solo en coyunturas específicas, como agentes centrales en la gobernanza ambiental.

5.4. Articulaciones entre los actores de rendición de cuentas

En esta sección se presentan, por un lado, dos articulaciones de sinergia entre entidades, y entre estas y la ciudadanía, sostenidas en el tiempo entre diferentes actores de rendición de cuentas, la estrategia “Mi Río Bogotá” y la Mesa Interinstitucional de Logros para el Sector del Agua Potable y Saneamiento Básico (MIL) (véase la tabla 5.6) y, por otro lado, otras articulaciones de carácter puntual entre las que se cuentan visitas itinerantes, recomendaciones coordinadas y el referendo por el agua.⁵⁹



59 Las otras entidades nacionales que conforman la MIL son el MAVDT, el Ministerio de Protección Social, el Departamento Nacional de Planeación, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, el Servicio Nacional de Aprendizaje y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

Tabla 5.6. Articulaciones entre actores de rendición de cuentas por el acceso al agua potable y el saneamiento básico

Articulación	Tipo	Finalidad	Actores	Mecanismos	Logros	Limitaciones
Mi Río Bogotá	Sinergia	Fortalecer la rendición de cuentas y la participación ciudadana en torno al acceso al APS en la cuenca del río Bogotá	CGR	a) auditorias; b) formación y organización ciudadana; c) audiencias públicas	a) el AGRB que generó línea base sobre la problemática; b) formación de conciencia y de procesos sociales en la cuenca del río Bogotá (6 comités ciudadanos, 30 veedurías); c) movilizaciones de protesta sobre las irregularidades de la gestión del río Bogotá; d) periódico mural mi río Bogotá con actualización mensual y publicación web y en los 42 municipios; e) preparación de una auditoría participativa para seguimiento a la AGRB	a) la formación de conciencia ciudadana en torno a la defensa de la cuenca ha tenido logros pero sigue siendo un reto importante para sostener el proceso; b) la iniciativa aún se encuentra en ejecución y se espera identificar cambios generados y retos futuros luego de la auditoría de seguimiento.
			Contraloría departamental, distrital y Municipio de Soacha	a) auditorias;		
			Personerías Municipales	a) convocatoria		
			Sociedad Civil	a) Movilización; b) comités ciudadanos; c) veedurías.		
MIL	Sinergia	monitorear la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado a nivel del marco legal y la implementación a en municipios	PGN	a) requerimiento de información; b) sanciones	a) Se construyó el sistema de información INSPECTOR para el reporte por parte de autoridades municipales; b) se identificaron y unificaron todas las necesidades de información de las entidades del sector; c) se ha capacitado a funcionarios locales en el reporte de información al sistema; d) se ha obtenido información a nivel municipal sobre la situación del sector	a) persiste el no reporte de información por parte de autoridades municipales aunque ha disminuido por la aplicación de sanciones (cerca de 400 alcaldes sancionados); b) existe riesgo de perder capacitaciones de funcionarios locales por cambios en las administraciones luego de elecciones lo que implicaría volver a realizarlas.
			SSPD	a) sistemas de información		
			CGR	a) recomendaciones		
			entidades públicas nacionales	a) información; b) requerimientos de información		
			Cooperación Internacional UNICEF	a) apoyo técnico y financiero		
			Sociedad Civil (gremio y ONG)	a) apoyo técnico, información y difusión		

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas y el análisis de las fuentes de información.

La experiencia de *Mi Río Bogotá* tiene sus orígenes en la atención prestada por la CGR a la problemática de contaminación que presenta el embalse del Muña (utilizado para generación hidroeléctrica y ubicado en la parte baja de la cuenca), lo que llevó a realizar una audiencia pública que marcó el inicio de un proceso que ha llevado al establecimiento de sinergias tanto interinstitucionales, entre contralorías de los diferentes niveles de gobierno y personerías municipales, como entre estos entes de control y la sociedad civil, con el apoyo, en sus inicios, de recursos de cooperación internacional de la Embajada del Reino de los Países Bajos.

La finalidad de este proceso fue lograr una mejora en el acceso al agua potable y el saneamiento básico para los cerca de 8 millones de habitantes de la cuenca. Se han utilizado diferentes estrategias con el fin de lograr una armonía en los objetivos y resultados buscados por los actores sociales y estatales de control: a) procesos de formación de conciencia ambiental; b) la definición conjunta de los objetivos de la sinergia a partir del uso de diversos mecanismos de participación, como 7 audiencias públicas, talleres, seminarios de control social participativo y la construcción de 3 agendas ciudadanas, la consolidación de 6 comités ciudadanos permanentes de seguimiento y de cerca de 35 veedurías ciudadanas en distintos municipios; y c) el desarrollo de procesos coordinados de auditoría a la gestión de las entidades involucradas.

La *MIL* surgió como una propuesta de la PGN con el objetivo de hacer un seguimiento al marco legal y regulatorio del sector agua potable y saneamiento básico y la gestión de los entes municipales y las autoridades ambientales.

En cuanto a los logros y avances de la mesa, puede decirse que 19 de los 32 departamentos del país se han involucrado activamente en la estrategia, 853 municipios han sido capacitados, se han suscrito 103 planes de acción, y se reportan cerca de 300 investigaciones disciplinarias contra alcaldes y consejos municipales por la desatención de la directiva⁶⁰. La incidencia de la mesa podría resumirse como la mejora de información para el diagnóstico y diseño de políticas relacionadas con la correcta prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, tanto para entidades como para alcaldes.

Las visitas itinerantes, como una articulación puntual en el territorio, han sido impulsadas por la SSPD con el objetivo de prevenir las fallas en la prestación de los servicios públicos e incentivar la participación de los usuarios en el control a las autoridades municipales y las empresas operadoras. En esta estrategia la Superintendencia “visita municipios y regiones a lo largo y ancho del país y realiza reuniones conjuntas con los ciudadanos, autoridades municipales y departamentales, empresas de servicios, organismos de control [CGR, PGN, DP] y comisiones de regulación” para “acercar la entidad al ciudadano y dar soluciones a las quejas y problemas que se perciben con relación a los servicios públicos” (SSPD, 2010, p. 13). Desde el inicio de esta estrategia se han llevado a cabo 76 visitas. Es importante resaltar que esta iniciativa ha tenido importantes resultados en términos de acercar la institucionalidad a la ciudadanía, llegando incluso a zonas que debido a la situación de conflicto que enfrenta el país son de difícil acceso por medio de visitas itinerantes radiales en las cuales se reciben y se da respuesta a las situaciones expuestas por la ciudadanía de modo similar al presencial.

Otro tipo de articulación puntual son las *recomendaciones* realizadas de modo conjunto entre órganos de control y otras agencias estatales para prevenir riesgos de corrupción y exigir que se realicen cambios en la normatividad y en las políticas públicas con el fin de superar obstáculos o falencias que estas presentan. Se destacan las siguientes: (i) la CGR, la PGN y la SSPD alertaron sobre los riesgos de corrupción y mal manejo de recursos que podría darse si se permitía a las empresas departamentales de servicios públicos —las cuales a pesar de su nombre en muchos casos no prestan servicios públicos directamente sino que fueron creadas para implementar los PDA— realizar contratación dentro de la normatividad de servicios públicos (CGR, 2011); (ii) la advertencia realizada por la CGR, la PGN, la Auditoría General de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), sobre los riesgos de corrupción y mal manejo de recursos públicos en la financiación de los PDA a partir de vigencias futuras asignadas a nivel local y regional (CGR, 2011).

Finalmente, una articulación relevante, aunque fallida, fue el proceso de apoyo al referendo por el agua que involucró acciones por parte de la DP y una amplia red de más de 1 200 organizaciones ciudadanas de todo el país, entre las que se cuenta el movimiento ambiental, encaminadas a informar y capacitar a la ciudadanía en el uso del referendo, sus requerimientos y proceso, así como la recolección de firmas y presentación de este mecanismo de participación ciudadana ante el Congreso de la República, a pesar de estos esfuerzos, y de la recolección de más de dos millones y medio de firmas, la propuesta fue no superó el debate legislativo debido a la introducción de un gran número de cambios, y fue archivada.

5.5. Conclusiones y recomendaciones de política

La evidencia muestra que se ha avanzado en materia de diseño, desempeño, incidencia y buenas prácticas de rendición de cuentas horizontal, transversal y social. Sin embargo, el avance ha sido parcial y las agencias y actores estatales y sociales de rendición de cuentas enfrentan dificultades para: (i) garantizar el acceso al agua potable y al saneamiento básico, (ii) mejorar la efectividad, la transparencia y la inclusión de los nuevos esquemas de gobernanza del agua; (iii) frenar los procesos de degradación ambiental que afectan la disponibilidad y calidad del agua y sancionar a los agentes públicos, privados y comunitarios responsables; y (iv) fortalecer la voz, la organización, la participación, la movilización y el poder ciudadano.

60 Mesa interinstitucional de logros para el sector de agua potable y saneamiento básico. Presentación Power Point de Claudia Cristina Serrano Evers. Procuradora delegada para asuntos ambientales y agrarios.

Los avances y obstáculos en materia de rendición de cuentas están relacionados con un conjunto de variables identificadas en la bibliografía relacionada, tales como: la existencia de estándares claros, la transparencia y el acceso a la información, el desarrollo y el uso de los mecanismos de sanción y la receptividad y flexibilidad de políticos y funcionarios para escuchar la voz ciudadana y atender demandas.

5.5.1. Normas y estándares de rendición de cuentas

Un primer factor que ha fortalecido los tipos y esquemas de la rendición de cuentas en la gestión del agua es el desarrollo y fortalecimiento a partir de la Constitución del 1991 de un conjunto de normas nacionales y distritales que han configurado referentes y reglas de juego que proporcionan una base legal relativamente sólida destinada a organizar y promover vínculos entre los diferentes actores sociales y estatales para controlar y sancionar la acciones inadecuadas. Los estándares entendidos como referentes y reglas han permitido establecer vínculos claros entre los agentes gubernamentales y privados responsables de rendir cuentas y los agentes estatales y/o sociales que exigen rendición de cuentas en torno a la provisión del servicio de agua potable y saneamiento básico y a la protección de derechos.

Sin embargo, el marco legal incorpora perspectivas y principios que se contraponen y entran en conflicto afectando el modelo de gestión y la gobernanza del agua. Las dos tensiones principales son: (i) el conflicto entre el concepto de *agua como un derecho* y *agua como mercancía* que se traduce en que, por un lado, la legislación restringe el acceso al agua potable y al saneamiento básico como un servicio que debe prestarse bajo la lógica de mercado y, por otro lado, la jurisprudencia la aborda como un derecho fundamental lo que implica ofrecer alternativas y una protección especial para el acceso al agua para consumo humano; y (ii) el *agua como fuente de vida frente al agua como mercancía*, lo cual se traduce en que la Constitución y la legislación han incorporado principios ecológicos de conservación de recursos naturales y de desarrollo sostenible, a la vez han establecido principios y reglas de prestación del servicio de acueducto y alcantarillado que anteponen la sostenibilidad financiera, la eficiencia económica y la ampliación de la cobertura sobre la regulación del impacto ambiental causado. Estas tensiones generan inconsistencias en el diseño e implementación de las políticas que afectan la capacidad de los actores de la rendición de cuentas para defender el acceso al agua potable y el saneamiento básico y para vigilar la acción estatal en este sentido.

Recomendaciones

- Impulsar un proceso de discusión sobre el modelo de gestión del agua, la visión del agua que lo guía y el rol y responsabilidades de los diferentes actores dentro de este modelo.
- Impulsar la incorporación de la perspectiva del derecho humano al agua potable y al saneamiento básico, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas, en el ordenamiento legal del país.
- Apoyar un proceso de ampliación del diseño de los Comités de Desarrollo y Control Social que lleve a la construcción de una forma de incluir a los ciudadanos que por no ser usuarios del servicio han sido excluidos de estos espacios.

5.5.2. Acceso a la información para la rendición de cuentas

Un segundo factor esencial para los avances en materia de rendición de cuentas son los progresos en materia de acceso a la información. En Colombia, el marco constitucional, legal y la jurisprudencia: (i) reconoce a todas las personas como titulares del derecho a la información; (ii) obliga a las autoridades y funcionarios de todos los poderes públicos a actuar bajo los principios de publicidad y transparencia; (iii) fomenta cambios organizacionales e incentiva la formulación de políticas públicas que hagan realidad este derecho; y (iv) define mecanismos para hacerlo exigible, como los derechos de petición. Además de esto, la acción de los actores de la rendición de cuentas se ha encaminado a la recopilación y sistematización de la información y a hacerla accesible a la ciudadanía.

En términos de información para la rendición de cuentas se enfrentan diferentes problemas asociados

a: (i) la falta de incentivos adecuados para el reporte de información por parte de los operadores de los servicios y los funcionarios públicos; (ii) el secretismo y discrecionalidad con que los operadores manejan los temas de costos, gastos e inversiones; y (iii) las dificultades para el manejo de la información y su presentación frente a la ciudadanía, debido al lenguaje técnico de la misma.

Recomendaciones

- Apoyar procesos de mejora de la capacidad de la SSPD y los demás entes de control para recopilar, sistematizar y divulgar la información recabada dentro de las acciones de control y que actualmente no se encuentra disponible para la ciudadanía de un modo que esta la pueda utilizar para hacer una labor de control más efectiva.
- Generar espacios de formación para líderes sociales y comunitarios en el manejo de información técnica del sector con el fin de aumentar las capacidades de estos para articularse con otros agentes de control o llevar a cabo acciones de control social a la prestación del servicio y la garantía del derecho humano al agua.

5.5.3. Capacidad de exigir y sancionar

Este trabajo mostró que una condición necesaria más no suficiente para que la rendición de cuentas horizontal, transversal y social sean efectivas es la existencia y el uso apropiado y oportuno de mecanismos y facultades de sanción. El concepto de capacidad de exigir y sancionar (*enforceability*) se asoció a tres tipos de mecanismos: a) las facultades legales de control y sanción de las agencias estatales de control horizontal ; b) los recursos de poder con que cuentan las organizaciones de la sociedad civil, los ciudadanos y los medios de comunicación para establecer sanciones y ejercer contrapeso; y c) las herramientas y estrategias de control y sanción que proporcionan los espacios de rendición de cuentas transversal.

La primera modalidad de dispositivos de exigencia y sanción es el conjunto de herramientas de control, seguimiento y sanción utilizados por agencias de rendición de cuentas horizontal. Los avances en materia de incidencia son el producto no solo de la existencia de instituciones de carácter estatal dotadas de nuevos referentes, facultades y poderes legales de sanción y control, a partir de la Constitución de 1991, sino de la activación y puesta en marcha de estas estrategias de acción (centradas en la prevención, la intervención activa, la sanción) en defensa de la conservación y descontaminación de los recursos hídricos, del derecho al agua potable y de la calidad del servicio. El desarrollo de esta gestión activa de defensa de derechos personales y colectivos es el producto, no solo de referentes y facultades legales, sino de estructuras organizativas y de la formación de una capa de profesionales con conocimiento técnico acerca de la problemática en cada una de las agencias de control. De esta forma estamos ante el fortalecimiento de tres factores que han permitido activar los mecanismos estatales para garantizar el cumplimiento de la ley: nuevos referentes y facultades legales, gestión activa e innovación en estrategias y capa de profesionales en esquemas eficientes de organización.

La segunda modalidad de dispositivos de exigencia y sanción es el conjunto recursos de poder en manos de los ciudadanos, organizaciones sociales y medios de comunicación como son: las protestas, las marchas y movilizaciones, los escándalos mediáticos y las acciones judiciales. Todos estos recursos han sido impulsados por las organizaciones colectivas de la cuenca del río Bogotá y por los medios de comunicación de la ciudad. Si bien, las estrategias de movilización y radicalización han disminuido en Bogotá y se han visto complementadas en la última década con estrategias institucionales de diálogo y negociación, y con las estrategias de educación y comunicación, las organizaciones que defienden la cuenca del río Bogotá continúan manifestando sentimientos de frustración e indignación frente a la escasa receptividad de las autoridades ambientales distritales y departamentales. Las organizaciones también manifiestan insatisfacción ante la incapacidad de las agencias estatales de control para sancionar los actos de corrupción y/o las acciones de empresas públicas y privadas que generan contaminación. En este contexto, el movimiento social ambiental sigue acudiendo a los esquemas de exigencia mediante movilización.

Otro aspecto a resaltar es que la ciudadanía y las organizaciones han fortalecido sus recursos de

poder como resultado de los cambios institucionales, los avances organizacionales y los procesos de identidad cultural alcanzados. La ciudadanía cuenta con varios tipos de poderes para ejercer control social (Hernández, 2008): (i) los poderes directos como el poder de veto y mandato que proporcionan instrumentos constitucionales como la revocatoria del mandato y el voto programático; (ii) los poderes directos como el poder de la movilización, las protestas, las tomas de calle, que apelando a la acción colectiva son poderes en manos de los ciudadanos para establecer sanciones simbólicas o sanciones políticas como la generación de situaciones de ingobernabilidad y que obligan a gobernantes a responder en caso de que dichas movilizaciones tengan resonancia y persistan en el tiempo; (iii) los poderes directos que se derivan de instrumentos que le proporcionan a los ciudadanos acceso al poder judicial, entre los que destacan los siguientes: la acción popular, la acción de tutela, la acción de cumplimiento, las denuncias; son poderes en manos de los ciudadanos más allá de los que pueden disponer a través de la presión del número o de la formación de la opinión pública; en tanto, su activación no depende del Estado sino de la ciudadanía puede ser eficiente si obtiene respuesta oportuna y autónoma por parte del poder judicial; (iv) los poderes indirectos configurados por las instituciones de rendición de cuentas horizontal; son recursos externos en manos de los ciudadanos porque dependen de las acciones de estas agencias; (v) los poderes deliberativos que pueden asumir una doble modalidad: por un lado, la construcción de consensos colectivos como resultados de procesos de deliberación en espacios públicos no estatales y en los espacios de rendición de cuentas. Consensos que sirven de base para diseñar o reformar los estándares que se utilizan para juzgar y evaluar las acciones y el desempeño de políticos, funcionarios y empresas que cumplen funciones públicas (Goetz y Jenkins, 2005). Por otro lado, el desarrollo de prácticas de control social *ex ante* ejercido directamente sobre la formación de las políticas y las decisiones públicas. Este poder se expresa como poder comunicativo que presiona a las autoridades con argumentos a favor de intereses públicos (Cunill, 2007).

Si bien, en términos de utilización de mecanismos de sanción utilizados por las agencias del Estado y las organizaciones se han dado avances que han incidido en una efectividad relativa de la rendición de cuentas, se continúan enfrentando obstáculos asociados a: el manejo de la información sobre procesos fiscales y disciplinarios y la coordinación en el interior de los entes de control; las demoras en los procesos judiciales que dificultan la garantía de los derechos y obstaculizan la gestión; la falta de seguimiento a recomendaciones y exigencias realizadas por los entes de control; la falta de capacidad de los operadores rurales (o fortalecimiento de regulación y acompañamiento a pequeños prestadores); y la atención y seguimiento de denuncias ciudadanas.

Recomendaciones

- Promover el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones, redes y movimientos sociales.
- Apoyar procesos de aumento de la capacidad de coordinación al interior de los entes de control que aumenten la cooperación entre oficinas y el manejo coordinado de la información.
- Impulsar procesos de cooperación y articulación entre diferentes actores de la rendición de cuentas (organizaciones, redes y movimientos sociales y entes de control) que potencien su capacidad para ejercerla e impulsar la aplicación de sanciones.

5.5.4. Receptividad y capacidad de respuesta a demandas ciudadanas

En términos de capacidad de respuesta entendida como el establecimiento de vínculos más directos entre las entidades y órganos de control con la ciudadanía, se identifican, a pesar de importantes esfuerzos, problemas relacionados con la debilidad de las entidades públicas y los entes de control para avanzar en la inclusión de la ciudadanía y la atención de sus demandas

Es importante destacar los esfuerzos desarrollados en el marco de la estrategia Mi Río Bogotá, realizando procesos integrales de control social coordinado que van desde la formación de conciencia, la capacitación, la promoción de organizaciones ciudadanas y su involucramiento en las auditorías, y los esfuerzos por acercar a los diferentes actores (empresas, autoridades, entes de control y entidades públicas) en el territorio utilizando estrategias innovadoras, visitas itinerantes presenciales y radiales,

de diálogo y atención de situaciones problemáticas en el territorio.

En este aspecto hay que señalar como unos de los principales retos, los siguientes: a) la falta de voluntad de operadores y funcionarios de informar sobre la gestión de los servicios; b) la debilidad en la implementación de mecanismos de participación ciudadana (y debilidad de los compromisos asumidos por medio de mecanismos de participación ciudadana); c) la falta de capacitación sobre los temas ambientales y las consecuencias que la falta de atención de estos temas trae sobre los habitantes de la cuenca; y d) la debilidad de los procesos de coordinación interinstitucional para llegar a la ciudadanía.

Recomendaciones

- Promover la voluntad de los organismos de control para realizar acciones conjuntas con la sociedad civil que superen la atención de quejas y reclamos
- Apoyar y publicitar procesos de control social articulado, como la experiencia Mi Río Bogotá.
- Retomar las lecciones aprendidas en torno a las visitas itinerantes y generar una estrategia que permita un llegada articulada de las diferentes entidades a los municipios para avanzar en la promoción del derecho al agua potable y el saneamiento básico.

Referencias bibliográficas

Capítulo 1

Ackerman, J. 2004a. Co-Governance for Accountability: Beyond "Exit" and "Voice". *World Development* Vol. 32, No. 3, pp. 447–463. Oxford: Pergamon Press.

———. 2004b. "Social Accountability. An Introduction to the Concept and Emerging Practice". *Social Development Papers. Participation and Civic Engagement*, Paper 76. Londres: The World Bank.

———. 2005. *Draft social accountability for the public sector: a conceptual discussion*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

———. 2006. "Estructura institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras". En: *Cultura de la Rendición de Cuentas: 9*, Auditoría Superior de la Federación. México.

COHRE; AAAS; SDC y UN-HABITAT. 2007. *Manual on the Right to Water and Sanitation 2007*. Nueva York.

Cunill, N. 2004. "Responsabilización por el control social". En: *Cuaderno de Ciencias Sociales 128*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Costa Rica.

Cunill, N. 2007. "La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual". Trabajo preparado para el I Seminario Internacional "Rendición de cuentas y control ciudadano en entidades territoriales", 12-13 de abril de 2007, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), México.

Dagnino, E. 2006. "Sociedad civil, participación y ciudadanía: ¿de qué estamos hablando?". En: Isunza, E. y E. Olvera. *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Dagnino, E.; A. J. Olvera y A. Panfichi. 2006. *La Disputa por la Construcción Democrática en América Latina*. México: CIESAS.

Goetz, A. M. y R. Jenkins. 2001. "Hybrids forms of Accountability. Citizens Engagement in Institutions of Public-Sector oversight in India". In: *Public Management Review*, num. 3, vol. 3. Londres: Routledge.

Goetz, A. M. y R. Jenkins. 2005. *Reinventing Accountability. Making Democracy Work for Human Development*. International Political Economy Series. Nueva York: Timothy M Shaw (Ed.).

Gurza, A. y G. Castello. 2010. Los agentes colectivos del control social. La doble faz de la accountability societal: ciudad de México y Sao Pablo. En: Isunza, E. y A. Lavalle Gurza (coordinadores). *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: Universidad Veracruzana-CIESAS.

Hernández, A. 2008. "Sociedad civil, control social y rendición de cuentas en la gestión pública. Aproximación conceptual y análisis de experiencias". Ponencia presentada en el evento internacional "Transparencia en la gestión de lo público", Quito.

Hevia, F. 2007. ¿Qué es la contraloría social? ¿Qué se puede hacer en Chile? Aclaración conceptual para iniciar la discusión. Documento borrador preparado para Genera.

Hevia, F. 2007. "El caso de la contraloría social". En: Fox, J.; L. Haight; H. Hofbauer y T. Sánchez Andrade (coordinadores). *Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas*. México: Fundar Centro de Análisis e Investigación, A.C.- Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Isunza, E. y A. Gurza Lavalle. 2010. "Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática. Participación, controles sociales y representación". En: Isunza, E. y A. Lavalle Gurza (coordinadores). *La*

innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social. México: Universidad Veracruzana-CIESAS .

Isunza, E. y A. Olvera (coords.). 2006. Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social. Colección "Conocer para decidir". México: CIESAS- Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa.

Isunza, E. 2006. "Interfaces socio-estatales, rendición de cuentas y proyectos políticos en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)". En Dagnino, E.; A. J. Olvera y A. Panfichi. La disputa por la construcción de la democracia en América Latina. México: CIESAS-Universidad Veracruzana-Fondo de Cultura Económica.

Malena, C.; R. Forster y J. Singh. 2004. Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice. Social Development Series. Washington D.C.: The World Bank.

Mejía Acosta, A. 2013. Democratic Accountability and Service Delivery: A Desk Review. International Institute for Democracy and Electoral Assistance IDEA, Institute of Development Studies. Estocolmo: International IDEA.

Merino, M. 2007. Muchas políticas y un solo derecho. Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2251/9.pdf>

Naciones Unidas. 2010. Resolución 64/292. El derecho humano al agua y el saneamiento. A/RES/64/292. 28 de julio. A/RES/64/292, Asamblea General, Sexagésimo cuarto período de sesiones, tema 48 del programa. Distribución General, 3 de agosto de 2010.

Newell, P. y J. Wheeler. 2006. "Rights, Resources and the Politics of Accountability: An Introduction". In: Newell P. Rights, Resources and the Politics of Accountability Claiming Citizenship: Rights, Participation and Accountability. Londres: Peter Newell and Joanna Wheeler.

O'Donnell, G. 2007. Disonancias. Críticas democráticas a la democracia. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Peruzzotti, E. y C. Smulovitz (eds.). 2002. Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas. Buenos Aires: Temas.

PNUD. 2010a. Fostering Social Accountability: from principle to Practice. Guidance Note. Democratic Governance Group -Oslo Governance Center. [Versión en español: Promover la rendición de cuentas social: de la teoría a la Práctica]

———. 2010b. *Fighting Corruption in the Water Sector. Methods, Tools and Good Practices*. Nueva York: Democratic Governance Group.

———. 2011. *Guía Práctica para la Auditoría Social como Herramientas Participativa para Fortalecer la Gobernabilidad Democrática, Transparencia y Rendición de Cuentas*. Centro Regional de PNUD para América Latina y el Caribe. Panamá: PNUD.

Schedler, A. 2004. "¿Qué es la rendición de cuentas?" En: *Cuadernos de transparencia 3*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Smulovitz, C. 2001. "Judicialización y accountability social en Argentina". Trabajo presentado en el XXII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington D.C.

Estudios de caso

Isunza, E. 2011. *Accountability multidimensional en el acceso al agua potable y el saneamiento*. Un análisis de cuatro casos en América Latina. Caso México: zona metropolitana de Xalapa, Veracruz. México: CIESAS.

Hernández, A.; Flórez, J. e Hincapié, S. 2011. *Rendición de cuentas multidimensional en el acceso al agua potable y el saneamiento básico: El caso de la cuenca del Río Bogotá, Colombia*. Bogotá: CIDER.

Chávez Texeira, A. C. y R. L. Do Carmo. 2012. *Rendición de cuentas multidimensional en el acceso al agua potable y el saneamiento básico: El caso de la Cuenca de los Ríos Piracicaba, Jundiaí y Capivari en Brasil*, Sao Paulo.

Delamaza, G. y Krauss, F. 2012. *Rendición de cuentas multidimensional en el acceso al agua potable y el saneamiento en Chile*. Santiago de Chile: Universidad de Los Lagos.

Capítulo 2

Abers, R. (coord.). 2010. *Água e Política*. São Paulo: Annablume.

Barth, F. T. 1987. *Modelos para gerenciamento de recursos hídricos*. São Paulo: Nobel/ABRH.

———. 1999. "Aspectos institucionais do gerenciamento dos recursos hídricos." En: Rebouças, A.C.; B. Braga y J. G. Tundisi (coord.). 1999. *Águas doces no Brasil - capital ecológico uso e conservação*. São Paulo: Escrituras Editora.

Carmo, R.L. 2002. A água é o Limite? Redistribuição Espacial da População e Recursos Hídricos no Estado de São Paulo. Campinas, SP: Textos NEPO (UNICAMP). Septiembre de 2002, v. 42, p. 01-181.

Castellano, M. Y F. Barbi. 1999. "Desafios e avanços na governança das águas nas bacias dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí: aprendendo com as experiências da região". En: Jacobi, P. 2009. *Atores e processos na governança da água no estado de São Paulo*. São Paulo: Annablume.

Gallo, Z. 1995. *A proteção das águas, um compromisso do presente com o futuro: o caso da bacia do rio Piracicaba*. Dissertação de mestrado. Instituto de Geociências. Universidade Estadual de Campinas.

Grigg, N. S. 1998. "A new paradigm for water management". Artículo presentado en el Simpósio Internacional sobre Gestão de Recursos Hídricos, Gramado, 5-8 de octubre.

Kelman, J. 2000. "Evolution of Brazil's water resources management system." En: Canali, G.V.; F. N. Correia; F. Lobato; E.S. Machado (Eds.) *International Week for Studies on Water Resources Management - water resources management Brazilian and European trends and approaches*. Porto Alegre: ABRH.

Lanna, A. E. 1997. "Modelo de gerenciamento de águas." *Água em revista - Revista Técnica e Informativa da CPRM*. Ano V nº 8: 24-33, março, 1997.

Lima, J. L. 1989. *Estado e setor elétrico no Brasil: do Código de Águas à crise dos anos 80 (1934-1984)*. Tese de doutorado, Faculdade de Economia e Administração, Universidade de São Paulo.

Martins, C. E. 1986. "Aspectos políticos da questão dos recursos hídricos." Seminario: Perspectivas dos recursos hídricos no estado de São Paulo. São Paulo: Fundap/DAEE/FCTH.

Paiva Castro, P. 1965. "O problema do abastecimento de água para a área metropolitana de São Paulo." *Revista DAE*, año 26, nº 58, septiembre.

Paula, A.P. "Por uma nova gestão pública: reinserindo o debate a partir das práticas possíveis". En: *Estado, instituições e democracia: república*. Brasília: Ipea.

Pompeu, C. T. 1999. "Águas doces no direito brasileiro." En: Rebouças, A.C.; Braga, B.; Tundisi, J. G. (orgs.) *Águas doces no Brasil - capital ecológico uso e conservação*. São Paulo: Escrituras Editora.

Secretaria Do Meio Ambiente. 1997. *Gestão das águas: 6 anos de percurso*. São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente.

Secretaria Dos Negócios Metropolitanos. 1984. *Proteção dos mananciais: legislação e roteiro para implantação de projetos*. São Paulo.

Seabra, O. C. L. 1987. *Os meandros dos rios nos meandros do poder: Tietê e Pinheiros - valorização dos rios e das várzeas na cidade de São Paulo*. Tese de doutorado, Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo.

Senra, J. B. Y L. R. Montenegro. "Recursos hídricos e saneamento: integrar para avançar na gestão e implementação das políticas". En: Ministério das Cidades; Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental; Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS). 2009. *Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico* / coord. Berenice de Souza Cordeiro. Brasília : Editora. 193p. (Lei Nacional de Saneamento Básico: perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos. ; v.2)

Sousa, A. C. A. 2011. *Política de Saneamento no Brasil: atores, instituições e interesses*. Tese Apresentada a Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca para obtenção do grau de Doutor. Rio de Janeiro.

Vargas, M. C. O. 2005. *Negócio da Água*. São Paulo: Annablume.

Victorino, V. I. P. 2002. *Luz e poder na dramática conquista do meio natural: a privatização dos rios paulistanos e a reflexividade sócio-ambiental*. Tese de doutorado, Departamento de Sociologia, Universidade de São Paulo.

———. 2003. *Monopólio, conflito e participação na gestão dos recursos hídricos*. Ambient. soc. [online]. vol.6, n.2, pp. 47-62. ISSN 1414-753X.

Capítulo 3

Aedo, M.P; P. Bravo y S. Larraín. 2004. *Agua: dónde está y de quién es*. Santiago de Chile: Chile Sustentable.

Aguas Andinas. 2006. *Memoria Institucional*. Santiago de Chile.

———. 2009. *Reporte de Sustentabilidad*. Santiago de Chile.

———. 2010. *Memoria Institucional*. Santiago de Chile.

———. 2010. *Reporte de Sustentabilidad*. Santiago de Chile.

Alegría, M. 2003. "Privatización de las Empresas Sanitarias en el Mundo: Lecciones Aprendidas". Octavas Jornadas CONAPHI CHILE, La Serena.

Ayala, L. 2010. *Aspectos técnicos de la gestión integrada de las aguas (GIRH) – Primera etapa diagnóstico*. Informe preparado para el diagnóstico de la gestión de los recursos hídricos. Santiago de Chile.

Banco Mundial. 2011. CHILE: Diagnóstico de la gestión de los recursos hídricos. Disponible en: www.dga.cl/eventos/Diagnostico%20de%20recursos%20hidricos%20en%20Chile_Banco%20Mundial.pdf

Bauer, C. 1998. "Against the Current: Privatization, Water Markets and the State in Chile". Boston: Kluwer Academic. [Traducción: Contra la corriente. Privatización, mercados de agua y el Estado en Chile. Santiago de Chile: LOM/Terram, 2002].

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones. 2005. Privatización de Sanitarias: efectos y dificultades en otros países. Depesex/bcn/serie informes, Año XV, N° 147, Santiago de Chile.

Chile Sustentable. 2010. Marco jurídico para la gestión del agua en Chile. Diagnóstico y Desafíos. Santiago de Chile: Coordinadora por la Defensa del Agua y la Vida / Fundación Heinrich Böll / Chile Sustentable.

Condeza, E. 2011. "Acerca de la privatización de las empresas sanitarias en Chile". Chile SCDA. Disponible en: <http://www.chilescda.org/2011/01/a-cerca-de-la-privatizacion-de-las-empresas-sanitarias-en-chile/>.

CPLT. 2010. Principales Resultados Estudio MIDE-UC. Caracterización y Satisfacción. Disponible en:

http://www.cplt.cl/consejo/site/artic/20121213/asocfile/20121213160146/estudio_de_satisfaccion_de_clientes_2009.pdf

———. 2011a. Memoria 2010. Santiago de Chile

———. 2011b. Estudio Nacional de Transparencia 2011. Santiago de Chile. Disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20121213/asocfile/20121213155411/estudio_nacional_de_transparencia_2011.pdf

Consumers International. 2004. "Agua y saneamiento: guía para el trabajo desde los derechos de los consumidores". Santiago de Chile. Disponible en: <http://es.consumersinternational.org/media/87651/aguaysaneamiento.gu%C3%ADa.pdf>

Corporación Participa. 2011. *Caso: Problemática alcantarillado Población Gabriel González Videla*. Documento de Trabajo Interno, Santiago de Chile.

Correa, J. "Negociando en la oscuridad". *El Mercurio*. Santiago de Chile. 12 de noviembre de 2011. Disponible en: http://www.elmercurio.com/blogs/2011/11/12/1193/negociando_en_la_oscuridad.aspx

———. 1996. *Análisis actual y futuro de los recursos hídricos en Chile*. Santiago de Chile: MOP, Gobierno de Chile.

El Mostrador. "Editorial. La privatización definitiva de las empresas sanitarias". *El Mostrador*, 8 de julio de 2011. Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.elmostrador.cl/opinion/2011/07/08/la-privatizacion-definitiva-de-las-empresas-sanitarias/>

El Mercurio. "Más de 11 mil reclamos contra servicios básicos recibió el SERNAC en 2010". 17 de mayo de 2011. Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.emol.com/noticias/economia/2011/05/17/482120/mas-de-11-mil-reclamos-contra-servicios-basicos-recibio-el-sernac-en-2010.html>

Espinosa, M. 2008. "Regulación del sector sanitario en Chile". Presentación de la Superintendente de Servicios Sanitarios. Santiago de Chile: SISS. Disponible en: http://www.siss.gob.cl/577/articles-7758_recurso_1.pdf

Falcón, F. 2002. *Diagnóstico de la Situación de los Recursos Hídricos*. Santiago de Chile: Chile Sustentable.

Fuentealba, R. 2011. *Sostenibilidad en el Sistema de Agua Potable Rural en Chile*. Programa APR, Departamento de Obras Sanitarias, DOH, MOP. Disponible en: <http://bidcomunidades.iadb.org/pg/file/read/120657/reinaldo%E2%80%90fuentealba%E2%80%90sostenibilidad%E2%80%90en%E2%80%90sistemas%E2%80%90de%E2%80%90agua%E2%80%90potable%E2%80%90rural%E2%80%90en%E2%80%90chile>

Gómez-Lobo, A. s.f. *La regulación y privatización del sector de agua potable y saneamiento en Chile*. Santiago de Chile: Universidad de Chile. 14 pp.

González, A. 2006. *Estudio sobre la revisión de la institucionalidad regulatoria en los servicios sometidos a fijación tarifaria*. Santiago de Chile: Baltra Consultores.

Huneus, C. 2000. *El Régimen de Pinochet*. Santiago de Chile: Sudamericana.

La Tercera. "Corte de Apelaciones ordena entregar acceso parcial de acuerdo por Alto Maipo". 28 de enero de 2013. Disponible en: <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2013/01/680-506158-9-corte-de-apelaciones-ordena-entregar-acceso-parcial-a-contrato-por-alto-maipo.shtml>

Matus, N. 1998. *Crisis y sustentabilidad en la gestión de las aguas en Chile*. Santiago de Chile: Chile Sustentable.

MOP. 2011. Proyecto de Ley que Regula los Servicios Sanitarios Rurales. Gobierno de Chile. Presentación. Disponible en: http://www.bcn.cl/actualidad_legislativa/servicios-sanitarios-rurales/servicios-sanitarios

Naciones Unidas. 2011. *El derecho humano al agua y al saneamiento. Hitos*. Programa de ONU-Agua para la Promoción y la Comunicación en el marco del Decenio (UNW-DPAC). Disponible en: http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_milestones_spa.pdf

Orrego, J. P. 2002. *Legislación e institucionalidad para la gestión de las aguas*. Santiago de Chile: Terram Publicaciones.

Pérez, A. 2002. "Concesión y Privatización de las empresas sanitarias en Chile: dos caras de lo mismo". *Rebelión / Economía*. Disponible en: <http://www.rebelion.org/hemeroteca/economia/guerra050102.htm>

Poblete, J. "Multas a sanitarias crecen 66,5 % por mala calidad del servicio y contaminación del agua". *La Tercera*. 2 de enero de 2012. Disponible en: <http://diario.latercera.com/2012/01/02/01/contenido/pais/31-95833-9-multas-a-sanitarias-crecen-665-por-mala-calidad-del-servicio-y-contaminacion-del.shtml>

Salazar, C. 2003. "El sector sanitario en Chile, experiencias y resultados". Conferencia Internacional sobre Financiación de los Servicios de Agua y Saneamiento, opciones y condicionantes. Washington D.C.: BID.

Sánchez, J. y R. Sanhueza. 2000. "Autonomía y Regulación en el Sector Sanitario Chileno". *Estudios Públicos* N° 77. Santiago de Chile: CEP.

SISS. 2007. *Evolución del subsidio al pago del consumo de agua potable y servicio de alcantarillado de aguas servidas / 1990 – 2006*. Santiago de Chile: SISS.

———. 2009. *Informe de Gestión del Sector Sanitario*. Santiago de Chile: SISS.

———. 2010. *Cuenta Pública*. Santiago de Chile: SISS. Disponible en: http://www.siss.gob.cl/577/articles-8765_recurso_1.pdf

———. 2011. *Aprueba Norma General de Participación de la SISS*. Santiago de Chile: SISS.

———. 2011. *Informe de Gestión del Sector Sanitario 2010*. Santiago de Chile: SISS.

———. 2012. *Informe de Gestión del Sector Sanitario 2011*. Santiago de Chile: SISS.

Universidad de Chile, Departamento de Ciencias Ambientales y Recursos Naturales Renovables. 2009. Informe final del Estudio "Gestión Integrada de los Recursos Hídricos en Chile". Santiago de Chile

Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos. 2000. *Estado del Medio Ambiente en Chile 1999*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Valenzuela, S. y A. Jouravlev. 2007. "Servicios urbanos de agua potable y alcantarillado en Chile: factores determinantes del desempeño". *Revista CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura* N°123.

Capítulo 4

Alonso González, J. R. 2010. "Leyes de transparencia y acceso a la información pública gubernamental locales: la emergencia del derecho a la información". En: *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*, coordinado por Alberto Olvera, 477-542. México: CIESAS-UV.

Calderón Sosa, Rodrigo. S.f. *Territorio, actores y gestión urbana del agua. El caso del Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México*. S.l.

Castillo Pérez, Erandi Amor. 2012. *Elementos para la vinculación de las organizaciones de la sociedad civil: hacia una gobernanza del agua en la Zona Metropolitana de Xalapa, Veracruz*. Tesis de maestría en desarrollo regional. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.

- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz (CEDHV). 2012. *Recomendaciones 2008-2011*. Xalapa.
- Comisión nacional del agua (Conagua). 2009. *Inventario nacional de plantas municipales de potabilización y de tratamiento de aguas residuales en operación*. México: Conagua.
- . 2010a. *Situación del Subsector Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento Edición 2010*. México: Conagua.
- . 2010c. *Consejo de cuenca de los ríos Tuxpam al Jamapa (Mapa)*. México: Conagua.
- Comité de Cuenca del río Pixquiac (Cocupix). 2010. *Boletín informativo núm. 1*. Septiembre. Xalapa: Cocupix.
- Consejo Consultivo del Agua, A.C. 2011. *Gestión del agua en las ciudades de México. Indicadores de desempeño de los sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento (segundo reporte)*. México: Consejo Consultivo del Agua.
- Domínguez Aguilar, M. 2009. "Procesos recientes del acceso al agua potable en el México urbano: el caso de la Zona Conurbada de Mérida, Yucatán". *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM* 69: 68-84.
- Domínguez, J. 2010. "El acceso al agua y al saneamiento: Un problema de capacidad institucional local. Análisis en el estado de Veracruz". *Gestión y política pública* 2: 311-350.
- Guerrero-de León, A. A.; P. R. W. Gerritsen; L. M. Martínez-Rivera; S. Salcido-Ruíz, D. Meza-Rodríguez y H. R. Bustos-Santana. 2010. "Gobernanza y participación social en la gestión del agua en la microcuenca El Cangrejo, en el municipio de Autlán de Navarro, Jalisco, México". *Economía, Sociedad y Territorio*, 33: 541-567.
- Gurza Lavalle, A. y E. Isunza Vera. 2010. "Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática." En: *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, coordinado por Ernesto Isunza Vera y Adrián Gurza Lavalle, 19-82. México: CIESAS-Universidad Veracruzana.
- Hevia, F. y E. Isunza Vera. 2012. "Participación acotada: consejos consultivos e incidencia en políticas públicas en el ámbito federal mexicano". En: *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, editado por Maxwell A. Cameron, Eric Hershberg y Kenneth E. Sharpe, 105-135. México: Flacso. [Hay versión en inglés en Palgrave-Macmillan, 2012, Nueva York]
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2009. *Prontuario de información geográfica municipal de los Estados Unidos Mexicanos*. México: INEGI.
- . 2010. *Anuario estadístico de Veracruz-Llave*. México: INEGI.
- Isunza Vera, E. y A. Gurza Lavalle. 2012. "Arquitectura de la participación e innovación democrática: una comparación México-Brasil", en José Luis Calva (coord.). En ¡Sí se puede! Caminos al desarrollo con equidad. Análisis estratégico para el desarrollo, vol. 16. México: Juan Pablos editor/Consejo Nacional de Universitarios, pp. 67-90.
- Landa, R. 2009. *Diagnóstico general del sector agua y saneamiento desde un enfoque de manejo de riesgos y adaptación al cambio climático en la ciudad de Xalapa, Veracruz*. México: ONU.
- Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz (Orfis). 2009. *Informe de la fiscalización de las cuentas públicas correspondiente al ejercicio 2008*. Xalapa: Orfis.
- . 2010. *Informe de la fiscalización de las cuentas públicas correspondiente al ejercicio 2009*. Xalapa: Orfis.
- . 2011. ¿Qué hace el Orfis?. En <http://www.orfis.gob.mx/QueHacemos.html>. Consultado el 30 de junio de 2011.
- Owen, T.; M. Ramos Escobedo y E. Aranda. 2011. *Imcas-X y el Monitoreo comunitario de la calidad del agua*. <http://imcas-x.org/2011/08/31/imcas-xalapa-y-el-monitoreo-comunitario-de-la-calidad-del-agua/>. Consultado el 31 de agosto de 2011.

Pare, L.; T. Fuentes; G. Vidriales; I. García; P. Gerez y M. Muñiz. 2008. "Gestión de la cuenca del río Pixquiac y su interacción con la zona conurbada de Xalapa: esfuerzos desde la sociedad civil." En: *La gestión de los recursos hídricos: realidades y perspectivas*, editado por Denise Soares, Sergio Vargas y María Rosa Nuño, 228-256. Jiutepec: Instituto Mexicano de Tecnología del Agua; Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Quitano, M. 2011. *El Fidecoagua*. Participación en la "Mesa 3. Usuarios rurales y pueblos originarios. Experiencias de trabajo comunitario en manejo del agua" del Coloquio del Agua y Vulnerabilidad Social, 23-25 de marzo de 2011. México: El Colegio de México.

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)/ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi)/ Consejo Nacional de Población (Conapo). 2007. *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*. México: Sedesol-Inegi-Conapo.

Secretaría de Finanzas y Planeación (Sefiplan). 2011. *Sistema de información municipal. Cuadernos municipales*. Xalapa: Sefiplan.

Vázquez Ávila, F. R. 2006. "Convenio intermunicipal para el rescate del río Sedeño. Una experiencia ciudadana de gestión a nivel de cuenca hidrológica". *El jarocho verde* 1: 46-49.

Zavaleta Betancourt, A. 2010. "Los derechos humanos en Veracruz (1991-2006)". En *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*, coordinado por Alberto Olvera, 407-445. México: CIESAS-UV.

Bases de datos, censos, encuestas

Comisión Nacional del Agua (Conagua), Organismo de cuenca Golfo Centro. *Dirección del registro público de derechos de Agua*. (Consulta: junio de 2010). México.

Infomex-Veracruz. 2012. *Sistema de Solicitudes de Información del Estado de Veracruz-Llave, 2008-2011*. Xalapa.

Instituto Electoral Veracruzano (IEV). 2007. *Estadística del proceso electoral 2007*. Xalapa: IEV.

Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (Imta). 2010. *Programa de indicadores de gestión de organismos operadores*. México.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 1990-2010. *Censos de población y vivienda 1990, 2000 y 2010*. México.

———. 1995-2005. *Conteo de población y vivienda 1995 y 2005*. México.

Proyecto Zonas Metropolitanas del Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática del CIESAS. *Base de datos sobre agua potable y saneamiento de la zona metropolitana de Xalapa, 1968-2011*. Xalapa.

Leyes

Ley 21 de aguas del estado de Veracruz-Llave. 29 de junio de 2001.

Ley orgánica del municipio libre del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. 5 de enero de 2001.

Capítulo 5

Ardila, G. 2011. ¿Existe una política ambiental en Bogotá? Principales problemas ambientales. Documento de análisis. Foro Nacional Ambiental. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08581.pdf>

Cadavid, N. 2008. "Agua para consumo doméstico en Colombia, costos y regulación tarifaria". *Revista Gestión y Ambiente*. Volumen 11 N°1, mayo de 2008. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Cadavid, N. 2009. Acueductos comunitarios: Patrimonio social y ambiental del Valle de Aburrá. Avances en Recursos Hidráulicos, núm. 20, junio-octubre de 2009. Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/4768/1/No.20-2009-5.pdf>

Contraloría General de la República. 2010. Auditoría Especial a la gestión sobre el río Bogotá. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Colmenares, R. s.f. El agua y Bogotá un panorama de insostenibilidad. Disponible en: http://www.ecofondo.org/index.php?option=com_remository&Itemid=59&func=fileinfo&id=62

Consejo de Estado. Sentencia del 26 de julio de 2012. M.P. Dr. Marco Antonio Velilla Moreno. Referencia de expediente: 25000-23-27-000-2001-90479-01. Bogotá, 26 de julio de 2012.

Correa, H. 2006. Acueductos Comunitarios, Patrimonio Público Y Movimientos Sociales. Notas y preguntas hacia una caracterización social y política. Bogotá. Disponible en: http://portalcuencas.net/Virtual_Library/files/acueductos_movimientos.doc

Defensoría del pueblo. República de Colombia. 2005. *El derecho Humano al Agua. En la constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales*. Serie de estudios especiales DESC. Bogotá: Imprenta Nacional.

———. 2009a. *Diagnóstico del cumplimiento del derecho humano al agua en Colombia. Análisis de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos*. Serie de estudios especiales DESC. Bogotá: Imprenta Nacional.

———. 2009b. *Diagnóstico del cumplimiento del derecho humano al agua en el departamento de Cundinamarca y Bogotá D.C. Análisis de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos*. Serie de estudios especiales DESC. Imprenta Nacional. Bogotá D.C. Octubre 7 de 2009.

———. Base de datos Acciones Populares en Colombia. Disponible en: http://www.defensoria.org.co/red/?_secc=01

Hernández, A.; J. Flórez y M. Naranjo. 2011. Gobernanza Ambiental, trayectoria institucional y organizaciones sociales en Bogotá: 1991-2001. Serie Avances de Investigación N°53. Madrid: Fundación Carolina.

Londoño, B. 1998. Nuevos Instrumentos de Participación Ambiental. Consultoría Ambiental Colectiva.

Mesa Interinstitucional de logros para el sector de agua potable y saneamiento básico. Presentación Power Point de Claudia Cristina Serrano Evers. Procuradora delegada para asuntos ambientales y agrarios.

Millán, J. 2010. El agua y la montaña acciones colectivas para el manejo comunitario del agua en los barrios San Luis, San Isidro y Bosques de Bella Vista de la ciudad de Bogotá. Trabajo de grado. Universidad Nacional De Colombia, Instituto De Estudios Ambientales. Bogotá D.C.

Procuraduría General de la Nación. 2010. Informe de Gestión, enero-diciembre de 2009. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. República de Colombia. 2009. Sistemas de Alcantarillado en Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

———. 2010a. Balance de gestión, retos y expectativas de los servicios públicos. 2002-2020. Bogotá: Imprenta Nacional.

———. 2010b. Retos a futuro en el sector de acueducto y alcantarillado en Colombia. Revista el Observador de los servicios públicos. Publicación de la Superintendencia. Volumen 1 N°5., Bogotá.

Tribunal Administrativo de Cundinamarca. 2004. Sentencia del 25 de agosto de 2004. M.P. Nelly Yolanda Villamizar de Peñaranda. Sección Cuarta, Subsección B.

Entrevistas

Capítulo 2

- Francisco Lahóz, Consórcio de la Cuenca PCJ.
- Luiz Roberto Moretti, Secretario Ejecutivo del Comité de la Cuenca PCJ
- Adriana Isenberg, Fundação Agencia
- Ricardo Schmidt, organización “Floresp” y Presidente de la Plenaria de Entidades del Consorcio.
- Claudia Graber, educadora ambiental, Organización “Elo Ambiental”.
- Ivan Carneiro, Procurador del Ministerio Público Estatal.

Capítulo 3

- Hernán Calderón, Presidente de Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios (CONADECUS);
- Margarita Carvallo, Presidenta; Rosa Valenzuela, Directora; y Cecilia Palacios, vecina, del CVD Población González Videla;
- Cristián Arellano, Abogado Asesor Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS);
- Eolo Díaz-Tendero, Director de Estudios del Consejo para la Transparencia (CPLT);
- Osvaldo Vargas, Jefe División de Infraestructura y Regulación de la Contraloría General de la República (CGR);
- Lucas del Villar, Subdirector del Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC).

Capítulo 4

- Marco Tulio Morales Velasco, Presidente municipal del Ayuntamiento de Rafael Lucio. 16 de junio de 2011.
- Samuel Ledenchi, Secretario del Ayuntamiento de Tlalnahuayocan. 17 de junio de 2011.
- Miguel Hernández Jiménez, Encargado de la dirección de la Comisión Municipal de agua potable y saneamiento municipal de Emiliano Zapata. 20 de junio de 2011.
- Raúl Azael Vargas Gutiérrez, Director de la Comisión Municipal de agua potable y alcantarillado de Banderilla. 20 de junio de 2011.
- Enrique Fernández, Jefe de área de agua potable. Subdirección técnica operativa de agua potable y alcantarillado, Comisión Municipal de agua saneamiento Coatepec. 21 de junio de 2011.
- Martín Quitano, Gerente general del Fidecoagua, Ayuntamiento de Coatepec. 22 de junio de 2011.
- Iván López Fernández, Contralor General del Estado de Veracruz. 26 de junio de 2011.
- Joel Mora, Encargado del Sistema de Agua de Jilotepec (Comisión del Agua del Estado de Veracruz). 29 de julio de 2011.
- Fortino Santiago, Oficial Mayor del Ayuntamiento de Jilotepec. 29 de julio de 2011.
- Luisa Paré, investigadora de la UNAM y miembro del Cocupix. 6 de septiembre de 2011.

Capítulo 5

- Jesús Mena y Bibiana Guevara, funcionarios públicos de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente. 27 de mayo de 2011, en las instalaciones del Cider. Bogotá D.C. Colombia.
- Carlos Echeverry y Carmen Gómez, funcionarios públicos de la Procuraduría Delegada de Asuntos Ambientales y Agrarios. 31 de mayo de 2011, en las instalaciones de la Procuraduría General de la Nación. Bogotá D.C. Colombia.
- Funcionaria pública de la Procuraduría de asuntos ambientales y agrarios. 25 de junio de 2011, en las instalaciones de la Procuraduría General de la nación. Bogotá D.C. Colombia.
- Jesús Mena y Bibiana Guevara, funcionarios públicos de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente. 19 de junio de 2011, en las instalaciones del Cider. Bogotá D.C. Colombia.
- Mónica Hilarión, superintendente delegada para acueducto, alcantarillado y aseo de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios de la República. 26 de junio de 2011, en las instalaciones de la Superintendencia. Bogotá D.C. Colombia.
- Martha Luques, funcionaria pública de la Contraloría Delegada de Participación Ciudadana. 21 de julio de 2011, en las instalaciones de la Contraloría General de la Nación. Bogotá D.C. Colombia.



*Al servicio
de las personas
y las naciones*



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Departamento de Políticas de Desarrollo
One United Nations Plaza
Nueva York, NY 10017, EE.UU.