

Proceso de descentralización y el sector agua potable y saneamiento

Decentralization Processes and the Clean Drinking Water and Sanitation Sector

Processo de descentralização no sector de água potável e saneamento

Marcelita Arroyo Arévalo

Universidad Técnica de Ambato. Ambato, Ecuador
marcearroyo_2@yahoo.com
<https://orcid.org/0000-0001-6515-9213>

Juan Ramón García

Universidad de las Américas. Quito, Ecuador
jrgarcia.dm@bio-legal.com
<https://orcid.org/0000-0003-3452-2424>

DOI: <https://doi.org/10.32719/25506641.2022.12.3>

Recibido: 1 de agosto de 2021 • Revisado: 27 de octubre de 2021
Aceptado: 20 de diciembre de 2021 • Publicado: 1 de julio de 2022

Artículo de investigación

Licencia Creative Commons



Resumen

La descentralización representa el ejercicio de la democracia en un Estado históricamente centralista. La Constitución de 2008 define el diseño territorial que contribuye a una transferencia organizada de competencias cuya finalidad es alcanzar la equidad territorial y un desarrollo armonizado de las localidades, con énfasis en la calidad de los servicios públicos; la prestación del servicio de agua potable y saneamiento es uno de los más relevantes dada su incidencia en una problemática estructural de la economía nacional como es la desnutrición crónica infantil. El objetivo de este artículo es conocer el modelo de gestión de Quito y Guayaquil, y cómo el ejercicio de esta competencia desde una gestión delegada ha repercutido de manera favorable en los indicadores reportados desde la entidad de control del agua, especialmente los asociados a niveles de cobertura y continuidad en la prestación del servicio.

Palabras clave: autonomía, descentralización, gobierno autónomo descentralizado, competencias, servicios.

JEL: I18 Políticas públicas, regulación, sanidad pública.

Abstract

Decentralization constitutes the exercise of democracy in a State that is historically centralized. The Constitution of year 2008 defines territorial designs that contribute to an organized transfer of capacities in order to achieve territorial equity and a harmonized development of all locales, stressing on quality of public services; with special consideration for providing clean drinking water and sanitation due to its importance for addressing a structural problem of national economy which is chronic malnutrition in children. The objective of this article is to identify the management models in Quito and Guayaquil, and how the actions of this capacity under a delegated management has favorably affected the reported indicators from the water management entity, especially those associated to coverage levels and constant service providing.

Keywords: autonomy, decentralization, autonomous decentralized government, competencies, services.

JEL: I18 Public policies, regulation, public health.

Resumo

A descentralização representa o exercício da democracia de um Estado historicamente centralista. A Constituição do 2008 define o desenho de território que contribui a uma transferência organizada de competências com a finalidade de conseguir uma equidade territorial e um desenvolvimento harmonizado das localidades, com ênfase na qualidade dos serviços públicos; a prestação do serviço de água potável e saneamento são um dos mais relevantes considerando a sua incidência em uma problemática estrutural da economia nacional: a desnutrição crônica infantil. O objetivo desse artigo é conhecer os modelos

de gestão de Quito e Guayaquil, e como o exercício dessa competência de uma gestão delegada teve efeitos favoráveis nos indicadores reportados da entidade de gestão da água, especialmente os associados com os níveis de cobertura e continuidade na prestação do serviço.

Palavras-chave: autonomia, descentralização, governo autônomo descentralizado, competências, serviços.

JEL: I18 Políticas públicas, regulação, sanidade pública.

Introducción

El presente trabajo de investigación analiza la descentralización en el Ecuador como proceso de modernización del Estado y nuevo diseño institucional en el marco de la Constitución vigente (EC 2008, art. 88) que ha marcado un hito en el ejercicio de competencias por parte de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD).

Así también, considera cómo, en este contexto, se ha implementado el régimen de competencias y cuáles han sido sus implicaciones en el desarrollo territorial y su influencia en la gobernanza como uno de los mecanismos más efectivos para dinamizar a los actores territoriales con la finalidad de promover una gestión pública efectiva, articulada y corresponsable, que permita un despliegue de las políticas nacionales hacia lo local y, de esta manera, hacer tangible el desarrollo sostenible.

Desde estas perspectivas y análisis, la investigación pretende decantar específicamente en la competencia exclusiva de los GAD municipales determinada en el art. 55 literal a) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD): “Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley” (EC 2010).

Por otro lado, en el marco de esta competencia exclusiva, se busca conocer la necesidad de la aplicación de los principios de buena gobernanza en el diseño y formulación de políticas públicas locales con enfoque en las relaciones urbano-rurales, que permitan no solo considerar las dinámicas territoriales desde una perspectiva física, sino también incorporar ejes fundamen-

tales como la participación ciudadana, procesos de articulación multiescalar y reconocer las diversidades y enfoques constitucionales para la equidad y no discriminación.

En este sentido, se hace necesario también analizar los modelos de gestión exitosos en el ejercicio de esta competencia, uno de ellos el público-privado como en el caso de Guayaquil y del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), teniendo en cuenta que este sector representa un elemento primordial que contribuye de manera estructural al desarrollo sostenible del país y promueve la articulación de esfuerzos de diferentes instancias del Estado para incrementar significativamente la cobertura y acceso a estos servicios básicos.

En el caso del DMQ que mantiene una gestión directa —es decir, el GAD se encarga directamente de prestar el servicio de agua potable y saneamiento a la población— está a cargo de la Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Saneamiento de Quito (EPMAPS). Mientras que, en el caso de Guayaquil, se determinó que tiene una gestión delegada, es decir, la prestación del servicio de agua y saneamiento está a cargo de la Empresa Interagua Cía. Ltda.

Al analizar los datos relacionados con la prestación de estos servicios, se llegó a la conclusión de que, respecto a la cobertura, la EPMAPS abastece en un 98,61 % de agua y el 93,05 % en alcantarillado a la población, con una tarifa de 0,72 centavos de dólar por metro cúbico.

En el caso de Interagua Cía. Ltda., la cobertura es del 90 % en provisión y el 71 % en alcantarillado, con una tarifa de 0,614 centavos de dólar por metro cúbico. Es necesario considerar que las dos empresas abastecen de agua las veinticuatro horas del día; a pesar de que la cobertura de los dos GAD es amplia, su debilidad en ambos está relacionada con el tratamiento de aguas residuales.

Marco teórico

La descentralización busca garantizar la democratización del Estado en varios aspectos, de acuerdo con Finot (2007), se procura que en lo econó-

mico los territorios sean competitivos; en lo social, que se reduzcan las inequidades y combatir la pobreza, y, en lo político fomentar la participación constructiva y articulada de los territorios.

Las discusiones en América Latina sobre la transferencia de funciones y responsabilidades desde el gobierno central hacia los territorios se han orientado a lograr mayor eficiencia en la prestación de servicios, promover la participación ciudadana, buscar una planificación con pertinencia territorial y resaltar los roles de las autoridades locales como gestores del desarrollo. Al mismo tiempo, la descentralización no ha contribuido a la desconcentración geográfica ni a la eficiencia del gasto, si bien se ha logrado controlar efectos perniciosos para el equilibrio fiscal, pero al costo de reducir autonomía, lo que es contrario a los principios de la descentralización (Finot 2007).

En este contexto los territorios necesitan contar con autonomía para tomar decisiones en los ámbitos políticos, administrativos y financieros; esto es a lo que se denomina tener una real autonomía. Para ello, es necesario que los GAD cuenten con las capacidades técnicas y operativas para ejercerla. Sin embargo, según Ruiz Almendral (2004), la distribución equitativa de recursos por parte del Estado y la generación de recursos propios por parte de los gobiernos locales han representado un gran reto debido a las débiles capacidades de los gobiernos subnacionales.

Este proceso ha conllevado complejidades técnicas y financieras, pero sobre todo normativas. La construcción de un proceso de descentralización que genere todos los insumos para la transferencia de competencias ha decantado en un andamiaje normativo que regula el accionar que involucra intereses que se ven afectados por una historia de centralismo (Ojeda 2002).

Desde un aspecto estadístico, en América Latina se identifica que los gobiernos subnacionales no logran destinar adecuadamente sus presupuestos. Por ejemplo, las políticas sociales no permiten medir una reducción de la pobreza, al contrario, se advierte un incremento en estos indicadores, si bien los gobiernos subnacionales pueden poseer una información veraz acerca de las necesidades de la ciudadanía y adoptar las medidas que se requieren para atenderlas. Los gobiernos pueden incurrir en el error de no ejercer debidamente sus responsabilidades en la gestión de las políticas locales. En el caso ecuatoriano, se puede apreciar esta situación especialmente en el ámbito social debido a la necesidad de establecer convenios específicos con varias instituciones del nivel central para contar con recursos asociados a combatir problemáticas como

la violencia basada en género, la erradicación progresiva de la mendicidad, el trabajo infantil, la movilidad humana, entre otros.

El estado de la descentralización en el Ecuador antes de la Constitución vigente (EC 2008) era una negociación uno a uno, lo que se denominaba la *descentralización a la carta*, modelo que privilegiaba a las élites nacionales y gobiernos locales cuyas fortalezas les permitían negociar con el gobierno central la transferencia de competencias sobre la base de las relaciones políticas construidas, situación que no contribuyó a un desarrollo armónico del territorio, sino que profundizó los polos de crecimiento en cantones con capacidades operativas y políticas fuertes.

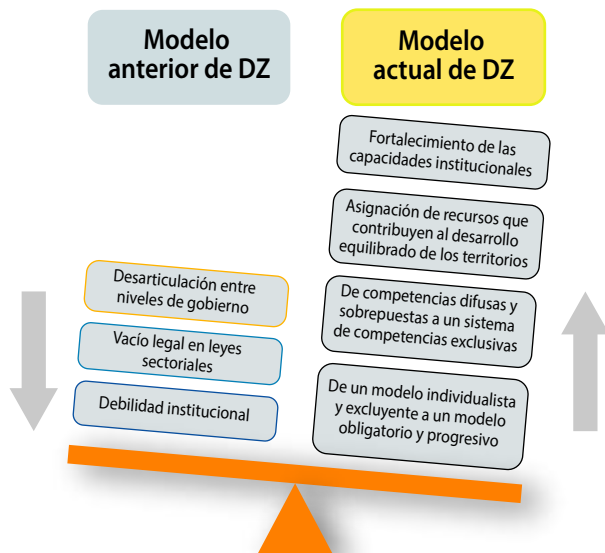
En este contexto, al no existir un modelo de descentralización técnicamente concebido, se generaron vacíos en las normativas sectoriales, la facultad de control no era efectiva y ello conllevó a que no existiera una continuidad en el ejercicio de las competencias entregadas a los gobiernos locales y que la calidad de los servicios sea deficiente. Así también, las posibilidades de contar con procesos de fortalecimiento institucional fueron inexistentes para gobiernos locales que ya se encontraban débiles en su capacidad operativa.

Para llegar al modelo actual de descentralización fue necesaria una revolución normativa, la capacidad regulatoria del Estado debía fortalecerse y contar con una Constitución que marque claramente un régimen de desarrollo basado en el bien común. Por otro lado, se requerían un rediseño institucional y una reestructuración de la Función Ejecutiva, de tal forma que la puesta en marcha del nuevo pacto social pudiera consolidarse a través de un enfoque en la inversión pública.

Es así que, a partir de la Constitución de 2008 (EC 2008), se crea el Sistema Nacional de Competencias (SNC), modelo que busca un desarrollo equilibrado y equitativo de los territorios, promueve un nuevo modelo de territorio con la asignación de competencias por nivel de gobierno, cada una con un modelo de gestión, con productos y servicios específicos por cada facultad otorgada, y un modelo de transferencia de recursos que contribuya a la sostenibilidad del ejercicio competencial.

El proceso de descentralización descrito en la Constitución vigente tiene cuatro ejes importantes respecto de los GAD: descentralización de competencias, fortalecimiento institucional, resolución de conflictos y seguimiento y monitoreo de competencias.

Figura 1
Modelo anterior vs. modelo actual

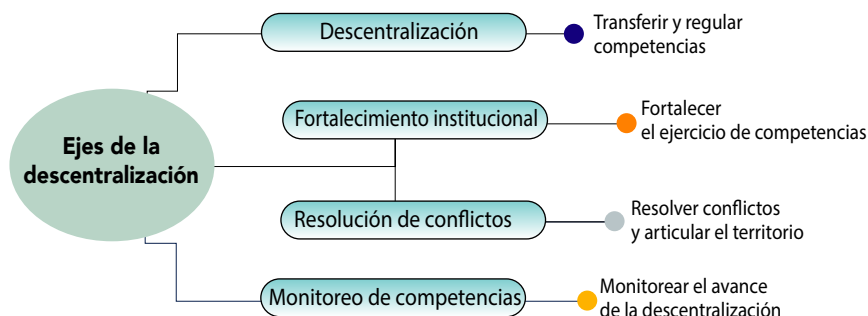


DZ: Descentralización
Fuente: CNC y SENPLADES (2013).

El pacto social representado en la Constitución vigente, en el art. 1 menciona que: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente, *unitario*, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera *descentralizada*” (EC 2008, art 8; el énfasis me pertenece). Este enunciado claramente indica que el Ecuador se gobierna de manera descentralizada, pero que es un gobierno unitario; esto implica un despliegue de las políticas públicas nacionales hacia los territorios.

La carta magna (EC 2008), en el art. 3, numeral 6, acerca de los deberes primordiales del Estado, menciona que uno de estos corresponde al “desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización”.

Figura 2
Ejes de la descentralización



Fuente: (EC 2010)
Elaboración propia.

En relación con las autonomías de los GAD, la norma suprema menciona que estos gozarán de “autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana” (EC 2008, art. 238). De esta manera se busca garantizar la democratización del poder en los territorios.

Asimismo, menciona que el régimen de los GAD se regirá por la ley correspondiente —el COOTAD—, que establecerá el SNC, cuyas características son: obligatorio, progresivo y definitivo. Este mecanismo promoverá compensar los desequilibrios territoriales.

Con la promulgación del COOTAD en 2010, se buscó configurar una organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio, basado en el régimen de cuatro diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales con la finalidad de garantizar su autonomía administrativa, financiera y política, conforme consta en los arts. 1 y 2.

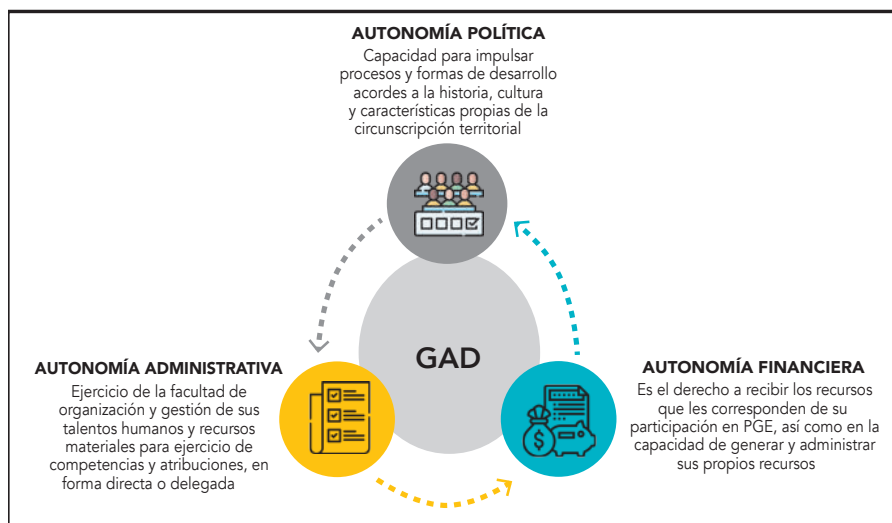
Estas autonomías llegan a tener sus límites cuando se definen los modelos de gestión de competencias en las resoluciones de transferencia desde el gobierno central hacia los diferentes niveles de gobierno. Cada una de ellas tiene consigo complejidades en su implementación relacionadas con los sis-

temas de información vinculados al ejercicio de cada competencia, entrega de responsabilidades sin recursos frente a capacidades operativas e institucionales locales disminuidas, entre otras.

Conforme indica el COOTAD, son funciones de los GAD: a) legislación, normatividad y fiscalización; b) ejecución y administración, y, c) participación ciudadana y control social (EC 2010, art. 29).

En el título V de este cuerpo legal se describe la descentralización como un proceso con tres características principales: obligatoria, progresiva y definitiva (EC 2010, art. 105). Mientras que, en el art. 108, establece el SNC (EC 2010, art. 108) y más adelante se define la institucionalidad que consolidará este sistema, para ello se crea el Consejo Nacional de Competencias (CNC) como una entidad con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera cuya sede se decidirá por la mayoría de los votos (EC 2010, art. 117).

Figura 3
Autonomía de los GAD

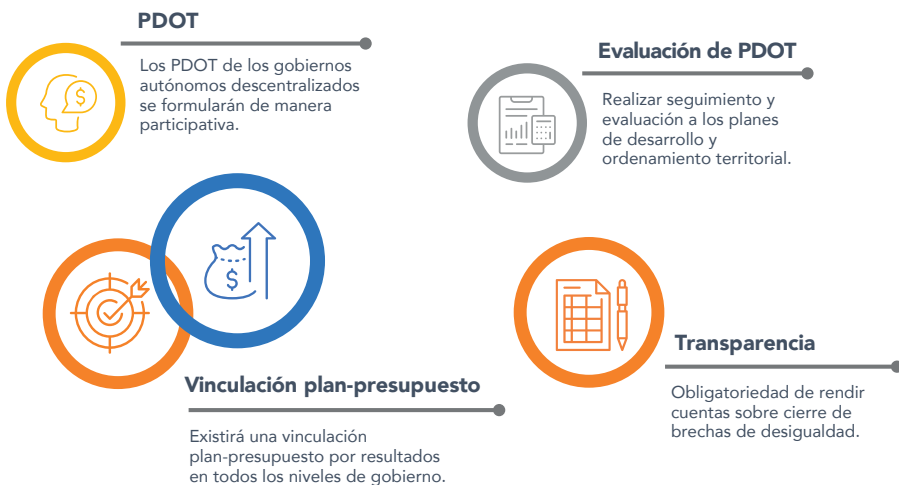


Fuente: EC (2010, art. 5).

Junto con el SNC, se creó el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación y con ello el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP) (EC 2010). Este cuerpo normativo tiene una articulación fundamental con el COOTAD debido a la incorporación de toda la política pública del ordenamiento territorial a los presupuestos de las instituciones. De esta manera, cobra sentido todo el diseño y organización territorial cuando este decanta en la política pública local recogida en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT) de los tres niveles de gobierno vigentes.

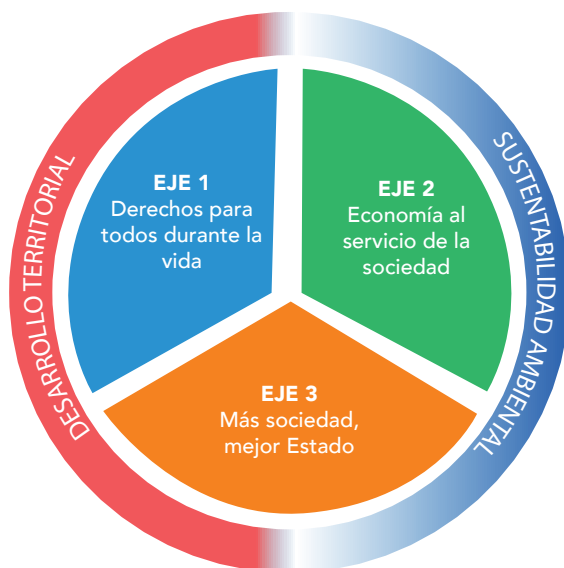
Ahora bien, el Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida se elaboró en el gobierno de Lenín Moreno; este instrumento contó con un proceso participativo denominado “Diálogos” que posteriormente decantó en “Acuerdos”, con un nuevo diseño institucional que buscó la reducción del aparato estatal a la mínima expresión, proceso que influyó la planificación nacional. El PND se organizó en 3 ejes sobre la base de la sustentabilidad ambiental y el desarrollo territorial.

Figura 4
Vinculación planificación-presupuesto COPLAFIP



Elaboración propia.

Figura 5
Ejes Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida 2017-2021



Fuente: SENPLADES (2017, 25).

El PND presenta a la descentralización y la desconcentración como políticas nacionales para democratizar y transformar el Estado, que deben orientarse a mejorar las condiciones de vida de la población, al consolidar la gobernanza del territorio y promover una cultura ciudadana empoderada de sus derechos y deberes.

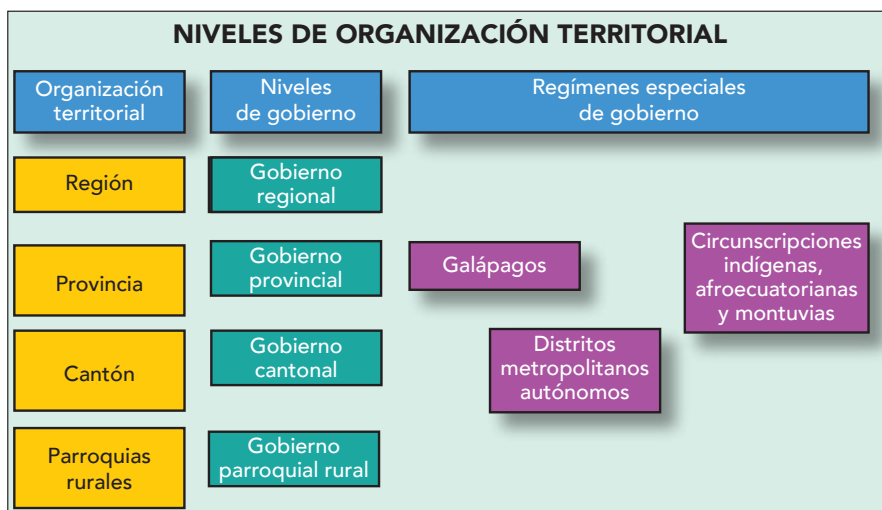
Por su parte, el Plan Nacional de Descentralización (EC CNC y SENPLADES 2013) constituye otro instrumento de política pública nacional cuya finalidad fue descentralizar las competencias conforme lo establecido en la Constitución, el COOTAD y la normativa nacional vigente asociada al ejercicio de las competencias a ser descentralizadas. Dicho plan contó con cuatro programas:

- Transferencia de competencias y recursos
- Fortalecimiento institucional

- Gestión pública coordinada, complementaria y corresponsable
- Participación ciudadana y evaluación

Así, la descentralización en el Ecuador es la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias desde el gobierno central hacia los GAD, conforme lo establece el COOTAD (EC 2010, art. 105). Además, es obligatoria porque ningún GAD puede negarse a que se le transfiera una competencia, es un mandato constitucional. Por otra parte, es progresiva porque es un proceso que se enmarca en lo definido en el Plan Nacional de Descentralización; pero también se da conforme a la planificación nacional sectorial de cada competencia a ser descentralizada.

Figura 6
Modelo de organización territorial



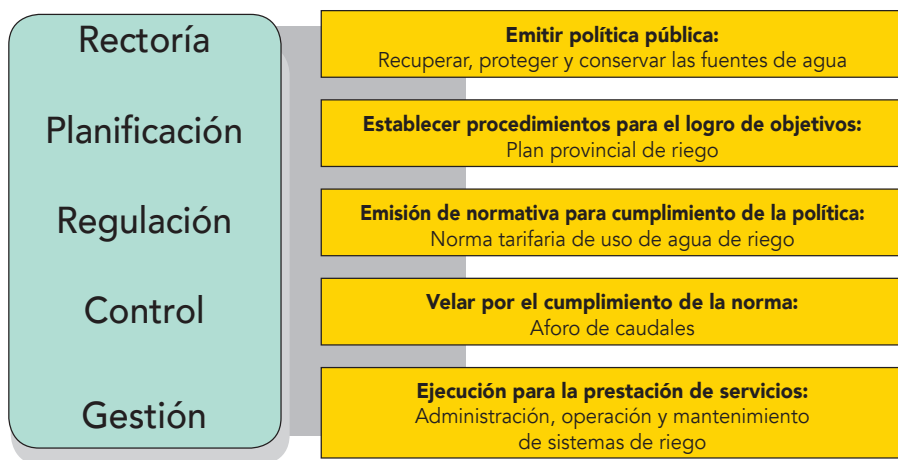
Fuente: COOTAD (EC 2010).

Y finalmente, es definitiva porque una vez que una competencia se ha descentralizado en favor de un nivel de gobierno, este se convierte en titular de la misma, esta titularidad no puede ser delegada ni transferida. Existe la excepcionalidad de devolver la titularidad a la entidad rectora de la compe-

tencia de manera *temporal* para pasar por un proceso de fortalecimiento institucional para su ejercicio, posterior a lo cual, le será devuelta la competencia al GAD fortalecido. En lo que se refiere a la organización del territorio, el COOTAD lo divide en cuatro niveles de gobierno, como se puede observar en la figura 6.

El COOTAD (EC 2010, art. 108) define al SNC como el conjunto de: instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad.

Figura 7
Facultades para el ejercicio de competencias



Fuente: CNC (2015).

El SNC cuenta con un organismo técnico que implementa la descentralización en el territorio ecuatoriano —el CNC—, entidad autónoma que se encuentra conformada por un representante de cada nivel de gobierno, un representante de los GAD provinciales, un representante de los GAD

cantonales y un representante de los GAD parroquiales rurales. Este cuerpo colegiado elegirá de una terna a su secretario ejecutivo quien ejecutará las resoluciones del pleno del CNC (EC 2010, art. 122).

Las competencias se ejercen a través de facultades, que son atribuciones para el ejercicio de las mismas por parte de los GAD. Las facultades dadas por la Constitución y la ley son: rectoría, planificación, regulación, control y gestión; todas ellas pueden ser concurrentes a excepción de la rectoría (EC 2010, art. 119).

Ahora bien, en cuanto a la descentralización política, este ámbito busca la democratización del poder estatal, el empoderamiento de los territorios en cabeza de sus autoridades electas y que estas se enfoquen en mejorar la calidad de vida de la población. Para ello, es necesario mirar más allá de las transferencias del gobierno central, se requiere considerar la importancia de los procesos de fortalecimiento institucional de las entidades rectoras y de los GAD. Así también, hace falta conocer el estado de las capacidades institucionales y operativas de los GAD para garantizar adecuados programas de asistencia técnica por parte de las instituciones que tienen ese mandato y atribución dadas por la Constitución y por ley, facilitar la articulación horizontal y vertical de los actores, procurar la sostenibilidad financiera y diseñar e implementar un adecuado sistema de monitoreo y evaluación del ejercicio competencial.

La descentralización política está relacionada con la facultad de cada autoridad local electa para gestionar el territorio de la manera más cercana a sus realidades históricas y culturales, tomar las decisiones de asociación territorial que le permitan garantizar el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos y contribuir con la mejora en la calidad de vida de la población.

Es importante tomar en cuenta que, al ser este modelo de descentralización un proceso relativamente nuevo, todavía existen conflictos en los territorios por superposición de competencias entre los diferentes niveles del gobierno, o entre los GAD y las entidades rectoras.

Otro gran reto que enfrenta la descentralización política son los conflictos limítrofes no resueltos por las instancias correspondientes. Al no contar con jurisdicciones definidas, el ejercicio de competencias para la aplicación de las facultades competenciales se imposibilita y genera conflictos de competencias.

Por otro lado, es necesario reflexionar que el desarrollo de la democracia se extiende a la esfera de lo político en la que el individuo es considerado como ciudadano, a la esfera social donde la persona es tomada en cuenta en su multiplicidad de roles, por ejemplo, como trabajador, estudiante, miembro de una familia, afiliado a una empresa prestadora de salud, consumidor, entre otros (Jaramillo 2018).

En cuanto a la descentralización administrativa, el actual modelo de descentralización tiene sesgos importantes en el diseño de los modelos de gestión de competencias, ya que estos no contemplan las dinámicas urbano-rurales, por el contrario, tienden a un fraccionamiento del territorio, que da énfasis a una visión municipalista de lo local.

Así también, este ámbito de la descentralización se ve gravemente afectado por el historial centralista de la administración estatal, que se refleja en las resoluciones de transferencia y regulación de competencias del CNC, que muestran que los mecanismos administrativos que atan a los GAD están relacionados con la complejidad de los sistemas de información nacional que no pueden desplegarse a territorio y esto hace que los sistemas locales de información sean deficientes.

En este sentido, la descentralización es un pilar fundamental de un proyecto de país y el desafío central es que sus territorios y su gente dispongan de las capacidades y herramientas para gestionar su destino; proceso que se encuentra en una etapa de fortalecimiento de las capacidades de las instituciones regionales y locales para que estas puedan ejercer sus competencias, así como liderar y articular el desarrollo de sus territorios (Serrano y Acosta 2011).

La descentralización administrativa de competencias, desde autoridades cuyas capacidades técnicas y operativas no han permitido generar una política pública nacional representada por planes nacionales que puedan desplegarse hacia lo local, supone un gran vacío en la consolidación de este proceso, ya que no existen estándares mínimos para la prestación de servicios, pero tampoco sistemas integrados de gestión de la información generada por el ejercicio de competencias en los territorios.

Desde el ámbito de la descentralización fiscal, se observan los desequilibrios interterritoriales; el sistema o ámbito financiero se constituye en un elemento importante dentro del sistema económico global, por cuanto es el

canalizador principal de los recursos que motorizan las distintas actividades productivas (García 1999).

Un elemento esencial para el desarrollo regional y local es la existencia de un sistema adecuado de crédito para inversión, lo que depende de la existencia de una estructura de fomento, toda vez que este se caracteriza por la práctica de tasas de interés inferiores a aquellas aplicadas en el mercado y a operaciones con plazos adecuados. Debido a esas tasas de interés inferiores a los plazos relativamente largos con que se opera, el fomento se presenta fundamentalmente en el ámbito de las atribuciones del Estado. La idea de un sistema de fomento en el ámbito del poder público encuentra respaldo en la práctica de varios países, dado que la mayoría de los bancos de fomento en todo el mundo están en la esfera estatal (Elizalde 2003).

Acorde con lo establecido en la Constitución, los GAD, como parte del Estado y bajo principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad territorial, tienen derecho a participar de los ingresos o rentas percibidas por el gobierno central y, de forma simultánea, generarán sus propios recursos financieros a utilizarse sostenible, responsable y transparentemente con el objeto de alcanzar el buen vivir de su población (Dávila, Villares y Placencia 2018).

Es claro que estas transferencias de recursos parten del gobierno central, por lo que el Estado asigna determinados montos de dinero en función a características propias de cada circunscripción territorial. A partir de 2010, se derogan aproximadamente 17 leyes que distribuían los recursos con dedicación, dando lugar a transferencias específicas enfocadas a cubrir las verdaderas necesidades de todos los habitantes del Ecuador.

Así, el proceso de descentralización fiscal, desde sus inicios, procura la equidad en la asignación de los recursos, eficiencia en el destino de los recursos públicos y endeudamiento responsable tomando como base dos principios fundamentales: la equidad interterritorial y la solidaridad (Dávila, Villares y Placencia 2018).

Análisis y discusión de resultados

a) Competencia para prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.

El sector agua y saneamiento ambiental es el conjunto de acciones técnicas y socioeconómicas de salud pública que tienen por objetivo alcanzar niveles crecientes de salubridad ambiental. Comprende el abastecimiento de agua potable, la recolección y eliminación de las aguas residuales y excretas, y la gestión integral de los residuos sólidos, que tienen como finalidad la reducción de los riesgos para la salud, la prevención de la contaminación y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

La Constitución establece como una responsabilidad del Estado, la provisión de los servicios públicos de agua potable y saneamiento, la que debe responder a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad. El Estado debe disponer que los precios y tarifas de estos servicios públicos sean equitativos, y establecer su control y regulación.

Del mismo modo, establece como una competencia exclusiva de los GAD municipales, la prestación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos y actividades de saneamiento ambiental (EC 2008, art. 264), esto en concordancia con lo estipulado en el COOTAD.

Las competencias de prestación de servicios públicos de agua potable, en todas sus fases, las ejecutarán los GAD municipales con sus respectivas normativas y dando cumplimiento a las regulaciones y políticas nacionales establecidas por las autoridades correspondientes.

En el mismo sentido, los servicios que se presten en las parroquias rurales se deberán coordinar con los GAD municipales de estas jurisdicciones territoriales y las organizaciones comunitarias del agua existentes en el cantón.

Al respecto, una gran debilidad existente en el ejercicio de esta competencia está relacionada con su visión subsectorial, en general hay una ausencia de la concepción integral del ciclo del agua: desde la protección de las fuentes, el tratamiento antes del consumo y el tratamiento luego del consumo.

Una política pública que tiene desasociados estos temas muy difícilmente podrá construir una política de Estado que oriente los recursos necesarios para mitigar la crisis de agua y saneamiento especialmente de la ruralidad, considerando que los territorios de un gran número de GAD son totalmente rurales.

b) Competencia de agua potable y saneamiento en el marco de la descentralización.

La competencia de agua potable y saneamiento es histórica porque inició con la expedición de la Ley de Régimen Municipal de 1966, que asigna a las municipalidades la obligación expresa de “Proveer de agua potable y alcantarillado a las poblaciones del cantón, reglamentar su uso y disponer lo necesario para asegurar el abastecimiento y distribución del agua de calidad adecuada y en cantidad suficiente para el consumo público y el de los particulares” (EC 1971, art. 14).

En este sentido, conforme al nuevo régimen de competencias, el sector agua y saneamiento sigue siendo exclusivo del nivel municipal. No obstante, no existe un modelo de gestión establecido como el desarrollado para las otras competencias constitucionales, lo que representa una gran deuda al país ya que esta debilidad ha repercutido de manera estructural en la economía ecuatoriana, al crear una serie de programas nacionales y proyectos millonarios de la banca multilateral que no han dado resultado.

c) Institucionalidad

Respecto al servicio de aseo urbano, este tuvo las características de descentralizado y su prestación estuvo a cargo de los municipios del país, con la asistencia técnica del Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias.

Posteriormente, mediante Decreto Ejecutivo No. 645 de 2 de febrero de 2011 (EC 2011, art 1), se transfiere al Ministerio del Ambiente (MAE) todas las competencias, atribuciones, funciones y delegaciones que en materia de residuos sólidos ejercía la Subsecretaría de Saneamiento, Agua Potable, Alcantarillado y Residuos Sólidos del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI). El MAE, institución responsable de formular las políticas para el adecuado manejo de los residuos sólidos en Ecuador, ha imple-

mentado el Programa Nacional para la Gestión Integral de Desechos Sólidos (PNGIDS).

Más adelante se crea la autoridad única del agua, la Secretaría Nacional del Agua, actualmente fusionada con el Ministerio de Ambiente, cuya denominación es Ministerio de Ambiente, Agua y Transformación Ecológica (MAATE), mediante Decreto Ejecutivo No. 59 del 5 de junio de 2021.

De igual manera, desde la Subsecretaría de Diseño Institucional de la ex-SENPLADES se planteó un diseño institucional en el marco de la Misión Agua Segura y Saneamiento para Todos, este esfuerzo interinstitucional tuvo un avance desde la perspectiva teórica, sin embargo, los protagonismos institucionales, la falta de un liderazgo estratégico y las limitaciones en la capacidad operativa de los GAD no han permitido que se ejecuten los fondos destinados para esta misión.

Se espera que con una nueva institución rectora del sector agua y saneamiento, se logre consolidar una visión integral de la competencia y con ello se fortalezcan las capacidades regulatorias y de control tanto en la calidad de agua para consumo, como el cuidado de fuentes y la consolidación de los planes de mejora de los GAD municipales para contribuir con el ejercicio sostenible de esta competencia.

d) Problemática del sector agua y saneamiento

Conforme a los datos levantados en 221 GAD municipales por parte de la Agencia de Regulación y Control del Agua (ARCA), las debilidades que se evidencian en el sector son:

- Falta sostenibilidad financiera; los ingresos por servicios no cubren los costos tanto de la inversión y tampoco de administración, operación y mantenimiento (el promedio nacional es que los ingresos cubren apenas el 46,80% de los gastos).
- Bajo nivel de eficiencia en las recaudaciones (el promedio es del 70%).
- Inadecuada operación y mantenimiento de los sistemas.
- Deficiente calidad en la prestación de los servicios.
- Altas pérdidas (agua producida vs. agua facturada) (promedio del índice de agua no contabilizada —IANC— de 47%), consecuencia de proble-

mas en las redes de distribución y también relacionados con conexiones ilícitas y limitados sistemas de medición.

- No se dispone de programas permanentes de buen uso de los servicios, cultura de pago y de cobro, atención a clientes.
- Tarifas rezagadas (promedio 0,22 centavos de dólar por metro cúbico, nivel residencial). En algunos municipios se cuenta con una tarifa plana, es decir, una tarifa única no relacionada con el consumo real.
- Catastros de consumidores desactualizados.
- Carencia de modelos de gestión eficientes, no se tiene una visión gerencial.
- Ordenanzas y manuales de operación desactualizados.
- Otros problemas relacionados con los siguientes temas: rotación de personal, limitado número de personal técnico calificado, estructuras organizativas inadecuadas, injerencia política en la gestión del servicio, desarticulación entre los prestadores de servicios y los actores comunitarios.

Casos de estudio

Caso Quito

El DMQ presta los servicios de agua potable y saneamiento a través de la EPMAPS, tanto en el área urbana y área rural.

El ARCA emitió la Regulación No. DIR-ARCA-RG-003-2016, cuyo objeto es “Regular los parámetros e indicadores para la evaluación y diagnóstico de la gestión y la infraestructura de los sistemas de agua potable y/o saneamiento” (EC ARCA 2016, art. 1). Considerando lo establecido en el instrumento normativo, los municipios reportan a la ARCA la información que permite evaluar la prestación de los servicios, para determinar brechas que deberán ser reducidas a niveles óptimos, mediante la elaboración y ejecución de planes de mejora.

La normativa establece indicadores para la evaluación de la prestación de los servicios en las siguientes categorías: acceso al servicio, eficiencia de costos, equilibrio financiero, eficiencia comercial, cumplimiento y responsa-

bilidad social; para cada indicador se establecen rangos, los cuales definen diferentes niveles para los prestadores, para —de este modo— establecer un diagnóstico que permita conocer el estado de la prestación de los servicios en cada cantón.

Los resultados de los indicadores de gestión de la EPMAPS, correspondientes a 2018, reflejan la realidad en la zona urbana.

En referencia al acceso al servicio, los valores de cobertura tanto para agua potable como para alcantarillado son superiores al 90%, y la continuidad de servicio es de 24 horas al día.

Una brecha en la prestación de los servicios del DMQ es el tratamiento de las aguas residuales, prácticamente la totalidad de las aguas servidas es descargada sin tratamiento a los ríos, siendo esta una problemática de casi la totalidad de cantones en el país.

Sobre la eficiencia de costos, se puede indicar que los costos asociados a la prestación de los servicios tienen niveles altos en la mayoría de sus indicadores. Los indicadores del equilibrio financiero tienen un desempeño alto lo que indica que los ingresos cubren los gastos.

Los indicadores de calidad de agua son prácticamente del 100%, el valor óptimo para este indicador, lo que refleja que el agua distribuida a los usuarios es de buena calidad, esto en referencia a la categoría de cumplimiento.

En la categoría de responsabilidad social, el municipio se encuentra levantando información de los prestadores comunitarios con el objeto de establecer un diagnóstico de los prestadores para, posteriormente, establecer programas y proyectos orientados a su mejora.

Los resultados analizados y presentados tienen relación a la zona urbana donde se concentra la mayor parte de la población, sin embargo, se desconoce la situación de la totalidad de los prestadores comunitarios quienes brindan el servicio en las zonas rural y periurbanas del cantón.

Caso Guayaquil

El municipio de Guayaquil tiene una concesión con la empresa Interagua para la prestación de los servicios tanto en el área urbana como rural. Es el único caso en el país en que los servicios de agua potable y saneamiento son

prestados a través de una empresa privada, considerando que la Constitución y legislación vigente lo prohíbe, sin embargo, ya que esta concesión se dio previo a la aprobación del marco legal vigente, esta se mantiene.

La Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil (EMAPAG) es la institución del municipio que se encarga del control del prestador privado.

En referencia al acceso al servicio, el valor de cobertura de agua potable es cercano al 95% y de alcantarillado es de 77%, lo que refleja una brecha en este último. La continuidad de servicio es de 24 horas al día.

No se cuenta con información del tratamiento de las aguas residuales, sin embargo, se conoce que el municipio se encuentra implementando proyectos para afrontar esta problemática.

Por su parte, los indicadores del equilibrio financiero tienen un desempeño alto lo que indica que los ingresos cubren los gastos.

Mientras que, la eficiencia comercial refleja varios problemas, el agua no contabilizada está lejos de estándares internacionales recomendados, lo que refleja altos niveles de pérdidas por fugas y conexiones clandestinas; además, la atención a peticiones, quejas o reclamos presentados por parte de los usuarios, tiene una baja respuesta.

Los indicadores de calidad de agua son prácticamente del 100%, el valor óptimo para este indicador, lo que refleja que el agua distribuida a los usuarios es de buena calidad, esto en referencia a la categoría de cumplimiento.

En cuanto a la categoría de responsabilidad social, no se cuenta información lo que no permite conocer el estado de la prestación de los servicios en el área rural, por parte de los prestadores comunitarios.

Con base en la información reportada referente a la prestación de los servicios en el área urbana, se puede concluir que si bien el prestador tiene un equilibrio financiero y el agua distribuida es de buena calidad, existen problemas como el alto nivel de agua no contabilizada lo que repercute en la sostenibilidad; por otra parte, la brecha en la cobertura de alcantarillado representa un potencial riesgo para la salud de los usuarios.

Conclusiones

La competencia de agua y saneamiento debe ser vista desde la integralidad de su ciclo y desde esa mirada realizar un mapeo de actores responsables y corresponsables que permitan, en el marco del proceso de descentralización, establecer un modelo de gestión que contribuya a armonizar la normativa vigente, mas no a la inversa, y en ella se establezca la institucionalidad necesaria para generar procesos de articulación interinstitucional que rompan las prácticas de abordaje sectorial que impiden un desarrollo armónico de los territorios, pero más aún no contribuyen al combate de problemáticas estructurales relacionadas con esta competencia como son la pobreza extrema y la desnutrición crónica infantil.

Por otro lado, del análisis de casos realizado entre Quito y Guayaquil, se puede observar que la debilidad que tienen es la cobertura y atención a las zonas rurales, así como también una debilidad en el levantamiento de información de actores comunitarios, lo que indica una gran necesidad de fortalecer los modelos de gestión del agua y saneamiento público-comunitario y comunitario-comunitario.

Referencias

- Dávila, José, Gustavo Villares y Marcelo Placencia. 2018. "Recursos financieros de los Gobiernos Autónomos Descentralizados: Caso de estudio Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales". *Economía y Negocios* 9 (2): 65-82. <https://doi.org/10.29019/eyn.v9i2.499>.
- EC Agencia de Regulación y Control del Agua (ARCA). 2016. *Regulación No. DIR-ARCA-RG-003-2016*. Quito: ARCA.
- EC Consejo Nacional de Competencias (CNC). 2015. *Talleres de fortalecimiento de capacidades de GAD*. Quito: CNC.
- EC Consejo Nacional de Competencias y Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (CNC-SENPLADES). 2013. *Plan Nacional de Descentralización 2013-2015*. Quito: CNC-SENPLADES.
- EC. 1971. *Ley Orgánica de Régimen Municipal*. Registro Oficial 331, Suplemento, 15 de octubre. Codificación 2005. Estado: Derogada.

- . 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre.
- . 2010. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía Administrativa y Descentralización (COOTAD)*. Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre.
- . 2010. *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Registro Oficial 306, Suplemento, 22 de octubre.
- . 2011. *Decreto Ejecutivo 645*. Registro Oficial 385, 2 de febrero.
- . 2021. *Decreto Ejecutivo 59*. Registro Oficial, 5 de junio.
- Elizalde, Antonio. 2003. “Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local”. *CEPAL Serie Gestión Pública* (29): 1-70. <https://bit.ly/3xEqZFc>.
- Finot, Iván. 2001. *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago: CEPAL. <https://bit.ly/3xDXSSst>.
- García, Belén. 1999. “Transferencia de recursos económico-financieros e impactos territoriales en Venezuela. Caso de estudio: Región Zuliana vs. Región Capital”. *EURE* 25 (74): 47-70. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71611999007400004>.
- Jaramillo, Bolívar. 2018. “Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales frente al ejercicio del derecho constitucional de participación ciudadana y su relación con la formulación de las políticas públicas locales. Análisis en las parroquiales rurales: Tres de Noviembre, Pimocha y Gonzalo Pizarro”. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. <http://hdl.handle.net/10644/6121>.
- Ojeda Segovia, Lautaro. 2002. *Situación actual de la descentralización en el Ecuador*. Quito: PNUD.
- Ruiz Almendral, Violeta. 2004. *Impuestos cedidos y corresponsabilidad fiscal*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- EC Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). 2013. *Plan Nacional de Desarrollo-Para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito: SENPLADES.
- . 2017. *Plan Nacional de Desarrollo. Toda una Vida. 2017-2021*. Quito: SENPLADES.
- Serrano, Claudia, y Patricia Acosta. 2011. *El proceso de descentralización en el Ecuador*. Quito: RIMISP.