



EL ENFOQUE WASHREG

DESCRIPCIÓN GENERAL

DESCARGO DE RESPONSABILIDADES

Esta publicación puede reproducirse total o parcialmente y en cualquier formato con fines educativos o no lucrativos sin permiso especial del titular de los derechos de autor, siempre que se cite debidamente la fuente.

Los autores agradecerán recibir una copia de cualquier publicación que utilice esta publicación como fuente. Queda prohibida la reventa o cualquier otro uso comercial de esta publicación sin la autorización previa y por escrito de SIWI.

La designación de entidades geográficas en este informe, y la presentación del material en el mismo, no implican la expresión de ninguna opinión por parte de los editores o de las organizaciones participantes con respecto al estatus legal de cualquier país, territorio o área, o sus autoridades, o con respecto a la delimitación de sus fronteras o límites.

Copyright © 2023, Instituto Internacional del Agua de Estocolmo, SIWI

Copyright © 2023, Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF

Copyright © 2023, Organización Mundial para la Salud, WHO

Copyright © 2023, Banco Interamericano de Desarrollo, BID

PARA MÁS INFORMACIÓN

Para más información, sugerencias y comentarios, póngase en contacto con el Instituto Internacional del Agua de Estocolmo (SIWI) www.siwi.org y UNICEF Nueva York www.unicef.org

AUTORES

Este informe ha sido elaborado conjuntamente por un equipo del Departamento de Agua y Saneamiento de SIWI compuesto por Ivan Draganic (consultor), Pilar Avello, y Alejandro Jiménez. Los autores han contribuido a este trabajo por igual.

COLABORADORES

Contribuyeron sustancialmente a este documento Jorge Álvarez Sala (Especialista en agua, saneamiento e higiene, UNICEF NY), Bisi Agberemi (Especialista en agua, saneamiento e higiene, UNICEF NY), Silvia Gaya (Asesora superior en agua y medio ambiente, UNICEF NY), Robin Ward (Gestor de Programas, SIWI), Batsirai Majuru (Oficial técnico para la regulación de agua, saneamiento e higiene, OMS), Jennifer De France (Jefa de equipo para la calidad de agua potable, OMS), Kate Medlicott (Jefa de equipo de saneamiento, OMS), Corinne Catalá (Especialista senior, BID), Virginia Mariezcurrena (Gestora de programas, SIWI), Lotten Hubendick (Oficial de programas, SIWI), Laura Vargas (Gestora de programas, SIWI), Jovana Garzón (oficial de programas, SIWI), Florencia Rieiro (Oficial de programas, SIWI) y Lourdes Álvarez (Gestora senior de programas, SIWI).

CÓMO CITAR

SIWI (2023) "El enfoque WASHREG. Descripción general". Estocolmo y Nueva York. Disponible en www.washreg.org

Versión para imprimir, 2023

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	3
GLOSARIO.....	4
1. LA NECESIDAD DE REGULAR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE AGUA Y SANEAMIENTO	5
2. GOBERNABILIDAD REGULATORIA DE LOS SERVICIOS WASH.....	7
2.1 Teoría de la regulación.....	7
2.2 Modelos regulatorios.....	8
2.3 Autonomía regulatoria.....	9
2.4 Principios regulatorios	9
2.5 Rendición de cuentas regulatoria	10
3. ÁMBITO GEOGRÁFICO DE LA REGULACIÓN	2
3.1 Regulación de los servicios de agua y saneamiento en un contexto descentralizado	2
3.2 Regulación de los servicios de agua y saneamiento urbanos	3
3.3 Regulación de los servicios de agua y saneamiento rurales	3
4. ÁREAS REGULATORIAS	5
4.1 Fijación de tarifas o regulación de precios.....	6
4.2 Regulación de la calidad del servicio.....	7
4.3 Regulación de la competencia	7
4.4 Regulación de la protección al consumidor.....	8
4.5 Regulación medioambiental	8
4.6 Regulación de la salud pública	9
5. CICLO REGULATORIO	10
6. TRABAJAR CON LA REGULACIÓN: LA METODOLOGÍA DEL ENFOQUE WASHREG.....	11
BIBLIOGRAFÍA.....	12

INTRODUCCIÓN

El Marco de Aceleración Global del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) número seis exige una aceleración drástica para alcanzar sus metas. El ODS6 relativo al agua, al saneamiento y la higiene (WASH, por sus siglas en inglés) va más allá de la construcción de instalaciones. El ODS6 propone servicios de agua y saneamiento gestionados de forma segura, lo que requiere modelos de servicios sostenibles a nivel local que operen bajo un marco regulatorio sólido.

Las estimaciones indican que, a pesar de los progresos realizados en las décadas anteriores, en 2020 alrededor de 1 de cada 4 personas carecía de agua potable gestionada de forma segura en sus hogares, y casi la mitad de la población mundial carecía de saneamiento gestionado de forma segura (UNICEF y OMS, 2021). La falta de agua potable y las malas prácticas de saneamiento y gestión de las aguas residuales tienen graves repercusiones en la salud de las personas y en el medio ambiente.

El reconocimiento de los derechos humanos al agua y al saneamiento, y el compromiso internacional con los servicios sostenibles de agua y saneamiento para todos, expresado a través de los ODS, exigen una mayor atención tanto a la ampliación de la cobertura de instalaciones y servicios, como a la garantía de la calidad de los servicios prestados. La regulación de los servicios de agua y saneamiento en sus áreas económica, social, de salud pública y medioambiental es una función esencial de la gobernanza, que garantiza mejores servicios en términos de su asequibilidad, protección del consumidor, calidad del servicio, salud pública y protección medioambiental.

Este “Enfoque WASHREG. Descripción general” tiene por objeto ayudar a los profesionales del sector WASH y otras partes interesadas a comprender los elementos de la regulación WASH dentro de un entorno propicio más amplio para la prestación de servicios WASH eficaces y sostenibles. El documento pretende aclarar las principales áreas regulatorias, las principales funciones de los actores en la regulación del sector WASH, y presenta un marco conceptual con un enfoque gradual para la reforma de la regulación. El marco conceptual de la reforma reglamentaria se explica con más detalle, y en un documento aparte se ofrece la metodología completa: “El enfoque WASHREG: Metodología”, que proporciona una guía práctica paso a paso para ayudar a los países a identificar y planificar la aplicación de la solución “más adecuada” para la reforma regulatoria.

Este producto es parte del conjunto de documentos guía producidos bajo el programa “Accountability for Sustainability”, un acuerdo entre UNICEF, SIWI y UNDP-SIWI Water Governance Facility, que tiene el objetivo de incrementar la sostenibilidad de las intervenciones WASH a través de la mejora de la gobernanza en el marco de la prestación de servicios. La Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) brindaron información sustancial para el desarrollo de los documentos del Enfoque WASHREG.

Creemos que, mediante el fortalecimiento de la actividad reguladora, especialmente en el ámbito rural, los países pueden mejorar la eficiencia y la sostenibilidad de la prestación de los servicios de agua y saneamiento y alcanzar las metas de los ODS sobre el acceso universal para hacer realidad los derechos humanos al agua y al saneamiento para todos.

GLOSARIO

AMBIENTE O ENTORNO PROPICIO: el conjunto de factores interrelacionados del sector que repercuten en la capacidad de los gobiernos y los socios públicos y privados de participar en los procesos de desarrollo del suministro de un servicio WASH de manera sostenible y efectiva. En el contexto del trabajo de UNICEF, un ambiente propicio para WASH es aquel que crea las condiciones para que un país tenga servicios WASH sostenibles y a escala que faciliten el logro del acceso universal para todos con la reducción progresiva de la inequidad (UNICEF, 2016).

GOBERNABILIDAD DEL AGUA: la gobernabilidad del agua define quién recibe agua, en qué momento y de qué manera, y quién tiene derecho al agua y a sus servicios y beneficios relacionados (Allan, 2001). Por ende, la gobernabilidad hace referencia a los procesos y las instituciones que participan en la toma de decisiones que incluyen el agua. Desde esta perspectiva procedimental, el término “gobernabilidad” se define como “una combinación de funciones que se llevan a cabo con determinados atributos, para lograr uno o más resultados deseados, todos conformados por valores y aspiraciones de individuos y organizaciones” (Jiménez et al., 2020).

REGULACIÓN (O FUNCIÓN REGULATORIA): los mecanismos legales, los procesos de ejecución y otras normas que garantizan que las partes interesadas cumplan con sus mandatos; que se mantengan los estándares, las obligaciones y el desempeño; y que se respeten los intereses de cada parte interesada (Jiménez et al., 2020).

TEORÍA DE LA REGULACIÓN: un conjunto de proposiciones o hipótesis sobre por qué surge la regulación, qué actores contribuyen a ese surgimiento y los patrones típicos de interacción entre los agentes reguladores (Morgan y Yeung, 2007).

AUTONOMÍA REGULATORIA: se refiere a la capacidad de los agentes reguladores de protegerse contra otros grupos poderosos o contra los obstáculos de determinadas entidades.

MODELO REGULATORIO (O RÉGIMEN): generalmente se entiende como un conjunto de acuerdos en la división de las responsabilidades respectivas de los actores que participan en la regulación del sector.

AGENTES REGULADORES: este término, usado en un sentido amplio, incluye las instituciones gubernamentales que ejercen funciones reguladoras (como puede ser un departamento dentro de un ministerio) y organismos independientes creados por el estado para llevar a cabo funciones reguladoras (Heller, 2017).

REGULADOR (U ORGANISMO REGULADOR O AUTORIDAD REGULATORIA): una autoridad pública responsable de aplicar y hacer cumplir los estándares, los criterios, las reglas o los requisitos, que han sido adoptados política, legal o contractualmente. Esta entidad ejerce además de autoridad autónoma sobre los servicios con una capacidad supervisora (Asociación Internacional del Agua, 2015).

ÁREAS REGULATORIAS: los diferentes aspectos que pueden estar sujetos a la regulación en el sector del agua y el saneamiento, entre ellos, establecimiento de tarifas o regulación de precios, calidad del servicio, competencia, protección al consumidor, medioambiente y salud pública.

FACULTADES REGULATORIAS: los instrumentos que los agentes reguladores usan para garantizar que los individuos y los operadores cumplan con las regulaciones, entre ellas, la definición de normas y el otorgamiento de aprobaciones; la supervisión y la creación de informes; y la ejecución.

1. LA NECESIDAD DE REGULAR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE AGUA Y SANEAMIENTO

El Marco de Aceleración Global del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) número seis tiene la finalidad de lograr resultados rápidos a gran escala, como parte de la Década de Acción para el cumplimiento de los ODS para 2030. Al comprometerse con este marco, el sistema de las Naciones Unidas (ONU) y sus socios de múltiples partes interesadas, impulsados por la demanda de los países y bajo la coordinación de ONU-Agua, unificarán el respaldo de la comunidad internacional a los países para acelerar rápidamente el proceso que conduce hacia las metas nacionales del ODS6. Este Marco identifica cinco aceleradores: financiamiento; información y datos; desarrollo de capacidades; innovación; y gobernabilidad. La regulación atraviesa los cinco aceleradores. Una regulación bien equilibrada es un componente esencial de la gobernabilidad, ya que permite esclarecer cuáles son las funciones y las responsabilidades de las diferentes partes interesadas; permite una financiación más predecible del sector, al destacar el desempeño y los puntos fuertes y débiles de los proveedores de servicios; contribuye a la recopilación de datos y a la disponibilidad de información sobre el sector, también para la población; puede promover la innovación a través de nuevos estándares y criterios de rendimiento; y puede respaldar el desarrollo de capacidades de los proveedores de servicios y los consumidores, a través del apoyo técnico y el intercambio entre operadores.

En la mayoría de las jurisdicciones, la regulación del suministro de agua está mucho más establecida y mejor definida en comparación con la del saneamiento, en especial para instalaciones de saneamiento in-situ y la gestión de los lodos fecales. La regulación del saneamiento se encuentra en un período de rápida evolución; y están comenzando a aparecer enfoques efectivos. Por eso, es probable que las orientaciones de

esta nota conceptual y la metodología que la acompaña evolucionen a medida que surjan nuevas experiencias.

La regulación busca abordar diferentes elementos del suministro del servicio de agua y saneamiento. En primer lugar, el agua y el saneamiento no son solo servicios, sino derechos humanos que deben ser garantizados. En este sentido, la regulación es clave para supervisar y corregir el rumbo del cumplimiento de los servicios prestados según el contenido normativo de los derechos humanos al agua y al saneamiento, que exigen que los servicios estén disponibles y sean asequibles, accesibles, aceptables, de calidad y seguros para todos; y que se presten de manera transparente, responsable, participativa, no discriminatoria y sostenible (Heller, 2017).

En segundo lugar, el sector del agua y el saneamiento depende ampliamente de grandes obras de infraestructura, que es una razón por la cual el suministro del servicio de agua y saneamiento se convierte en un monopolio natural. Sin la supervisión de carácter público, los operadores de servicios de agua y saneamiento podrían descuidar factores clave, como la calidad de los servicios, determinadas zonas geográficas o grupos de población, o bien podrían cobrar tarifas poco razonables. Así, la supervisión de carácter público se articula a través de la regulación de los elementos económicos, de salud pública y medioambientales de los servicios. Esta regulación es necesaria sobre todo para proteger los intereses y derechos de los consumidores. Por otro lado, dado que el servicio de agua y saneamiento podría proveerse con pérdidas para garantizar la cobertura completa y los precios uniformes, el operador debe ser compensado. Los gobiernos y las autoridades relevantes podrían administrar esta compensación a través de diversas modalidades. En algunos casos, los

operadores reciben un reembolso a través de subsidios cruzados, es decir, las zonas atendidas de manera rentable compensan a las zonas atendidas bajo una determinada normativa. En muchos casos, en el ámbito urbano las empresas de servicios públicos reciben además subsidios del presupuesto nacional o municipal. En este contexto, la regulación se propone responsabilizar a los operadores de servicios, establecer un proceso independiente de fijación de precios e incorporar la experiencia regulatoria en el sector público. No obstante, existen algunas excepciones en las que los servicios de agua y saneamiento no se consideran un monopolio natural. En las zonas en las que el agua se suministra mediante camiones, kioscos, grifos o cualquier otro sistema de venta directa, los usuarios podrían beneficiarse de la competencia entre varios operadores. Esto también es frecuente en la prestación de servicios de saneamiento y en la gestión de los lodos fecales, por ejemplo, entre los servicios de vaciado de las instalaciones de saneamiento in situ. En estas circunstancias, el rol de un organismo regulador incluye, en primer lugar, garantizar la libre entrada en el mercado a todas las partes interesadas y, en segundo lugar, desempeñar una función antimonopolio en caso de abuso de posición dominante por parte de un único operador, o de varios.

En tercer lugar, el acceso inequitativo a la información entre operadores y consumidores ante la ausencia de una regulación podría traer aparejadas consecuencias graves para los consumidores. La información sobre la mala calidad del agua o la interrupción del servicio son algunos de los casos en los que una notificación a tiempo podría evitar posibles problemas de salud pública u otros daños relacionados e innecesarios.

Para cerrar esta brecha, existe una amplia gama de mecanismos y requisitos para el reporte y monitoreo, que especifican los diferentes tipos de información y la calidad que deben tener.

Por último, el suministro de servicios de agua y saneamiento puede tener efectos externos, que pueden ser tanto positivos como negativos. Por ejemplo, el consumo de agua contaminada, que desencadena una enfermedad epidémica como el cólera, puede esparcirse rápidamente más allá de la zona geográfica desde donde los servicios se originan. La extracción excesiva en un punto o toma de agua podría afectar a un cuerpo de agua más abajo y a sus ecosistemas relacionados; y posteriormente, podría limitar la capacidad de los consumidores para acceder a los servicios. Desde un punto de vista positivo, un aumento en el tratamiento de las aguas residuales y lodos fecales en un área geográfica específica podría mejorar el entorno próximo y la vida de los ciudadanos. La regulación de los costos medioambientales, sociales y de salud pública respecto de las actividades de los operadores de servicios son, por lo tanto, elementos importantes para garantizar un nivel óptimo de prestación de servicios y una protección adecuada, cuando se trata del impacto tanto dentro como fuera del área en la que se originan los servicios.

2. GOVERNABILIDAD REGULATORIA DE LOS SERVICIOS WASH

La regulación es una de las funciones centrales de la gobernabilidad del agua y se describe como “los mecanismos legales, los procesos de ejecución y otras normas que garantizan que las partes interesadas cumplan con sus mandatos; que se mantengan los estándares, las obligaciones y el desempeño; y que se respeten los intereses de cada parte interesada” (Jiménez et al., 2020).

El sistema de la ONU considera los estándares relacionados con los derechos humanos como su principal marco de referencia. Considerando la interpretación del relator especial (Heller, 2017), el objetivo final de la regulación WASH debería ser dar un significado práctico al contenido normativo y a los principios de los derechos humanos al agua y al saneamiento. Sin embargo, no existe una fórmula única para alcanzar ese objetivo, y los mecanismos y procesos que se diseñan y se implementan son diferentes de un país a otro. El estudio de esas diferencias y las consecuencias en los resultados regulatorios constituyen lo que se conoce como “gobernabilidad regulatoria”. Este capítulo describe el concepto de “gobernabilidad regulatoria” de WASH mediante la presentación de los conceptos principales sobre la teoría de la regulación, los modelos, la autonomía, los principios y la rendición de cuentas.

2.1 Teoría de la regulación

Si bien un debate exhaustivo sobre la teoría de la regulación va más allá del alcance de esta nota conceptual, es importante conocer cuáles fueron las principales escuelas de pensamiento que surgieron y que desarrollaron diferentes formas de entender y pensar la regulación en nuestra sociedad. La teoría del interés público (Pigou, 1920), también conocida como “estado de bienestar”, plantea que los mercados suelen fallar por problemas de monopolios u

otros factores, y asume que los gobiernos son capaces de corregir esas fallas mediante la regulación. La teoría del interés público se ha usado para justificar gran parte del crecimiento de la propiedad pública y la regulación en el transcurso del siglo XX (Shleifer, 2005).

La teoría de la contratación, asociada con Coase (1960), supone que la regulación puede tener lugar si los contratos están bien establecidos entre las partes y los tribunales imparciales garantizan la eficiencia mediante normas apropiadas sobre las infracciones y el cumplimiento de los contratos. En este sentido, las consecuencias de incumplir los contratos desincentivan a los posibles infractores si los tribunales propician el cumplimiento de esos contratos. En este escenario, los defensores de la teoría de la contratación sostienen que solo una regulación limitada puede justificarse (Posner, 1974).

La teoría de la captura de Stigler (1971) critica la interpretación de la teoría del interés público que asume que el gobierno es un ser benigno, porque el organismo regulador puede ser controlado por diferentes intereses de grupos. Por lo tanto, es casi imposible que un organismo regulador desempeñe un rol totalmente independiente; en cambio, se desempeña más como un árbitro entre intereses en conflicto. Los defensores de la teoría de la captura han sido muy prolíficos en relación con el desarrollo de mecanismos para controlar la actividad regulatoria, garantizar el desempeño de los servicios públicos, crear mecanismos de coordinación sobre las actividades regulatorias y establecer un proceso regulatorio claro, transparente, responsable, legítimo y creíble.

Las teorías de la regulación no se excluyen mutuamente y las elecciones de los responsables del desarrollo de políticas son el resultado de una combinación de influencias de las diversas teorías que inciden en las

decisiones sobre el modelo regulatorio, la autonomía regulatoria y los mecanismos para garantizar la rendición de cuentas regulatoria. En cualquier caso, en las últimas décadas, la tendencia de la reforma regulatoria de WASH ha presenciado la creación de entidades reguladoras casi autónomas y un aumento de la aplicación de reglas para proteger los “servicios públicos” (Cabrera y Cabrera, 2016; Melo Baptista, 2014; Lodge, 2001; Mumssen et al., 2018; OCDE, 2014, 2015; Rouse, 2013).

Sin embargo, hay una necesidad de reconocer que la teoría regulatoria actual está mejor adaptada para el suministro de servicios a través de una gran infraestructura y grandes proveedores de servicios profesionales, en especial en áreas urbanas. La teoría regulatoria no siempre se aplica, especialmente en el suministro de agua en áreas rurales (p. ej., suministro de agua comunitaria) y en el saneamiento, cuando la vivienda no está conectada a una red de alcantarillado. En este caso, la prestación de servicios puede tener múltiples actores en toda la cadena de valor del saneamiento; y muchos de estos actúan de manera informal. En estos casos, la regulación necesita equilibrar las medidas coercitivas con un respaldo profesional y técnico para los operadores.

2.2 Modelos regulatorios

Los modelos regulatorios generalmente se entienden como un conjunto de acuerdos en la división de las responsabilidades respectivas de los actores que participan en un determinado sector. No hay una fórmula mágica con respecto a los modelos, ya que las soluciones que funcionan para un país pueden no funcionar para otros (Heller, 2017). En el sector del agua y el saneamiento, los modelos más frecuentes son la regulación por medio de un gobierno; la regulación por medio de una entidad; la regulación por medio de un contrato; la regulación mediante la derivación de algunas actividades a terceros; y la autorregulación (Mumssen et al., 2018; OCDE, 2015). A continuación, se resumen los cinco modelos:



Figura 1. Modelos regulatorios

La lección más importante que los ejecutores de las regulaciones deben tener en cuenta es que no hay una práctica internacional única para los modelos regulatorios. De hecho, los modelos no se excluyen mutuamente y tienden a adoptar diferentes aspectos entre sí. Por ejemplo, al abordar el saneamiento, hay diferentes opciones de mecanismos regulatorios que pueden aplicarse en toda la cadena de servicios del saneamiento (contención, transporte, tratamiento y uso

final o eliminación), como lo destaca la OMS en las Guías para el saneamiento y la salud (OMS, 2018). No obstante, es importante reconocer que, en las dos últimas décadas, los países se han ocupado de desarrollar un organismo regulador específico en el sector del agua y el saneamiento (OCDE, 2015). El modelo regulatorio más efectivo depende de una multitud de factores, que incluyen el sistema político y legal del país, así como también la estructura de gobernabilidad (Mumssen et al., 2018).

2.3 Autonomía regulatoria

El marco de derechos humanos entiende que los agentes reguladores actúan como un puente entre los responsables de la creación de políticas, los proveedores de servicios y los usuarios; y se encuentran en el mejor lugar para evaluar si los derechos al agua y al saneamiento se están cumpliendo progresivamente o se están pasando por alto. En este sentido, se reconoce que, si bien no existe un modelo universal, quienes llevan a cabo la actividad regulatoria deben gozar de un determinado nivel de inmunidad, o autonomía regulatoria, frente a las presiones de intereses ilegítimos, de modo que los objetivos principales de la regulación estén alineados con los derechos humanos al agua potable y al saneamiento (Heller, 2017). La autonomía regulatoria se refiere a la capacidad que tienen los agentes reguladores de tomar decisiones e implementarlas sin recibir influencias de otras entidades o grupos poderosos. No obstante, es importante reconocer que, en algunas situaciones, la autonomía regulatoria dista de estar presente. En estos casos, un punto de partida para mejorar la autonomía supone identificar a las autoridades que tienen algún tipo de responsabilidad de supervisión y establecer un diálogo con ellas para comprender el grado de autonomía existente e identificar vías factibles que permitan avanzar. Al hablar de autonomía regulatoria, es importante comprender las diferentes dimensiones de la autonomía: institucional, económica, de gestión, política y descentralizada.

Autonomía institucional. Se refiere a las habilidades y a la capacidad que necesita obtener un agente regulador para iniciar o aplicar una práctica reguladora. La autonomía institucional también incluye la capacidad que tiene el agente regulador de garantizar las actividades de desarrollo de capacidades en torno a los aspectos regulatorios para respaldar a los operadores y las asociaciones de consumidores.

Autonomía económica. Se refiere a la capacidad del agente regulador de obtener recursos suficientes para iniciar o implementar

una práctica reguladora. Lo ideal sería que los agentes reguladores dependieran económicamente del dinero de las licencias y las multas que expiden e imponen a los operadores. Estos deberían ser ingresos propios y únicos, distintos y claramente separados del presupuesto estatal o gubernamental.

Autonomía de gestión. Se refiere a la existencia de un mandato regulatorio establecido con una matriz clara de funciones y responsabilidades entre los actores principales dentro del sector. También incluye la capacidad del agente regulador de obtener recursos humanos adecuados y de responder a las necesidades del sector.

Autonomía política. Se refiere a la capacidad del agente regulador de estar protegido contra los obstáculos políticos. Dado que el mandato regulatorio lo otorga un estado, a menudo es el propio estado el que tiende a acaparar la toma de decisiones en torno a las políticas regulatorias, por su propio interés. Lo ideal es que el personal del agente regulador permanezca al margen de la participación política.

Autonomía descentralizada. Se refiere a la capacidad del agente regulador de delegar y supervisar determinadas actividades regulatorias a niveles gubernamentales descentralizados.

2.4 Principios regulatorios

Desde una perspectiva de derechos humanos, “los agentes reguladores deben garantizar que sus políticas, procedimientos y actividades cumplan con las obligaciones internacionales de derechos humanos del Estado en relación con los derechos al agua y al saneamiento” (Heller, 2017). En este sentido, los agentes reguladores están sujetos a determinados principios y obligaciones: ejecución progresiva, igualdad y no discriminación y obligación de adoptar medidas para la implementación plena de los derechos.

El principio y la obligación de la ejecución progresiva se refieren a la obligación de los agentes reguladores de poner en práctica medidas regulatorias para garantizar que los Estados usen el máximo de sus recursos disponibles para superar los niveles mínimos de suministro de servicios de agua y saneamiento. Sin embargo, los marcos regulatorios deben ser apropiados para el contexto de servicios existente y los objetivos políticos deben ser alcanzables. A medida que se cumple cada objetivo, y a medida que se obtienen recursos y capacidades, se puede aumentar la complejidad y el alcance de las regulaciones en el transcurso del tiempo. El principio y la obligación de garantizar la igualdad y la no discriminación consiste en asegurar el mismo trato a todos los consumidores sin distinción alguna por motivos de raza, afiliación política, origen, religión, género, edad u otra condición. Por ejemplo, para garantizar la no discriminación al regular los precios, los agentes reguladores deben tener en cuenta quienes no pueden pagar los servicios y aplicar mecanismos para

su protección. Los agentes reguladores también tienen la obligación de identificar y supervisar los posibles retrocesos en el logro de los derechos, y la obligación de encontrar y mitigar las causas profundas de estas transgresiones.

Además de estas tres obligaciones principales, existen otros principios de derechos humanos que deben guiar no solo a los agentes reguladores y las regulaciones WASH, sino también a la prestación de servicios WASH en su totalidad: participación activa, libre y significativa, acceso a la información y sostenibilidad.

2.5 Rendición de cuentas regulatoria

El principio de rendición de cuentas, definido como “el principio democrático según el cual los funcionarios electos y los encargados de proporcionar acceso a los servicios de suministro de agua y saneamiento se hacen responsables de sus acciones y responden ante aquellos a quienes prestan servicio” (UNDP-SIWI Water Governance Facility y UNICEF,

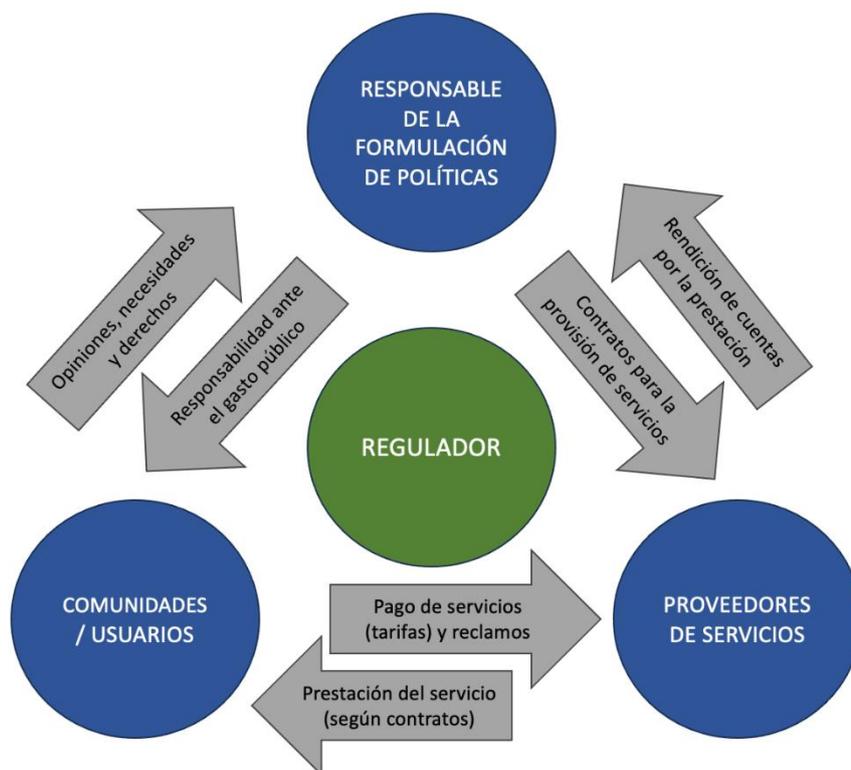


Figura 2. Triángulo de prestación de servicios con rendición de cuentas (UNDP-SIWI Water Governance Facility y UNICEF, 2015)

2015), también se aplica a los agentes reguladores y al grado en que se hacen responsables de sus elecciones y acciones. El estudio de la rendición de cuentas plantea una cuestión esencial tanto a quienes estudian la regulación como a las teorías de la participación democrática (Baldwin, Cave, y Lodge, 2012; Gerber y Teske, 2000; Graham, 1995; Majone, 1997).

La regulación WASH es muy compleja y requiere importantes conocimientos técnicos, al igual que otros sectores regulados. Debido a esta complejidad, existe la consiguiente delegación de una importante autoridad política en el personal regulador. La rendición de cuentas se considera la otra cara de la moneda de la autonomía; y cuanto más autónomo es un agente regulador, más responsable y transparente debe ser el

	RENDICIÓN DE CUENTAS ANTE QUIENES CREAN POLÍTICAS	RENDICIÓN DE CUENTAS ANTE LOS PROVEEDORES DE SERVICIOS	RENDICIÓN DE CUENTAS ANTE LOS USUARIOS
RESPONSABILIDAD	Las expectativas del organismo regulador deben estar claramente definidas por el organismo de supervisión y deben publicarse en el plan de la entidad.	La definición clara de las reglas y los estándares se comunican a los proveedores de servicios. Los proveedores de servicios deben adoptar un proceso claro para apelar las decisiones que puedan afectarlos.	Los usuarios están al tanto de sus derechos y obligaciones. El derecho a apelar las decisiones debe ampliarse a nivel de la población, y es necesario que se establezca un proceso de apelaciones claro.
OBLIGACIÓN DE DAR EXPLICACIONES	El organismo regulador debe responder ante los responsables de la creación de políticas sobre todas las principales medidas y decisiones de manera periódica y a petición.	Los organismos reguladores deben brindarles a los proveedores de servicios el acceso fácil a la información y a la apelación de procesos.	Los usuarios deben saber dónde y cómo encontrar información. Las políticas operativas clave y otro material de orientación debe estar disponible para la población.
APLICACIÓN DE SANCIONES	Para permitir la supervisión por parte del responsable de la creación de políticas, el agente regulador debe desarrollar un conjunto de indicadores para medir su propio desempeño y poner a disposición los indicadores medidos y los resultados.	Debe haber un mecanismo disponible para hacer cumplir una decisión como resultado de una apelación.	El organismo regulador es responsable de hacer asegurar la existencia de mecanismos que permitan a la población presentar quejas y reclamar reparaciones por las acciones tanto del proveedor de servicios como del organismo regulador.

Tabla 1. Rendición de cuentas regulatoria. Fuentes: UNDP-SIWI Water Governance Facility y UNICEF, 2015 y OCDE, 2014b

organismo regulador (OCDE, 2014b). Los agentes reguladores suelen ser responsables ante los tres actores sobre los que actúan como árbitros (Figura 2): el gobierno o el parlamento (creadores de política), los proveedores de servicios (o las entidades reguladas) y los usuarios o, en general, la población.

Los diferentes elementos de la rendición de cuentas a menudo se explican a través de un enfoque tridimensional: la responsabilidad se refiere a la existencia de funciones y obligaciones claras de los actores para la variedad de procesos y los mecanismos de coordinación entre ellos; la obligación de dar explicaciones, se refiere a los mecanismos mediante los cuales los actores dan explicaciones y justifican sus acciones, inacciones y decisiones; y la aplicación de sanciones se refiere a la existencia de mecanismos para supervisar y garantizar el cumplimiento por parte de los actores de los estándares establecidos, imponer sanciones y asegurar que se tomen medidas correctivas y reparadoras (Asamblea General, 2018; Jiménez et al., 2018; UNICEF y UNDP/SIWI, 2016).

Los fundamentos de la rendición de cuentas regulatoria combinan dos niveles de análisis: por un lado, los actores ante los que el organismo regulador debe hacerse responsable y, por otro, los distintos elementos de las dimensiones de la rendición de cuentas (cuadro 1). Para que estas líneas de rendición de cuentas sean operativas, los datos sobre la regulación y su nivel de detalle son de especial importancia, tanto para permitir la rendición de cuentas como para evaluar si los mecanismos regulatorios están beneficiando a los subgrupos según lo previsto.

3. ÁMBITO GEOGRÁFICO DE LA REGULACIÓN

Todos los operadores de servicios de agua y saneamiento deben formar parte del ámbito de una autoridad regulatoria, independientemente de cuál sea el modelo de gestión adoptado en cada contexto. Todos los proveedores de servicios deben estar sujetos a una regulación. Esto garantiza el mismo nivel de protección a cada usuario, independientemente de quién sea el operador que le brinda el servicio. Sin embargo, en muchas circunstancias, esto podría resultar imposible a corto plazo. En esos casos, será necesaria una mejora progresiva para alcanzar este objetivo mediante un enfoque basado en el riesgo. Para ello, se debe dar prioridad a los aspectos regulatorios y a los proveedores de servicios que supongan un mayor riesgo para la población si esos aspectos no se abordan, y se debe trabajar en esos aspectos en primer lugar.

La intervención reguladora debe estar limitada geográficamente, idealmente a nivel nacional, o regional en países grandes. Esto permite una visión amplia del sector, donde un agente regulador puede armonizar mejor las reglas, los procedimientos y las interpretaciones en un territorio extenso, con la posibilidad de establecer puntos de referencia con una mayor cantidad de operadores. Cuanto mayor es el territorio que regula, mayor es la racionalización de los recursos reguladores, y se garantiza la prestación a menores costos unitarios de servicio por usuario. Al mismo tiempo, el ámbito geográfico de regulación necesita coincidir con los recursos y la capacidad necesaria para emprender con éxito la regulación.

3.1 Regulación de los servicios de agua y saneamiento en un contexto descentralizado

La teoría sugiere que mayor cercanía de un gobierno local con sus ciudadanos le otorga a este más influencia con los funcionarios locales, fomenta una competencia productiva entre los gobiernos locales y reduce la corrupción gracias a la mejora de la transparencia y la rendición de cuentas. Al mismo tiempo, la descentralización puede generar efectos negativos si la dinámica de la política local debilita la rendición de cuentas, o si los gobiernos locales tienen capacidad insuficiente o se enfrentan a escasos incentivos para actuar como señala la teoría (Smoke, 2015).

Por mucho que la descentralización pueda promover servicios mejores y más eficientes a través de una mayor rendición de cuentas, es empíricamente evidente que la regulación descentralizada no es fácil de aplicar. ¿Cómo es posible aplicar una regulación descentralizada en el sector agua y saneamiento en países con recursos y capacidades limitadas? ¿Hasta qué punto es posible confiar en las autoridades locales para la protección de los consumidores o cuando se enfrentan al reto de desarrollar sistemas de tarifas sostenibles y asequibles en zonas empobrecidas? La mayoría de las respuestas a estas preguntas residen en el refuerzo de las capacidades, las reformas legislativas y un equilibrio adecuado entre el poder central y el local. Esto incluye una reforma legislativa de descentralización adecuada para reforzar las relaciones de gobernabilidad entre el nivel central y el local; capacidades en la prestación de servicios de agua y saneamiento; y mejora de la rendición de cuentas, la supervisión y la participación de la población local en un enfoque de abajo hacia arriba. En algunos países, como Colombia, Mozambique, Honduras y Zambia, si bien los servicios de

agua están descentralizados, se ha creado un organismo regulador nacional.

3.2 Regulación de los servicios de agua y saneamiento urbanos

De manera histórica, la regulación se ha centrado en los centros urbanos, caracterizados habitualmente por muchos usuarios atendidos por un único proveedor de servicios (una “empresa de servicios públicos”), con una infraestructura en red que proporciona agua entubada y una red de alcantarillado para el saneamiento. Sin embargo, las ciudades modernas enfrentan múltiples desafíos que no siempre se abordan a través de una regulación típica. El rápido aumento de las poblaciones urbanas y la falta de una planificación adecuada han provocado que casi mil millones de personas en todo el mundo vivan en asentamientos informales. Estas áreas periurbanas por lo general se agrupan en un vacío de responsabilidad entre las autoridades rurales y las urbanas, y quedan en una zona gris de legislación, regulaciones y administración poco claras. Múltiples actores informales intervienen en la prestación de servicios (por ejemplo, proveedores de agua), y no suelen estar cubiertos por la regulación.

El desafío del saneamiento es incluso más grande. En los países en desarrollo, la proporción de ciudadanos conectados a sistemas de alcantarillado es muy baja, y es aún menor si se tiene en cuenta el tratamiento y la eliminación adecuada de las aguas residuales y los lodos fecales. Más de mil millones de personas en áreas urbanas y periurbanas de África, Asia y América Latina usan tecnologías de saneamiento in situ. Además, alrededor de 2 700 millones necesitan servicios de gestión de lodos fecales (GLF) para vaciar, transportar, tratar y eliminar de manera segura los desechos generados (Strande et al., 2014). La GLF es muy diferente a la gestión de las aguas residuales. Múltiples actores, que habitualmente operan de manera informal, participan de la GLF, y estos actores pueden

desempeñar diferentes funciones dentro de la cadena de servicios del saneamiento.

Por lo tanto, la regulación debe abarcar a todos los actores y cada paso de la cadena del servicio de saneamiento, incluidos el almacenamiento, la recogida, el transporte, el tratamiento y el uso final o la eliminación de los lodos fecales. Los actores que prestan servicios de GLF requerirán un esfuerzo considerable por parte del organismo regulador en lo que respecta a la concesión de licencias a operadores calificados, la coordinación entre las distintas fases de la cadena de servicios y la supervisión y seguimiento de su desempeño. Esto también incluye el control de los vertidos en el medioambiente.

3.3 Regulación de los servicios de agua y saneamiento rurales

En el contexto de las áreas rurales, es difícil identificar e introducir mecanismos regulatorios debido a la cantidad de proveedores de servicios relativamente pequeños (o incluso acuerdos de autoabastecimiento), a la dispersión geográfica, al nivel bajo de formalización y al acceso limitado a información a nivel central. Estos proveedores de servicios por lo general tienen recursos limitados para responder a requisitos y sanciones de carácter regulatorio. Por lo tanto, generalmente es necesario aplicar una combinación de enfoques para regular los servicios de agua y saneamiento, mediante una combinación de contratos, organismos reguladores a nivel nacional y, en algunos casos, atribuciones reguladoras a nivel local (Trémolet, 2013).

La regulación en las zonas rurales es a veces muy compleja, ya que la prestación de servicios puede estar a cargo de muchos operadores (por ejemplo, varios miles en muchos países), con estatutos jurídicos que van desde el sector privado a las asociaciones comunitarias, o la prestación de servicios puede depender directamente de los servicios municipales. Al mismo tiempo, varios

operadores de servicios rurales operan de manera informal en un vacío legal. Sin embargo, más recientemente, se observa que estos operadores de servicios informales tienden a formalizar su situación mediante contratos firmados con organizaciones comunitarias locales o gobiernos locales (regulación por contrato).

Aunque estos contratos regulen sus actividades, sigue siendo necesario el respaldo de las instituciones regionales o nacionales a la hora de llevar a cabo determinadas actividades regulatorias, sobre todo porque la capacidad de los agentes reguladores y de los operadores de servicios suele ser escasa en los contextos rurales. Por esta razón, es común encontrar instrumentos regulatorios que principalmente se basan en la diseminación de información y en los comentarios de los consumidores, para aumentar la responsabilidad y reducir la supervisión intensiva y costosa y la aplicación de sanciones. Por ejemplo, los grupos de vigilancia del agua creados por el organismo regulador de Zambia (NWASCO) son grupos de consumidores voluntarios encargados de supervisar el desempeño de las autoridades o empresas de servicios públicos locales y de garantizar la protección de los derechos de los consumidores sobre el agua, así como la disponibilidad de información para los consumidores.

Un segmento importante de las actividades de prestación de servicios en las zonas rurales incluye aquéllas que se realizan de manera voluntaria en forma de comités de agua de las comunidades. En tales casos, la regulación basada en sanciones corre el riesgo de ser ineficaz, ya que solo impondrá una mayor carga a la ya débil estructura y podría conducir a la interrupción de las actividades de prestación de los servicios. Por eso, en estos contextos suele ser más apropiada una regulación más “solidaria”, que incluya el desarrollo de capacidades y el apoyo para cumplimiento de la regulación y las normas.

4. ÁREAS REGULATORIAS

Del mismo modo que no existe un régimen regulador universal aplicado por todos los países, los agentes reguladores llevan a cabo una combinación de actividades muy diferentes (OCDE, 2015) que pueden organizarse en torno a seis áreas regulatorias principales: fijación de tarifas/regulación de precios; calidad del servicio; competencia; protección del consumidor; medioambiente; y salud pública (Figura 3). Las cuatro primeras áreas también se consideran las que constituyen la regulación económica, y en muchos países existe una entidad reguladora específica. Esto difiere de la regulación de la salud pública y el medioambiente, que suele ser competencia de los ministerios de salud o medioambiente, o de una entidad específica dedicada a la protección de la salud o el medioambiente.

Cabe señalar que puede haber solapamientos entre las distintas áreas regulatorias, en particular entre salud pública y medioambiente, y salud pública y calidad de los servicios. Por ejemplo, la gestión eficaz de las cuencas hidrográficas para la protección de las fuentes de agua potable y el establecimiento de estándares sobre efluentes exigen coherencia entre la regulación de salud pública y la de medioambiente. Del mismo modo, los aspectos regulatorios de la calidad del servicio, como la cantidad de agua, la fiabilidad y la continuidad del suministro, la presión y los estándares de tratamiento de aguas residuales y lodos, son relevantes para la regulación de la salud pública y deben ser coherentes entre ambas. Y, a su vez, estos aspectos relacionados con la calidad del servicio y la salud pública también repercuten

- 

1. Fijación de tarifas/Regulación de precios: consiste en fijar los niveles generales de las tarifas y las estructuras tarifarias para garantizar la prestación de servicios a un coste asequible, asegurando al mismo tiempo la viabilidad financiera del sector a largo plazo.
- 

2. Regulación de la calidad del servicio: consiste en definir niveles de servicio basados en determinadas características, como los requisitos técnicos o la capacidad de respuesta al cliente.
- 

3. Regulación de la competencia: consiste en supervisar la competencia en el mercado (en el caso de un proveedor monopolístico) y garantizar la competencia en el mercado cuando proceda (en el caso de proveedores a pequeña escala, como el suministro de agua mediante cisternas).
- 

5. Regulación medioambiental: implica normas sobre captación de agua y gestión de aguas residuales, lodos fecales y efluentes a lo largo de la cadena de saneamiento, con el objetivo de proteger el medio ambiente para las generaciones actuales y futuras.
- 

6. Regulación de la salud pública: se centra en las normas relativas al cumplimiento de los estándares sanitarios y los enfoques de gestión de riesgos para garantizar la seguridad del agua potable y la gestión segura de la cadena de saneamiento, para la protección de la salud pública.

Figura 3. Áreas regulatorias

en el costo del agua suministrada y, por lo tanto, en las tarifas que deben fijarse y cobrarse. Por lo tanto, las distintas áreas reguladoras están interrelacionadas, y es necesaria la coherencia entre los distintos mandatos para evitar brechas y solapamientos, así como la cooperación entre las distintas instituciones implicadas.

El desarrollo de capacidades y la dotación de recursos para la implementación de las áreas regulatorias dentro de los organismos responsables son fundamentales para que la regulación funcione bien (OMS, 2018).

4.1 Fijación de tarifas o regulación de precios

La regulación de precios puede definirse como el establecimiento y la implementación de un conjunto de reglas específicas para la definición de tarifas y precios, que promueven que los operadores logren resultados óptimos en cuanto a los precios adoptados, las cantidades producidas y los estándares de calidad ofrecidos. Se considera una de las áreas regulatorias más importantes, y más allá de que los servicios se perfilen a través de la propiedad pública o privada e independientemente de cuál sea el modelo regulatorio real, la fijación de tarifas es necesaria y esencial para la sostenibilidad de los servicios de agua y saneamiento.

Las tarifas deben ser suficientes para cubrir los costos del suministro del servicio. Se pueden usar varias definiciones, dependiendo de lo lejos que estén las tarifas actuales de los niveles de recuperación de costos y de lo difícil que pueda resultar a corto plazo alcanzar dichos niveles. En general, la legislación exigiría que las tarifas cubrieran al menos los costos de explotación y mantenimiento, más los costos de las inversiones (es decir, la depreciación y un rendimiento justo del capital), pero esto podría no siempre aplicarse en la práctica.

Uno de los enfoques más frecuentes de la regulación de precios es el de la tasa de rentabilidad, también llamado 'enfoque estadounidense', que permite al operador

fijar un nivel de remuneración basado en las inversiones preaprobadas por el organismo regulador. Con este enfoque, un organismo regulador define los precios y facilita la definición de sistemas tarifarios que motiven alcanzar objetivos no económicos (por ejemplo, contextos que impliquen la creación extensiva de infraestructuras en sectores menos maduros) y, en especial, la subvención cruzada entre usuarios o entre los servicios suministrados. Sin embargo, si no están bien regulados, los operadores no tienen incentivos para reducir los costos y perciben una remuneración independientemente de cuál sea su desempeño.

Entre los demás enfoques frecuentes, se incluyen la regulación de precios máximos, la regulación de ingresos máximos y la competencia por criterios de referencia, que son enfoques basados en incentivos de desempeño que introducen el componente de la productividad para motivar a los operadores a mejorar su eficiencia y aumentar la innovación. La regulación de precios máximos consiste en establecer un límite o tope promedio para los precios de los servicios de agua, aguas residuales y GLF durante un período regulatorio determinado, de 3 a 10 años. Los operadores regulados se quedan con los beneficios procedentes de la reducción de costos que se produce durante el período en cuestión, junto con las ganancias obtenidas por la mejora de la productividad. Al final de cada período regulatorio, los beneficios de las reducciones de costos se transfieren parcialmente a los consumidores a través de la reducción de precios durante el siguiente período regulatorio. En la regulación de ingresos máximos, los operadores están limitados a un valor promedio máximo de sus ingresos. El límite máximo de ingresos se establece mediante un índice de precios para el consumidor y un factor que traduce las variaciones, en términos de productividad. Las ganancias obtenidas se transfieren a los consumidores en el siguiente plazo regulatorio. La competencia por criterios de referencia es la regulación de precios por comparación, entre un operador determinado y el resto de los operadores mediante un

ejercicio de evaluación comparativa, que a su vez se traduce en consecuencias financieras. El elemento clave de este modelo regulatorio consiste en reorientar los incentivos para mejorar la eficiencia de un operador determinado a través de la información extraída de otros operadores. En consecuencia, esto constituye una forma artificial de competencia entre los operadores regulados. El enfoque de los criterios de referencia también sirve contra la asimetría de información entre los operadores y tiende a crear un terreno fértil para la transparencia y el acceso a la información. Sin embargo, se necesita una base suficiente de proveedores de servicios comparables para que este enfoque funcione (Rouse, 2013).

4.2 Regulación de la calidad del servicio

La regulación de la calidad del servicio se define como el establecimiento y la implementación de un conjunto de reglas específicas para alcanzar un determinado nivel de servicio en relación con determinadas características, como los requisitos técnicos y la capacidad de respuesta al cliente. La regulación de la calidad del servicio puede ser directa o indirecta. En la regulación directa, se incluye un parámetro de calidad de servicio en el contrato de servicio, y se penaliza o se recompensa a los operadores en función de su nivel de cumplimiento al final de un período regulatorio. El enfoque indirecto penaliza (o recompensa) a los operadores de manera ocasional o periódica durante el período regulatorio por deficiencias en su desempeño (por ejemplo, por no atender las quejas), en función de los estándares mínimos de calidad que se hayan definido. En el enfoque directo, los operadores no se auditan aleatoriamente y gozan de más libertad para gestionar la calidad del servicio (Rovizzi y Thompson, 1992).

Tanto la regulación directa como la regulación indirecta de la calidad del servicio pueden usar el enfoque de la evaluación comparativa, que consiste en la aplicación de métodos comparativos y cuantitativos que se emplean

para evaluar y medir el desempeño de los operadores en el transcurso del tiempo. El uso de indicadores de evaluación comparativa se traduce en una presión continua sobre los operadores para que mejoren la calidad del servicio. Al mismo tiempo, se produce un aumento del intercambio y la transparencia de la información y se reduce al mínimo la asimetría de la información que existe entre organismos reguladores y operadores. Otro enfoque en la regulación de la calidad del servicio es el enfoque de transparencia, que obliga a los operadores a poner a disposición de la población toda la información y las acciones relevantes del servicio para su observación, participación o inspección; y gracias a su exposición en los medios de comunicación y con la población, este enfoque ha demostrado tener un impacto competitivo en el sector.

Como se mencionó anteriormente, puede haber una línea bastante borrosa entre calidad del servicio y regulación de la salud pública. Por ejemplo, los requisitos técnicos y la protección de los estándares de los trabajadores de saneamiento son esenciales para la calidad del servicio y la protección de la salud pública.

4.3 Regulación de la competencia

La regulación de la competencia se define como el establecimiento y la implementación de un conjunto de reglas específicas para evitar el abuso de posición dominante por parte de uno o varios operadores a través del oligopolio (por ejemplo, el suministro de agua a través de camiones cisterna). Si se detectan abusos, el agente regulador está obligado a investigarlos y a tomar medidas concretas para resolverlos. Según la naturaleza del abuso, entre las posibles medidas se pueden incluir la ruptura del oligopolio mediante sanciones económicas, la ejecución de la venta de activos para quebrar una posición dominante o la imposición de una obligación de suministro.

La competencia también es importante en la prestación de servicios de saneamiento y en la

GLF. La cadena de valor de los servicios de saneamiento puede estar fragmentada, y diferentes operadores pueden trabajar en el vaciado in situ de las instalaciones de saneamiento, el transporte, el tratamiento y el vertido, o la posible reutilización de los derivados. Para conocer la dinámica del mercado, la actividad regulatoria de la competencia debe en primer lugar tratar de obtener todos los datos y la información disponible para evaluar la existencia de abusos anticompetitivos. En muchas ocasiones, el primer paso será conceder licencias a los operadores que puedan estar operando en el sector informal. Al mismo tiempo, es importante supervisar la calidad del servicio y las regulaciones de salud pública cuando se intenta establecer la competencia en el mercado, por ejemplo, al evitar que los proveedores de servicios limiten el equipamiento de los trabajadores de los servicios de saneamiento para reducir costos. Del mismo modo, en cuanto al suministro de agua, cuando se encuentre un abuso se impondrán sanciones; por ejemplo, cuando algunos operadores de una zona hayan creado un oligopolio y se hayan puesto de acuerdo para cobrar una tarifa que no sea razonable a los consumidores.

4.4 Regulación de la protección al consumidor

La regulación de la protección al consumidor se define como el establecimiento y la implementación de un conjunto de reglas específicas aplicables a los proveedores de servicios de agua y saneamiento para lograr la protección de los usuarios. Los agentes reguladores deben auditar todos los mecanismos disponibles para la protección del consumidor, evaluar hasta qué punto son pertinentes y ayudar a los consumidores a identificar y reclamar sus propios estándares y requisitos.

Además, los agentes reguladores recogen las opiniones de consumidores y operadores a través de diferentes procesos de consulta, revisan los resultados y potencialmente modifican las políticas regulatorias. Entre las

formas típicas de consulta se incluyen la consulta informal con grupos seleccionados, las reuniones públicas abiertas a cualquier usuario, la consulta con otros organismos reguladores en el sector, el anuncio público de intenciones reguladoras, las convocatorias abiertas para comentar sobre documentos de políticas y las comisiones o comités públicos preliminares.

4.5 Regulación medioambiental

La regulación medioambiental se define como el establecimiento y la implementación de un conjunto de reglas específicas aplicables a las extracciones de agua y a la gestión de la cadena de saneamiento, con el fin de proteger el medioambiente.

La regulación medioambiental de las extracciones de agua puede implicar diversas opciones, con distintos niveles de eficacia y costo. En general, una autoridad regulatoria establecería un registro de los puntos de extracción existentes y exigiría a todos los nuevos solicitantes que quisieran desarrollar una nueva extracción de agua que obtuvieran una autorización previa. La autorización podría incluir una tarifa, que por lo general apuntaría a cubrir los costos administrativos. Para otorgar una licencia de extracción, una autoridad regulatoria tendría que evaluar el impacto de la extracción prevista en el medioambiente y en la disponibilidad y los usos existentes de los recursos hídricos, así como evaluar si la calidad del agua de la fuente se ajusta al uso previsto. A los extractores con licencia se les puede exigir que supervisen sus extracciones (en cantidad y calidad) en el transcurso del tiempo y que informen sobre el cumplimiento de la licencia expedida.

La regulación ambiental a lo largo de la cadena de saneamiento (tanto para el saneamiento en red 'off-site' como para el saneamiento "in situ") puede realizarse de diferentes maneras. Por lo general, la autoridad regulatoria regula la cantidad y los estándares de calidad de los vertidos y el tratamiento/uso/eliminación de las aguas residuales, los efluentes y los lodos fecales,

para evitar que se viertan sustancias muy contaminantes en el medioambiente y garantizar caudales ambientales mínimos en las masas de agua receptoras (en el caso de los vertidos de aguas residuales urbanas). Se puede exigir a los usuarios/responsables de los vertidos con licencia que supervisen sus vertidos/ usos/ disposiciones en el transcurso del tiempo y que informen sobre el cumplimiento de una licencia o estándar emitido. En caso de incumplimiento grave, el organismo regulador puede coordinar una investigación y ordenar al operador infractor que repare y compense los daños medioambientales.

4.6 Regulación de la salud pública

La regulación de la salud pública se define como el establecimiento, la supervisión (vigilancia) de la implementación o la ejecución de un conjunto de reglas específicas para garantizar la seguridad del agua potable y la gestión segura de la cadena de saneamiento, con el fin de proteger la salud pública.

La regulación debe incluir requisitos para la supervisión de las sustancias prioritarias y para la gestión preventiva de riesgos, como los planes de seguridad hídrica (PSA). A menudo, el término “estándar” se usa para describir el valor numérico obligatorio en una tabla de parámetros y límites. Estos requisitos de estándares suelen establecerse a nivel nacional o subnacional y, a menudo, en consonancia con las pautas para la calidad del agua de consumo humano de la OMS. A continuación, los operadores supervisan el cumplimiento de los estándares e informan al organismo regulador. El respaldo de estas actividades de supervisión puede proporcionarse a nivel nacional, especialmente para llevar a cabo las actividades de ensayo más costosas. El organismo regulador debe recopilar, evaluar y publicar datos sobre la seguridad del agua potable y el cumplimiento de los PSA. Entre las demás actividades que debe llevar a cabo el organismo regulador, se incluyen la auditoría de los PSA, en los casos en que se exijan o promuevan, la realización de

inspecciones sanitarias (sobre todo en los casos en que no se exijan PSA), la realización de análisis de la calidad del agua para complementar los realizados por el proveedor de agua, y la supervisión y la investigación de los casos de fallas en la seguridad del agua potable y las quejas de los consumidores. En caso de que se produzca una falla en la seguridad del agua potable, el organismo regulador puede ordenar al proveedor de servicios que repare el daño, que compense los daños o que refuerce las operaciones, incluida la introducción o la mejora de los PSA. La OMS ha elaborado orientaciones detalladas que pueden encontrarse en el documento “Desarrollo de reglamentos y normas de calidad del agua de consumo humano” (OMS, 2018).

La regulación de la salud pública para la gestión segura de la cadena de saneamiento es un área emergente en la regulación. La legislación, la regulación y los elementos pertinentes pueden encontrarse en las áreas de salud pública, salud y seguridad en el trabajo, medioambiente y recursos hídricos, entre otras (OMS, 2018). La regulación de la gestión segura de la cadena de saneamiento debe usar enfoques basados en el riesgo para establecer estándares sanitarios en cada paso de la cadena. Múltiples reguladores pueden participar en el despliegue de una variedad de mecanismos regulatorios en cada paso de la cadena de saneamiento, como los estándares de planificación y regulación de la construcción de retretes y tecnologías de tratamiento in situ, la concesión de licencias a los proveedores de servicios de vaciado y transporte de lodos fecales, las regulaciones de salud y seguridad en el trabajo para proteger a los trabajadores, los estándares mínimos para el tratamiento de aguas residuales y lodos y estándares específicos para el uso seguro de aguas residuales y lodos según el tipo de uso. Por lo tanto, existe una fuerte interconexión entre la salud pública, la regulación de la calidad del servicio y el medioambiente en la regulación del saneamiento.

Los organismos reguladores pueden establecer el requisito de que las autoridades locales lleven a cabo una planificación para la

seguridad del saneamiento (PSS) para garantizar que las mejoras basadas en el riesgo se supervisan y se coordinan entre los proveedores de servicios a nivel local. Por último, se pueden imponer incentivos o sanciones a los operadores de la cadena de saneamiento y a los usuarios finales de productos de saneamiento, por acciones que infrinjan los estándares basados en la salud.

5. CICLO REGULATORIO

Sea cual sea el área regulatoria analizada, la actividad regulatoria puede dividirse en tres facultades regulatorias principales, que pueden organizarse en un proceso cíclico (Figura 4). En primer lugar, la definición de regla y la aprobación de licencias, que trata de definir y establecer las reglas de regulación, así como de otorgar las aprobaciones requeridas para operar los servicios relacionados con el agua y el saneamiento. En segundo lugar, el monitoreo e información consiste en recopilar la información y los datos necesarios para regular, y poner la información a disposición de los proveedores de servicios y de la población.

En tercer lugar, la aplicación de las normas se refiere a los mecanismos desarrollados para imponer el cumplimiento de las normas definidas. Los resultados de la evaluación de la información recopilada a través del monitoreo, así como los resultados de la aplicación, deben servir de base para actualizar las regulaciones y los programas de apoyo con el objetivo de mejorarlos progresivamente. Estas facultades regulatorias se aplican a cada una de las áreas regulatorias definidas en la sección 4: fijación de tarifas, calidad del servicio, competencia, protección del consumidor, medioambiente y salud pública.

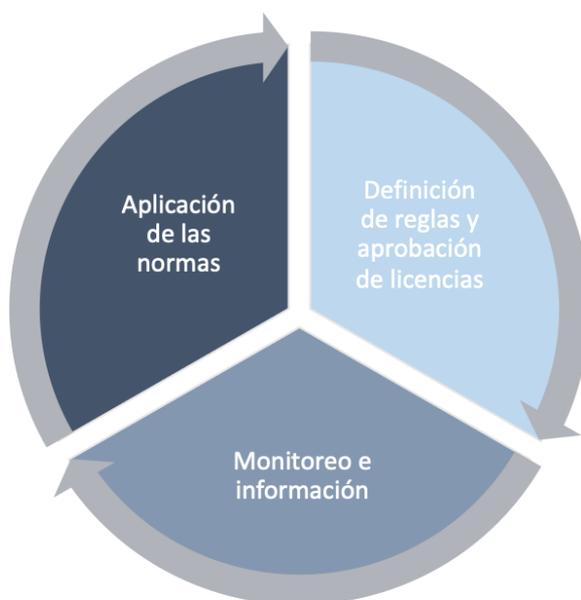


Figura 4. Ciclo regulatorio

6. TRABAJAR CON LA REGULACIÓN: LA METODOLOGÍA DEL ENFOQUE WASHREG

Como se explicó previamente, no hay un único modelo para un buen marco regulatorio, o para su implementación. Cada país tiene su propio marco institucional y jurídico, y cada uno se enfrenta a una amplia gama de desafíos diferentes. Por consiguiente, se origina la necesidad de disponer de un análisis estructurado de cada situación, para poder evaluar y mejorar el desempeño de la regulación en un país determinado.

La metodología del enfoque WASHREG es un diagnóstico que realizan varias partes interesadas y que se usa para identificar las brechas de regulación nacional y las dificultades que tiene el suministro de

servicios de agua y saneamiento. Se trata de un enfoque sistemático estructurado en consonancia con esta nota conceptual (véase la Figura 5), para ayudar a los responsables de la toma de decisiones y a los profesionales a comprender mejor los desafíos y los distintos enfoques, y ayudarles a aplicar los objetivos regulatorios. Una vez llevada a cabo, la metodología del enfoque WASHREG da como resultado un conjunto de acciones y soluciones prácticas concebidas para iniciar un proceso de desarrollo, fortalecimiento o alineación de los roles y las responsabilidades de carácter regulatorio. La metodología y los anexos del enfoque WASHREG proporcionan una descripción detallada del proceso y de cómo facilitarlo.



Figura 5. Metodología del Enfoque WASHREG

BIBLIOGRAFÍA

- Allan, T. (2001). *The Middle East Water Question: Hydropolitics and the Global Economy*. I.B.Tauris & Co. Ltd.
- Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2012). *Understanding regulation: theory, strategy, and practice*. Oxford University Press on Demand.
- Cabrera, E., & Cabrera, E. (2016). Regulation of Urban Water Services. An Overview. In *Water Intelligence Online* (Vol. 15). <https://doi.org/10.2166/9781780408187>
- Coase, R. H. (1960). The problem of social cost. In *Classic papers in natural resource economics* (pp. 87–137). Springer.
- General Assembly. (2018). *Human rights to safe drinking water and sanitation: report on Accountability A/73/162*.
- Gerber, B. J., & Teske, P. (2000). Regulatory policymaking in the American states: A review of theories and evidence. *Political Research Quarterly*, 53(4), 849–886.
- GLAAS data. *Water Alternatives*, 11(2), 238–259. <http://www.water-alternatives.org/index.php/alldoc/articles/vol11/v11issue2/435-a11-2-2>
- Graham, C. (1995). *Is there a crisis in regulatory accountability?* Chartered Institute of Public Finance and Accountability.
- Heller, L. (2017). *Service Regulation and the human rights to water and sanitation A/HRC/36/45*.
- International Water Association. (2015). The Lisbon Charter: Guiding the Public Policy and Regulation of Drinking Water Supply, Sanitation and Wastewater Management Services. 16. http://www.iwa-network.org/downloads/1428787191-Lisbon_Regulators_Charter.pdf
- Jaime Melo Baptista. (2014). The Regulation of Water and Waste services. In *IWA Publishing* (Vol. 53).
- Jiménez, A., Livsey, J., Åhlén, I., Scharp, C., & Takane, M. (2018). Global assessment of accountability in water and sanitation services using GLAAS data. *Water Alternatives*, 11(2), 238–259.
- Jiménez, A., Saikia, P., Giné, R., Avello, P., Leten, J., Liss Lymer, B., ... Ward, R. (2020). Unpacking water governance: A framework for practitioners. *Water*, 12(3), 827. Retrieved from doi: 10.3390/w12030827
- Lodge, M. (2001). Regulatory accountability: towards a single citizen-consumer model? In *Challenges to Democracy* (pp. 205–219). Springer.
- Majone, G. (1997). From the positive to the regulatory state: Causes and consequences of changes in the mode of governance. *Journal of Public Policy*, 139–167.
- Morgan, B., & Yeung, K. (2007). *An introduction to law and regulation: text and materials*. Cambridge University Press.
- Mumssen, Y., Saltiel, G., Kingdom, B., Sadik, N., & Marques, R. (2018). Regulation of Water Supply and Sanitation in Bank Client Countries. *Regulation of Water Supply and Sanitation in Bank Client Countries*, (November). <https://doi.org/10.1596/30869>
- OECD. (2014a). *Applying better regulation in the water service sector*. (November), 94.
- OECD. (2014b). *The Governance of Regulators*. <https://doi.org/https://doi.org/https://doi.org/10.1787/9789264209015-en>
- OECD. (2015). The Governance of Water Regulators Results of the OECD Survey on the Governance of Water Regulators. In *The Governance of Water Regulators*. <https://doi.org/10.1787/9789264231092-en>
- Pigou, A. C. (1920). *The economics of welfare*. Palgrave Macmillan.

Posner, R. A. (1974). *Theories of economic regulation*. National Bureau of Economic Research.

Rouse, M. (2013). Institutional governance and regulation of water services. In *IWA Publishing*.
<https://doi.org/10.2166/9781780401973>

Rovizzi, L., & Thompson, D. (1992). The regulation of product quality in the public utilities and the Citizen's Charter. *Fiscal Studies*, 13(3), 74–95.

Shleifer, A. (2005). Understanding regulation. *European Financial Management*, 11(4), 439–451.

Smoke, P. (2015). Accountability and service delivery in decentralising environments: Understanding context and strategically advancing reform. *A Governance Practitioner's Notebook*, 219.

Stigler, G. J. (1971). The theory of economic regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 3–21.

Strande, L., Ronteltap, M., & Brdjanovic, D. (2014). Faecal Sludge Management: Systems Approach for Implementation and Operation. In L. Strande, M. Ronteltap, & D. Brdjanovic (Eds.), *IWA Publishing*. IWA Publishing.
<https://doi.org/10.13140/2.1.2078.5285>

Trémolet, S. (2013). Regulation in rural areas. *Water Services That Last*.

UNDP-SIWI Water Governance Facility & UNICEF. (2015). *WASH and Accountability: Explaining the Concept*. Stockholm and New York.

UNICEF. (2016). *Strengthening enabling environment for water, sanitation and hygiene (WASH): guidance note*. (May), 58. Retrieved from
<https://washenablingenvironment.wordpress.com/guidance/>

UNICEF & WHO. (2017). Progress on Drinking Water, Sanitation and Hygiene. *Launch Version July 12 Main Report Progress on Drinking Water, Sanitation and Hygiene*.

UNICEF, & UNDP/SIWI. (2016). *WASH accountability mapping tools*.

World Health Organization (WHO). (2018). Guidelines on sanitation and health. In World Health Organization. World Health Organization.
<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/274939/9789241514705-eng.pdf?ua=1>

Instituto Internacional del Agua de Estocolmo

Hammarbybacken 31, piso 9
120 30 Stockholm, Sweden
+46 8 121 360 00
www.sivi.org

UNICEF Agua, Saneamiento e Higiene

UNICEF Sede principal
3 UN Plaza New York
New York, United States
+1 212 326 7000
www.unicef.org

EL ENFOQUE WASHREG

DESCRIPCIÓN GENERAL