

El derecho al agua en el Ecuador

Un análisis desde la Ciencia Política
y el Derecho Público



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales

DEPARTAMENTO DE
**ESPACIO
Y POBLACIÓN**



El derecho al agua en el Ecuador

Un análisis desde la Ciencia Política
y el Derecho Público

ANDRÉS MARTÍNEZ MOSCOSO

“Alternativa al modelo de gestión de agua potable en el municipalismo ecuatoriano.
Las mancomunidades como respuesta”

Dirección de Investigaciones de la Universidad de Cuenca

© El derecho al agua en el Ecuador. Un análisis desde la Ciencia Política y el Derecho Público
Dr. Andrés Martínez Moscoso

Editorial: Universidad de Cuenca
Dirección de Publicaciones de la Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales

Director: Dr. Andrés Martínez Moscoso

Primera edición
Octubre de 2017

ISBN: 978-9978-14-364-3
Derecho de autor: CUE-003208

Fotografía de portada
Dr. Sebastián Padrón Martínez

Diseño de páginas interiores y portada
V&M Gráficas
Jorge Juan N32-36 y Mariana de Jesús • Teléfono: (593 2) 320 1171

Cuenca - Ecuador

Todos los textos que aparecen en este libro fueron sometidos a un proceso de revisión de pares ciegos,
conforme a las normas de publicación de la Universidad de Cuenca

AGRADECIMIENTOS

Es necesario destinar un apartado especial para dejar mi total reconocimiento para aquellas personas e instituciones que contribuyeron a la realización de la presente investigación.

Los resultados que se presentan en ésta publicación forman parte de mi investigación doctoral realizada en la Universidad de Alicante (España), y se complementa con la primera etapa del proyecto de investigación que dirijo en la Universidad de Cuenca, titulado: “Alternativa al modelo de gestión de agua potable en el municipalismo ecuatoriano. Las mancomunidades como respuesta.”

Debo reconocer la labor de mi maestro, el Dr. José Manuel Canales Aliende, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Alicante, por su guía y consejos, así como de otros colegas que a lo largo de mi trabajo han realizado importantes aportes, críticas y han abierto importantes espacios de colaboración académica, de manera particular al Dr. Joaquín Melgarejo Moreno, Director del Instituto Universitario del Agua y las Ciencias Ambientales de la Universidad de Alicante, y al profesor Rhett Larson, Richard Morrison Fellow in Water Law, Associate Professor of Law de la Universidad del Estado de Arizona.

Un especial reconocimiento para el equipo de apoyo de ésta investigación, pues gracias a su compromiso y trabajo nos encontramos presentando evidencias académicas a nivel nacional e internacional en revistas indexadas.

Para finalizar, quiero agradecer a todos mis familiares y amigos, y de manera particular a la Universidad de Cuenca, por el apoyo brindado tanto durante la realización de éste trabajo, así como por su posterior acogida como profesor e investigador.

ÍNDICE

Prólogo	XV
Introducción.	1
1 Interés del tema estudiado.	1
2 El estado actual de la cuestión.	4
3 La Novedad y la Originalidad Científica del tema estudiado.	5

CAPÍTULO 1 ECUADOR: EL ESTADO Y SUS INSTITUCIONES POLÍTICO – ADMINISTRATIVAS

1 La estructura político administrativa	11
2 La realidad jurídico-constitucional	12
3 El nuevo Constitucionalismo latinoamericano	13
3.1 El Estado Constitucional de Derechos y Justicia del Ecuador	18
3.2 El derecho al Agua en la Constitución de la República	20
3.3 Los sectores estratégicos.	24
4 Las competencias Constitucionales	27
4.1 Su organización y planificación.	32
5. El Buen Vivir o Sumak Kawsay	37

CAPÍTULO 2 EL SERVICIO PÚBLICO EN LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

1 Los servicios públicos y los bienes públicos	43
1.1 El fundamento y el carácter público de los servicios públicos.	46
1.2 El concepto y el origen histórico	48

ÍNDICE

1.3	La mercantilización de los bienes y de los servicios públicos	52
2.	La prestación de los servicios públicos	53
2.1	La clasificación de los servicios públicos	60
2.2	Los servicios públicos en la legislación ecuatoriana	61
3	La Gestión de los servicios públicos.	65
3.1	El modelo neoliberal	66
3.2	La privatización de los servicios públicos.	68
3.3	La concesión de servicios públicos	73
3.4	La experiencia latinoamericana de privatización y de externalización de los servicios públicos	77
3.5	La Modernización del Estado ecuatoriano (1993-2007) y de los servicios públicos.	82

CAPÍTULO 3 EL SERVICIO PÚBLICO DE AGUA POTABLE

1	El agua como fuente de vida	89
1.1	El servicio público de agua potable.	95
1.2	El derecho humano al agua y al saneamiento	96
1.3	El agua y los objetivos de desarrollo del milenio	104
2	Las tarifas y el costo del agua	109
3.	La Guerra del Agua en el Siglo XXI.	115
4	La Gobernanza del Agua en un mundo globalizado	124
5	La privatización del servicio de agua potable	132
6	La Remunicipalización del servicio de Agua Potable	138
7	La Gestión directa de los servicios públicos por los gobiernos locales.	140
7.1	El ejercicio de las competencias de la prestación de los servicios públicos.	141
7.2	La prestación del servicio público de agua potable en los gobiernos autónomos descentralizados municipales del Ecuador	146

CAPÍTULO 4
LA REALIDAD DEL AGUA POTABLE Y EL SANEAMIENTO
EN ECUADOR A TRAVÉS DEL ESTUDIO DE VARIOS
CASOS SELECCIONADOS POR SU INTERÉS

1	La prestación del servicio público del agua potable y el saneamiento en el Ecuador	159
2	La nueva normativa en materia agua potable y saneamiento	166
3	Las competencias municipales relacionadas con la provisión del servicio de agua potable y el saneamiento	175
4	Los modelos de prestación del servicio público de agua potable	179
4.1	Las empresas públicas municipales	180
4.2	Las empresas privadas concesionarias	181
4.3	La gestión comunitaria	183

CAPÍTULO 5
LA GESTIÓN DEL AGUA POTABLE EN EL DM DE QUITO.
UN ESTUDIO DE CASO

1	El caso de la ciudad de Quito	191
1.1	La historia del agua en Quito	191
2.	La Empresa Pública Municipal: EPMAPS	197
2.1	La estructura	198
2.2	La influencia de Organismos Internacionales	198
2.3	Los cambios en la gestión empresarial – el “Gobierno Corporativo”	200
3	El análisis a través de diferentes variables	201
3.1	La cobertura.	201
3.2	La oportunidad	203
3.3	La calidad	204
3.4	La satisfacción del cliente frente al servicio prestado	205
4	La fijación y la aplicación de las tarifas	207

CAPÍTULO 6
LA GESTIÓN DEL AGUA POTABLE EN LA CIUDAD DE GUAYAQUIL.
UN ESTUDIO DE CASO

1	El caso de la ciudad de Guayaquil.	215
1.1	La historia del agua en Guayaquil.	215
1.2	La metrópoli portuaria	218
1.3	De lo público a lo privado: la evolución histórica en Guayaquil	222
2	El modelo neoempresarial: el proceso de concesión del servicio de agua potable en Guayaquil	224
2.1	La externalización del servicio público: el contrato de concesión	230
2.2	Las cláusulas contractuales	231
2.3	Las modificaciones del contrato de concesión	236
3	El concesionario	237
4	La actuación de la administración (EMAPAG EP), en la regulación y el control de la provisión de servicios por parte de INTERAGUA	239
5	Las funciones como regulador y controlador de la concesión	240
5.1	El diagnóstico de la gestión previo a la concesión	241
6	El análisis a través de diferentes variables	242
6.1	La cobertura.	242
6.2	La oportunidad	246
6.3	La calidad	247
6.4	La satisfacción del cliente frente al servicio prestado.	251
7	La fijación y la aplicación de las tarifas	255

CAPÍTULO 7
LA GESTIÓN DEL AGUA POTABLE EN CUENCA.
UN ESTUDIO DE CASO

1	El caso de la ciudad de Cuenca	261
1.1	La historia del agua en Cuenca	261

2.	La Empresa Pública Municipal ETAPA EP	270
2.1	La estructura	272
3	El análisis a través de diferentes variables	275
3.1	La cobertura.	275
3.2	La oportunidad	279
3.3	La calidad	279
3.4	La satisfacción del cliente frente al servicio prestado	281
4	La fijación y la aplicación de las tarifas	284

**CAPÍTULO 8
LAS PRINCIPALES CONCLUSIONES**

Las principales conclusiones	293
Conclusión final.	299

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y BIBLIOGRAFÍA
BÁSICA CONSULTADA**

Principal normativa citada en la investigación	344
Los Tratados Internacionales:	344
La Constitución:	344
Las Leyes Orgánicas:	345
Las Ordenanzas y Reglamentos:	346
Los Contratos:	346
Repositorios y bases de datos consultadas	347
Principales abreviaturas utilizadas	349

Prólogo

Una de las ventajas que tiene el agua es que su estudio puede ser realizado de manera multidisciplinar, por eso la obra que se presenta aborda dos cuestiones olvidadas pero importantes a la vez en relación a la gestión de los recursos hídricos: el componente jurídico y político, los cuales son fundamentales a la hora de entender los problemas, y otorgar soluciones que se ajusten a las necesidades de la sociedad.

Ecuador es un país rico en agua, su disponibilidad triplica la media internacional, no obstante, esta ventaja no ha permitido que se satisfaga la demanda de abastecimiento en su totalidad, la cobertura actual está próxima al 83%; es especialmente significativo el déficit que se produce en el ámbito rural.

Por ello, era necesario un estudio que reflejase la realidad que tiene el Ecuador en relación al acceso al agua, pero sobre todo que explique cuál es la normativa y las políticas públicas que desde los distintos niveles de gobierno se han diseñado con el propósito de satisfacer la demanda de la población. Teniendo un elemento especial en el caso ecuatoriano que, dentro de su construcción como Estado, intenta alcanzar el “Buen Vivir”, en el cual, sin duda, es fundamental contar con condiciones totales de acceso a agua potable de calidad y saneamiento ambiental.

Además, este libro tiene la virtud de abrir las puertas al estudio del Derecho al Agua, desde el enfoque del Derecho Humano y Fundamental al Agua, lo cual es un acierto en de la normativa ecuatoriana de 2008, puesto que posteriormente este principio fue reconocido a escala internacional. Del mismo modo destaca la importancia que tiene para el Ecuador el agua, al constituirla como patrimonio nacional estratégico con las características de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad.

Un aspecto que no es abordado en el presente estudio, que no obstante, podría verse reflejado en posteriores investigaciones por parte del autor o

por estudiosos en la materia, es el relacionado con las particularidades que tiene la gestión del agua a nivel comunitario, y la experiencia que en este sentido han tenido las Juntas de Agua o Sistemas Comunitarios, debido a las particularidades vinculadas a la gestión comunitaria por parte de los pueblos y nacionalidades indígenas (propulsores de estos sistemas), y a las virtudes o inconvenientes que se presentan debido a la falta de sostenibilidad financiera de los mismos.

Merece la pena destacar en este trabajo el enfoque que se debería dar a la gestión del agua, a través de una gestión técnica, desvinculada de las injerencias político-partidistas, que más allá del tipo de gobernanza que se realice: pública municipal, concesionada o privada, privilegie la gestión técnica frente a los intereses clientelares que terminan por desvirtuar a las Administraciones.

El autor destaca a lo largo de la investigación uno de los elementos más relevantes que muestra su trabajo, junto al análisis de la información legal y política, incorpora importante información relacionada con la prestación del servicio de agua potable en las tres principales ciudades del Ecuador, lo cual significa un enfoque mucho más amplio y que rebasa los parámetros tradicionales de comparar Quito y Guayaquil. Por otra parte, permite valorar los distintos modelos de prestación de servicios: público municipal y privado concesionario, bajo la tutela del municipio.

El Dr. Martínez Moscoso rescata el enfoque neutral y académico a la vez que analiza los modelos de prestación del servicio, sin caer en un posicionamiento ideológico-partidista que le reste legitimidad a su trabajo. Más bien al contrario en su obra destaca y critica los aciertos y errores en los que incurren las Empresas analizadas planteando propuestas de mejora.

La discusión que el autor realiza en relación al carácter “público” de los servicios públicos, es quizá uno de los más interesantes aportes que plantea desde la Ciencia Política, al tratarse de una característica que constantemente está cuestionada, y que ha sido tergiversada a lo largo del mundo, y de manera particular en los países Iberoamericanos por parte de gobiernos autoritarios que confunden el interés público con el interés gubernamental o partidista-clientelar.

Además, es interesante la forma a través de la cual en el trabajo se deja abierta la posibilidad de la colaboración público-privada, situación que fue mal vista durante un largo tiempo en América Latina. Sin embargo, ha

quedado demostrado que la misma es fundamental a la hora de la ampliación de la cobertura aun mayor número de personas, de manera particular con la construcción de infraestructuras, que son necesarias para la dotación del servicio, que en la actualidad, muchos países entre ellos Ecuador no tienen presupuesto suficiente para financiarlas.

El texto que presenta Andrés Martínez Moscoso, y que es fruto de su investigación doctoral, así como de las actualizaciones posteriores que ha desarrollado ahora desde su vida como profesor en la Universidad de Cuenca, es interesante tanto porque presenta datos cuantitativos y cualitativos de un recurso estratégico para el Ecuador como el agua, así como porque se ve claramente el interés que tiene el autor por continuar con este trabajo a través de las distintas líneas de investigación que plantea como aristas en la presente obra y que desde el Instituto del Agua y de las Ciencias Ambientales de la Universidad de Alicante son de nuestro interés, y que a futuro esperamos se concreten en colaboraciones en proyectos de investigación e intervención entre las dos universidades.

Dr. Joaquín Melgarejo Moreno
Director del Instituto del Agua y de las Ciencias Ambientales
Universidad de Alicante

Introducción

1 Interés del tema estudiado

El Ecuador es “un Estado Constitucional de Derecho y Justicia”, conforme lo define la Constitución de la República que busca la construcción de un Estado, al cual se lo denomina como del “Sumak Kawsay”¹ o “Buen Vivir” que tiene como antecedente al Estado de Bienestar Europeo, y cuya visión influyó en Iberoamérica en la década de los ochenta. Sin embargo, presenta un nuevo paradigma en la aplicación de los derechos humanos especialmente en aquellos que se denominan del buen vivir, y que son el Agua y la Alimentación, el Ambiente sano, la Comunicación e Información, la Cultura y la Ciencia, la Educación, el Hábitat y la Vivienda, la Salud, el Trabajo y Seguridad Social, los cuales se denominan en la doctrina como “Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, (DESC), pero que en la Carta Magna Ecuatoriana, se les da la categoría de derechos fundamentales y tutelables.

La conjunción de estos elementos son aquellos que llevan a entender de una manera adecuada al “Sumak Kawsay” o Buen Vivir, aspiración que tienen los pueblos alrededor del mundo, y que se traduce en la búsqueda de la felicidad y el desarrollo de manera armónica con la naturaleza.

De lo anterior, se concluye la importancia que tiene el derecho al agua, y en consecuencia su forma de gestión por parte del Estado, el cual tiene como deber primordial conforme lo señala el art. 3 numeral, primero de la Constitución, el garantizar precisamente sin discriminación alguna el efectivo goce de este derecho.

Además el tema se constituye como patrimonio nacional estratégico con las características de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad.

1. “Es quichua ecuatoriano, y expresa la idea de una vida no mejor, ni mejor que la de otros, ni en continuo desvivir por mejorarla, sino simplemente buena” Tortosa, (2009).

Mientras que el art. 66 del propio texto constitucional, se refiere a los derechos de libertad, en el segundo numeral se reconoce el derecho al agua potable y el saneamiento ambiental para los ciudadanos.

Al ser el Ecuador un Estado descentralizado, se ha conferido la competencia de la prestación del servicio de agua potable a los gobiernos municipales.

En el art. 313, por la importancia que tiene el agua la califica como perteneciente al “sector estratégico”, el cual se entiende como “...aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental..” y será el Estado el cual administre a través de empresas públicas, las que se encuentran a su vez reguladas por ley. Se deja también a salvo que la gestión sea pública o comunitaria, siendo la segunda las que denominadas “Juntas de Agua”, las que son tipificadas como asociaciones normalmente rurales y que a través de procesos milenarios como “la minga²” se encargan de la gestión del agua para pequeñas comunidades, modalidad que no se concibe dentro de ésta investigación.

La prestación de servicios públicos, en este caso de agua potable, deben realizarse por tanto bajo los principios de: a) obligatoriedad, b) generalidad, c) uniformidad, d) , e) responsabilidad, f) universalidad, g) accesibilidad, h) regularidad, i) continuidad y j) calidad; para lo cual las empresas públicas creadas para el efecto contarán con personería jurídica y gozarán de autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión; y deberán cumplir además con los parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales.

Sin embargo, un fenómeno recurrente en las Administraciones Públicas³ Iberoamericanas y en particular en las ecuatorianas constituye el grado de influencia política clientelar por parte de las autoridades de los gobiernos locales en el manejo de las Empresas Públicas, lo cual genera incongruencias e incluso la planificación estratégica no llega a cumplirse debido a las constantes intromisiones donde se privilegia lo clientelar frente lo técnico.

-
2. 1. f. N Arg., Chile, Col., Ec., Par. y Perú. Reunión de amigos y vecinos para hacer algún trabajo gratuito en común.
2. f. Ec. y Perú. Trabajo agrícola colectivo y gratuito, con fines de utilidad social.
 3. “El argumento básico es que las instituciones cuenta, y que cuentan más que cualquier otra cosa que se pudiera usar para explicar las decisiones políticas” (Peters, 2003, p. 218).

Es por ello que es necesario investigar respecto del perfil que deben reunir los gestores públicos y contrastarlos con la realidad, para evitar la imposición de perfiles eminentemente políticos sin criterio técnico, o al contrario aquellos que actúan cual gerente privado privilegiando conceptos propios del modelo empresarial en un modelo público.

En este contexto dentro del concepto del nuevo servicio público, el papel del ciudadano juega un papel preponderante al dejar de ser un simple usuario, no un “mero cliente”, el ciudadano es “copropietario público” o “stakeholders” conforme a la doctrina actual de la democracia de calidad y buen gobierno, para cobrar un rol activo en la fiscalización y veeduría de la prestación de los servicios, generando para ello espacios de participación los cuales en el caso ecuatoriano se encuentran limitadamente definidos y sobre todo sin que las administraciones les otorguen la importancia que se merecen.

En el Ecuador existen dos modelos para la prestación de los servicios públicos de Agua Potable, a través de los municipios⁴ que subsisten hasta la fecha, el primero a través de empresas públicas que lo ofrecen de manera directa y cuyos casos emblemáticos son la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento de Quito, EPMAPS, que responde a la configuración de un modelo centralista pasado pero que goza de gran prestigio, así como la Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable y Saneamiento Ambiental de Cuenca, ETAPA EP, en la ciudad de Cuenca, que constituye como el modelo a seguir por el resto de los municipios del país. Y el segundo, es el de la Municipalidad de Guayaquil, que ha preferido la concesión de los servicios en una empresa privada INTERAGUA S.A. de capital español y que es controlada y supervisada por la Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil, EMAPAG EP.

Los antes citados que en el país chocan desde el plano ideológico-partidista, pues los primeros modelos responden a una recuperación de lo público, mientras que el segundo continúa el legado de las élites partidistas de la costa del país cercanas a una línea de centro-derecha neoliberal. Como bien señala Peters (2003) “...la mayoría de las acciones políticas de cierta importancia

4. Que desde la visión del neoinstitucionalismo serán vistas como instituciones las cuales “... parten de la idea de que las estructuras político-administrativas simplifican la toma de decisiones de los individuos en las organizaciones en la medida que ofrecen un sistema de valores, premisas y reglas que guían la toma de decisión en un contexto de racionalidad limitada” (Pinazo, 2007, p. 83).

acontecen en instituciones, de modo que es decisivo comprender cómo actúan estos cuerpos y cómo influyen sobre el comportamiento de los individuos que trabajan dentro de ellos”.

Todo lo cual ha tenido una marcada influencia en el plano latinoamericano desde los acuerdos de Breton Woods (1944) y así como con el denominado Consenso de Washington (1989), pues en estos dos momentos los Organismos Internacionales juegan un papel protagónico para establecer las líneas maestras para el financiamiento internacional, las cuales fueron acogidas por la mayor parte de países latinoamericanos los cuales se vieron influenciados por décadas por estas políticas económicas que aplicaban “... la teoría económica neoclásica y el modelo ideológico y político del neoliberalismo.” (Martínez, 2012). Con lo cual en ese momento la región contaba con un supuesto modelo económico abierto y estable.

La agenda del Consenso de Washington promovía reformas internas como externas en: a) disciplina fiscal, b) reordenación de las prioridades del gasto público, c) reforma fiscal, d) liberalización financiera, e) tipos de cambio competitivos, f) liberalización del comercio, g) liberalización de la inversión extranjera directa, h) privatizaciones, i) desregularización, y j) mayor consolidación de los derechos de propiedad. Lo cual llevó a que las Administraciones Públicas en Latinoamérica optasen por procesos agresivos de privatización y desregularización, sobre todo en la prestación de servicios públicos, y que en el caso ecuatoriano fue lo aplicado en la ciudad de Guayaquil, dada la influencia ideológica de sus gestores políticos.

2 El estado actual de la cuestión

Al igual que muchos otros investigadores a nivel iberoamericano, el texto de Umberto Eco (1977) “*Como si fa una tesi di laurea*”, editada al castellano con el título: “Cómo se ha ce una tesis” (2010), ha sido un libro de cabecera que me ha acompañado durante el desarrollo de mi investigación, el cual se suma a la larga lista de bibliografía relacionada con la metodología de la investigación entre los que destacan la obra de Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio (2010) y en particular la de Melissa Walker (2000), todos ellos señalan la importancia que tiene la referencia que debe tener toda investigación respecto al estado actual de la cuestión (principales contribuciones académicas y doctrinales, relacionadas con la pregunta de investiga-

ción), pues el mismo servirá de base o referencia acerca de lo que la literatura especializada y la doctrina ha dicho sobre el tema a ser investigado hasta el momento, lo cual le convierte en un importante punto de partida sobre el cual el investigador deberá realizar su contribución a través de su trabajo.

En este sentido, como lo señala Umberto Eco, constituye una necesidad básica definir algunos supuestos, entre ellos: a) ámbito geográfico: que en nuestro caso se reduce a la República del Ecuador, y en particular a los gobiernos locales de las ciudades de Quito, Guayaquil, y Cuenca. El primero por tratarse de la capital de la República, y la segunda por la división que generó a partir de su intromisión frente al centralismo generado con Quito, pero que derivó en un bicentralismo, el cual ha sido combatido desde el Sur, a través del desarrollo público y privado, desde la ciudad de Cuenca, la cual también se estudia en éste trabajo, debido a su importancia regional, así como por tratarse de un buen ejemplo de la media del resto de ciudades de más de doscientos mil habitantes; b) marco temporal: el cual en nuestra investigación se circunscribe de manera específica a la autodenominada “Revolución Ciudadana”, liderada por el presidente Rafael Correa Delgado, y de manera particular a sus dos primeros períodos de gobierno (2007-2013), debido a los intensos cambios producidos tanto por el período Constituyente, y por la aprobación de la Constitución de la República (2008), en la cual se establece la búsqueda del “Sumak Kawsay” o Buen Vivir, así como se constitucionaliza como derecho humano fundamental, el acceso al agua potable y al saneamiento; c) así también se advierte, que la presente investigación se enmarca en la gestión municipal del agua potable, ya sea de manera directa a través del Municipio o de sus Empresas Públicas, o en su defecto a través de una Empresa Privada Concesionaria, excluyendo del análisis la Gestión Comunitaria del Agua a través de las Juntas Administradoras de agua potable, las cuales son un reflejo de la estructura asociativa y de carácter comunitario, que de manera ancestral mantienen los sectores campesino e indígena del Ecuador, y que son representativas sobre todo en el área rural de la Sierra del país.

3 La Novedad y la Originalidad Científica del tema estudiado

El presente trabajo contribuye de manera original al campo de conocimiento de la Ciencia Política y Derecho Público, al menos en los siguientes tres apartados:

- a) Por primera vez, un trabajo de investigación se refiere desde el área de la Ciencia Política y la Administración, así como desde el Derecho Público, a estudiar los problemas derivados de la Gestión del Agua Potable en el Municipalismo Ecuatoriano, pues previamente los estudios existentes abordaban tan sólo un campo de las Ciencias Sociales, el plano económico, y tomaba como referentes de análisis la réplica del sistema bicentralista del Ecuador, las ciudades de Quito y Guayaquil. Razón por la cual, por primera vez en un mismo documento se recopila, se estudia y se analiza información de las tres ciudades, desde un punto de vista académico y no tan sólo como modelo de evaluación de las instituciones, previa a la concesión de una línea de crédito internacional⁵.
- b) En segundo lugar, el trabajo empírico realizado gracias al análisis de casos de las Empresas (Quito, Guayaquil, y Cuenca), permitió generar nueva información primaria, tanto a través de las entrevistas con los gestores políticos y públicos de primer nivel, sino también a través de la tabulación de datos de las encuestas realizadas a los ciudadanos usuarios del servicio de agua potable, y por último, con las conclusiones extraídas de manera directa por parte del investigador en las diferentes visitas de campo realizadas a las Empresas en el Ecuador, accediendo a documentos oficiales así como a la retroalimentación de los funcionarios y trabajadores.
- c) Y, en tercer lugar, la síntesis que se realiza en la presente investigación, permite que el lector o el investigador de las Ciencias Sociales, tenga a su disposición una correcta recopilación del caso ecuatoriano frente a la gestión del agua potable y el saneamiento, debidamente actualizada a la nueva realidad y paradigmas establecidos en la Constitución de la República (2008), y al Buen Vivir o “Sumak Kawsay”, así como al desarrollo normativo de legislación secundaria, desde el C.O.O.T.A.D. (2010), hasta la L.O.R.H.U.A.A. (2014). Realizando un análisis histórico-político

5. Véase los estudios previos realizados por: (Díaz, 2003), (Carrillo, Belletini & Coombs, 2007). Mientras que en el plano regional (Colombia), Varela Barrios (2008).

del Ecuador, concentrando el estudio en el agua como fundamento del Buen Vivir, siendo fundamental el cumplimiento de unos parámetros en la calidad de los servicios públicos, para terminar con el análisis de casos seleccionados por su especial interés, en los que por primera vez se incluye un municipio distinto a Quito o Guayaquil, en este caso el de Cuenca, como referente en la prestación directa del servicio, así como por ser ejemplo de la “media” de municipios de más de doscientos mil habitantes.



CAPÍTULO



1

**ECUADOR: EL ESTADO Y SUS INSTITUCIONES
POLÍTICO – ADMINISTRATIVAS**

*“Los ecuatorianos son seres raros y únicos:
duermen tranquilos en medio de crujiendo volcanes,
viven pobres en medio de incomparables riquezas
y se alegran con música triste”*

Alexander von Humboldt (1796-1859)

SUMARIO:

1 LA ESTRUCTURA POLÍTICA-ADMINISTRATIVA 2 LA REALIDAD JURÍDICO-CONSTITUCIONAL 3 EL NUEVO CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO 3.1 EL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHOS Y JUSTICIA DEL ECUADOR 3.2 EL DERECHO AL AGUA EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA 3.3 LOS SECTORES ESTRATÉGICOS 4 LAS COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES 4.1 SU ORGANIZACIÓN Y PLANIFICACIÓN 5 EL BUEN VIVIR O SUMAK KAWSAY

1 La estructura político administrativa

La República del Ecuador se encuentra situada al Noroeste de América del Sur, en el Hemisferio Occidental, latitud 01° 28' N (desembocadura río Mataje) a 05° 02' (afluencia quebrada San Francisco) y de longitud 75° 11' W (confluencia ríos Napo y Aguarico) a 81° 04' W (Isla de La Plata), y posee una extensión aproximada de 256.370 kilómetros cuadrados, y se divide geográficamente en las cuatro diferentes regiones naturales: a) Costa (Pacífico), b) Sierra (Cordillera de Los Andes), c) Oriente (Amazonía), y d) Insular (Archipiélago de Galápagos); limita al norte con la República de Colombia; al sur y al Este con la República del Perú; y al Oeste con el Océano Pacífico, y su capital es San Francisco de Quito.

Ecuador es un país megadiverso y privilegiado, especialmente por sus recursos hídricos materia de la presente investigación.

El Ecuador se organiza en forma de República y se gobierna de manera descentralizada. Territorialmente se organiza en regiones (aún pendientes de creación), 24 provincias, 221 cantones y 816 parroquias rurales, además

cuenta con el distrito metropolitano de Quito y el distrito especial de Galápagos.

Ecuador tiene con 14.483.499 habitantes (INEC, 2010), con una presencia de auto-identificación mestiza del 71,9%, 7,4% montubia (campesino de la Costa), 7,2% afrodescendientes, 7% indígena y 6,1% blanca, reconociéndose constitucionalmente como un Estado intercultural y laico.

El castellano constituye idioma oficial, mientras que kichwa y shuar son idiomas oficiales de relación intercultural. Es pues un país multicultural, multiétnico, con pluralidad de lenguas, y con una geografía diversa.

2 La realidad jurídico-constitucional

Uno de los fenómenos que más se ha arraigado en la realidad ecuatoriana, ha sido la excesiva elaboración normativa en el país, y muestra de ello es que tan sólo en las dos últimas décadas, Ecuador ha tenido dos Constituciones (1998 y 2008). Pero si miramos para atrás, desde 1830, donde se constituye la República, ha habido 24 asambleas constituyentes y 20 cartas fundamentales.

“La unanimidad de las Constituciones latinoamericanas consagra a la “república” representativa como la forma institucionalizada e indiscutida que tienen sus pueblos de gobernarse ...lleva implícita la utilización de la democracia como método de ejercicio del poder por parte del pueblo; lo mismo ocurre con la división tripartita en los poderes del Estado.” (Quiroga Lavié, 1991, p. 19), estructura que se configura de otra manera en el Ecuador como se explicará en los siguientes apartados.

De esta manera en el último período democrático, iniciado a finales de la década de los setenta, con la vigencia de una nueva Carta Constitucional, se da una nueva visión al Estado la cual se adscribía a preceptos neoliberales cercanos al “Consenso de Washington”, de esta manera: “...el país privatiza muchos servicios públicos, desregula la economía y se flexibilizan las relaciones laborales.” (Ávila, 2011, p. 91), así como se da la aparición como actores del proceso político de los indígenas, pues se reconoce el derecho al voto de las personas analfabetas, así como el reconocimiento expreso de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Esta Norma Suprema que después fue reformada y codificada en el año de 1998, a través de un autoproclamada Asamblea Constituyente, la cual

no fue elegida con ese carácter por parte del pueblo ecuatoriano, la misma que se encargó de redactar un nuevo texto constitucional que terminaría por ser el reflejo de las élites políticas vigentes cercanas a la centro derecha, en la cual el papel del Estado deja de ser vinculante y se emprende con un proceso de Modernización de éste, basado en los principios de la Nueva Gestión Pública, permitiendo la privatización de bienes y servicios, tercerización laboral, externalización de servicios, entre otros. Pese a ello, como elemento positivo se dio una seria reforma en materia de derechos, en la aspiración del Estado Plurinacional, y sobre todo en la reivindicación de garantías de los actores olvidados hasta ese entonces, pueblos originarios (indígenas), sectores vulnerables, mujeres, niñez y adolescencia. Que en el caso de los pueblos indígenas se debió a la presión de su movimiento, el cual se había convertido en un actor político de relevancia (Llasag, 2008, p. 316).

Mientras que con el modelo actual, que ofrece la Constitución de 2008, denominada como de “Montecristi”, en alusión al lugar donde fue redactada, se presenta como el reflejo de los modelos económico-políticos contrapuestos con su predecesora, no sólo desde el punto de vista de las instituciones jurídicas, sino también desde la forma de entender al Estado. Pasando de uno liberal o “neoliberal” a uno Constitucional de Derechos y Justicia. El último proceso ha supuesto que el Estado, recupera de forma clara y ampliamente su rol en todas las materias.

3 El nuevo Constitucionalismo latinoamericano

La realidad latinoamericana se explica muchas veces desde su historia y sobre todo por los procesos que le tocó atravesar, en los cuales fue común la imposición de cánones, modelos y procesos que fueron siempre extraños a su realidad y que respondían a procesos históricos colonizadores. De esta manera en el derecho se siguieron modelos basados en la corriente romano-germánica, muestra de ello es como en países como Venezuela, Chile o Ecuador, su Código Civil es una adaptación del Código Napoleónico. Razón por la cual la forma de organización del Estado, así como sus normas fundamentales fueron tomadas o inspiradas de la realidad europea, teniendo de esta manera al menos cuatro tipos de momentos constituyentes tal como lo señala Viciano & Martínez (2011): a) un primero que se adscribe al modelo liberal-revolu-

cionario del siglo XVIII¹; b) posterior a éste, uno que regrese hacia la línea dura del conservadorismo (burocracia y aristocracia) en el siglo XIX; d) un tercero ya en el siglo XX que se lo puede llamar como constitucionalismo democrático; y, e) un cuarto y último, posterior a la II Guerra Mundial, con el desarrollo del constitucionalismo social.

Muestra de la última etapa, se explica en el denominado constitucionalismo europeo que responde de manera acertada a las preocupaciones de la época, siendo entre ellas las siguientes: a) La violación visible de los Derechos Humanos; b) La arbitrariedad del legislativo debido a la rigidez de la Constitución; c) La necesidad de la aplicación directa de la Constitución, so pretexto de su desarrollo a través de normas secundarias; d) La no aplicación y la falta de respeto a las normas constitucionales, por la falta de un Tribunal que vele por su cumplimiento.

En base a la realidad europea, se puede encontrar que esta construcción se debe sobre todo a la "...la derrota del fascismo y del nazismo trajo consigo un fuerte resurgimiento democrático, que permitió recuperar algunos de los elementos más avanzados del constitucionalismo social y democrático de posguerra..."; pese a ello no se puede olvidar que con el inicio de la denominada guerra fría se produjo una inmediata configuración de una bipolaridad entre las grandes potencias, Estados Unidos y la URSS, teniendo una consecuente repercusión también el desarrollo de los derechos, separándose así doctrinalmente e incluso en los instrumentos jurídicos internacionales tanto los Derechos Civiles y Políticos, de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Con el fracaso de liberalismo clásico, desencadenante de los conflictos en Europa a finales de siglo XIX, la respuesta teórica viene dada por el "iuspublicismo", con doctrinarios tales como Lasalle, Heller y Gurtvich, que defendieron una nueva idea del Estado Social. "Desde mediado del siglo XX la mejor justificación y legitimación de este modelo se hizo a través de la "daseinsvorsorge" o procura existencial. Con esta expresión se quería apelar a las amplias obligaciones sociales del Estado respecto a los ciudadanos que

1. Elías Díaz (1981, p. 23) al tratar los precedentes históricos del Estado Liberal de Derecho señala que: "El Estado de Derecho se institucionaliza de modo coherente por vez primera y con un cierto carácter general tras la Revolución francesa en los Estados liberales del pasado siglo".

tenía bajo su soberanía. En ella ya estaba implícita la idea de la integralidad o conexión de todos los derechos” (Palacios Romeo, 2008, p. 45).

Un último aspecto que es necesario recalcar es, que a diferencia de lo que sucedía con la visión clásica del derecho constitucional de los otros períodos, en ésta nueva construcción se toma más relevancia sobre la parte dogmática de la carta, esto es en la regulación y contenido de los derechos, dejando a la parte orgánica un papel secundario, y sobre todo dando respuesta a las preocupaciones que anteriormente se explicaron, el parlamento se somete a lo que la Constitución dispone, lo cual se explica del paso del Estado de la legalidad donde se privilegiaba solamente la ley, al Estado Constitucional, en el cual la norma fundamental rige, vigila y conduce al Estado y somete las actuaciones de sus funcionarios a ésta.

Algunos autores como (Quiroga Lavié, 1991, p 103) son pragmáticos, y sostienen que estos modelos de Estado que se planteaban en estas normas fundamentales en Latinoamérica se desarrolló “...a partir de una programática constitucional proficua, que muchos quieren ver como catálogos de ilusiones, pero que, no cabe duda cumplen, al menos, con la trascendente función de definir en el orden de las finalidades normativas, la identidad de nuestros pueblos y la conciencia de nuestras carencias e irrealizaciones”.

Todos estos acontecimientos nutrieron la realidad Latinoamericana, predisponiéndola a dar un salto cualitativo pero sobre todo a rescatar su identidad, pues hasta finales del siglo XX, los textos constitucionales de la región eran una importante adaptación de las ya en principio avanzadas cartas de derecho europeas, pero que por su propia realidad e idiosincrasia, no se acoplaban al cien por ciento a la realidad existente, así como se seguía olvidando a aquellos pueblos que para el Estado eran invisibles hasta ese momento, y estos son los pueblos originarios o nacionalidades indígenas, pues vale la pena recordar que los importantes movimientos de cambio y reivindicación que vive la región a finales del siglo pasado, se iniciaron gracias a la reacción que se dio por parte de estos colectivos, que al cumplirse 500 años del denominado “descubrimiento” de América, se iniciaron con las primeras luchas. Como ya se explicó en apartados anteriores, en el caso ecuatoriano coincidió durante el período de Rodrigo Borja Cevallos, al cual denominaron “500 años de resistencia indígena”.

Es pertinente realizar una distinción doctrinaria, respecto a dos conceptos que se utilizan repetidamente cuando se habla sobre el nuevo consti-

tucionalismo de Latinoamérica pero sobre todo cuando se identifican a las nuevas Constituciones surgidas desde 1988 en el continente, y es la diferencia existente entre neoconstitucionalismo (Teoría del Derecho) y nuevo constitucionalismo (Teoría de la Constitución).

Siendo el neoconstitucionalismo, como lo señala Miguel Carbonell: “...constituciones que no se limitan a establecer competencias o separar a los poderes público, sino que contienen altos niveles de normas materiales o sustantivas que condicionan la actuación del Estado por medio de la ordenación de ciertos fines y objetivos” (Viciano & Martínez, 2011, p. 211). Es por ello que en este modelo las Constituciones pasan de un Estado de Derecho al Estado Constitucional de Derechos, donde se da la positivización y se amplía de manera importante el catálogo de derechos.

Por su parte, el nuevo constitucionalismo², al ser una Teoría de la Constitución toma para sí las posiciones desarrolladas por el neoconstitucionalismo para fundamentar a la norma suprema y valorar su efectividad; razón por la cual uno de los elementos característicos que se encontrarán será precisamente la validación vía democrática (referéndum) tanto del proceso constituyente así como de la posterior aprobación de la carta de derechos redactada en la cual normalmente se incluyen un sinnúmero de características propias de cada uno de los Estados, así como la positivización de derechos y la utilización de lenguaje simbólico, nuevamente un buen ejemplo de esto es el Sumak Kawsay ecuatoriano.

De esta manera, producto del neoconstitucionalismo encontraríamos normas supremas como la de Brasil de 1988, o la de Colombia de 1991³; mientras que del nuevo constitucionalismo con sus tendencias claras se expresan en los textos constitucionales de Venezuela, Ecuador y Bolivia, realizados a través de procesos constituyentes en el presente siglo.

Claro está que dichos procesos no se han salvado de la crítica doctrinaria y política, debido al cambio sustancial que han experimentado estas so-

-
2. De las características formales se pueden extraer 4 elementos: originalidad; articulado extenso (444 artículos del texto constitucional ecuatoriano; lenguaje asequible; y, rigidez constitucional (Viciano & Martínez, 2011, p. 222).
 3. “... la Constitución colombiana de 1991 se reivindicó como un texto constitucional fuerte, capaz de cambiar de forma decisiva el devenir del país... Calificado como el inicio del verdadero constitucionalismo colombiano” (Viciano Pastor & Martínez Dalmau, 2011, p. 219).

ciudades, en las cuales una nueva Constitución representó un cambio radical del paradigma al cual estuvieron acostumbrados por años, y marcó la llegada de nuevos regímenes extraños a lo que venían acostumbrados, generando nerviosismo e inestabilidad en el statu quo de la sociedad; así “Desde una perspectiva politológica clásica, ejemplificada en Lanzaro (2007), Ecuador ha sido incluido entre los gobiernos del nuevo populismo, junto a Hugo Chávez en Venezuela y Evo Morales en Bolivia, diferenciándolo de los regímenes que provienen de viejos partidos nacional-populares (el caso del peronismo con Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner en Argentina) y de los gobiernos de tipo socialdemócrata (como Lula da Silva en Brasil; Tabaré Vázquez en Uruguay, y Michelle Bachelet en Chile)” (Gudynas, 2009, p. 35), con lo cual se produjeron diversas reacciones, pero sobre todo las críticas se dirigieron a los nuevos modelos constitucionales, dada su incorporación de cosmovisiones andinas de los pueblos originarios, como en el caso de Ecuador respecto a su modelo de desarrollo, basado en el buen vivir o *sumak kawsay*, calificando a estas normas en lugar de neoconstitucionalistas, como “neopopulistas”⁴, pues a criterio de los detractores, lo único que se hacía era ofrecer en la Constitución un catálogo de derechos que no podrían ser exigibles, pese a la justiciabilidad existente dada la falta de organización y respuesta por parte del Estado a la satisfacción de las necesidades de la sociedad. Sin embargo, defensores de la nueva carta constitucional, como (Palacios Romeo, 2008, p. 47) señalan que “No se trata de ningún experimento excéntrico, populista o de aventurismo revolucionario, sino que una simple reflexión sobre los contenidos del texto constitucional nos conduce a la más clásica teorización “ius-publicista” de principios de siglo sobre generación de espacios sociales y aprovisionamiento individual de mínimos materiales vitales”.

Así como se critica el rol excesivo que se da por parte de estos mandatarios a los referéndums y plebiscitos, situaciones que podrían degenerar en democrática delegativas, tal y como lo explica Guillermo O’Donell.

4. La tesis de la oposición se sustenta en que: “El Ecuador, junto a otros Estados latinoamericanos, fue víctima de un peligroso autoritarismo político, que, a fin de evitar sospechas, se instaló, a partir de 2007, con traje democrático y ademanes constitucionales... Utilizó las formas democráticas y las armas de la soberanía popular para derribar al Estado social de derecho” (Torres, 2009, p. 429).

Mientras que otros sectores calificaron los proyectos de Venezuela, Ecuador y Bolivia, como normas que otorgaban un hiperpresidencialismo y un consecuente peligro de autoritarismo por parte de los gobernantes, pese a ello muchas de las nuevas competencias y prerrogativas que se dieron, fueron previamente concertadas, ya que al existir altos índices de ingobernabilidad una de las alternativas para evitarle era justamente disminuir los roces y superposición de funciones entre Ejecutivo y Legislativo, por ejemplo.

Por último, una de las constantes críticas es aquella que recoge Boaventura de Santos Souza (2010, p. 17), quien realiza un correcto análisis al sostener que si bien es cierto con los catálogos de derechos tanto en Ecuador como en Bolivia, el reto radica en ponerlos en práctica, y plantea que para que ellos suceda los movimientos sociales deben permanecer en las calles luchando y vigilando el cumplimiento de los mismos, y no sentados desde el otro lado integrando los gabinetes de gobierno.

3.1 El Estado Constitucional de Derechos y Justicia del Ecuador

La definición del Estado, en la norma suprema del Ecuador levantó todo tipo de suspicacias desde quienes creían que el país dejaría de ser un Estado de Derecho, hasta quienes que pensaban que el modelo era tan sólo un invento o extravagancia de los asesores de los constituyentes de Montecristi. Sin embargo, la definición que ofrece el primer artículo de la Constitución, al tipificarse como un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, a decir de los doctrinarios, tan sólo con esas palabras se logra definir claramente que se quiere en el modelo y hacia dónde quiere llegar, así como señala que al hablar de “derechos” no se trata de una falta ortográfica, sino que al contrario constituye el deseo de ampliar el catálogo de derechos protegidos.

Dentro de este paradigma antes señalado, sin duda existen unos puntos comunes en los cuáles llega todo el texto, respecto a cuáles son los poderes, cómo se hacen las normas así como su contenido (Ávila, 2009, p. 776) y es precisamente la Constitución, esto es que todo cuanto se regula se fundamenta dentro de ella, nada fuera de ésta. Sin duda porque el caso ecuatoriano se encuentra dentro del nuevo constitucionalismo latinoamericano, y éste emergió precisamente de un procesos soberano constituyente, que convocó a los ciudadanos a pasar la página del tradicional Estado Legal a uno más avanzado dónde el catálogo y su protección son mucho más amplios.

“La Constitución ecuatoriana del 2008 asume con vigor el modelo igualitarista, que se basa en la solidaridad, en la protección de los menos favorecidos y en un Estado fuerte”, (Ávila, 2009, p. 784) situación que va a configurar una realidad diferente a la vivida con la Constitución de 1998, en la cual la iniciativa privada era la privilegiada para la prestación de bienes y servicios, teniendo en cuenta siempre su rentabilidad y beneficio, razón por la cual el nuevo modelo no cuadraría en nada con el pasado, pues no existiría un punto de equilibrio a favor de la empresa. Tan sólo a manera de ejemplo se puede apreciar como en el art. 314 se regula como el Estado, al ser fuerte, regulador y colaborador, interviene para que los precios y tarifas de los servicios públicos sean equitativos. Así resulta “...fácil observar en los textos del nuevo constitucionalismo la identificación de grupos débiles (mujeres, niños y jóvenes, discapacitados, adultos mayores...) y una interpretación amplia de los beneficiario de los derechos” (Viciano & Martínez, 2011, p. 230).

Si se quiere realizar una interpretación rápida y sencilla de la connotación de los “derechos” en la Constitución ecuatoriana, se podría decir que se ha pasado de aquel modelo de Estado, donde los derechos traducidos en leyes se sometían al legislativo, y éste con su poder absoluto otorgaba o no éstas prerrogativas a los ciudadanos, a un Estado en el cual se entienden a los derechos como una situación anterior al propio Estado, limitante incluso de los poderes del propio constituyente. “Una lectura ligera y rápida sobre el Estado de derechos nos llevaría a pensar que hubo un error de codificación en el texto constitucional: “Se les fue una s”. No existe en el derecho constitucional comparado Estado alguno que cualifique al Estado como de derechos” (Ávila, 2009, p. 785).

De esta manera antedicha, se puede apreciar como el texto ecuatoriano no realiza diferenciaciones entre Derechos Fundamentales y Derechos Humanos, sino que los nombra de una misma manera a todo el catálogo como Derechos Constitucionales, los cuales tienen el mismo rango e igual aplicabilidad.

Por su parte, al ser un Estado también de Justicia, se da la posibilidad inmediata a través de los recursos correspondientes creados con los jueces constitucionales, que en caso de una vulneración de los derechos antes señalados, se podría automáticamente demandar su cumplimiento. Sin embargo, el proceso de construcción de la nueva Constitución no es tan simple, y como ya se ha dicho busca incorporar a ella aquellas reivindicaciones de

aquellos pueblos olvidados, que al no tomarlos en cuenta se los invisibilizó, causando serias consecuencias en su desarrollo.

“Los grandes movimientos de hoy son los indígenas, los afrodescendientes... Está también el movimiento de las mujeres, en gran medida invisibles a lo largo del siglo XX. Esos son los invisibles de las conceptualizaciones anteriores, es lo que llamo “sociología de las ausencias”, son aquellos que estuvieron presentes pero no visibles. Hoy son visibles, pero aun así, la teoría persiste en no tomarlos en cuenta, se siente incómoda frente a ellos”. (de Sousa Santos, 2010, p. 14), razón por la cual a fin de alcanzar aquella visión que debe tener un Estado Plurinacional, se reconoce la Justicia indígena, respetando de esta manera su cosmovisión para entender el derecho así como para la respectiva solución de conflictos y administración de justicia: “El ser humano ... no es nada o es incompleto fuera de la comunidad, por ello, en la administración de justicia indígena, la expulsión es una de las penas más graves y se impone únicamente cuando la comunidad ha agotado todos los mecanismos de reintegración a la comunidad y retorno a la armonía”. (Llasag, 2009, p. 118); paradigma no fácil de comprender, intentando conseguir de esta manera una convivencia pacífica entre derecho occidental y derecho indígena, los cuales se desarrollan en los artículos 171 y siguientes de la Constitución de la República, dentro del Título IV, Capítulo IV, sección segunda.

3.2 El derecho al Agua en la Constitución de la República

El territorio de la República del Ecuador, es uno de los más mega diversos alrededor del mundo⁵, dados sus factores climáticos, posición geográfica, así como la significativa presencia de agua, destacando por su hidrología y grandes cauces a lo largo y ancho del país.

5. El presidente ecuatoriano, Rafael Correa Delgado, en su discurso de posesión para el período 2013-2017, señaló que: “Ecuador es el país megadiverso más compacto del mundo... aproximadamente el 20% del territorio nacional está protegido en 44 reservas y parques naturales, entre ellos el Parque Nacional Yasuní, una joya selvática del pleistoceno, y reserva mundial de la biosfera... Donde, en un kilómetro cuadrado, existe más variedad de árboles que en toda América del Norte”, según estudios del Ministerio del Ambiente a través del Sistema de Información de Biodiversidad del Ecuador (SIB) y universidades, el país cuenta con 22 000 a 25 000 especies de plantas, y cerca de 320 especies de mamíferos.

Del mismo modo, históricamente la presencia de éste líquido vital, ha sido tratado de manera preferente ya por los pueblos originarios e indígenas, los cuales supieron aprovecharla de muchos modos, tanto para el consumo humano, riego, así como con fines ceremoniales, pues este elemento formaba parte de la Pacha Mama (madre naturaleza).

Sin embargo, el texto constitucional de 2008, es el primero en reconocer de manera explícita al agua como un derecho humano fundamental, lo cual le otorga una categoría especial, y sobre todo revela la importancia que se le da en la nueva construcción del Estado, lo cual concuerda con la realidad geográfica del país.

En el art. 3, numeral primero, se establecen los deberes primordiales del Estado, en el cual se reconoce y garantiza sin discriminación el goce de entre otros derechos, al del agua para sus ciudadanos, y lo cual se desarrolla en el capítulo segundo, del Título II, que se refiere a los Derechos del Buen Vivir. En el art. 12, se reconoce ya el derecho humano al agua como fundamental e irrenunciable; y recordemos que este reconocimiento ya se hace en 2008, y será en el año 2010, cuando la Organización de Naciones Unidas, ONU, a través de la Asamblea General, el 8 de julio con Resolución 64/292, cuando se reconoce el derecho al agua potable y al saneamiento ambiental⁶ como un derecho humano esencial, el cual debe ser disfrutado a plenitud para el desarrollo de la vida y del resto de derechos humanos. Resolución que sin duda fue adoptada para garantizar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, 2000-2015, principalmente aquellos que tienen relación con el agua, estos son la erradicación de la pobreza extrema y el hambre; reducción de la mortalidad de los niños menores de 5 años; mejorar la salud materna; el combate del VIH, la Malaria y otras enfermedades; y, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. (ONU, 2000-2015, Res 55/2).

En el texto constitucional ecuatoriano, se da la categoría al agua de patrimonio nacional estratégico, así como se le otorga unas características

6. Según lo sugiere la ONU (2014), a nivel mundial se estima que más del 80% de las aguas residuales se descargan directamente al medio ambiente (ríos, lagos, quebradas, etc.) sin ningún tratamiento previo en PTAR. Como lo explica Antonio Embid Irujo (2011), el saneamiento de aguas residuales consta de dos fases: a) saneamiento en baja, que se refiere a la recogida de las aguas a través de alcantarillas y colectores, llevadas hasta las estaciones depuradoras; y, b) saneamiento en alta, que consiste en el proceso de depurar las aguas para darles una calidad determinada con el fin de devolverlas al cauce natural.

especiales que serán incompatibles con su explotación o uso, pues se dice que será de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida.

Del mismo modo, como se ha explicado ya en este trabajo, la visión que tiene la norma fundamental ecuatoriana, es eminentemente proteccionista y pro derechos de la naturaleza a lo largo de su articulado, es por ello que en múltiples disposiciones se permite el desarrollo de actividades siempre y cuando no afecten al derecho al agua.

Cabe señalar que ya en la Constitución de 1998, se hacía una relación especial entre el derecho a la salud y la importancia que tenía el agua, insistentemente, sin todavía definirla como un derecho humano fundamental, sino que le asignaba un rol específico al Estado. Así el art 42 decía: “El Estado garantizará el derecho a la salud, su promoción y protección, por medio del desarrollo de la seguridad alimentaria, la provisión de agua potable y saneamiento básico...” (Constitución Ecuador, 1998, art. 42); asociando así de esta manera la calidad de vida y el derecho a la salud.

Por su parte, en el nuevo texto constitucional cuando se habla de la salud en el art. 32, se dice claramente que este derecho se encuentra relacionado con otros que forman parte de ese círculo virtuoso que es el buen vivir o *sumak kawsay*, entre los cuales se destaca el derecho al agua. Lo cual es confirmado también en el numeral segundo del art. 66 cuando se habla del derecho a la vida digna de las personas, donde un elemento central para que se dé la misma es la provisión de “agua potable”.

Otro de los elementos determinantes del nuevo constitucionalismo latinoamericano, y que se refleja en los textos tanto de Venezuela, Ecuador y Bolivia, es la recuperación de la soberanía, concepto que se expande y que en el caso ecuatoriano se habla de una soberanía energética, financiera, cultura, educativa, así como alimentaria⁷, entendida como tal un objetivo estratégico y obligación del Estado a fin de garantizar el acceso de la población a la auto-

7. “América Latina puede y debe abastecerse. La mayoría de nuestros países tienen la capacidad de producir alimentos para satisfacer la demanda interna, tenemos que desmontar uno de los fetiches del modelo neoliberal del Consenso de Washington, aquel que nos obligaba a ser buenos produciendo y exportando bienes en donde tenemos ventajas comparativas, marginando la producción campesina y la biodiversidad” (Acosta, 2010, p. 94).

suficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados, siendo determinante el agua dentro de este concepto.

Como contraposición a lo que sucedía en la anterior Carta Magna, en la vigente se realiza una prohibición expresa respecto de la privatización⁸, tanto del agua como de sus fuentes, situación que tuvo que ser regulada sobre todo por influencia de las comunidades y pueblos indígenas, así como montubios, debido a la acumulación del líquido vital por parte de particulares y compañías, quienes dados sus ingentes recursos pudieron almacenar gran cantidad de agua, dejando sin sustento para el riego de los huertos agrícolas de los colectivos más desprotegidos. Es por ello que el art. 282, de la mencionada norma, señala que “El Estado regulará el uso y manejo del agua de riego para la producción de alimentos, bajo los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad ambiental”.

Tanto la provisión de agua potable así como agua de riego, será pues una responsabilidad exclusiva del Estado Ecuatoriano, pues se trata de un sector “estratégico” (Constitución del Ecuador, 2008, art. 313-314), siendo competencia exclusiva de los gobiernos municipales, entre otras, la prestación del servicio de agua potable, alcantarillado y depuración de aguas residuales.

Con posterioridad, la Constitución en su art. 318, definía al agua como “patrimonio nacional estratégico” y determinaba de forma restrictiva que su uso, el cual será público, así como le atribuía las características de inalienable e imprescriptible, y cuya gestión se establecerá que podría ser pública (gobierno locales), o comunitaria (asociaciones de usuarios, campesinos, pueblos originarios o indígenas).

Sin embargo, lo que destaca es que la rectoría en materia de Agua la tendrá el Estado⁹, el cual será responsable directo de la planificación y la gestión de los recursos hídricos, a través de la Secretaría Nacional del Agua del Ecuador, SENAGUA, creada en mayo de 2008 por medio del Decre-

8. “...las luchas sociales contra la privatización de los sectores estratégicos como el agua en varios países, es una evidencia de que amplios sectores –sobre todo populares- están saturados de la explotación privada de bienes públicos que sustentan lo público” (Carpio, 2009, p. 140).

9. Con fecha 6 de agosto de 2014, se publicó en el Registro Oficial No. 305, II Suplemento, la “Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua”, en la que se especifica la figura de la Autoridad Única del Agua (arts. 8, 15, 17 y 18).

to-Ejecutivo No. 1088, y publicado en el Registro Oficial No. 346, de fecha 27 de mayo de 2008¹⁰.

3.3 Los sectores estratégicos

En el texto constitucional, dentro del Título VI correspondiente al Régimen de Desarrollo, se encuentran regulados en su capítulo quinto, los “Sectores Estratégicos”, los cuales fueron definidos por el constituyente del 2008, y que debido a su importancia, trascendencia y magnitud tanto en lo económico, político, social y ambiental están también reservados de manera exclusiva para el Estado.

“La profusión de recursos naturales de que dispone Ecuador, tiene entre mucho otros procesos endógenos de carácter patológico que la acompañan, a distorsionar la estructura y la asignación de sus recursos económicos, redistribuye regresivamente su ingreso nacional y concentra su riqueza en pocas manos, mientras se generaliza la pobreza” (Acosta, 2009, p. 25).

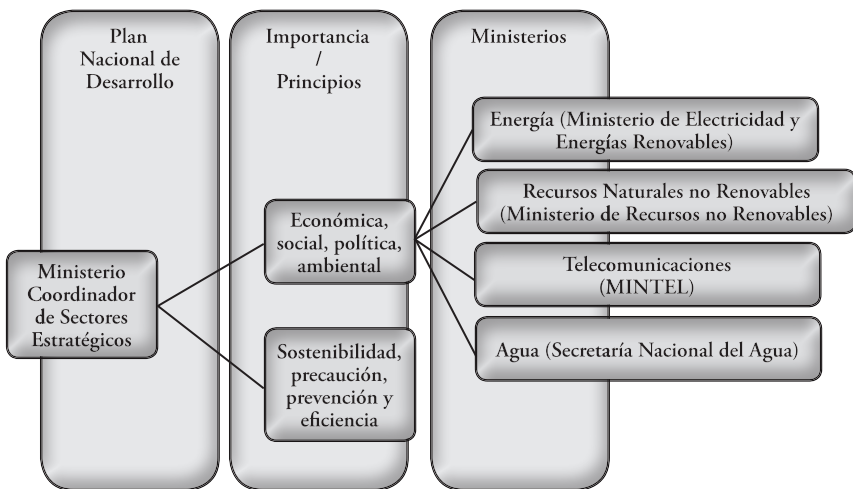
También se reserva al Estado, las facultades de: administrar; regular; controlar; y, gestionar; teniendo siempre presente los principios de: a) Sostenibilidad ambiental; b) Precaución; c) Prevención; y, d) Eficiencia.

La propia Constitución, en su art. 313, se encarga de enumerar los que considera como sectores estratégicos, entre los que se encuentran los siguientes:

- a) Energía.
- b) Telecomunicaciones.
- c) Recursos Naturales No Renovables.
- d) Transporte y Refinación de Hidrocarburos.
- e) Biodiversidad.
- f) Patrimonio Genético.
- g) Espacio Radioeléctrico.
- h) Agua.

10. Reformado mediante Decreto-Ejecutivo No. 90, publicado en el Registro Oficial No. 52, de fecha 22 de octubre de 2009.

Gráfico No. 1
La articulación de los Sectores Estratégicos en Ecuador



(Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Coordinador de Sectores Estratégicos, 2013).

Como lo explica el gráfico que antecede, dada la trascendencia y magnitud de los denominados sectores estratégicos, su coordinación ha sido asignada a una cartera de Estado con rango especial, la cual se encarga de diseñar, planificar, desarrollar y controlar una Agenda Sectorial en esta materia, cuyos recursos naturales deben ser el de aprovecharlos de forma social y ambiental sustentable.

“Ser soberanos, con calidad en los servicios eléctrico y telecomunicaciones, aprovechamiento de hidrocarburos y minerales, así como recursos hídricos” (Ejes de la Agenda, 2012, p. 12). Visión que como es evidente mantiene muchas ideas del “núcleo duro” del modelo de desarrollo propia de la modernidad, y que en Ecuador se mantiene en pro de buscar un supuesto Estado del Bienestar, como lo señala Gudynas (2009, p.44) respecto a los gobiernos progresistas de la región: “...las Administraciones de izquierda, desde Hugo Chávez hasta Lula da Silva, apuesta una vez más a la extracción de sus recursos naturales en forma intensiva, alientan su exportación hacia los mercados globales y defienden una idea del progreso basada en el crecimiento económico”.

Esta situación antes descrita, en Ecuador ocasiona un problema conceptual respecto a la referencia constitucional a los sectores estratégicos, pues “desde la visión de la filosofía andina, no existen sectores estratégicos porque todos, incluidos los denominados “sectores estratégicos”, están regidos por los principios del *sumak kawsay*,... no son susceptibles de comercio y de explotación con fines comerciales, sino únicamente para satisfacer las necesidades elementales de la vida y mantener el equilibrio de la naturaleza”. (Llasag, 2009, p. 122). Consideración importante y que sin duda el constituyente al establecer el régimen del buen vivir, no midió la trascendencia que este tendría en el resto de actividades del Estado; o si al contrario estuvo consciente de esta posibilidad, pero sabía que en la práctica se privilegiaría el modelo pasado, lo cual resultaría aún más grave.

Mas, en el caso de estudio del presente trabajo, es necesario hacer una referencia al tratamiento que se da al Agua, que tiene una autoridad nacional, que es la Secretaría Nacional del Agua, SENAGUA¹¹, la cual tiene por objetivo garantizar el cumplimiento efectivo del derecho humano al agua, conforme lo establece el Decreto No. 1088, aprobado por el Presidente de la República, con fecha 15 de mayo de 2008, el cual señalaba:

“art. 3. La Secretaría Nacional del Agua tiene la finalidad de conducir los procesos de gestión de los recursos hídricos de una manera integrada y sustentable en los ámbitos de cuencas, subcuencas, microcuencas o demarcaciones hidrográficas e hidrogeológicas de acuerdo a la Ley de Aguas, su Reglamento y demás normas conexas vigentes relacionadas con los recursos hídricos superficiales y acuíferos en el Ecuador”.

La SENAGUA en virtud de su normativa, se encarga de cuatro tareas básicas para el cumplimiento de sus fines:

- a) El diseño y la construcción de proyectos multipropósito.
- b) La protección de las fuentes de las cuencas hidrográficas
- c) La gestión social del Agua.
- d) La mitigación de riesgos.

11. Con fecha 6 de agosto de 2014, se publicó en el Registro Oficial No. 305, II Suplemento, la “Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua”, en la que se especifica la figura de la Autoridad Única del Agua (arts. 8, 15, 17 y 18).

Es fundamental dentro de la nueva gestión del Agua en el Ecuador, la definición y la correspondiente planificación de las Cuencas Hidrográficas, para lo cual se ha utilizado la Metodología “PFAFSTETTER”¹², para la delimitación y codificación de Unidades Hidrográficas del Ecuador, la misma que consta en la Resolución No. 2011-245, aprobada por el Secretario Nacional del Agua con fecha 24 de marzo de 2011, de la cual se han obtenido 734 unidades hidrográficas, y 9 demarcaciones hidrográficas, que son las siguientes:

- a) Demarcación Hidrográfica Mira.
- b) Demarcación Hidrográfica Esmeraldas.
- c) Demarcación Hidrográfica Manabí.
- d) Demarcación Hidrográfica Guayas.
- e) Demarcación Hidrográfica Jubones.
- f) Demarcación Hidrográfica Catamayo.
- g) Demarcación Hidrográfica Napo.
- h) Demarcación Hidrográfica Pastaza.
- i) Demarcación Hidrográfica Santiago. (Senagua, 2013).

4 Las competencias Constitucionales

A finales del siglo pasado, precisamente con la Constitución de 1998, la cual introdujo interesantes variantes en el modelo del Estado, se plasmó el reclamo por parte de la ciudadanía y en particular de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en particular de los Consejos Provinciales y los Municipios, de cambiar el modelo centralista de gobierno al cual estuvo acostumbrado el país durante décadas, de tal manera el primer artículo de la Constitución Política, definió al gobierno de Ecuador como “republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada”.

Así, la organización de la Administración Pública del país pasó a desarrollarse de manera tanto descentralizada así como desconcentrada. Para lo

12. Véase el “Manual de Procedimientos de Delimitación y Codificación de Unidades Hidrográficas. Caso Ecuador”, elaborado por ROSAS, Lorena (2009). Disponible en: https://www.agua.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Manual_de_procedimientos.pdf, última consulta: 20/01/2015.

cual era necesaria la incorporación de un modelo de transferencia de competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Como novedad, la Carta Fundamental, dentro del Título XI, sobre la Organización Territorial y Descentralización, define que dentro de la representación política existen: a) provincias, b) cantones, y c) incorpora a las parroquias, las cuales lastimosamente en dicho período, no se les asignó los recursos correspondientes para gestionar y desarrollar sus competencias, lo cual resulta del todo contradictorio dentro de un modelo de administración descentralizada, en el que se supone que toda transferencia implica un todo, incluidos los recursos y no solamente las cargas.

Se podría decir que el espíritu neoliberal de la norma, así como los intereses que estuvieron presentes durante su redacción, se reflejaron sobre todo en el hecho de que el Estado estimulase la descentralización y la desconcentración hacia las entidades seccionales¹³. Es importante el art. 225, en el cual se señalaba claramente la distinción entre descentralización y desconcentración del modelo que buscaba del modo siguiente:

- a) **Descentralización:** “...El gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional...”
- b) Mientras, que la **desconcentración:** “Desconcentrará su gestión delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente.”

Sin embargo, lo que más llamativo es que el Estado, a diferencia de lo que sucede en la actualidad donde se cuenta con una extensa lista de competencias que no pueden transferirse, aquellas que se definieron como exclusivas en 1998, fueron tan sólo las siguientes:

- a) La defensa y la seguridad nacional.

13. Dada la pérdida del poder a nivel nacional por parte de los partidos tradicionales tales como el Partido Social Cristiano, PSC, su estrategia consistió en agruparse a nivel local. Razón por la cual el ex presidente León Febres Cordero (1984-1988), se concentró en la gestión municipal de Guayaquil, a fin de convertirla en un modelo de desarrollo, tarea que ha sido heredada hasta la fecha por parte de su co-ideario, Jaime Nebot Saadi.

- b) La dirección de la política exterior y las relaciones internacionales.
- c) La política económica y tributaria.
- d) La gestión del endeudamiento público.
- e) Y, aquellas que se excluyan por la Constitución y por los convenios internacionales.

Dentro de este sistema de economía social de mercado, al Estado de manera descentralizada y participativa, le correspondía la formulación de planes y programas obligatorios para la inversión pública, pero también referenciales para la privada. Al respecto, el abogado ecuatoriano Carlos Castro Riera, señala la incorrecta interpretación de este sistema económico en el país por parte de los partidos políticos vinculados con la centro derecha, y destaca los aspectos negativos respecto a la Economía Social de Mercado: "...concepto que, a su vez, fue asaltado y vaciado de contenido por socialcristianos y demócratas populares en el Ecuador, para imponer en la Constitución de 1998 el neoliberalismo económico" (Castro, 2008, p. 114). Con lo cual, el resto de competencias quedaban a disposición de las entidades seccionales para pedir su correspondiente transferencia, tan sólo con el cumplimiento de una formalidad: que tenga la capacidad operativa para asumirla. Además se dejó claro que toda descentralización implicaría siempre la correspondiente transferencia de recursos equivalentes para su gestión.

Esta situación antes descrita, gustó mucho a los consejos provinciales y a los municipios, los cuales vieron en las citadas disposiciones, un esquema abierto y de apoyo para la expansión y desarrollo de los gobiernos locales, pues serían estos los que al conocer de manera más cercana la realidad de la ciudadanía, podrían atenderla de manera directa y sin mayores dilaciones como estuvo acostumbrado el gobierno central. Este modelo progresó de manera significativa en ciudades como Guayaquil, dónde se optó por la solicitud de transferencias de competencias, por ejemplo en puertos y aeropuertos, mejorando el servicio pues el ente municipal en correcta aplicación de los presupuestos de la Nueva Gestión Pública, inició procesos de externalización y tercerización con empresas privadas que se encarguen de la gestión de estos servicios, con resultados positivos que han sido valorados hasta la fecha, entre los cuales se encuentran precisamente el de agua potable, que es objeto específico de análisis de este trabajo.

Mientras que otros municipios, como el del cantón Cuenca, también se aprovecharon de manera positiva de este modelo, pero a diferencia de Guayaquil, su gestión en la prestación de bienes y servicios de las competencias transferidas, fueron realizadas de manera directa por parte de la Administración Pública Municipal.

En este período antedicho, el marco normativo se extendió con la codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, de 5 de diciembre de 2005, así como con la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social, de 8 de octubre de 1997 y sus normas conexas, las cuales no lograron una articulación satisfactoria entre los principios rectores de descentralización y desconcentración, y la práctica con los gobiernos locales, pese a contar incluso con sanciones en el caso de incumplimiento de transferencia en contra del Ministro de Estado que no lo ejecutase a tiempo.

En el vigente Plan Nacional de Descentralización, (CNC, 2013, p.20) se señala que durante la vigencia de la Constitución de 1998, existió: "... un divorcio entre lo técnico y lo político en un proceso impulsado por un desgastado Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM), organismo ejecutor de las políticas neoliberales de reduccionismo estatal, con respaldo de organismos internacionales y sin participación ciudadana, y la inexistencia de modelos de gestión descentralizada por sector", situación que impidió la consolidación del modelo, pese a que como hemos recordado en éste trabajo, existen aislados casos de éxito durante esta etapa, claro está en competencias específicas, pues la mayor parte de entes seccionales tomaban para sí únicamente las competencias que les eran atractivas y que generaban recursos y eran sostenibles.

A diferencia del período anterior, con la vigencia de la Constitución de Montecristi de 2008, la reforma del Estado también alberga al régimen de las competencias y sobre todo a la organización del Estado, el cual se fundamenta en base a dos conceptos: autonomía y región. Mas, "...no significó bajo ningún punto de vista secesión, por el contrario, el COOTAD reconoce como principio substancia de la nueva organización territorial el de unidad... La autonomía comprende el derecho y la capacidad efectiva de los niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobiernos propios" (CNC, 2013, p. 16). De esta manera, el primer artículo del texto constitucional refleja esta peculiaridad, al referirse a su organización la define a través de una República, y sobre todo señala que se gobierna de manera

descentralizada. El art. 3 al referirse a los deberes primordiales del Estado, habla ya de promover el desarrollo en todo el territorio nacional, bajo las premisas de equidad y solidaridad, conceptos que en la norma política de 1998 eran impensables, y que ahora cobran fuerza con el fortalecimiento del proceso de autonomías y de descentralización.

Para el ex Presidente de la Asamblea Constituyente ecuatoriana, Alberto Acosta: “...no se puede caer en la trampa de resolver los problemas temporalmente, por ejemplo, a través de más normas y regulaciones... Tampoco podemos creer que con más Estado se van a resolver los problemas” (Acosta, 2010, p. 92), pues se debe tener una visión estratégica que permita sobre todo recuperar los diferentes niveles de gobierno, en búsqueda de una construcción diferenciada, sin hacer que el Estado sea el protagonista de todo como en los modelos neodesarrollistas, sino con alternativas que permitan a la sociedad alcanzar un régimen de desarrollo cercano al buen vivir.

Otra particularidad que se debe tener presente en el contexto de la presente investigación, es que dentro de la Administración Pública de Ecuador, además de las entidades que conforman los Poderes o Funciones del Estado, así como aquellas instituciones creadas por la Constitución y la Ley, se encuentran también las Entidades que integran el régimen autónomo descentralizado, entre las cuales están los Consejos Regionales, los Consejos Provinciales, Municipios y las Juntas Parroquiales¹⁴, así como aquellas personas jurídicas que sean creadas por actos normativos de los Gobiernos Autónomos Descentralizado, para la prestación de los servicios públicos, grupo entre las que se encuentran entre otras, las Empresas Públicas Municipales de Servicio de Agua Potable.

De esta manera la Administración Pública, realizará su actividad y prestará sus servicios a través del cumplimiento de los siguientes principios:

- a) Eficacia.
- b) Eficiencia.
- c) Calidad.
- d) Jerarquía.

14. A diferencia de lo que ocurrió en la Constitución Política de 1998, en el actual texto, no sólo se reconocen a las Juntas Parroquiales sino que se les asigna competencias, con los recursos respectivos.

- e) Desconcentración.
- f) Descentralización.
- g) Coordinación.
- h) Planificación.
- i) Transparencia.
- j) Evaluación.

4.1 Su organización y planificación

Dentro del régimen de competencias, a diferencia de lo que sucedía con las pocas competencias exclusivas con las que contaba el Estado en 1998, el espíritu de esta Constitución, que protege y potencia lo público se apodera de este ámbito, pues es claro el papel que a decir del constituyente ecuatoriano debe jugar el Estado Central, al cual le otorga un total de doce competencias exclusivas que se detallan a continuación:

Tabla No. 1. Las competencias exclusivas del Estado

Las competencias exclusivas del Estado		
	art. 261. Constitución de 2008	Observaciones:
ESTADO CENTRAL	La Defensa nacional: la protección interna y el orden público.	Ya existente en la Constitución de 1998
	Las Relaciones Internacionales	Ya existente en la Constitución de 1998
	El registro de personas, la nacionalización de extranjeros y el control migratorio.	Nueva
	La planificación Nacional	Nueva
	La política económica, tributaria, aduanera, arancelaria, fiscal, monetaria, comercio exterior y endeudamiento.	Ya existente en la Constitución de 1998 (política económica y tributaria)
	Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda.	Nueva
	Áreas naturales protegidas y recursos naturales.	Nueva

Tabla No. 1. Las competencias exclusivas del Estado

Las competencias exclusivas del Estado		
	art. 261. Constitución de 2008	Observaciones:
ESTADO CENTRAL	El manejo de desastres naturales	Nueva
	La aplicación de los tratados internacionales.	Ya existente en la Constitución de 1998
	El espectro radioeléctrico, comunicaciones, telecomunicaciones, puertos y aeropuertos.	Nueva
	Los recursos genéticos, minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales.	Nueva
	El control y la administración de las empresas públicas nacionales.	Nueva

Fuente: Elaboración propia, a partir de la Constitución de 1998 y 2008.

“Asistimos a un proceso de retorno del Estado como rector de la sociedad, un Estado fuerte y democrático, necesario para sostener un nuevo tipo de organización territorial en donde los niveles de autonomía sea claros y efectivos para combatir la inequidad y la pobreza” (Carpio, 2009, p. 146).

Frente a este criterio, existen voces de los propios constituyentes, quienes sostienen que la idea no apuntaba hacia un modelo “estatocéntrico”, sino al contrario se señala que “El Estado tiene que ser recuperado, ese Estado difuso tiene que ser un Estado concreto en América Latina y en nuestros países y ese Estado difuso tiene que recuperar la capacidad de planificar, de controlar, de regular, incluso de intervenir como empresario en múltiples actividades, sin llegar a abarcar la totalidad del aparato productivo” (Acosta, 2010, p. 101), y se puede añadir que el Estado tampoco debe abarcar todas las competencias como lo hace con la Constitución de 2008, dejando un remanente a los gobiernos locales.

Al establecerse las competencias exclusivas indelegables a favor del Estado, también la Constitución prevé un listado a favor de los Gobiernos Locales, primero a los Gobiernos Regionales Autónomos, en el art. 262; a los Gobiernos Provinciales en el art. 263; a los Gobiernos Parroquiales en el art. 267, cuyas competencias pueden ser solicitadas para que éstas

sean transferidas luego del análisis técnico respectivo. Sin embargo, dado el ámbito del presente trabajo, el estudio se restringirá sólo al análisis de las competencias que gozan los Gobiernos Municipales, en el art. 264.

La Constitución otorga a su vez a los Municipios, catorce competencias de carácter exclusivo, sin perjuicio de otras que puedan determinarse en las leyes. Competencias que tienen que ver respecto al ámbito territorial, es decir el cantón, por lo que es lógico que el constituyente otorgó a este gobierno la capacidad de planificación, ordenamiento respecto del uso, ocupación y control del suelo, así como aquellas respecto a la vialidad en el sector urbano, así como la prestación de servicios públicos, destacando entre ellos el de agua potable, alcantarillado y depuración de aguas residuales, junto con los de derechos sólidos y otros de saneamiento ambiental.

Además ésta, le otorgó a los Gobiernos Locales, la capacidad para crear a través de Ordenanzas, Tasas y Contribuciones Especiales de mejoras. La planificación, la regulación y el control del tráfico y del transporte público, así como otros relacionados con el patrimonio arquitectónico así como con el ambiental, así como la cooperación internacional de acuerdo a sus particularidades. (véase Tabla No. 2)

Cabe señalar también, que en las Disposiciones Transitorias, se mandó que la Asamblea Nacional se encargase de la aprobación de una ley que regulase la descentralización en cada uno de los niveles, en lo que respecta a la descentralización territorial, y sobre todo a la articulación del sistema de competencias, norma en la cual se debía incorporar aquellos procedimientos a utilizarse para el cálculo y distribución de los recursos que deberían recibir los gobiernos autónomos descentralizados; normativa que fue aprobada y publicada bajo el nombre de “Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización”, C.O.O.T.A.D., en el Registro Oficial No. 303 del 19 de octubre de 2010¹⁵.

Todos los gobiernos autónomos descentralizados, gozan de una triple autonomía: a) política, b) administrativa y c) financiera; y sobre todo para su gestión se basan en los principios de:

15. Reformada mediante la “Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización”, publicada en el Registro Oficial No. 166, del 21 de enero de 2014.

Tabla No. 2. Las competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales

Las competencias exclusivas Municipales		
	Áreas	art 264 de la Constitución de 2008
GOBIERNO MUNICIPAL	TERRITORIO - SUELO	<ul style="list-style-type: none"> • La Planificación, el ordenamiento territorial; la regulación del uso y ocupación del suelo. • El control sobre el uso y la ocupación del suelo. • La formación y la administración de los catastros inmobiliarios. • La delimitación, la regulación, la autorización y el control del uso de las playas, las riberas, los ríos, los lagos y las lagunas, y el acceso efectivo de los ciudadanos a éstas. • La regulación, la autorización y el control de la explotación de áridos y pétreos.
	SERVICIOS PÚBLICOS	<ul style="list-style-type: none"> • El Agua Potable, el alcantarillado y la depuración de las aguas residuales; el manejo de desechos sólidos; y el saneamiento ambiental. • La planificación, la construcción, y el mantenimiento de las infraestructuras para la salud, la educación, y el desarrollo social, cultural y deportivo. • La prevención, la protección, el socorro y la extinción de incendios.
	VIALIDAD Y TRÁNSITO	<ul style="list-style-type: none"> • La planificación, construcción y el mantenimiento de la vialidad urbana. • La Planificación, la regulación y el control del tránsito y del transporte público.
	PATRIMONIO	<ul style="list-style-type: none"> • La preservación y el mantenimiento del patrimonio arquitectónico, cultural y natural.
	NORMATIVA	<ul style="list-style-type: none"> • La creación, la modificación o la supresión mediante Ordenanzas, Tasas y Contribuciones Especiales de mejoras.
	COOPERACIÓN INTERNACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> • La gestión de la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Fuente: Elaboración propia, a partir de la Constitución de 2008.

- a) Solidaridad.
- b) Subsidiariedad.
- c) Equidad territorial.
- d) Integración.
- e) Participación Ciudadana.

Un componente importante dentro del nuevo modelo, es la existencia de un Sistema Nacional de Competencias, que es de carácter obligatorio y progresivo, mediante el que se pretende compensar los desequilibrios territoriales dentro del proceso de desarrollo; razón por la que éste organismo regula el procedimiento de transferencia de las competencias exclusivas y adicionales a los distintos niveles de gobierno; gestionado por el Consejo Nacional de Competencias, dentro del cual estarán representados todos los niveles de gobierno, siendo sus facultades las siguientes:

- a) La asignación y la regulación de la transferencia y el ejercicio de las competencias.
- b) La organización y la implementación del proceso de descentralización y la aprobación del plan nacional de descentralización.
- c) La resolución en sede administrativa de los conflictos de competencias entre los niveles de gobierno.
- d) El impulso y la coordinación de los procesos de fortalecimiento institucional para el ejercicio efectivo de las competencias.
- e) El monitoreo y la evaluación del ejercicio de las competencias transferidas¹⁶.

Cabe señalar que dentro de la composición éste organismo, su presidencia le corresponde al Presidente de la República, con lo cual se reserva para sí el manejo y la coordinación de la descentralización en el país, aunque habitualmente se delega al Secretario Nacional de Planificación, (SENPLADES).

16. Disponible en: <http://www.competencias.gob.ec/institucion>, última consulta: 24/09/2013.

5. El Buen Vivir o Sumak Kawsay

Uno de los elementos que distinguen al constitucionalismo latinoamericano de las nuevas tendencias en otras regiones¹⁷, es precisamente el considerarse aventurero e innovador, respecto a la inclusión de nuevos caracteres identitarios propios que definen a la sociedad de la cual emerge la norma constitucional, pues como no se puede olvidar en todos estos procesos, véase Venezuela, Ecuador y Bolivia, han nacido de referéndums populares, en los cuales el pueblo soberano y único decisor, vio la necesidad de contar con una nueva carta fundamental que los regulase. “... las nuevas constituciones plantean en mayor o menor medida, de acuerdo con su realidad social, la integración de sectores marginados históricamente, como es el caso de los pueblos indígenas” (Viciano & Martínez, 2011, p. 230).

En este contexto, para el caso ecuatoriano, el denominado “Sumak Kawsay”, es la clara muestra de lo narrado anteriormente, pues incluye una concepción de los pueblos originarios e indígenas de un texto que regirá para todos los ciudadanos, término que no es tan sólo una representación o una reivindicación, sino que cambia sin lugar a dudas los parámetros a los cuales estuvo acostumbrada la sociedad respecto de la relación del Estado con sus habitantes, propias de la herencia europea de las Constituciones del Estado del Bienestar; y contrarias totalmente a las sostenidas por el neoliberalismo y sobre todo al liberalismo clásico el cual argumentaba que “...la felicidad de todos solo podría alcanzar mediante la persecución individual del placer, la ganancia y el beneficio, en competencia con todos los demás”, bases del capitalismo el cual ha demostrado sus injusticias e inequidades, a lo cual el buen vivir se opone y lucha.

La Constitución de la República busca, según su preámbulo, la construcción de: “...una nueva forma de convivencia ciudadana...”, la misma que se fundamenta en la adecuada relación existente entre diversidad y armonía con la naturaleza, pues a criterio del constituyente esa es la vía para alcanzar el “sumak kawsay” o buen vivir. Por lo que el “...Buen Vivir es

17. En el caso europeo de mitad del siglo pasado, se habla del “daseinsvorsorge”, entendido como procura existencial y que sintetizaba la aspiración del Estado Social con la correspondiente prestación de los derechos sociales a cargo del Estado. (Palacios Romeo, 2008, p. 42).

entendido como una vida en armonía de los seres humanos consigo mismos, con sus congéneres y con la naturaleza” (Acosta, 2010, p. 100).

Dentro de la definición de los principios fundamentales, es particularmente importante la inclusión que se hace sobre el Ecuador, como un Estado intercultural y plurinacional, pues serán el sustento sobre el que descansa el particular concepto de *sumak kawsay* que se recogerá a lo largo de la norma fundamental, como un hilo conductor, no sólo como un punto de llegada, sino sobre todo como el apoyo en la nueva visión y diálogo que debe hacer la Administración Pública en el día a día con sus ciudadanos, pues uno de los deberes primordiales del Estado, es realizar la correcta planificación del desarrollo con el objetivo de erradicar la pobreza, promover desarrollo sustentable y que se haga posible la redistribución equitativa de la riqueza y de los recursos, pues esa será la vía para alcanzar el buen vivir (art. 3. 5).

Como se verá, el Régimen de Desarrollo para el nuevo Estado ecuatoriano, es de tal trascendencia pues se entiende como tal el: “...conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales...”, todos los cuales permiten que el Estado haga efectivo el buen vivir a sus habitantes.

Al menos tres aspectos destacan a la hora de la conceptual construcción del buen vivir, y son: a) primero, que las personas puedan gozar de manera efectiva de sus derechos, pero también se exige el cumplimiento de sus responsabilidades; b) segundo, que es fundamental un marco de interculturalidad que se desarrollen, en el cual se respete las diversidades; y, c) por último, una necesaria convivencia y respeto por la naturaleza en el desarrollo de las actividades. (véase Tabla No. 3)

Un aspecto que es necesario tener en cuenta, a fin de no confundir la trascendencia y la repercusión del *sumak kawsay* es que: “...la clasificación que realiza la Constitución vigente en la categoría de derechos del buen vivir, categoría en el cual se integra solamente diecisiete derechos, desnaturaliza el verdadero sentido del *sumak kawsay*, tendiendo a confundir su verdadero sentido, lo cual conlleva a confundir o pensar que los derechos sociales equivalen a derechos del buen vivir”. (Llasag, 2009, 124).

A diferencia del modelo neoliberal de la Carta Política de 1998, donde se fundamentaba en una economía social de mercado, dentro de la que se promovía, se fomentaba y se generaba confianza para las actividades empresariales tanto públicas como privadas, así como se promovía la inversión

Tabla No. 3. Los deberes del Estado para el Buen Vivir.

El logro del “Sumak Kawsay” Buen Vivir	
Los deberes del Estado	Las responsabilidades de las personas, de las colectividades y de otras formas organizativas.
Garantizar los derechos de las personas, de las colectividades, y de la NATURALEZA.	La participación ciudadana en la gestión, la planificación, la ejecución y el control de los planes de desarrollo local y nacional.
Dirigir, planificar y regular el proceso de desarrollo.	Producir, intercambiar y consumir bienes y servicios bajo dos premisas: responsabilidad social y ambiental.
El Monopolio de las políticas públicas, con posibilidad de sanción por su incumplimiento.	
La Producción de bienes, la creación y el mantenimiento de las infraestructuras, y la dotación de servicios públicos.	
El impulso de las actividades económicas por parte del Estado.	
La promoción y el impulso de la ciencia, la tecnología, las artes, los saberes ancestrales; así como de las actividades comunitarias, asociativas, cooperativas y privadas sin ánimo de lucro.	

Fuente: Elaboración propia, a partir de la Constitución de 2008.

extranjera, la libre competencia, así como el rol protagonista que tenía el sector privado aún en la explotación de bienes exclusivos del Estado con la participación privada; por el contrario en el nuevo paradigma planteado desde 2008 a la fecha, los parámetros son otros, pues el sistema económico¹⁸ ahora se define como social y solidario, desterrando así la palabra mercado de la retórica estatal, y dando preferencia al ser humano como sujeto y fin, razón por la que se promueve una relación dinámica y equilibrada, ya no sólo entre

18. “El Buen Vivir... no intenta frenar las actividades económicas, sino viabilizar aquellas que no alteren las capacidades de los ecosistemas para regenerarse y florecer en el tiempo” (Wray, 2009, p. 56).

Estado (público) y sector privado (mercado), sino que la nueva relación es tripartita: sociedad, Estado y mercado, todos estos en armonía con la naturaleza, a la cual el nuevo texto constitucional incluso le define como titular de derechos, innovación polémica que se explicará en los siguientes apartados.

“A partir de esa definición constitucional se aspira a construir relaciones de producción, de intercambio y cooperación que propicien la eficiencia y la calidad. El mercado por sí solo no es la solución, tampoco el Estado; por lo tanto, se promueve una relación dinámica y constructiva entre mercado, Estado y sociedad”. (Acosta, 2009, p. 20).

De esta manera hay un sistema económico que integra a distintas formas de organización económica: desde las tradicionales, pública y privada, así como la mixta, la popular y la solidaria (sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios) (art. 283).



CAPÍTULO

2



**EL SERVICIO PÚBLICO EN LA NUEVA
GESTIÓN PÚBLICA**

*“La resistencia más seria al trabajo en equipo,
no proviene de los sindicatos
sino de los directivos intermedios”*

Osborne & Gaebler

SUMARIO:

I LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LOS BIENES PÚBLICOS 1.1 EL FUNDAMENTO Y EL CARÁCTER PÚBLICO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS 1.2 EL CONCEPTO Y EL ORIGEN HISTÓRICO 1.3 LA MERCANTILIZACIÓN DE LOS BIENES Y DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS 2 LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS 2.1 LA CLASIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS 2.2 LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA 3 LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS 3.1 EL MODELO NEOLIBERAL 3.2 LA PRIVATIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS 3.3 LA CONCESIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS 3.4 LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA DE PRIVATIZACIÓN Y DE EXTERNALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS 3.5 LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO ECUATORIANO (1993-2007) Y DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

1 Los servicios públicos y los bienes públicos

Uno de los elementos centrales de la presente investigación, constituye la gestión del agua potable como servicio público, razón por la que en el presente capítulo se abordará tanto su visión doctrinal así como su gestión en la realidad. Sin embargo, la misma no se centrará tan sólo en el enfoque brindado por el Derecho Público, sino que combinará con la Ciencia Política y la Ciencia de la Administración, a fin de ofrecer un enfoque holístico complementario que permita entender el estado de la cuestión, y cómo el mismo ha sido aplicado por parte de los gestores políticos municipales en el caso ecuatoriano, destacando las fortalezas y las debilidades que se pueden presentar tanto por una gestión pública directa así como privada, a través de los contratos de concesión administrativa.

En el siglo XX, el Derecho Administrativo realizó una importante clasificación sobre la actividad regulatoria que tenía la Administración Pública, que en la doctrina española expuesta primero por Luis Jornada de Pozas y luego por Eduardo García de Enterría, supieron distinguir en tres

grandes categorías¹: a) la primera de “policía”, la cual atendía a la seguridad y al orden; b) la segunda la de “servicio público”, entendida como tal la posibilidad que tiene la Administración de dar prestaciones; y, c) una última de “fomento”, que estimula actuaciones en beneficio del interés general. Sin embargo, Santiago Muñoz Machado (2011), considera que existe una crisis en esta conceptualización en la Administración del siglo XXI, la cual debería girar tan sólo en dos conceptos: regulación y garantía, como los dos núcleos fundamentales de la acción administrativa.

No se puede olvidar que desde el siglo XIX e inicios del XX la noción de poder, siempre estuvo asociada a la idea de Estado, la cual se recogió en la doctrina francesa a través de Duguit, y de la alemana por Ihering y Jellinek, y que le daba la posibilidad de mandar e imponerse, pues se basaba en la soberanía, la cual explicaba que el Estado era una persona moral fundamentada permanentemente en el poder.

Como recuerda Sánchez Morón (2012), durante el Estado liberal al poder público le estaba asignada la tutela del orden público y social, limitando la actividad prestacional de la Administración Pública tan sólo a la beneficencia, los servicios sanitarios e instrucción pública elemental; lo cual con el paso del tiempo pasaron a ser gestionados en un primer término por los gobiernos locales, por el principio de subsidiariedad.

Teniendo en este campo la Administración Pública la facultad de “mantener el orden público” (policía), lo cual para Hauriou se traducía en “medidas de previsión, tiende a asegurar el orden público y la paz social”, teniendo para sí la Administración Pública todos esos poderes, inclusive la capacidad de intervenir en sectores económicos y sociales.

Duguit señala así que el Estado y sus actos, son la traducción de las personas que lo conducen, siendo el Estado una “entidad abstracta y soberana, titular del poder y situada detrás de los gobernantes” (Muñoz Machado, 2011, p. 494).

Ahora bien, para la posible realización de las normas de “conciencia social” o “derecho objetivo” se actúa a través del servicio público, el cual constituye “el fundamento y el límite del poder de los gobernantes”, quienes trabajan para ejercer actividades que beneficien al interés general.

1. Véase a Manuel María Díez (1965), quien divide la actividad de la administración en: a) policía; b) fomento; y, c) servicio público.

Estás serán las bases sobre las cuales posteriormente, a inicios del siglo XX se construya la teoría del servicio público, y el papel que deberá desempeñar el Estado Social² frente a la comunidad, desarrollando el régimen jurídico de cada uno de los servicios públicos.

De esta manera a Estado y Sociedad se les asignaron unos roles, correspondiendo al primero la provisión de bienes y servicios públicos³ (de índole social y económico) ya sea de manera directa a través de la Administración Pública o “por organismos dotados de estatutos de relativa separación o autonomía, sometidos bien al Derecho Público, bien al derecho Privado. Entre estos últimos, las empresas de capital público” (Muñoz Machado, 2011, p. 497). Entendiendo así toda la atención y satisfacción de los intereses generales de la ciudadanía, correspondía al Estado a través de los mecanismos que éste considerase al efecto.

Sin embargo, con los cambios políticos, ideológicos y económicos que ocurrirán durante el siglo XX⁴, como se verá en los siguientes apartados de esta investigación, el Estado aplicó unas políticas desreguladoras que permitieron privatizar muchos sectores así como concesionar los servicios

-
2. A través de la implantación de nuevos valores de solidaridad e igualdad, la cobertura y la ampliación de los servicios públicos se extiende por Europa a través del denominado “socialismo municipal”, el cual “permite proporcionar a los habitantes de las ciudades alumbrado y transporte público, abastecimiento de agua y redes de saneamiento, gas y electricidad, mercados y abastos, etc”, así como la aparición de los sistema de provisión o seguridad social. (Sánchez Morón, 2012).
 3. Al respecto es necesario tener clara la distinción que la doctrina y la normativa realiza respecto a la provisión y a la producción de los servicios públicos. “La primera de ellas, la provisión, es la obligación que tienen los poderes públicos de garantizar la existencia, calidad y acceso a los servicios públicos...”, mientras que la producción se refiere a “las acciones para crear y, en su caso distribuir el servicio”. (Bañon i Martínez, 2010, p. 71). Por lo que la provisión de un servicio público le corresponderá a la Administración Públicas, mas su producción puede ser realizada por el mismo ente o encargárselo su producción a empresas u organismos externos a fin de abaratar costes, mejorar la gestión, etc.
 4. Villalba Pérez (2010), recuerda que los cambios acontecidos en los servicios públicos guardan relación con las transformaciones económicas, jurídicas y sociales, sobre todo el cambio de modelo económico (setentas), el cual se produce tras la crisis del petróleo, situación que permite el resurgimiento del liberalismo económico, el cual busca entre otras cosas la reconsideración del intervencionismo público generado a raíz de la posguerra en Europa.

públicos, cuya prestación estuvo reservada antes de manera exclusiva a la Administración Pública, pasando el Estado de titular de servicios público a Estado garante de los mismos y a cumplir una función de tipo reguladora, no sólo dictar normas sino “utilizar todos los instrumentos normativos y ejecutivos, precisos para el funcionamiento de los mercados hacia la competencia e imponen obligaciones de servicio público a los operadores para que su natural afán de beneficio fuera compatible con las exigencias del interés general” (Muñoz Machado, 2011, p. 499), intentando de esta manera generar un equilibrio entre Estado y Sociedad, así como entre los intereses que se encuentran en juego.

1.1 El fundamento y el carácter público de los servicios públicos

Existe una significación política-ideológica del carácter público de los servicios públicos, y que se explica en relación a la importante ola privatizadora de la década de los noventa, y que en la actualidad, a *sensu contrario* sobre todo los gobiernos latinoamericanos de corte progresista, defienden ésta reinención de lo público⁵ en una nueva dimensión, esto es más allá de la propiedad o manejo del Estado o de sus servidores, pues su deseo no radica sea justificar el exceso de burocracia o las deficiencias que ha demostrado la prestación de los servicios públicos por parte del Estado, ahora se concibe “el servicio público como algo que atiende a objetivos sociales más amplios, incluida la democracia, la sostenibilidad del medio ambiente y la seguridad humana” (Quinlan, 2005, p. 271), y muestra de ello son los textos constitucionales de Venezuela, Ecuador y Bolivia, que en este sentido realizan un interesante un aporte y una positivización progresiva de derechos a favor de

5. En su artículo “Leer hoy a Maquiavelo” Ramin Jahanbegloo, sostiene que existe un contrasentido cuando se quiere enseñar a los ciudadanos un modelo unívoco y monolítico del bien público. Ya que el criterio de “lo público” está en constante peligro de ser aplastado por los enemigos de la libertad o por los ciudadanos que se olvidan de sus responsabilidades. La primera posibilidad es el destino político de los fundamentalismos religiosos, y la segunda, se puede ejemplificar en la experiencia occidental de la política “irresponsable”, desarrollada con arreglo a una definición cada vez más privada y materialista de la búsqueda de la felicidad”. Disponible en http://elpais.com/elpais/2013/12/19/opinion/1387456150_255547.html última consulta: 31/12/2013.

los ciudadanos, a los cuales no sólo considera usuarios de los servicios sino también parte activa a través de procesos de participación.

Existe una relación importante entre el tema de nuestra investigación, el agua, entendida como bien público, pues ya en el Derecho Romano cuando se incluyó al agua junto con el resto de recursos naturales como bienes públicos⁶, los cuales eran comunes a la humanidad, los cuales se recogieron en las Institutas de Justiniano, parte del Corpus Iuris Civilis. Mientras que en el caso del Islam, el tratamiento del agua es especial en la sharia, como fundamento último el derecho al agua (Shiva, 2004).

Según lo señala Muñoz Machado (2011), el tratamiento que se le da a los conocidos como bienes de dominio público, tiene su explicación en los procesos gestados durante la Revolución Francesa en los que determinados bienes se los desvincula y desamortiza de la esfera privada, al estar estos afectados al interés general y en consecuencia al servicio público, dada su trascendencia o relevancia para la riqueza o defensa nacional es necesario mantenerlos bajo titularidad pública.

En este sentido Samuelson (1954) ya realizó una distinción, calificando como “bienes públicos puros”⁷, a la “defensa y la seguridad nacional, la justicia, la educación para los pobres, las relaciones exteriores y los gastos de la administración” (Páez & Silva, 2010, p. 40), los cuales para su financiamiento dependían directamente de las arcas del Estado. En este sentido el propio Stiglitz (2003), se refiere a los bienes públicos puros, a los cuales los entiende como “los que el aumento del consumo de una unidad marginal no supone un aumento de los recursos necesario para prestarla, poniendo el caso de la defensa nacional (En Bañón i Martínez, 2010).

6. En el Digestum de Justiniano, se hace referencia al carácter público del agua, por derecho natural: “Aqua profluens iure naturali communis est”. Véase: Corpus Iuris Civilis I. Institutiones Digesta y Corpus Iuris Civilis II. Codex Justinianus. Berlin: Weidmann. Situación que posteriormente se vio reflejada en la tradición jurídica castellana en materia de aguas, siendo la fuente más importante las Partidas (Siete Partidas), las cuales fueron un hito en la historia del derecho español. Véase a este respecto la obra de Gerez Kraemer (2005).

7. “...aspectos como la administración de justicia, la defensa, la seguridad o el cuño de la moneda, son áreas de acción propias de los Estados, también denominados funciones de soberanía... factores que permitieron la creación del Estado Moderno en sí mismo al concretarse en la figura de los reyes...” (Bañón i Martínez, 2010, p. 20).

Mientras que otros como los bienes públicos mixtos, serían aquellos en los que de por medio existía una contraprestación de conformidad a los beneficios recibidos, véase el caso de la energía eléctrica, agua potable, salud, gas, etc., que si bien es cierto no se cancelaba un precio, si una tarifa por su utilización o consumo que venía a cubrir los costes de su producción y mantenimiento.

En el desarrollo de los servicios públicos y en particular del agua potable y saneamiento, Postigo de la Motta (2006, p. 143) señala que los bienes públicos a su vez se distinguen, por sus dos características: a) la primera que se refiere cuando éstos están “disponibles para un consumidor está también disponible para los demás consumidores, es decir, no se puede excluir a nadie del consumo de dicho bien...” y, b) el segundo elemento es que “el consumo del bien público por un consumidor no disminuye el consumo de los demás consumidores, es decir, no existe rivalidad en el consumo del bien público”. Lo cual en la mayor parte de legislaciones el agua es considerada precisamente como un bien público.

Según lo señala Bañón y Martínez (2010, p. 20), al referirse a esta cuestión señala que “lo público no tiene por qué ser ni lo que es gratis, ni lo que se realiza bajo la titularidad de los poderes públicos, ni el modo de gestión mediante el que se realiza una actividad concreta... es público en medida en la que está sujeto a los intereses comunes de un Estado por distintos motivos”. Importante reflexión que deslinda el error común en el que tradicionalmente se cae, sobre todo por parte de los gestores políticos al vincular lo público con directamente con el gobierno, mas son aquellos intereses comunes al Estado los que le dan ese carácter de interés general a la colectividad.

1.2 El concepto y el origen histórico

Para tratar el concepto respecto a los bienes públicos en el caso ecuatoriano, es preciso recurrir a las normas que el Código Civil del Ecuador aporta, las cuales siguen la corriente romanista y adaptadas al código napoleónico, y son las mismas que fueron recogidas por D. Andrés Bello, quien redactó dichas normas civiles en algunos países latinoamericanos de los cuales Ecuador se inspira. En tal virtud le son aplicables los conceptos y de la doctrina del derecho francés como veremos a continuación.

A partir de la Edad Media, la apropiación de los bienes se fundamentó en la premisa de solidaridad, mediante la cual al apropiarse, éstos podían tener un uso compartido siempre y cuando se respetasen los derechos de quien los poseía, y en este sentido Murand-Deviller (2011) señala que incluso la influencia del cristianismo en el derecho occidental, hacía que la visión que se manejaba se basaba en que los seres humanos eran meros tenedores de los bienes en la tierra, pues dicho goce tenía carácter temporal y todo pertenecía a Dios.

Siguiendo esta teoría, no será sino hasta que en el siglo XII que se reconceptualice el derecho romano y la noción de propiedad basada en el “*imperium*” desarrolladas en las distintas legislaciones, otorgando un mayor grado de libertad al propietario para disponer de sus bienes. De esta manera se establecieron unos derechos sobre los bienes basados en el “*abusus*”, “*usus*” y “*fructus*”.

El Segundo Libro del Código Civil ecuatoriano, se encarga de regular los bienes y su dominio, así como su posesión, uso, goce y limitación de los mismos. Encontrándose en el Título III, los bienes nacionales, definidos en el art. 604, entendiéndose como tales aquellos cuyo dominio pertenece a toda la nación, véase que la norma utiliza nación y no Estado, pues data de mediados del siglo XIX, con sus consecuentes reformas y codificaciones.

Además el artículo antes referido, otorga una categoría adicional a los bienes nacionales, distinguiéndolos entre bienes nacionales de uso público (aquellos que pertenecen a todos los habitantes), y bienes nacionales del Estado (aquellos que no pertenecen a todos los habitantes, es decir existe una reserva exclusiva del Estado).

Con respecto a la materia de nuestra investigación, esto es el agua, la misma se encuentra categorizada según la legislación vigente a partir del art. 604, calificándola como un **bien nacional de uso público**⁸, lo cual guarda

8. El Código Civil de España, aprobado por el Real Decreto de 24 de julio, de 1889, «BOE» núm. 206, en su art. 344, numeral noveno, consideraba bienes de uso público al agua: “Son bienes de uso público, en las provincias y los pueblos, los caminos provinciales y los vecinales, las plazas, calles, fuentes y aguas públicas, los paseos y obras públicas de servicio general, costeadas por los mismos pueblos o provincias...”. Mientras que el Capítulo I, del Título IV “De algunas propiedades especiales”, se refiere a las aguas, determinando su dominio público (art. 407) y dominio privado (art. 408). Así como el régimen de aprovechamiento de las aguas públicas mediante concesión administrativa o

directa relación con el art. 612, pues en dicho artículo se encarga de enumerar todos los recursos hídricos que serán considerados como bienes nacionales de uso público, entre los que encontramos los ríos, aguas que recorren cauces naturales, lagos, vertientes, entre otros.

Es importante destacar que sobre estos bienes nacionales de uso público, en este caso sobre el agua, no se reconocen derecho de dominio adquirido o preexistentes, dejando que sea la Ley de Aguas (norma específica) la encargada de regular el aprovechamiento del agua marítima, superficial, subterránea y atmosférica en todos su estados físico y formas, conforme lo señala el art. 1, del mencionado cuerpo legal⁹.

Por su parte la Ley de Aguas ecuatoriana, además de definir al agua tanto de ríos, lagos, lagunas, manantiales, nevados, caídas naturales y otras fuentes, sean éstas subterráneas o no, las define como bienes nacionales de uso público, otorgándoles las siguientes características:

- a) Imprescriptibles.
- b) No son sujetos de posesión y otro medio de apropiación.
- c) Se reconoce exclusivamente el uso sobre ellas.

prescripción (20 años), así como el régimen de aprovechamiento de las aguas de dominio privado. De esta manera, "...el agua es un objeto apropiable en el que concurren un elevado valor social y una naturaleza especialísima que, jurídicamente hablando, se podría concretar en dos aspectos: 1o) Las aguas vivas o estancadas son calificadas de bienes inmuebles (art. 334, 8o del C.c), aunque bien podrían ser consideradas bienes muebles, ya que se pueden transportar de un punto a otro sin menoscabo de la cosa inmueble a que estuvieren unidas (art. 335 C.C). No sólo es que se puedan transportar de un punto a otro sino que, en la naturaleza, las aguas corrientes están en continuo movimiento... Precisamente se llaman aguas vivas a las corrientes, en las que se da esa movilidad, y muertas a las estancadas. 2o)... la titularidad de los derechos sobre el agua se ha hecho depender de la del suelo que la contiene o por la que circula: dominio público o privado del agua según fuera la naturaleza de los terrenos, derecho de riberaneidad, de accesión o accesoriedad de las aguas subterráneas respecto del fundo bajo el que se encuentran (Pérez Perez, en Melgarejo & Molina, 2005, p. 9).

9. Es necesario señalar, que con fecha 6 de agosto, de 2014, se publicó en el Registro Oficial No. 305, II Suplemento, la "Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua", quedando por tanto derogada la normativa anterior, haciéndose referencia a ésta en la presenta investigación ya que el marco temporal aborda los años 2007-2013.

Sin embargo, el mayor avance en esta materia es el que otorga la Constitución de la República, que desde 2008 reconoce al agua como derecho humano fundamental e irrenunciable. Reiterando aquellas características contenidas en las normas secundarias, al ser no sólo un bien nacional de uso público, sino además un patrimonio nacional estratégico de uso público, además de reconocer su inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad.

La carta fundamental realiza también, un pronunciamiento sin duda de corte ideológico en su art. 282 y 318, al prohibir de manera categórica la privatización del agua, insistiendo que su gestión solo podrá ser pública o comunitaria. Será el Estado a través de una Autoridad Única del Agua, el responsable de la planificación y de la gestión de los recursos hídricos, dando un orden de prelación para su aprovechamiento:

- a) Consumo humano.
- b) Riego que contribuye a la soberanía alimentaria.
- c) Actividades productivas¹⁰.

Es importante realizar una referencia añadida a partir de la doctrina anglosajona, de los bienes públicos mundiales, los cuales para el premio Nobel, J. Stiglitz son: a) estabilidad económica internacional, b) seguridad internacional, c) medio ambiente internacional (donde se encontraría el agua y su correspondiente gobernanza), d) la ayuda humanitaria y e) el conocimiento.

Esta categoría que busca separarse de los bienes comerciales por el objeto que éstos persiguen, para lo cual la doctrina propone que los mismos sean sometidos a un control supranacional, tal como se lo hizo en su momento con el espacio exterior y los cuerpos celestes (1954) o con la Antártida (1959), dado el grado de importancia para la humanidad (Murand-Deviller, 2011). Sin duda, estamos seguros que dada su importancia para la humanidad, de que el agua debería estar en el “núcleo duro” de esta categorización dadas las implicaciones y conflictos de corte económico y humanitario que pueden girar a su alrededor sobre todo relativos a su gestión y comercialización.

10. Para estos casos, siempre se requerirá autorización por parte del Estado, ya sea que la actividad productiva a desarrollarse provenga del sector público, privado, o de la economía popular y solidaria.

1.3 La mercantilización de los bienes y de los servicios públicos

Los ejemplos clásicos de aquellos bienes y servicios públicos denominados como “bienes públicos puros”, que son precisamente la defensa nacional o la iluminación pública de una plaza o una calle, puesto que el mismo es utilizable por parte del ciudadano haya o no elegido que se le proporcione tal servicio (falta de voluntad), tanto es así que incluso se incurre en la dificultad para poder cobrarlo, así como para el supuesto de excluir a alguien que no lo haya hecho, razón por la cual éstos usualmente son financiados a través del propio presupuesto del Estado, y son asumidos a través de los impuestos recaudados al contribuyente.

Sin embargo, el proceso de mercantilización de algunos elementos de la naturaleza, es sin duda “la característica central de la expansión y consolidación de formas capitalistas de organización social”, (Castro, 2009, p. 35), y así se explica el porqué de la mercantilización también de los bienes y servicios públicos, incluyendo por supuesto al agua en una dinámica que le es extraña, esto es asignarle un valor para que un agente privado genere para sí una ganancia determinada. Se distinguen así la gestión que puede hacer una Empresa Pública respecto del agua, de la que hará un agente privado.

Ahora bien existe la disyuntiva planteada por los teóricos respecto a si acaso todos los bienes y servicios públicos por este carácter, implican necesariamente que sean asumidos y prestados por parte del Estado o a través de sus órganos dependientes, o si por el contrario éstos no deberían ser prestados por la Administración Pública sino solamente por el sector privado.

La solución que se decidió durante el proceso de “modernización del Estado” condujo a que se llegase al acuerdo que señalaba que “cuando los mercados privados no fueran capaces por sí mismo de proporcionar en cantidad y en calidad los bienes y servicios considerados como deseables, los diferentes gobiernos deben tener en cuenta diversos métodos alternativos” (Ruza, 1994, p. 24), y esto es la presencia nuevamente del Estado a través de unas reestructuradas empresas públicas, puesto que según la doctrina neoclásica la idea tendía a la reducción del sector público.

El criterio general era que el modelo público había presentado serias deficiencias, y por lo tanto los resultados mostraban serios niveles de incum-

plimiento además que debido a la burocratización¹¹ y el crecimiento desmedido del sector público, en ese entonces para mantener su funcionamiento se recurrió al endeudamiento externo, creando un serio déficit en las arcas del Estado, siendo un elemento negativo, sin cumplir con su objetivo inicial de garantizar un servicio con interés social a la población. Críticas y factores negativos que se recogieron durante la década de los ochenta y noventa, en los informes y literatura del FMI y Banco Mundial¹² y que fue una constante manifestación del pensamiento neoliberal.

2. La prestación de los servicios públicos

La herencia latinoamericana del derecho francés, es evidente en el Derecho Público y por ende en el Derecho Administrativo¹³, razón por la cual seguiremos la doctrina gala en materia de servicios públicos¹⁴, que fundamenta su existencia en la necesidad que existió en el interior del Estado, de la separación absoluta entre las autoridades administrativas de las judiciales.

Para Albi (1960), el verdadero iniciador de la doctrina clásica del servicio público es precisamente León Duguit, quien en ese entonces se desem-

-
11. En la “vieja Administración Pública” uno de los principales objetivos era preservar y proteger los derechos de los individuos, por eso el Estado debía ser un proveedor eficiente y efectivo de bienes y servicios e información en una relación regulada por el Estado”. (Gonzalez Ramírez et al, 2012, p. 32).
 12. Véase: The World Bank annual report–1988 (English). Disponible en: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/1988/01/01/000009265_3980217140804/Rendered/PDF/multi0page.pdf última consulta: 26/12/2013.
 13. El profesor argentino, Roberto Dromi (2001), indica que la noción de servicio público sirvió como base o columna vertebral Derecho Administrativo clásico; pero posteriormente, el servicio público tuvo un régimen jurídico especial, basado en la tríada: a) fin que cumple (interés público o satisfacer una necesidad pública); b) organización que lo presta (directa o indirecta); y, c) régimen jurídico que lo regula (generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, obligatoriedad, calidad y eficiencia.
 14. Es necesario señalar que en distintas situaciones dentro del Derecho Iberoamericano, se suele utilizar el término servicio público, para denominar a la “función pública” esto es el concepto institucional propio del servicio civil de la Administración Pública. Sin embargo, en la presente investigación el término servicio público se lo utiliza como aquella actividad material que realiza el Estado o los particulares para satisfacer una necesidad de interés general.

pañaba como Decano de la Facultad de Derecho de Burdeos, y que ya en su obra *“Traité de Droit Constitutionnel”* (1911) establece las pautas del derecho público y señala: “la noción del servicio público sustituye al concepto de soberanía como fundamento del derecho público... el fundamento del derecho público no es el derecho subjetivo de mando, es la regla de organización y de gestión de los servicios públicos. El derecho público es el derecho objetivo de los servicios públicos”. Definición que según lo señaló Fernando Albi, serán posteriormente desarrollados por Bonard (1926) y en particular Jèze (1921-1936), a quienes se les atribuye la nueva teoría del derecho objetivo, para la cual el servicio público fue: *l'idée maitresse du droit public* (la idea principal del derecho público).

De esta manera en el contenido esencial de la teoría del servicio público, encontraremos dos teorías que se sustentan, tanto en el criterio objetivo como en el subjetivo, como lo veremos a continuación:

- a) Criterio objetivo: abordado principalmente por Duguit, quien señaló que el servicio público era: “toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y fiscalizados por los gobernantes, porque el cumplimiento de esa actividad es indispensable para la realización y el desenvolvimiento de la interdependencia social, y de tal naturaleza que no puede ser asegurada completamente más que por la intervención de la fuerza gobernante” (Duguit, 1911).
- b) Criterio subjetivo: el mismo que era considerado más común por parte de los doctrinarios de la época, y que enfocaba al servicio público desde un punto de vista orgánico. Visto como un organismo o una empresa. (Albi, 1960).

Los conceptos esgrimidos tanto por Duguit y Jeze, se fundamentaban en el hecho que el servicio público era el conjunto de actividades que realizaba el Estado para la satisfacción de las necesidades de los habitantes, concepción demasiado cerrada y a la vez inexacta, pues muchas actividades realizadas por el conjunto de la Administración Pública no son necesariamente servicios públicos, sin embargo, es interesante la inclusión de la denominación de “interés general”, esto es la capacidad de satisfacer necesidades que benefician a la mayoría de la población en el desarrollo de su vida.

Por otra parte, del concepto clásico del servicio público, también se le asignaron unas características que se vinculaban a éste, siendo una básica, la que fue desarrollada por el Consejo de Estado francés, así como por Duguit, que implicaba que el servicio público tenía un régimen jurídico especial, que lo distinguía del derecho privado, correspondiéndole al primero las normas, procedimientos e incluso tribunales del derecho público; así como, según señala Jèze, por la desigualdad de intereses en conflicto, sin que el interés individual o particular pueda prevalecer sobre el interés general.

Albi (1960), agrega unos complementos esenciales a la característica del servicio público que son: a) el principio de la mutabilidad (la organización y funcionamiento de un servicio es modificable en cualquier momento); b) el principio de la continuidad y de la regularidad (actúa de modo ininterrumpido y con sujeción a las normas establecidas¹⁵); c) el principio de igualdad de los usuarios (no se puede establecer discriminación alguna de precios o condiciones); y, d) la especialidad jurisdiccional (tribunales especiales/derecho público).

De esta manera entendemos que el régimen jurídico que les corresponde a los servicios públicos es eminentemente de derecho público, pues incluso para asegurar su cumplimiento pueden recurrir al apoyo de la fuerza pública, expropiación de bienes e inmuebles, establecimiento de servidumbres, pese a que la prestación de los mismos se lo realice en ocasiones directamente por la Administración Pública o a través de concesionarios, normas a las que se atenderá el respectivo contrato de concesión (contrato administrativo) por ejemplo en el régimen de tarifas, organización, y control de las actividades (Calafell, 1988). El régimen público, y la gestión de servicio público implican pues el ejercicio de las potestades públicas.

Es por lo antedicho, que posteriormente este concepto se amplió a los servicios que pudiesen ser prestados incluso por particulares, para lo cual el Estado tendría el rol de control (policía), al regular y administrar la actividad. Sin embargo, advertimos que no existe una coincidencia unánime en la definición de los servicios públicos.

15. La regularidad implica que la prestación del servicio público, debe hacerse bajo unas reglas o parámetros previamente establecidos. Véase el horario de los autobuses o la calidad del agua. (Dromi, 2001).

Siguiendo la clasificación tradicional del Derecho Administrativo, se encuentran tres tipos de actividades de las cuales se ocupa la Administración Pública: a) de limitación de derechos (ordenación o policía), b) de fomento y c) de prestación de los servicios públicos, el cual desde Duguit es considerado como la esencia del Derecho Público.

Como lo señala José Luis Villar Palasí (1977), una vez incorporado el concepto de servicio público, el fomento pasará a ser una técnica administrativa más que abre paso al desarrollo de la doctrina del servicio público, surgiendo ésta idea como “un desgañe incidental de obra pública, secular en el mundo del Derecho. Así, en los comienzos de nuestro Derecho Administrativo, dominio público, obra pública y servicio público son técnicas de mutuo apoyo y de igual cobertura...” (Villar Palasí, 1977, p. 99). Además, a este autor le corresponde una cuarta actividad del Derecho Administrativo que llamó “dación de servicios”.

Sin embargo, como lo recuerda Mestre Delgado (2009), una de las causas que llevó a la conceptualización del servicio público, obedeció a la necesidad de que el Estado a través de éste, pudiese crear, construir y administrar grandes infraestructuras y obras públicas en beneficio de la sociedad.

Para Santiago González-Varas Ibañez (2008) existen tres tipos de funciones (criterios funcionales) que le corresponden al Derecho Administrativo: a) primero, la administrativa, de autoridad o imperio; b) la segunda, como extremo opuesto las actividades mercantiles, financieras o análogas; y, c) en tercer lugar “las actividades administrativas prestacionales o serviciales. A diferencia del primer grupo de funciones públicas, estas actividades de prestación o servicio no necesariamente han de desarrollarse por un a Administración o sus entidades. Es posible que sea así, pero también que se desarrolle por el sector privado...” (concesiones) “...Eso sí, cuando las desarrolle la Administración o sus entidades, el régimen jurídico no debe o puede diferir en esencia del Derecho Administrativo (se cumple así el concepto de Derecho Administrativo y lo que ello representa desde el punto de las garantías judiciales)” (González-Varas, 2008, p. 32).

Mientras que siguiendo la línea latinoamericana¹⁶, podemos recurrir al concepto que el Roberto Dromi (2011, p. 693), ofrece sobre los servicios

16. En el caso particular del Ecuador, fue su Tribunal Constitucional mediante una sentencia dictada dentro del caso No. 009-2002-TC, publicada en el Registro Oficial No. 10, de

públicos, a los cuales los califica como “prestaciones que cubren necesidades públicas o de interés comunitario, que explicitan las funciones-fines del Estado, de ejecución per se o por terceros...”, situación interesante, pues al ser un concepto contemporáneo hace referencia ya a que no necesariamente la prestación del servicio deberá ser directa, para lo cual señala que en su ejecución puede medir la concesión, licencia, permiso, autorización, etc., pero siempre bajo la fiscalización del Estado.

De manera estricta, aunque pudiese resultar un tanto imprecisa, el servicio público se refiere “a un tipo de actividad prestacional de la Administración vinculado a la satisfacción de necesidades de la colectividad, que pueden satisfacerse de forma general para todos los ciudadanos o de manera específica” (*uti universo y uti singuli*). Claro está que la legislación de cada Estado, definiría que entiende por interés general y qué tipos de bienes y servicios, entrarían dentro de la categoría de servicio público, para que sea la Administración la que para prestar dicho servicio decida si lo hace de manera directa o de manera contractual o indirecta con la participación del sector privado.

Para Jorge Enrique Calafell (1988), se debe entender al servicio público como una actividad que es susceptible de ser administrada y que “... se extiende no sólo a las actividades desarrolladas por el Estado o por las colectividades públicas, sino también a las actividades de las personas privadas, pero siempre que actúen en interés público¹⁷”. (p. 193). Es decir, siempre y cuando exista un beneficiario directo¹⁸ del servicio, véase el caso de la energía eléctrica, agua potable y saneamiento, etc. La doctrina establece también que

29 de enero de 2003, que se refirió a los servicios públicos de la siguiente manera: “De modo general, los servicios públicos se caracterizan por atender necesidades individuales de importancia colectiva, servicios que deben ser prestados por el Estado, de manera permanente o periódica, material y sistemática, de forma directa o indirecta, para alcanzar su finalidad de promover el bien común y el progreso social, dentro de un régimen de derecho público que determina su regulación y las potestades de quien lo presta”.

17. Al respecto Páez & Silva (2010, p. 40), realizan un análisis respecto a las teorías del interés público y del interés privado en pro de la privatización: a) regulación en función del interés público; b) regulación en función del interés privado; y, c) nueva economía la regulación (nueva economía institucional / neoinstitucionalismo).
18. “Una necesidad se convierte en servicio público, cuando los poderes públicos deciden asumirla para dar satisfacción a una necesidad de interés general, que sin esa intervención sería insatisfecha, mal satisfecha o insuficientemente satisfecha” (Calafell, 1988, p. 1999)

los servicios públicos pueden ser prestados de forma indirecta, esto es cuando no existe una relación directa con el usuario final. Siguiendo a Maurice Hauriou (1925), el servicio público es “un servicio prestado al público por una organización pública”. Lo cual nos deja algunos reparos, pues según esta definición sería solamente la propia Administración Pública aquella encargada de explotar y servir, es decir se entendería como un servicio público de “gestión directa”.

De manera doctrinal, se ha querido realizar una distinción entre la actividad administrativa del Derecho Privado, con lo cual tanto la jurisprudencia como los autores, tal como lo afirmó Fernando Garrido Falla, que estableció la distinción entre: a) actos de poder y los actos de gestión (para delimitar los campos de actuación); y, b) fin perseguido y la actividad administrativa, la cual ha sido abandonada por sus creadores (Francia), pero que ha dejado a su vez dos nuevos criterios: b1) el servicio público como criterio de distinción, y, b2) la distinción por razón del fin que persigue la actividad administrativa. Merece la pena detenerse en el primero, para destacar su principal crítica, relativa a que fue concebida bajo una concepción del Estado en el que se limitaba a ofrecer servicios de defensa (guerra), de policía y de justicia, esto es basado sobre las ideas de soberanía y poder público, pero que debe tenerse en cuenta que su “objeto es procurar las prestaciones al público (enseñanza, asistencia, ferrocarriles, gas, electricidad, etc.”, siendo así lo característico no será el poder de mando sino la realización de las prestaciones. Por ello, a criterio de Garrido Falla la distinción “deba sustituirse por la existente entre actividades de servicio público y actividades de la Administración extrañas al servicio público: lo que ahora se distingue no son tanto actos, cuanto procedimientos de gestión” (2010, p. 143).

Sin embargo, el Derecho Administrativo amplía la posibilidad para que no sea únicamente el Estado quien se encargue de la gestión, y éste puede estar a cargo de una empresa privada a través de una figura contractual como puede ser el caso de la concesión, arrendamiento, etc., en los dos casos previamente señalados se tratarían de servicios públicos propios. Además en estas situaciones, sería siempre la Administración Pública la que conserva la potestad de regulación, organización y control del servicio público, y sobre todo se encargará del cumplimiento de los siguientes principios básicos que los extraemos de Rolland (1951), Guaresti (1954) y Marienhoff (1966):

- a) **Continuidad**, no se admite la interrupción en la prestación del servicio público salvo causas de fuerza mayor o caso fortuito, con lo cual la regularidad será la regla en la gestión¹⁹.
- b) **Mutabilidad**, es decir que quien presta el servicio público debe estar presto a modificarlo de acuerdo a las circunstancias o a la evolución de la ciencia o técnica que se utilice para la prestación del servicio²⁰, “...en virtud del cual los poderes públicos pueden modificar las condiciones de prestación de los servicios, incluso si corresponde a empresas privadas, en la medida conveniente para satisfacer el interés general”. (Sánchez Morón, 2012, p. 778)
- c) **Igualdad**, principio que se aplica respecto de los beneficiarios/ usuarios del servicio público, pues quien lo presta se encuentra obligado a satisfacerlo en caso que exista la demanda por parte de un ciudadano, siempre que cumpla con la legislación respectiva²¹, y por éste no pueden establecerse privilegios a determinados grupos sociales o sectores de la población, por lo que las tarifas por ejemplo, se establecen siguiendo el procedimiento respectivo y no pueden ser modificadas por simple voluntad de quien presta el servicio público; sin embargo, para que esta igualdad opere, se pueden establecer “...modalidades o condiciones de acceso diferentes siempre que sean razonable y proporcionadas” (Sánchez Morón, 2012, p. 779) por ejemplo a través de la discriminación positiva cuando obedece situaciones sociales o económicas.

19. Los principios de continuidad y regularidad, respectivamente en la prestación de un servicio público obedecen de manera histórica “para evitar interrupciones o paralizaciones de la actividad derivada de títulos laborales – la huelga – o mercantiles – suspensiones de pagos o quiebras” (Mestre Delgado, 2009, p. 128).

20. En el caso del sector de las Telecomunicaciones el importante avance de la tecnología obliga al Estado a establecer un marco regulatorio que garantice que el servicio se acople a las nuevas tecnologías. Para lo cual se dictan normas a ser tenidas en cuenta por el sector, sea el servicio prestado directamente por el Estado o por la empresa privada.

21. Un ciudadano propietario de un inmueble en una zona considerada como no urbanizable no puede requerir la prestación del servicio público de saneamiento por ejemplo, si este no se encuentra dentro del área de cobertura.

- d) **Dimensión social**, el servicio público se rige por la rentabilidad social y no solamente por el beneficio económico, por más que éste sea prestado por particulares, situación que normalmente es tenida en cuenta en los respectivos contratos de concesión.
- e) **Obligatoriedad**, el servicio público solo puede ser prestado por quien está obligado a ello, sea éste un ente público o un privado concesionario.

2.1 La clasificación de los servicios públicos

Como se ha dicho en los apartados anteriores, doctrinalmente los servicios públicos tanto en su concepto así como en su clasificación no se encuentran establecidos de una manera unánime, sin embargo, con fines de ubicar el objeto de nuestra investigación, esto es la prestación de servicio de agua potable, recurrimos a la sistematización que le correspondería, basados entre otras las obras de García Oviedo (1955) y Calafell (1988):

Tabla No. 4. La clasificación de los servicios públicos domiciliarios (Agua)

Clasificación de los servicios públicos en relación al agua potable		
Clasificado por	Dividido en	Agua potable
Su importancia	Esenciales y Secundarios	El servicio público de agua potable, corresponde a aquellos calificados como “esenciales”
Su utilización	Obligatorios y Facultativos	El agua es líquido vital, e incluso es catalogada como un Derecho Humano por ONU, por lo que es considerada como “obligatoria”.
Su competencia	Exclusivos y Concurrentes	En el caso ecuatoriano, el agua potable es prestada por el Estado, salvo los contratos de concesión vigentes. “Exclusivos”
La manera como satisfacen las necesidades	Directos e Indirectos	A través del servicio de agua potable la satisfacción de la necesidad es “directa”, con tan solo la prestación.

Tabla No. 4. La clasificación de los servicios públicos domiciliarios (Agua)

Clasificación de los servicios públicos en relación al agua potable		
Clasificado por	Dividido en	Agua potable
Su carácter económico	Gratuitos y Lucrativos	En el caso ecuatoriano a través del agua potable, si bien se cobra una tarifa, la misma no busca un afán de lucro en sí mismo.
Sus campos de acción	Propios e Impropios	El agua potable pertenece al campo de acción “propio”, pues es suministrada a través del Estado, o excepcionalmente a través de concesionarios

Fuente: Elaboración propia, a partir de García Oviedo (1955) y Calafell (1988)

2.2 Los servicios públicos en la legislación ecuatoriana

En materia de prestación o provisión de servicios públicos, la norma constitucional ecuatoriana, establece de manera restrictiva la potestad para el Estado de actuar respecto del: agua potable y riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, así como de aquellos que se encuentren determinados por la ley.

Sin embargo, ésta misma norma establece excepciones en las cuales el Estado podrá permitir la participación del sector privado, ya sea en aquellos sectores denominados como estratégicos así como en los servicios públicos, dejando operar a compañías de régimen mixto, donde el Estado tenga mayoría accionaria, y también aunque de manera excepcional a la iniciativa privada o a la economía social y solidaria, siempre dentro de un plazo y límites fijados para cada sector²².

De esta manera la tan anhelada construcción del buen vivir o *sumak kawsay* que busca la Constitución ecuatoriana (art. 277), tiene como uno de sus deberes generales para conseguirlo, la creación y el mantenimiento de la infraestructura para la correcta provisión de los servicios públicos.

22. A decir de Efraín Pérez (2009), la posición constitucional respecto de los servicios públicos en el Ecuador, es cercana a la clásica teoría desarrollada por Duguit, y sustentada por Hauriou, en las que se distingue entre actos de “potestad pública”, y actos de “gestión pública”.

Para ello el Estado responderá (art. 314) a los principios de: a) Obligatoriedad; b) Generalidad; c) Uniformidad; d) Eficiencia²³; e) Responsabilidad²⁴; f) Universalidad; g) Accesibilidad²⁵; h) Regularidad²⁶; i) Continuidad²⁷; y, j) Calidad²⁸.

Es un hecho importante el rol que ejerce el Estado en la materia, pues no sólo regulará y controlará al sector, sino que además de manera expresa, se señala que será éste quien se encargue de la fijación de los precios y de las tarifas de los servicios públicos.

-
23. CE. art. 66 “Se reconoce y garantizará a las personas: 25. El derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características
24. CE. art. 53 “El Estado responderá civilmente por los daños y perjuicios causados a las personas por negligencia y descuido en la atención de los servicios públicos que estén a su cargo, y por la carencia de servicios que hayan sido pagados...”.
25. Dromi (2001) recuerda que la accesibilidad asegura “...el acceso y el uso de los servicios públicos esenciales a los ciudadanos”, siendo por tanto una política pública, para tal efecto los precios o tarifas no pueden constituir un impedimento para su consecución. De tal forma, en caso que el ciudadano no pueda costearla se deben aplicar los correspondiente subsidios o ayudas que permitan el acceso al servicio público.
26. CE art. 52 “... La ley establecerá los mecanismos de control de calidad y los procedimientos de defensa de las consumidoras y consumidores; y las sanciones por vulneración de estos derechos, la reparación e indemnización por deficiencias, daños o mala calidad de bienes y servicios, y por la interrupción de los servicios públicos que no fuera ocasionada por. caso fortuito o fuerza mayor.
27. CE. art. 326 “El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: ...15. Se prohíbe la paralización de los servicios públicos de salud y saneamiento ambiental, educación, justicia, bomberos, seguridad social, energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, producción hidrocarburífera, procesamiento, transporte y distribución de combustibles, transportación pública, correos y telecomunicaciones. La ley establecerá límites que aseguren el funcionamiento de dichos servicios.
28. CE. art. 53 “Las empresas, instituciones y organismos que presten servicios públicos deberán incorporar sistemas de medición de satisfacción de las personas usuarias y consumidoras, y poner en práctica sistemas de atención y reparación.
CE. art. 54 “ Las personas o entidades que presten servicios públicos o que produzcan o comercialicen bienes de consumo, serán responsables civil y penalmente por la deficiente prestación del servicio, por la calidad defectuosa del producto...”

Así tanto en la formulación, en la ejecución, la evaluación y el control de las políticas públicas y servicios públicos, según lo establece el artículo 85, se basan en:

- a) Hacer efectivo el buen vivir, a partir del principio de solidaridad.
- b) Siempre que un servicio público vulnere o amenace con vulnerar derechos constitucionales, se debe reformular o reestructurar el mismo, para evitar el conflicto de derechos, más allá de la prevalencia del interés general sobre el particular.
- c) El presupuesto para la prestación de bienes y servicios públicos, debe ser distribuido de manera equitativa y solidaria, para lo cual es fundamental la participación ciudadana en su formulación, ejecución, evaluación y control. Siendo otra forma de participación de la sociedad civil, a través de los presupuestos participativos o *orçamento participativo*, metodología muy extendida en Latinoamérica, tal es el caso de Porto Alegre²⁹ donde se presume que éste nació en 1989 y otras ciudades brasileñas en años anteriores pero no con éste nombre (Lopez & Pineda, 2013) donde éste mecanismo es tenido en cuenta a la hora de entenderlo como un método de “control social”, pues son los propios habitantes quienes priorizan sus necesidades a la hora de establecer las decisiones de la empresa de agua respectiva (Quinlan, 2005).

La Ley Orgánica de Defensa al Consumidor, L.O.D.C., en su segundo artículo, al realizar las definiciones de los términos utilizados en dicha normativa, define a los servicios públicos domiciliarios, como aquellos que se prestan directamente en “en los domicilios de los consumidores, ya sea por proveedores públicos o privados tales como servicio de energía eléctrica, telefonía convencional, agua potable u otros similares”. Mientras que el Capítulo Sexto de la mencionada norma, se ocupa de manera específica de

29. “...el presupuesto participativo ha desempeñado un papel fundamental para garantizar que un 99,5% de la población, incluidos los barrios periféricos más pobres, dispongan de acceso a agua salubre” (Quinlan, 2005, p. 261).

la regulación de los llamados servicios públicos domiciliarios, las cuales se extienden tanto a las empresas públicas o aquellas que presten sus servicios a través de contratos de concesión, mismas que al prestar el servicio observarán la eficiencia, calidad, oportunidad, continuidad y permanencia, todo ello dentro de tarifas justas.

Además se señala, que para la prestación de este tipo de servicios, se celebrarán contratos por escrito, los mismos que en caso de modificarse deberán ser notificados a los usuarios para que tengan conocimiento del particular.

Respecto a las empresas proveedoras del servicio público domiciliario, tienen la obligación de aplicar la reciprocidad en sus tratos con sus usuarios, sobre todo en los supuestos de reintegro de valores o devoluciones, reciprocidad que operará de la misma forma de que si éstos se tratasen recargos por mora en el pago de servicios, para lo cual contarán con oficinas de reclamos que registrarán los daños y entregar una solución en un plazo perentorio no mayor de quince días (art. 33 del Reglamento L.O.D.C.).

Mientras que respecto a los instrumentos utilizados para la medición en la prestación del servicio, se verificará el buen funcionamiento de los instrumentos de medición utilizados, sobre todo cuando existan dudas sobre las lecturas efectuadas y que se vean reflejadas en las facturas por prestación de servicios.

En caso de interrupción del servicio público domiciliario por causas que le sean imputables al proveedor, le corresponde a éste la reparación y reintegro de valores por los servicios no prestados, dentro de un plazo de treinta días, así como el reconocimiento correspondiente por los daños y servicios ocasionados al consumidor, siempre que se trate de una interrupción o alteración culposa del servicio.

Por último, es necesario señalar también que entre las Disposiciones Transitorias de la Constitución (2008), se estableció la vigesimosexta, mediante la cual se obligaba a que en un plazo de no más de 360 días, se realice una auditoría financiera, jurídica, ambiental y social de las delegaciones (concesiones privadas) en materia de agua potable y saneamiento. Para que en caso de incumplimiento de alguno de los parámetros constante en los contratos respectivos de concesión se realice, de ser del caso la renegociación o la terminación de los mismos.

Una vez realizadas las auditorías a cargo del Estado, a través del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda³⁰, se establecieron deficiencias en las empresas TRIPLEORO³¹ (ciudad de Machala, cantón El Guabo y Pasaje) y de AMAGUA (cantón Samborondón), en este caso subsanables³². Por su parte, la empresa concesionaria del servicio de agua potable INTERAGUA S.A., de la ciudad de Guayaquil, que es motivo de análisis en la presente investigación, tuvo objeciones³³ menores para continuar operando en cumplimiento del contrato de concesión suscrito en el 2001 por 30 años³⁴.

3 La Gestión de los servicios públicos

Existen al menos dos posiciones, que se contraponen respecto a la gestión de los servicios públicos, la primera que se fundamenta en el gestión por parte del Estado en atención al interés público que se encuentra en juego, y sin embargo, la misma fue desmontada sobre todo a partir de la década de los ochenta a través de teorías de corte privado que a partir de las fallas producidas por la negligente gestión de las empresas públicas encargadas de esa gestión, quienes abrieron la puerta para que esos activos públicos vía privatización y concesión pasasen a mano de particulares que en teoría llegarían a suplir las fallas y sería el modelo diametralmente opuesto al manejado por el Estado que incrementó a niveles insostenibles la carga burocrática y asoció su manejo a la decisión política por sobre el manejo económico y financiero razonable.

30. Más información disponible en: <http://www.vistazo.com/webpages/pais/imprimir.php?id=7578> Última consulta: 19/12/2013.

31. En la auditoría se recomendó la terminación del contrato. Y mediante el Decreto Ejecutivo N° 1090-2012, el Presidente de la República, ordenó su intervención a través del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, regresando a manos del municipio de Machala a partir de septiembre de 2013.

32. Observaciones constantes en el informe del MIDUVI No. 4087 SAPSYRS/MIDUVI/2009, de fecha 13 de octubre de 2009, disponible en: <http://bit.ly/1bSAuii> Última consulta 19/12/2013.

33. Observaciones constantes en el informe del MIDUVI No. 4086 SAPSYRS/MIDUVI/2009, de fecha 13 de octubre del 2009, disponible en: <http://bit.ly/1bSA8bB> Última consulta: 19/12/2013.

34. Más información disponible en: <http://www.vistazo.com/impres/pais/imprimir.php?Vistazo.com&id=3300> Última consulta: 19/12/2013.

3.1 El modelo neoliberal

Es necesario definir al neoliberalismo, pues dicho modelo sirve para contextualizar el proceso de privatización y desregularización, que vivieron los Estados desde la década de los ochenta del siglo pasado, y que responde a un tipo de gobierno con valores que se adscriben a lo empresarial, entre los que se encuentra la competitividad, el interés y la descentralización.

Tal como lo señalan Steger & Roy (2011), los gobiernos neoliberales buscaron la aplicación directa y sistemática, sin adaptación alguna de conceptos y presupuestos propios de los negocios y el comercio en la Administración Pública, creando para los mismos los respectivos planes estratégicos y de gestión de riesgos, a fin de asegurar una eficacia desde el punto de vista económico, con la consecuente disminución del peso político.

Adam Smith, el padre del capitalismo inicial, destacó no obstante el papel no ilimitado del mercado, y la necesidad de una cierta ética en los mercados.

El neoliberalismo proponía no sólo la transformación de la mentalidad burocrática en una de corte empresarial, sino también la implementación de un nuevo modelo de Administración Pública, denominado “Nueva Gestión Pública” en el cual, los ciudadanos se convertían en “clientes” o “usuarios” de los bienes y servicios. Mientras que en una segunda ola de este movimiento, ya en la década de los noventa e impulsadas por el vicepresidente de Estados Unidos de América, Al Gore, éste modelo dio paso a la denominada: “Revisión del Rendimiento Nacional”, la cual tenía por objeto cumplir con el recorte de gasto público y aumentar la eficacia, rendimiento y responsabilidad de la Administración Pública.

Sin embargo, para conseguir todo este paquete de reformas, el modelo debía obedecer a la implementación de unos cambios de corte político, que Steger & Roy (2011) las agrupan en la fórmula D-L-P: (Desregular la economía; liberalizar el comercio; y, privatizar las empresas públicas). Así entre las principales medidas que adoptarán los gobiernos durante las últimas décadas del siglo pasado, precisamente éstas obedecerían a una reducción del papel del Estado, una nueva legislación que permite flexibilización laboral con la consecuente disminución del rol de los sindicatos y gremios, y a la apertura de los mercados, etc.

Ahora bien, en el caso de América Latina, el plan de adoptar el modelo neoliberal vino a través del denominado Consenso de Washington, cuyo término se atribuye a John Williams en los años ochenta, y que se corresponde al paquete de medidas económicas impulsadas por dos organismos financieros internacionales: FMI y Banco Mundial; con el apoyo también del BID, que fueron las instituciones que en el marco de aprobación de créditos, obligaron a los Estados latinoamericanos a cumplir esta serie de parámetros, para facilitarles el crédito y permitir los desembolsos para paliar la crisis económica por la cual atravesaban. A cambio de los créditos, les imponían un cambio de paradigma ideológico y de gestión; que luego se demostraría inadecuado y fracasado, al final del siglo pasado.

Tabla No. 5. El consenso de Washington. Su aplicación en la región

Aplicación del Consenso de Washington en Latinoamérica			
Emisores	Destinatarios	Política a aplicar	Acciones adoptadas
FMI Banco Mundial	Países latinoamericanos	Disciplina Fiscal y disminución del déficit	Nueva legislación tributaria
FMI Banco Mundial	Países latinoamericanos	Reducción del gasto público	Disminución de los servicios públicos y de los gastos de defensa militar.
FMI Banco Mundial	Países latinoamericanos	Reforma fiscal	Nuevos mecanismos de recaudación. Reestructuración de la Administración Tributaria
FMI Banco Mundial	Países latinoamericanos	Liberalización financiera	Menor regulación del Estado. Libre oferta y demanda.
FMI Banco Mundial	Países latinoamericanos	Tasas de intercambio competitivas	Devaluación de la moneda.
FMI Banco Mundial	Países latinoamericanos	Liberalización comercial	Eliminación de aranceles. Tratados de libre comercio.
FMI Banco Mundial	Países latinoamericanos	Promoción de la inversión extranjera.	Nuevo régimen jurídico. Incentivos fiscales.

Tabla No. 5. El consenso de Washington. Su aplicación en la región

Aplicación del Consenso de Washington en Latinoamérica			
Emisores	Destinatarios	Política a aplicar	Acciones adoptadas
FMI Banco Mundial	Países latinoamericanos	Privatización de las empresas públicas, o en su caso externalización de las mismas.	Saneamiento y venta de empresas proveedoras de bienes y servicios públicos.
FMI Banco Mundial	Países latinoamericanos	Desregulación de la economía. Utilización del mercado.	Adopción de la economía de mercado y de sus principios, valores y técnicas.
FMI Banco Mundial	Países latinoamericanos	Protección derechos de propiedad al máximo.	Reformas constitucionales con Constituciones de corte neoliberal. Cambios en la legislación en propiedad intelectual.

Fuente: Elaboración propia, a partir de (Steger & Roy, 2011, p. 42-43).

3.2 La privatización de los servicios públicos

Acosta Romero (1994), señaló el importante proceso vivido a finales del siglo XX, mediante el cual el Estado dejó de intervenir para propiciar la participación del sector privado en áreas que antes eran de su exclusiva competencia, y al que se le calificó erróneamente de Modernización del Estado, puesto que los cambios sustanciales normalmente fueron ejecutados sobre la Administración Pública exclusivamente, es decir en las entidades dependientes de la función Ejecutiva, por lo que se debería haber llamado más bien “Modernización de la Administración Pública”.

Un elemento a tener en cuenta a lo largo de este análisis, es el que señala Ortega & Sanz (2005), respecto a la utilización indiscriminada de términos en materia de privatización de servicio público, usando incluso como sinónimos la propia privatización con la gestión indirecta, la desregulación y la liberalización, lo mismo que si bien es cierto que tienen un denominador común que es la participación del sector privado, sus significados son distintos, y cada uno obedece a una parte del proceso o a medidas que se tomaron para ponerlo en práctica.

Ahora bien, para explicar la ola privatizadora, es necesario distinguir algunos elementos que prepararon el escenario ideal para que este tipo de procesos se desarrolle. La primera concerniente a la crisis del intervencionismo³⁵, pues se procuraba que el Estado dejase de participar de manera protagónica en las actividades productivas; en segundo lugar la comparación del tamaño de estructura que se necesitaba para ejecutar una actividad, privilegiando de esta manera al sector privado; y tercero, la intensa presión fiscal que sentían los gobiernos de aquella época al atravesar por severas restricciones presupuestarias y la ingente necesidad de financiamiento para mantener su estructura en medio de una crisis económica.

Pero como no puede ser de otra manera, estas decisiones se reflejaban en el plano político y económico eran la consecuencia directa de los procesos geopolíticos que en ese tiempo se producían; entre ellos el fin de la Guerra Fría con la repercusión que esto trajo para la multipolaridad en las relaciones internacionales, que condujo a la llegada de la globalización y de una economía de mercado, la cual se tradujo en reducción del aparato estatal así como replantear su participación en la producción de bienes y servicios, y de esta manera la solución no sólo se daba “privatizando empresas públicas, sino también transfiriendo a los particulares, ciertas áreas del Estado, tales como, construcción y operación de carreteras, puentes, sistemas de comunicación, recolección de basura, captación y distribución de agua potable...” (Acosta Romero, 1994, p. 31).

Para tener en cuenta la dimensión que tuvo el proceso privatizador en América Latina, es necesario recurrir a un defensor de la misma como Gustavo Penagos (1996, p. 325), quien destaca las razones de la privatización de la siguiente manera: “El descomunal crecimiento del aparato estatal, su ineficacia, la corrupción administrativa, la duplicidad de funciones de muchas entidades estatales, y el permanente estado de insolvencia económica,

35. Los autores coinciden que una de las principales causas para la privatización se debe al excesivo estatismo impuesto por diferentes gobiernos que obedecían a una determinada ideología, en tal virtud dicho estatismo o intervencionismo se sostuvo en cuatro pilares, a saber: “a) la sobredimensión de las estructuras administrativas y el consiguiente aumento de la burocracia; b) las abundantes y excesivas regulaciones que limitan y afectan las libertades económicas y sociales fundamentales; c) la configuración de monopolios legales a favor del Estado; y, d) la participación estatal exclusiva o mayoritaria en el capital de empresas industriales o comerciales” (Penagos, 1996, p. 326).

ha provocado que el Estado moderno haya tenido que regresar los bienes a los particulares, y transferir muchos servicios a entidades privadas”.

Una particularidad de los procesos de privatización, es que la práctica ha demostrado que los mismos “se producen en todos los niveles de gobierno y lo que es quizá más curioso se producen sea cual sea el partido en el gobierno” (Ortega & Sanz, 2005, p. 125), situación que puede verse en lo variopinto de las ideologías que lo han aplicado, pero que siempre destacan aquellas vinculadas al modelo neoliberal (centro-derecha).

De esta manera no importaban las barreras geográficas, ya que con la globalización de mercados y de problemas económicos, era necesaria la intervención en la economía mundial, para lo cual se diseñaron nuevas formas, sobre todo a través de procesos de desregulación y privatización de las empresas públicas. Claro está que esta decisión primero no fue nueva, y segundo, no fue nada fácil debido a los múltiples detractores que tuvo. Decimos que no fue nueva, puesto que como lo señala Valdivieso del Real (2001), la doctrina económica durante la historia, ha tenido una especial preocupación respecto del rol que debe jugar los gobiernos sobre la economía, ya en el siglo XIX se pensaba que el Estado debía generar un ambiente propicio para el desarrollo de los agentes económicos, mientras que a finales del mismo siglo se cambió y su rol fue cada vez más tenido en cuenta como motor de la economía, tanto así que el intervencionismo que éste realizaba llegó a su cumbre con Keynes que lo consideró como básico para el desarrollo económico. El cual durante el desarrollo del conocido Estado del Bienestar, tal como lo señala Bañón i Martínez (2010), será la Administración Pública la que termine en convertirse en el principal empresario, la cual se encargaría de producir bienes y servicios, cumpliendo de esta manera una doble finalidad: la primera, relativa a la garantizar la demanda creciente en el mercado; y, la segunda, que se encargaba de producir y satisfacer las necesidades en los sectores calificados como de “interés general”.

Sin embargo, era evidente que el modelo público y el privado, buscaban dos finalidades y situaciones distintas, mientras la empresa pública fundamentaba su actuación en maximizar de alguna manera un bienestar social, en la empresa privada era clara su visión de maximización de beneficios (Páez & Silva, 2010). Todo lo que se ve sobre todo en la década de los ochenta, con las privatizaciones mismas que “pueden ser vistas como un exponente más del cambio de política económica que trajo la crisis energética

y la inestabilidad del sistema monetario internacional en los años setenta”. (Valdivieso del Real, 2001, p. 51). Por ello el cuestionamiento de la presencia de lo “público” en la economía, fue radical en esos momentos, dando un voto de confianza a los beneficios que podría traer el libre mercado, el cual asociado a la competencia rompería los peligrosos monopolios y dinamizaría la economía a través de la provisión de bienes y servicios, así como quitaría el poder de los sindicatos en el interior de las instituciones públicas.

Sin embargo, en el interior de cada Estado, la decisión y el análisis responsable, debía haber sido sobre qué sectores se privatizarían, y obedeciendo a unos parámetros integrales, es decir no sólo concentrarse en los aspectos económicos y financieros, sino sobre todo de conformidad a las políticas públicas aplicadas por cada gobierno, puesto que la privatización implica un cambio de modelo que no sólo afecta al Estado sino también y en gran medida al sector productivo así como a los gobiernos locales, los cuales en teoría con este modelo ganaban flexibilidad para autoregularse y para gestionar sus recursos.

De esta manera, la privatización implicaba una total “descomposición del modelo de planificación central-propiedad pública de los medios de producción, en donde todo pasaba por las manos del Estado que lo gestionaba según un modelo administrativo-burocrático (en muchas ocasiones de gestión burocrática y monopolística), a uno más orientado hacia la competitividad. (Valdivieso del Real, 2001, p. 53).

Para la elaboración de un análisis objetivo respecto a la gestión de los servicios públicos, no se puede partir con una falsa premisa beneficiando o perjudicando tanto a lo público como a lo privado, pues en el caso de la privatización no es necesariamente un sinónimo de eficiencia o calidad, ya que la mayor parte de estudios durante la década de los ochenta y noventa, respectivamente, que apoyaban los procesos de Modernización del Estado, privilegiaban la capacidad de eficiencia del sector privado, y en ocasiones olvidaban la eficacia que debían tener en la prestación de los servicios públicos y tampoco midieron el importante cambio en el comportamiento empresarial que se tendría y que en algunos países llevó a perjudicar a los usuarios finales. Por lo que tiene que ser analizada independientemente, con datos y elementos técnicos que permitan identificar en cada situación cuál es la mejor manera de gestión. Por otro lado, el mito de la “bondad total” del sector privado no es tal, pues en éste acontecen también bancarrotas, quiebras, fraudes, suspensión de pagos, etc.

Para concluir este apartado, sería conveniente contar con un concepto claro de privatización, sin embargo, es de advertir que la doctrina se ha pronunciado de manera muy variable y subjetiva en esta materia, puesto que las abundantes definiciones que existen normalmente van vinculadas a la defensa o no del modelo, con lo cual se tiende a distorsionar su resultado. Sin embargo, de manera amplia Kate Ascher (1987) en su obra “*The Politics of Privatization*”, la define de manera genérica como: “un término-paraguas que se utiliza para caracterizar multitud de iniciativas gubernamentales destinadas a reducir el rol del sector público”.

En la actualidad, la clásica antinomia entre público y lo privado, se ha transformado esencialmente por dos razones: el concepto de Gobernanza implica la aparición del Tercer Sector; Economía Global, que no es en Ecuador lo contrario y lo público-privado, se conciben no ANTAGÓNICOS, sino COMPLEMENTARIOS.

Sin embargo, en todos los conceptos encontramos elementos comunes: a) **primero** que se trata de una política adoptada por el Estado; b) **segundo**, que la misma tiene un objetivo fundamental, que es limitar la actuación de éste, privilegiando la participación del sector privado (a través de desregulación, concesión, transferencias, etc.); c) **tercero**, todo ello con el fin de mejorar la prestación de bienes y de servicios, que en teoría le corresponden al sector público.

Siguiendo a Valdivieso del Real (2001), es preciso distinguir entre privatización³⁶ total o parcial, pues en el primer caso el Estado se desentiende totalmente de la gestión que se le dé, por ejemplo la venta de una empresa de fabricación de automóviles. Mientras que en la parcial, se traspassa una parte del capital o del accionariado, por ejemplo para ganar rentabilidad, para limpiar el déficit así como ganar mayor eficacia, pues los directivos deben responder ya no sólo a unos fines políticos sino a los intereses de los accionistas.

Además, dentro de nuestra investigación, es preciso también distinguir entre la privatización organizativa y la privatización funcional, para lo cual seguimos a Hernández (1999), quien establece las siguientes características de cada una de ellas:

36. La citada autora, considera que la privatización debe restringirse al término de: “transferencia o venta de activos públicos de empresas a personas o entidades privadas en las empresas del sector público de la Administración Central del Estado”.

- a) Privatización **organizativa**: se da este tipo de privatización cuando la Administración Pública, conserva para sí la titularidad del servicio; de esta manera lo que se transfiere es la gestión de un servicio público a un tercero privado, correspondería al modelo de concesión de servicios. Hernández (1999) señala que a este tipo de privatización en la legislación anglosajona se la conoce también como “*contracting out*”.
- b) Privatización **funcional**: es aquel tipo de privatización más radical, a través de la cual el Estado transfiere una determinada función a un particular, quedando éste con la capacidad de percibir los beneficios que estos bienes o servicios generen, perdiendo la Administración Pública la titularidad. Sin embargo, dicha transferencia total solamente se puede practicar sobre aquellas áreas no vinculadas a la soberanía del Estado.

De esta manera, la privatización puede realizarse por vía de la concesión, de concierto, del arriendo, de los consorcios, entre otras figuras, dependiendo de la legislación interna de cada país.

Un problema ya contrastado suficientemente, es la falta de control suficiente de la Administración Pública de las concesiones y de su gestión; ya que los concesionarios sólo quieren beneficios, sin asumir a su vez ni riesgos ni costes añadidos necesarios para mejorar el servicio.

3.3 La concesión de servicios públicos

Si bien es cierto que uno de los argumentos repetidos con mayor frecuencia respecto a la necesidad de concesionar los servicios públicos, radica en el hecho de las múltiples ventajas y aspectos de superioridad que puede llegar a representar la gestión a través de la empresa privada, tampoco se aleja de la verdad luego de la valoración de las concesiones y privatizaciones respectivamente en Iberoamérica, que dentro del proceso modernizador lo que realmente existió fue un afán de huir de la rectitud e inflexibilidad del Derecho Público en particular del Derecho Administrativo. Por lo que coincidimos con lo expuesto por Eduardo García de Enterría, quien a su criterio “se pretenden de forma deliberada es huir de las reglas constrictivas de una gestión

pública ordenada...” así como busca alejarse “... de las reglas de la contabilidad públicas de las del procedimiento administrativo, de las de contratación, de las funcionariales...” (En, Sosa Wagner, 2008, p 16), pero sobre todo se persigue que los actos de los gestores políticos evadan de la fiscalización y de la justicia especializada, al concertar con un tercero privado la prestación del servicio público.

Como antecedente, tendrá en cuenta también, el derecho francés, el cual ha sido inspirador en el campo del Derecho Público y en particular del Derecho Administrativo de muchas instituciones, así como de opciones para gestionar los servicios públicos, no siendo la excepción la noción de la delegación para la prestación de estos servicios. Podemos decir que el concepto genérico para designar todos los procesos en los cuales un particular se hace cargo de la prestación de un servicio del cual era titular la Administración, tiene el nombre de **delegación³⁷ de servicio público**, que viene del francés “*gestion déléguée du service public*”, como lo señala Marcou (2000), y en este concepto se incluyen tanto la concesión, así como las otras formas contractuales para la prestación de servicios. Todo lo cual se inspiró en las decisiones del Consejo de Estado Francés (1986-1987), a través de las cuales se establecieron, unas líneas marco que permitirían la posterior delegación de los servicios públicos a los particulares: “i) el carácter administrativo del servicio público no impide que su ejecución sea confiada a un sujeto privado, salvo ciertas excepciones...; ii) la Administración Local dispone de la mayor libertad de elección respecto al modo de delegación del servicio público al que decidan recurrir; iii) el contrato por el cual el empresario se encarga de la ejecución del servicio público no está sujeto al *Code des marchés publics*” (Marcou, 2000, p. 32-33).

37. El art. 41, de la Ley de Modernización del Estado (1993), señala que: “El Estado podrá delegar a empresas mixtas o privadas la prestación de los servicios públicos de agua potable, riego, saneamiento, fuerza eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, facilidades portuarias, aeroportuarias y ferroviarias, servicio postal u otras de naturaleza similar. La participación de las empresas mixtas o privadas se hará mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de la propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual “o administrativa” de acuerdo con la ley...”, cabe destacar que con la vigencia de la Constitución del Ecuador (2008), quedaría insubsistente (por inconstitucional) el artículo. Sin embargo, es necesario citarlo debido a su repercusión en el caso de la concesión en la ciudad de Guayaquil, que estudiamos en la presente investigación, así como por la definición que brinda el legislador ecuatoriano de la delegación.

Con este antecedente, la Administración Pública francesa entendió a la concesión como la facultad que se entrega a un particular para que sea éste quien preste un bien o un servicio público que debía ser suministrado por la Administración. Concesión que de acuerdo al antiguo régimen, estaba privilegiada como una potestad de la Corona Real, pero manteniendo la noción que será el concesionario quien explote el servicio a su cuenta y riesgo³⁸, siendo así si el empresario fracasa, la Administración Pública no se encuentra obligada a reparar ni a financiarlo.

Por su parte, Albi (1960), consideró que desde sus inicios, la teoría del servicio público presentó diversos fallos, pues se asumía que era una empresa de la propia Administración Pública, con lo cual desde ese momento el planteamiento ya ofrecía excepciones, y no referimos a las concesiones. “En ellas nos encontrábamos ante el caso de empresas puramente privadas que gestionaban realizaciones de interés general, y si es cierto que la relación de la Administración con dichas empresas se desenvolvía dentro de la órbita del derecho público, no lo es menos que importantes sectores de la actividad de las mismas quedaban sujetos al derecho privado y a los tribunales ordinarios”. (1960, p. 13).

Siguiendo a Albi (1960), se pueden distinguir así los siguientes tipos de concesión: a) Concesión de Obras y servicios, que se divide a su vez en a¹) concesión de obra; a²) concesión de obra y servicio; b) Concesión demanial; c) Concesiones industriales, que se divide a su vez en c¹) concesión de policía; c²) concesión de fomento; c³) concesión de status.

Desde el punto doctrinal y dada la naturaleza jurídica de la concesión, señalaría algunos conceptos, que permiten distinguir los elementos de esta institución jurídica, que tiene una evidente naturaleza contractual.

Así para Sosa Wagner (2008), mediante la concesión “se transfiere a una persona física o jurídica la gestión de un servicio, asumiendo ésta el riesgo económico de la actividad concedida”. Mientras que para Eduardo García de Enterría: “la concesión permite: primero, elegir los sujetos más capaces o con mayores garantías para que la indicada actividad se cumpla en el sentido que al interés público convenga; segundo, tasar de una manera previa y bien

38. “La institución de la concesión, tal y como ha sido elaborada por el Derecho administrativo francés, está ligada a la transferencia de riesgos al concesionario...” quien es “...una empresa que explota a su riesgo y ventura la actividad sometida al régimen de concesión y que le ha sido delegada en base a ese título” (Marcou, 2000, p. 225).

delimitada el contenido de las facultades de ejercicio que se transmiten, en función del objeto social que con ello se pretende; tercero, imponer a la vez ese ejercicio de una manera forzosa... bajo la fiscalización administrativa; y, en fin, reservar la posibilidad de una caducidad de los derechos otorgados o de un rescate de los mismos o de una reversión³⁹...”. (Sosa Wagner, 2008, p. 220-221).

Así, distinguimos los siguientes elementos en la concesión:

- a) El tercero concesionario (persona jurídica), que asume el riesgo de la concesión⁴⁰.
- b) La capacidad de elección entre sujetos más capaces.
- c) La fiscalización Administrativa.
- d) La facultad de reversión de la concesión.

Por su parte Gérard Marcou (2000, p. 34-359), define a la concesión de los servicios públicos como: “el contrato por el que una empresa financia y realiza las inversiones necesarias para el establecimiento del servicio público que se le concede, asegura por su cuenta la explotación de este servicio a sus expensas, y obtiene de las tarifas percibidas directamente de los usuarios del servicio los ingresos necesarios para la amortización del capital invertido, para la cobertura de los costes de explotación y para su remuneración”.

Mientras que desde la Ciencia Política y la Administración, Bañón i Martínez define a la concesión, como aquel sistema “mediante el cual la Administración cede a una organización privada la explotación de un servicio público... La concesión tiene como objeto reducir el volumen de producción pública a lo que es su naturaleza de servicio público, así como de aumentar la oferta que se puede realizar con los recursos propios” (2010, p. 77), coincidiendo de esta manera con los elementos apuntados, pero además señalando las ventajas que ésta ofrece a la Administración Pública, para que así opte por esta forma de producir servicios públicos.

39. El concesionario tendrá siempre la obligación de prestar el servicio público, cumpliendo los principios de regularidad y continuidad.

40. Dromi (2001, p. 716) lo entiende como aquel “sujeto privado que, a través de un contrato de concesión de servicio público, sustituye al Estado en la prestación de un servicio público por un período determinado de tiempo”.

A su vez, también es posible distinguir una serie de etapas o pasos previstos para todo proceso de concesión en general, y que serían básicamente los siguientes:

- a) Preparación del expediente.
- b) Tramitación (ordinaria o de urgencia)⁴¹.
- c) Pliegos de condiciones del contrato de concesión.
- d) Garantías (seguros y reaseguros).
- e) Publicidad, transparencia, “*accountability*” del proceso.
- f) Adjudicación a la Empresa más conveniente económicamente, y que cumpla con los pliegos.
- g) Suscripción del contrato de concesión.
- h) Traspaso e inicio de operación.
- i) Extinción o reversión⁴².

3.4 La experiencia latinoamericana de privatización y de externalización de los servicios públicos

América Latina durante el último siglo vivió una historia de contrasentidos, por un lado los gobiernos tanto democráticos así como durante un tiempo las dictaduras, establecieron una organización del Estado, que lo convirtió en un ente poderoso y lleno de competencias y servicios para sus ciudadanos, sobre todo intervencionista en las distintas actividades económicas, el cual inició desde la década de los cuarenta y se elevó significativamente

41. En el caso analizado en esta investigación de la ciudad de Guayaquil, el trámite se realizó de manera emergente debido a la situación que atravesaba la urbe, por los riesgos de consumir agua que no cumplía los rangos sanitarios básicos.

42. En el momento que el contrato de concesión llega a su fin, la relación contractual se extingue produciéndose la reversión de las instalaciones a favor de la Administración Pública que concesionó, cumpliendo el principio doctrinal del derecho galo de “bien de retour”, es decir que los bienes concesionados regresan a su titular; sin embargo, también puede darse el caso según el contrato de concesión que algunos bienes al concluir el plazo quedan a favor del concesionario, “biens de reprise”, u otros casos en los que los bienes son de propiedad exclusiva del concesionario, “biens propres”.

durante los gobiernos nacionalistas⁴³ que “...intentaron evitar consecuencias económicas indeseables como la Gran Depresión”. (Páez & Silva, 2010, p. 50). Esto generó una estructura pesada y difícil de manejar, que sumada a la falta de ética pública y actos sistemáticos de corrupción pusieron al límite el sistema público convirtiéndolo en un sinónimo de ineficaz y sobre todo como un “mal administrador”⁴⁴, todo lo cual ha tenido también siempre un componente de influencia política clientelar que obligaba a tomar irresponsables decisiones con enormes costes económicos pues obedecían a factores ideológicos coyunturales.

La idea de iniciar procesos de privatización en la región latinoamericana, vino asociada a generar mecanismos que permitiesen liberalizar el mercado tendiente a solucionar la crisis económica de esas décadas, pero sobre todo a generar recursos que permitan hacer frente a los compromisos de pago asumidos en las elevadas deudas externas de estos países. Por lo que no es de extrañar la decisiva influencia en los procesos de modernización del Estado por parte de los acreedores internacionales como el FMI o el Banco Mundial, pues la mayor parte de los ingresos que generó la privatización terminó en sus arcas (Valdivieso del Real, 2001).

Como no podía ser de otra manera, ideológicamente los cambios vividos desde la década de los ochenta, llevaron a muchos países de la región a alinearse en el discurso generado a partir del Consenso de Washington, el cual buscaba diametralmente todo lo opuesto a lo que se intentó construir en años anteriores; pues la nueva agenda apuntaba a incrementar la participación privada, reducir el tamaño del Estado y de su burocracia y encargar la gestión de la prestación de bienes y servicios públicos a concesionarios

43. “... la gran panacea económica estaba constituida por la nacionalización. Pocos gobiernos, aparte del de Estados Unidos, resistieron, efectivamente, el impulso de proceder a adquirir la propiedad de gran cantidad de empresas privadas por medios coactivos, especialmente, las pertenecientes a sectores intensivos en capital, o de carácter estratégico, tales como el sector energético, metalúrgicos, etc”. (Ruza, 1994, p. 13).

44. Iniciándose este desprestigio de “lo público” durante la década de los ochenta. “se difundió la opinión generalizada de que las empresas públicas eran inviábiles por los problemas asociados de ineficiencia, la dificultad de su control, el despilfarro, la existencia de sindicatos depredadores...” (Páez & Silva, 2010, p. 50), en especial se acusaba tanto a políticos, burócratas como sindicatos de la búsqueda de privilegios personales y gremiales, respectivamente, y al alto endeudamiento en que incurrían que ponía en riesgo la economía nacional.

privados que eran en teoría sinónimo de eficiencia y eficacia⁴⁵. Reformas que para dicho tiempo eran necesarias y se justificaban debido al alto nivel de intervención que vivían las economías de los distintos países, por lo cual para los gestores políticos de aquella época era necesario la aplicación de intensos procesos de privatización y liberalización de los sectores, los cuales permitirían crear un ambiente más “amigable” con el mercado lo cual supuestamente traería una estabilización en los precios a nivel regional; sin embargo, éstas políticas no tuvieron los efectos esperados, mas, se debe reconocer que según lo señala (French-Davis, 2007), existieron algunos logros entre los que se pueden destacar el aumento de las exportaciones en América Latina, con una tasa media de 7,9%, así como la constricción económica del Estado viabilizó un equilibrio fiscal, que le permitió cumplir a la zona con los criterios marcados de un déficit de no más del 1,5% del PIB. Y por último se logró controlar la inflación (promedio de un dígito), dejando atrás los procesos de hiperinflación vividos.

Sin embargo, de acuerdo a French-Davis (2007), las deficiencias de la aplicación de las medidas del Consenso de Washington, llevaron a la existencia de una volatilidad financiera y macroeconómica, que en el caso ecuatoriano se reflejó a través de la crisis bancaria de finales del siglo XX con unas lamentables consecuencias económicas y sociales, situación que marcó el inicio de procesos de migración masiva de ecuatorianos; así también, si bien es cierto las exportaciones mejoraron, no así el valor agregado de las mismas pues con la liberalización aplicada la producción nacional se vio disminuida, además en la aplicación fiscal es verdad que los indicadores eran positivos, se descuidó el componente social, tema clave en una región con tantas inequidades como la latinoamericana reflejándose así en una mala distribución de oportunidades entre los ciudadanos. Pero sobre todo se produjo un fenómeno de concentración de la propiedad y mayor poder económico en manos privadas, así “durante los 90, se realizaron procesos intensivos de

45. Es común encontrar en la literatura a la eficiencia y eficacia como sinónimos en la prestación de los servicios públicos, sin embargo, es necesario distinguir que la eficiencia hace referencia a “...la virtud en la cobertura de una necesidad”, mientras que la eficacia “es la posibilidad de hacer efectiva la satisfacción de tal necesidad a menor costo integral”. (Dromi, 2001, p. 700). Siendo necesario para el efecto, que el Estado dicte marcos regulatorios que permitan verificar el cumplimiento o no por parte del prestador de la eficiencia y eficacia durante la prestación del servicio.

privatizaciones en Argentina, Bolivia, Perú y México, entre otros países. En México por ejemplo, las empresas públicas pasaron de 1.155 a menos de 80 en 1994...” (Frech-Davis, 2007, p. 55), igual situación ocurrió con Chile, aunque años antes, pues fue el dictador Pinochet quien las inició entre los setenta y ochenta.

De esta manera de conformidad al discurso neoliberal, la privatización influiría directamente en la amplificación de eficiencia en el sector privatizado, generando mayor movimiento por la inyección de más recursos así como que el sector en su conjunto mejoraría al existir mayor eficiencia en la prestación del servicio, logrando de esta manera un supuesto equilibrio competitivo, siempre y cuando se tenga un mercado eficiente y equitativo. (Páez & Silva, 2010). Mas, no en todos los casos ocurrió de esta manera, pues la rapidez con la que se efectuaron los procesos de privatización, no permitió que a la par se desarrolló una regulación⁴⁶ que evite nuevamente la concentración del poder en manos privadas (sobre todo asociados a grupos económicos locales y transnacionales), a través de monopolios sobre todo en el sector energético y de las telecomunicaciones⁴⁷.

Además, se pensó que con los recursos provenientes de éste significativo proceso privatizador, las arcas del Estado se llenarían y con dichos recursos se podría satisfacer las demandas sobre todo de la población desfavorecida.

Si contrastamos las dos propuestas, si bien es cierto parecería que distan mucho, mantienen un elemento de conexión y es el de una visión del Estado paternalista, en el primero como gran interventor y gestor de las actividades, y en el segundo como benefactor de los desfavorecidos a través de los ingresos generados por la venta de sus empresas y privatización de sus sectores.

46. “Regular no es, pues producir normas (también, desde luego, pero no desde la perspectiva que ahora nos interesa), sino una actividad continua de seguimiento de una actividad. Tal como exige la utilización de poderes de diverso signo: algunos tienen carácter normativo y se traducen en reglamentaciones; otros, sin embargo, consisten en la supervisión del ejercicio de la actividad; otros la ordenación del funcionamiento del mercado; en fin, puede concurrir un poder de resolución de controversias y también el poder sancionador” (Muñoz Machado, 2011, p. 502).

47. En el caso del agua potable: “A menudo, los beneficios generados por operadores privados se distribuyen casi en su totalidad entre los accionistas en lugar de reinvertirse parcialmente en el mantenimiento y la ampliación de los servicios, lo que provoca subidas de precios para los consumidores...” (De Albuquerque, 2013, p. 14).

Sin embargo, no todos los países latinoamericanos se decantaron por la “ola privatizadora”, y muestra de ello es que Costa Rica y Ecuador privatizaron pocas empresas, mientras que Uruguay⁴⁸ se opuso a estas medidas. Un mayor éxito, en teoría, se evidenció en Chile que fue realmente el que inició con el proceso a raíz de la aplicación de teorías de los “Chicago Boys” durante la dictadura de Pinochet, así como otros Estados como Argentina, Bolivia, Panamá y Perú (Chong & Lora, 2007).

Otra de las particularidades en la región a diferencia de lo sucedido en Europa por ejemplo, es la resistencia que se ha tenido en la privatización del sector de agua potable y saneamiento, pues para el latinoamericano estas áreas al ser fundamentales para su salud y desarrollo consideran que tienen un carácter eminentemente público, razón por la cual no deberían ser operadas por el sector privado. Decantándose la privatización hacia el área de telecomunicaciones o energía eléctrica, muestra de ello es la presencia de la industria privada española por ejemplo a través de TELEFÓNICA, BBVA, BANCO SANTANDER, REPSOL, UNIÓN FENOSA, IBERDROLAM S.A, ENDESA, GAS NATURAL SDG, S.A, AGUAS DE BARCELONA, entre otras⁴⁹.

Según lo explican Chong & Lora (2007), los ciudadanos no se sienten satisfechos con la experiencia privatizadora, llegando a que tres de cada cuatro latinoamericanos consideran que no han sido buenas, pues se piensa que los efectos sociales han sido devastadores por ejemplo en temas de destrucción de empleo, despidos, etc. Sin embargo, los autores sostienen que los cambios han sido provechosos sobre todo desde el punto de vista de acceso a los servicios públicos y ampliación de coberturas, lo cual en muchos servicios públicos termina traducándose en mejor salud y condiciones de vida, aunque el efecto negativo en muchos casos se replica en la elevación de las tarifas a esos servicios, ante lo cual vale la reflexión: ¿Qué es

48. “...es el único que no ha vendido sus empresas en los sectores eléctrico, petrolero y de telecomunicaciones... fue sometido explícitamente a una decisión en un referéndum en el que la población votó masivamente en contra de las privatización” (Chong & Lora, 2007, p. 82).

49. GARCÍA CANAL, et al. (2008). “La expansión de las empresas españolas hacia América Latina: Un balance”. Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad, GCG Georgetown University-Universia Vol. 2, No. 2. Disponible en: http://gcg.universia.net/pdfs_revistas/articulo_91_1216827229514.pdf última consulta: 19/12/2013.

mejor, contar con conexiones clandestinas que permitan el acceso al agua, o líquido vital de alta calidad a través de la red ya sea pública o privada?. La respuesta obligada será siempre dirigida a lo más beneficioso a la salud del ser humano.

Un elemento que jugó un papel determinante en los procesos privatizadores en Latinoamérica, fue la importante presencia de Organismos No Gubernamentales, ONG, las cuales de manera particular en los casos de privatización de servicios públicos de agua potable y alcantarillado, generaron un rechazo considerable en la población, pues planteaban que al ser el agua un recurso natural limitado y necesario para la vida y la salud, éste debía entenderse ante todo como un derecho humano y en consecuencia no estar susceptible al aprovechamiento económico y por lo tanto a la concesión de sus servicios.

Además, fueron los encargados de mostrar a la ciudadanía los riesgos que podían presentarse en caso de concesión de servicios, en particular sobre la onerosidad que estos contratos representaban en el caso que la privatización fracasara, tales son los casos de Bolivia y Argentina⁵⁰, en materia de Agua Potable, con la consecuente presentación de importantes demandas por parte de las empresas concesionarias en contra del Estado por incumplimiento de contratos, los cuales establecieron indemnizaciones multimillonarias en caso de incumplimiento, condiciones sin duda lesivas en contra de la Administración Pública (Postigo de la Motta, 2006).

3.5 La Modernización del Estado ecuatoriano (1993-2007) y de los servicios públicos

Durante el proceso iniciado por Durán Ballén, y continuado por los gobiernos neoliberales ecuatorianos tendentes a la “Modernización” de la

50. Uno de los casos argentinos es el de Tucumán, el cual fue “una de las primeras concesiones privadas en ser canceladas y duró apenas unos dos años, de 1995 a 1997”, el cual es entendido como un ejemplo de resistencia social generalizada a la privatización, pues contó con el apoyo de más del 86% de los usuarios que se negaron a pagar la factura del servicio, pues la concesionaria había realizado aumentos extraordinarios de la tarifa, justificándolos a través de un impuesto que en teoría se destinaría a financiar al regulador, de más del 106%. Sin embargo, también se presentaron denuncias de corrupción en el proceso de concesión.

“Administración Pública”, además de la racionalización y reestructuración⁵¹, uno de los elementos principales era la privatización respecto a la prestación de los servicios públicos, lo cual fue puesto de manifiesto en 1993 con la normativa dictada en ese sentido.

Una de las novedades que se introdujo, fue la delegación a las empresas mixtas (capital público y privado) o a las privadas exclusivamente de la prestación de los servicios públicos así como de la exploración y explotación de recursos no renovables, situación que como se ha revisado en los apartados anteriores, desde la vigencia de la Constitución de 2008 ya no es posible, sino tan sólo de manera excepcional.

En la propia Ley de Modernización (1993), se exigía que en caso de proceder a la delegación hacia el sector privado, que los servicios públicos deberían seguir respondiendo a los principios de: eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad, dejando señalado que en lo que respecta a precios y tarifas se debía realizar de manera equitativa, así como preservación del medioambiente, lo cual demostraba que las decisiones que se tomaban si bien es cierto reflejaban una ideología convencida de abrirse a la inversión privada, no dejaban de ser gobiernos clientelares que no se definían totalmente a fin de no restar sus votos en las urnas por situaciones que llegasen a afectar a su partido político, muestra de ello es que el proceso de privatización vivido en Ecuador es escaso en comparación a lo ocurrido en Latinoamérica e incluso muchos servicios que se delegaron a la administración privada han regresado en la actualidad a cargo del Estado. (véase Tabla No. 6)

Es en el art. 41, de la Ley de Modernización del Estado, a diferencia de lo que ocurre actualmente con el art. 314, de la Constitución, se dejó abierta la posibilidad para que el Estado pudiese delegar la prestación del **servicio público de agua potable**, riego, saneamiento, fuerza eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, facilidades portuarias, aeroportuarias y ferroviarias, servicio postal u otras de naturaleza similar, a empresas mixtas o privadas. Fue justamente en base a esta posibilidad legal, que se suscribieron los contratos con

51. La Modernización y la Racionalización de la Administración Pública, fue puesta en marcha con el propósito de cumplir los siguientes objetivos: a) reducir el gasto público; b) suprimir el exceso de burocracia; c) suprimir entidades duplicadas o innecesarias y entregarlas a particulares; y, d) agilizar la administración, mejorar el despacho de trámites con el propósito de evitar el “anquilosamiento institucional” (Penagos, 1996).

Tabla No.6. La privatización en Ecuador, en el período: 1989-2008.

Country	Company Name	Year	Sector	DealType	\$ millions	RealSector
Ecuador	Cemento Nacional	1993	Manufacturing & Services	public offer	0,83	Cement
Ecuador	Parque Industrial Cuenca	1994	Financial	direct sale; US\$174K	0,17	Industrial Complex
Ecuador	Bolsa de Valores de Guayaquil	1994	Financial	public offer; US\$262K	0,26	Financial Services
Ecuador	Bolsa de Valores de Quito	1994	Financial	public offer; US\$278K	0,28	Financial Services
Ecuador	Azucarera Tropical Americana	1994	Manufacturing & Services	direct sale; sold to creditors	0,10	Sugar
Ecuador	Fertisa	1994	Manufacturing & Services	direct sale; US\$900K	0,90	Fertilizer
Ecuador	Cementos Selva Alegre	1994	Manufacturing & Services	public offer; Quito & Guayaquil Stock exchanges w/ mostly foreigners	40,00	Cement
Ecuador	La Cemento Nacional	1994	Manufacturing & Services	international placement; public offer	53,80	Cement
Ecuador	Hotel Colon	1994	Services	public offer; US\$33k	0,03	Tourism
Ecuador	Cemento Selva Alegre	1995	Manufacturing & Services	auction	40,00	Cement
Ecuador	Ecuatoriana	1995	Infrastructure	auction	33,00	Airline
Ecuador	Guayaquil Port Concession	2007	Infrastructure	Concession	30,00	Build, rehabilitate, operate, and transfer (100%)
Ecuador	Concecl (Porta)	2008	Infrastructure	Greenfield project	480,00	Telecommunications
Ecuador	Telefonica Moviles Ecuador	2008	Infrastructure	Greenfield project	220,00	Telecommunications

Fuente: Elaboración propia, a partir de la Base de datos del Banco Mundial.

las empresas privadas en Guayaquil, Machala y Samborondón; haciendo esta delegación normalmente vía concesión o en su defecto a través de traspasos de propiedad accionaria. Parte del artículo original fue declarado inconstitucional⁵² pues permitía la delegación a través de otras vías “administrativas”.

Para facilitar la privatización y la delegación correspondiente, se realizaron también importantes reestructuras administrativas y reformas financieras, así como los correspondientes traspasos y delegaciones a través de la firma de contratos administrativos, aporte total o parcial de capital, arrendamientos mercantiles, concesiones de uso o licencia, ventas, fusiones, escisiones y liquidaciones⁵³.

Uno de los elementos más criticados respecto a los procesos de privatización o participación del sector privado en la explotación de recursos naturales, es el hecho que para otorgar “seguridad jurídica” a los inversores privados y dada la inestabilidad política y económico por la cual atravesaba el Ecuador, que se traducía como un elevado “riesgo país”, pues como es lógica “la movilización de grandes capitales para acceder a la compra de los activos públicos solo se realiza si los retornos de la inversión son positivos” (Páez & Silva, 2010, p. 49), es por ello que en los contratos se exigía la inclusión de cláusulas de arbitraje internacional, que incluso constaban en el art. 46, de la Ley de Modernización del Estado, lo cual fue declarado inconstitucional. Sin embargo, el contrato con INTERAGUA S.A, por ejemplo se establece como fórmula de solución de controversias el asistir al arbitraje internacional⁵⁴ ante la Cámara de Comercio Internacional con sede en Miami vigente hasta la fecha.

52. Registro Oficial Suplemento 234, de 29 de Diciembre, del 2000, 193-2000 TP. “Declarase inconstitucional por el fondo de varias normas de la Ley para la Promoción de Inversión y la Participación Ciudadana, publica en el Registro Oficial No. 144 de 18 de abril de 2000”

53. Lo cual viene a constituirse en un aspecto negativo dentro del proceso de privatización, pues dicho saneamiento previo al traspaso “...requiere muchos recursos, recursos que son públicos, pero que asume la sociedad como un todo y que resulta beneficiando a un número reducido de personas.” (Páez & Silva, 2010, p. 50).

54. Según lo establece el art. 422, de la Constitución de la República, no se pueden celebrar Tratados Internacionales en los que se ceda jurisdicción soberana a instancias de arbitraje internacional. Tanto es así que a propuesta del Ejecutivo, desde el año 2012 se han denunciado múltiples acuerdos internacionales de este tipo. Valga la pena recordar que este tipo de Tratados se dejó abierto tan sólo “...entre Estados y ciudadanos en Latinoamérica

Con respecto a los mecanismos para promover los procesos de desmonopolización y privatización de las actividades del Estado, la Ley siguió lo que la doctrina sugiere en la materia, estableciendo para ello mecanismos como la licitación pública (nacional o internacional) mediante la cual se conocen las ofertas, libre oferta en la Bolsa de Valores de parte o de todas las acciones de una empresa estatal o por subasta pública, aplicando siempre criterios de publicidad y transparencia.

por instancias arbitrales regionales o por órganos jurisdiccionales de designación de los países signatarios.”

CAPÍTULO

3

EL SERVICIO PÚBLICO DE AGUA POTABLE

“Hasta aprenderlo con dolor, los hombres no sabrán del agua el valor”

Lord Byron (1788-1824)

SUMARIO:

1 EL AGUA COMO FUENTE DE VIDA 1.1 EL SERVICIO PÚBLICO DE AGUA POTABLE 1.2 EL DERECHO HUMANO AL AGUA Y AL SANEAMIENTO 1.3 EL AGUA Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO 2 LAS TARIFAS Y EL COSTO DEL AGUA 3 LA GUERRA DEL AGUA EN EL SIGLO XXI 4 LA GOBERNANZA DEL AGUA EN UN MUNDO GLOBALIZADO 5 LA PRIVATIZACIÓN DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE 6 LA REMUNICIPALIZACIÓN DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE 7 LA GESTIÓN DIRECTA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS POR LOS GOBIERNOS LOCALES 7.1 EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS 7.2 LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE AGUA POTABLE EN LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES DEL ECUADOR

1 El agua como fuente de vida

Los ríos, los lagos, arroyos y las otras fuentes de agua, han sido determinantes en el desarrollo de la humanidad¹, muestra de ello es que las grandes civilizaciones se desarrollaron en las riveras de éstos, pues les garantizaban provisión del líquido vital por largos períodos de tiempo. Sólo basta recordar el caso de Mesopotamia (entre dos ríos) que estaba en medio del Tigris y el Éufrates, y que fue cuna de los pueblos: sumerios, babilónicos y asirios. Del mismo

-
1. En una breve revisión histórica, podemos señalar que el agua fue considerada ya por Aristóteles como uno de los cuatro elementos, mientras que Tales de Mileto, la consideró el elemento único. Incluso siglos después, Newton creía que el “vapor acuoso” estaba relacionado con el aire. Sin embargo, a finales del siglo XVIII e inicios del XIX se realizó la demostración científica, por parte de Cavendish (1781), que “al arder el hidrógeno en el aire atmosférico, se formaba agua, y que el peso de ésta era igual al de los gases consumidos”. Mientras que en 1805, Gay-Lussac y Humboldt determinaron cuantitativamente, “las proporciones de estos componentes, quedando desde entonces definitivamente establecido en el conocimiento de la composición del agua”. Enciclopedia Universal Ilustrada (1991). Madrid: Espasa Calpe, p. 513-514)

modo, el rol que jugó el río Nilo², en el desarrollo del imperio egipcio, al igual que lo que sucedió en las cuencas del Yangze (río azul) y Huan He (río amarillo) con milenarias civilizaciones, en los territorios actualmente ocupados por la China. (Vanguardia, 2006), donde además existen conexiones significativas entre lo fluvial y lo sagrado (Martín Mateo, 2005).

Situación similar ocurrió en América, donde los pueblos originarios al volverse sedentarios lo hicieron cerca de fuentes de agua, a las cuales no sólo las vieron como un simple recurso, sino que también tuvo una trascendencia en el plano cultural y religioso (véase el caso de los observatorios estelares, creados a partir de cuencos de roca y un espejo de agua). Existen casos exitosos de la gestión del agua por parte de Aztecas y Mayas, incluso se pensó que la decadencia Maya, siglo VIII estuvo asociada a problemas en la gestión del agua o asociados a desastres naturales, en particular a un evento del fenómeno meteorológico “El Niño”.

En el caso concreto de América del Sur, múltiples son los ejemplos de manejo hidráulico por parte de los pueblos pre-incas, mediante la construcción de represas en la región andina para acumular las aguas lluvias (Ancash-Perú), así como los sistemas de acuíferos o “amaunas”, o acequias gestionados de manera comunitaria, al igual que canales de riego y pequeños trasvases que llevaban el agua de una cuenca hacia otra, entre otros. Todo lo cual fue asimilado y apropiado por los Incas, durante la conquista de éstos pueblos aborígenes e incorporados en sus construcciones que hasta la actualidad se pueden observar en los alrededores de Cuzco-Perú.

Mientras que en el país objeto de nuestro estudio, el Ecuador, en el caso de la ciudad de Guayaquil, su pueblo originario, los Huancavilcas, se asentaron junto al río Guayas. Por su parte, dónde actualmente se encuentra ubicada la ciudad de Cuenca, su nombre debe su origen tanto a su geografía así como por la orografía de su territorio; pues se trata de una región rodeada de alturas (montañas), y de esta manera el pueblo originario de los Cañarís, organizado a través cacicazgos, los mismos que se limitaban de acuerdo al

2. El profesor Ramón Martín Mateo (2005, p. 192) reflexionó sobre el factor cultural del agua, y señaló que: “El tema del agua ha sido ampliamente abordado desde épocas lejanas por las más importantes religiones del mundo. Así, en el Antiguo Testamento hay múltiples alusiones a este preciado bien: el rescate del Nilo, el manantial de la peña Horeb e incluso las descripciones del funcionamiento de lo que hoy denominaríamos efecto regenerativo hidrológico”.

valle fluvial, y rodeada por todos lados, por montañas. Razón por la cual sus límites geográficos se extendieron de la siguiente manera: al norte por el río Cañar, al sur por el río Jubones, al este por las cuencas de los ríos Paute-Santiago, y por el oeste por el río Jubones (Martínez, 2014).

En tal virtud, los pueblos alrededor del mundo han considerado al agua como el principio de todas las cosas, tanto es así que por ejemplo en el Corán, la importancia que se da al recurso hídrico es trascendental, puesto que se vincula con los designios divinos la provisión del agua como recurso (Martín Mateo, 2005).

Sin embargo, un factor común en todas las culturas relacionadas con el manejo de los recursos hídricos por parte de los seres humanos, son las disputas políticas presentadas en torno al mismo, ya que al tratarse el agua dulce de un bien escaso, su gestión y aprovechamiento también despertaron disputas que iban desde su racionamiento en períodos de sequía, hasta el cuidado y protección de sus fuentes, llegando incluso a generarse verdaderas “batallas” por éste recurso.

Razón por la cual, los distintos conglomerados humanos por años han entendido que un recurso tan importante como el agua, debe ser gestionado de manera comunitaria, compartida, y en el caso en el que se presenten conflictos³, intentarlos resolver entre los usuarios más cercanos (principio de subsidiariedad). Merece la pena recordar que, el planeta posee cerca de 1.300 trillones de litros de agua, del cual tan sólo el 2,5% corresponde a reservas de agua dulce, de los cuales sólo una de cada seis personas a nivel mundial tiene acceso a agua potable, según la ONU, la UNESCO, y la OMS.

3. Un importante caso de estudio representa el Tribunal de las Aguas de Valencia. El cual desde hace miles de años, ocho síndicos (representantes de cada acequia de regantes) se reúnen cada jueves a las doce del mediodía, para resolver los litigios derivados por el uso y aprovechamiento del riego de los vecinos de la Huerta de Valencia, a través de un procedimiento: a) oral (en valenciano); b) gratuito; y, c) sumarísimo. Caracterizado por la celeridad, la transparencia e imparcialidad de sus resoluciones, debido a la gran autoridad y respeto de sus miembros, valores difíciles de encontrar en la actualidad.

El Tribunal es una institución jurídica consuetudinaria, que si bien podría haber sido ya utilizada por los romanos durante su presencia en la península Ibérica, muchos lo atribuyen a la época Al Ándalus (Musulmán -siglo IX-XIII); en el año 2009 fue declarada por la UNESCO como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad, pues refleja una de las manifestaciones más representativas de la cultura (simbología y rituales) y el modo de vida ancestral y de convivencia pacífica de los valencianos.

Más de la mitad de la población mundial (sobre los 3,5 billones de personas) viven en ciudades, lo cual representa que cada segundo la población urbana se incrementa en dos personas, según cálculos de las Naciones Unidas; siendo la cobertura de servicios básicos superior en el área urbana que en la rural: agua potable: cobertura urbana del 95%, cobertura rural del 81%; y, saneamiento ambiental: cobertura urbana 79%, cobertura rural: 47% (2.500 millones de personas carecen a la fecha de acceso a saneamiento mejorado) (ONU, 2010).

En 2003, la Asamblea General de la ONU, creó la iniciativa “Decenio Internacional para la Acción—El Agua, fuente de vida” (2005-2015), cuyo objetivo principal es “promover los esfuerzos que permitan cumplir los compromisos internacionales relacionados con el agua” hasta el 2015, a través de acciones concretas: a) reducir a la mitad el número de personas que carecen de acceso a agua potable y saneamiento, b) así como alcanzar una explotación sostenible de los recursos hídricos, dentro de una política macro de cumplimiento de los Estados de los Objetivos del Desarrollo del Milenio. En éste sentido existen retos ambientales y sociales que deben ser conciliados, a fin de generar un crecimiento económico sostenible y sustentable, mismo que permita satisfacer las demandas de agua y energía⁴ dentro de los procesos necesarios para la producción y el consumo (Es por ello que en 2014, la línea sobre la cual giró la agenda del Día Mundial del Agua fue precisamente, el binomio: Agua y Energía⁵).

Se debe entender que la gestión del agua y su correspondiente debate, no se reduce tan sólo a la falta de acceso a agua segura, ya que éste representa tan sólo una arista del complejo tema de estudio del agua y que se inició en 1994, cuando la Organización de Naciones Unidas se vinculó al generar debates sobre diversos temas relacionados con éste recursos básico, entre ellos:

-
4. Para 2030, se espera un crecimiento de consumo de energía de 55%.
 5. La Oficina del Decenio Internacional para la Acción “El agua fuente de vida” (2005-2015), elaboró cinco mensajes claves, a fin de entender la repercusión e importancia del binomio “agua y energía”: a) agua y energía, se necesitan la una de la otra; b) la demanda es cada vez mayor frente a unos recursos limitados; c) ahorrar agua impacta directamente en el ahorro de energía y viceversa; d) la escasez de agua potable, saneamiento y energía eléctrica afecta sobre todo a los más pobres; y, e) la necesaria incorporación de políticas que permitan la coordinación, coherencia y concertación para alcanzar la eficiencia en el uso de “agua y energía”.

a) el cuidado y el manejo de los recursos hídricos; b) las implicaciones de género en el manejo del agua; c) los problemas de sequía y análisis del agua como un recurso limitado (estrés hídrico); d) búsqueda de alternativas como el manejo de las aguas subterráneas; e) el binomio agua y cultura; f) el agua como fuente de vida; g) las oportunidades para el desarrollo y los riesgos que pueden presentarse debido a sequías⁶, pobreza o desastres naturales (a consecuencia del cambio climático).

En el año 2006, Sandra Postel, directora del *Global Water Policy Project* (Amherst, Massachussets), esquematizó los problemas que el estrés hídrico puede traer a la población en caso de una deficiente gestión del agua. Desarrollándolos ésta en seis puntos, que se resumen en los siguientes apartados: a) vulnerabilidad de la agricultura, con la consecuente afeción en sembríos y principalmente en la producción de alimentos, debido a la dependencia del regadío y la sobreextracción de las aguas subterráneas; b) contaminación y declive de la salud en los entornos acuáticos (zonas costeras muertas); c) crisis en la gobernabilidad del agua, sobre todo entre los países limítrofes que comparten recursos hídricos (véase el caso de la cuenca del Jordán, conflicto Israel, Siria, Palestina, Jordania y Líbano), con posibles derivaciones en “guerras del agua”; d) elevada brecha en países en vías de desarrollo respecto a infraestructura que garantice el acceso a agua potable y saneamiento ambiental; e) falta de acceso al agua, tanto a nivel de infraestructura así como al “precio” del agua; y por último, f) los problemas relacionados al cambio climático, el cual pasó de ser un mito (debido a las críticas a los estudios realizados al informe del expresidente estadounidense Al Gore y su grupo de investigación) a una lamentable realidad⁷ que va dejando a su paso graves

6. En el primer informe a la nación correspondiente a su segundo mandato (2014-2018), la presidenta de Chile, Michelle Bachelet realizó anuncios importantes para el combate a la sequía en su país y que se relacionan con cambios sustanciales en la gestión del agua en el país austral: : a) elevar a rango constitucional al agua como bien nacional de uso público; b) aprobar una Ley de protección de los glaciares; c) revisar el Código de Aguas (regulando el uso de éste recurso durante los períodos de escasez, limitando su uso); y, d) construir infraestructura (15 nuevos embalses) y apoyar nuevos programas de riego. Disponible en: http://21demayo.gob.cl/pdf/2014_discurso-21-mayo.pdf
Último acceso: 24/05/2014.

7. Un grupo de 300 expertos científicos ya advirtió de los efectos del cambio climático, mismos que fueron valorados por la Casa Blanca en mayo de 2014, y que intentan buscar

consecuencias a través de fenómenos meteorológicos como inundaciones, huracanes, y por el otro lado sequías y variaciones considerables con temperaturas altas⁸.

No es la intención de presentar en ésta investigación una visión negativa o fatalista de la gestión de los recursos hídricos y en especial del agua potable, pero sí real y crítica, ajustada a las circunstancias⁹. Pues si bien es cierto que se han realizado significativos avances para superar la falta de acceso de los ciudadanos al agua potable (en 2010, se cumplió ya con el objetivo de desarrollo del milenio 7.C. “reducir a la mitad la población sin acceso a agua potable”¹⁰), los gobiernos aún tienen una deuda histórica por cumplir, ya que no se puede tolerar que en la actualidad existan países con muchos recursos hídricos y con poco acceso de agua segura (Brasil por ejemplo), pero sobre todo la atención que se brinda se la hace de manera dispersa e incluso a “cuenta gotas”, por ello es necesario que la gestión se realice de manera global

una respuesta de políticas públicas por parte de la administración del presidente Barack Obama. Disponible en: <http://www.whitehouse.gov/energy/climate-change>
Último acceso: 18/06/2014.

En enero de 2015, en el discurso del estado de la Unión (S.O.T.U., por sus siglas en inglés), el presidente Obama se refirió de manera específica al cambio climático, de la siguiente manera: “...Y no hay ningún desafío, ningún desafío, que presente una amenaza mayor a las generaciones futuras que el cambio climático.”. Discurso disponible en español: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/01/21/actualidad/1421806228_186047.html Último acceso: 23/01/2015.

8. En 2014, la provincia de Alicante (sur) acumula lluvias por debajo de los 100 litros por metro cuadrado en el último año, siendo la media de 336. (AEMET & EL PAIS, 2014). Disponible en: http://politica.elpais.com/politica/2014/09/05/actualidad/1409942363_949410.html Última consulta: 8/09/2014.
9. “Es esencial que los ecologistas sean capaces de explicar qué debe protegerse, para que los gestores del agua averigüen cómo hacerlo. Las respuestas a esas preguntas pueden incluir criterios mínimos a asegurar en la gestión de recursos hídricos. En el caso de los ecosistemas acuáticos, los criterios pueden definirse, por ejemplo, en términos de flujo residual mínimo que debe permanecer en el río para proteger el hábitat en el curso bajo. En otros casos, pueden usarse criterios de flujo de crecidas mínimas necesarias para inundar las llanuras inundables vitales para las sociedades dependientes del pastoreo, de calidad mínima del agua para la protección de especies clave en el sistema acuático, etc” (Falkenmark, 2006, p. 15).
10. Disponible en: http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/Goal_7_fs_sp.pdf
Último acceso: 16/06/2014.

y bajo un criterio de cooperación entre los Estados, teniendo en cuenta que el tiempo se reduce es necesario diseñar soluciones integrales que al menos garanticen el acceso a agua seguro a toda la población mundial, para lo cual es indispensable el enfoque del agua desde una visión holística e interdisciplinar¹¹. Sólo bajo un criterio técnico, con la participación ciudadana y alejada de interferencias clientelares o de beneficio personal que pueden derivar en corrupción, el agua debe ser gestionada como un recurso esencial para la vida y no como una mercancía capaz de ser entregada al mejor postor.

1.1 El servicio público de agua potable

Uno de los grandes problemas que se enfrenta el mundo en materia de agua potable y saneamiento, es la debilidad por parte de los Estados para afrontar la falta de previsión y la no sostenibilidad de los proyectos en esta materia, pues durante los períodos de crisis, los gobiernos dejan de invertir sus recursos en el desarrollo de estos servicios, poniendo en riesgo su prestación y acceso de los ciudadanos, con un potencial retroceso de los mismos.

De esta manera, y según las Naciones Unidas¹² (2014), son ya 748 millones de personas (11% de la población mundial) que no tienen acceso a fuentes seguras de agua potable, cifra que preocupa sobre todo respecto al deterioro de las infraestructuras para la prestación de los servicios, sumada a la falta de previsión y planificación frente a la rápida urbanización y crecimiento poblacional¹³. De tal forma en los últimos 50 años, las extracciones

-
11. El “Stockholm Water Prize”, o más conocido como Premio Nobel del Agua de 2014, fue para el profesor de la Universidad de Harvard, John Briscoe, quien a través de un enfoque multidisciplinar (Ingeniería Ambiental, Economía y Ciencia Política) ha brindado soluciones relacionadas a la gestión global y local del agua en Bangladesh y Mozambique.
 12. En la Declaración del Agua y Saneamiento, como Derechos Humanos, la Resolución indica cifras más bajas: 884 millones de personas sin acceso a agua potable y 2.600 millones de personas sin acceso a saneamiento básico.
 13. “Population has grown at a significant rate, from 2.5 billion in 1950 to 6.1 billion (2004), yet the renewable water supply per person has fallen by 58%. A study released by the UN Population Division states that the number of people in the world is likely to jump to 9.3 billion over the next 50 years... As population rise, water supplies will become more and more stressed, and the issue of adequate supplies more critical” (Scanlon et al, 2004, p. 16)

de agua se han triplicado, generando a su vez serios problemas de escasez sobre todo en los grandes centros urbanos.

A criterio de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua y saneamiento, (De Albuquerque, 2013), no todas las noticias son malas pues se ha demostrado por ejemplo que en los países en vías de desarrollo, por cada dólar que se invierte en esta materia, su rentabilidad es de entre 5 y 28 dólares.

La UNESCO (2006), asegura que pese a que existen millones de personas que carecen acceso a agua potable, en los países desarrollados dicho recurso se malgasta de manera alarmante en actividades consideradas como de lujo.

Por ello para afrontar el reto que conlleva la gestión del agua potable y el saneamiento, es preciso basarse en un proceso integral que implica el entendimiento de tres dimensiones: a) la económica; b) la social; y, c) la ambiental. Pues sólo de esta manera se logrará un desarrollo sostenible, así como la eliminación de las barreras frente al acceso a estos servicios tan necesarios para alcanzar el pleno desarrollo que se encuentran íntimamente relacionados con el resto de los derechos, como es el de la salud así como con las posibilidades de superar la pobreza y el hambre en el mundo. La falta de planificación, la reducción en el gasto público, así como la falta de transparencia en distintos países alrededor del mundo, hacen que se imposibilite el acceso a estos servicios, lo cual devenga en muchas ocasiones en decisiones erradas que hacen que se genere un excesivo gasto público (o privado de donaciones) en tecnología inadecuada, que pese a ser barata no resulta duradera y en consecuencia insostenible.

1.2 El derecho humano al agua y al saneamiento

El 2010 fue un año importante para el mundo en materia de agua potable y saneamiento, pues fue el 28 de julio, cuando en la 108ª sesión plenaria de la Asamblea General de Naciones, se la reconoció como un derecho humano¹⁴. Cabe señalar que en esta materia, el Ecuador se adelantó en la región y supo reconocer de manera innovadora el derecho al agua como humano, fundamental e irrenunciable, en el art. 12, de su Constitución ya en el año 2008, al

14. Con 122 votos a favor, ningún voto en contra, y 41 abstenciones.

considerar al agua como un patrimonio nacional estratégico de uso público y sobre todo esencial para la vida, reconocimiento que fue hecho también en el carta fundamental sudafricana (1997)¹⁵, la uruguaya (2004), y la boliviana (2009) (Embid Irujo, 2011)s.

La activista Vandana Shiva (2004), destaca la importancia a la hora de redefinir los derechos sobre el agua, pues se trataba de un asunto fundamental dadas las importantes influencias que ejercía sobre el sector el libre mercado, el cual buscaba la creación de verdaderos “mercados del agua”, en los cuales éste importante recurso sea manejado como una mercancía privada más. Además sugiere, que al tratarse de un bien común, éste debe ser gestionado de manera comunitaria, por ser base ecológica de la vida y es fundamental para el desarrollo sostenible de los miembros de una comunidad.

Es por ello que el derecho al agua ha sido considerado de manera tradicional como un derecho natural “... derivado de la naturaleza humana, de las condiciones históricas, de las necesidades básicas o de la propia noción de justicia.” Por lo tanto los derechos que se derivan de ésta forman parte del derecho natural y no del Estado, así estos “...evolucionan a partir de la propia existencia humana en un determinado contexto ambiental” (Shiva, 2004, p. 37).

Para analizar el contenido del derecho humano al agua y al saneamiento, desde la Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre la materia, se editó un Manual (2013)¹⁶, que define cuándo un servicio es: a) disponible; b) accesible; c) seguro; d) asequible, y, e) aceptable; así como concentra su estudio en los principios que deben estar presentes para la realización de todos los derechos humanos, que son: a) la no discriminación y la igualdad; b) el acceso a la información; c) el derecho a la participación; d) la sostenibilidad; y, e) la no regresión.

15. Otros países reconocían en sus textos constitucionales, el derecho a un medio ambiente sano. “Whilst over 60 constitutions refer to environmental obligations, less than one half expressly refer to the right of the citizens to a healthy environment. Only the South African Bill of Rights enshrines an explicit right of access to sufficient water” (Scanlon et al, 2004, p.9).

16. DE ALBUQUERQUE, Catarina (ed.) (2014). *Realising the human rights to water and sanitation: A handbook*. Lisboa: un Special Rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation. Disponible en: <http://www.righttowater.info/handbook/> Última consulta: 23/01/2015.

Sin embargo, en el plano internacional la lucha para alcanzar tal reconocimiento no fue sencilla, y más bien resultó extremadamente complicada debido a los criterios de muchos Estados al abordar esta materia, así como respecto a la posible aplicación de la progresividad de los derechos humanos. La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), en su art. 25, ya reconocía que: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, **la salud y el bienestar**, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...”; de esta manera los defensores del agua potable y el saneamiento tomaron el derecho a la salud como un punto de partida para ampliar su cobertura, y para amparar a estos derechos básicos, pues estaban íntimamente conectados, ya que para asegurar la salud de los habitantes así como la reducción de la pobreza y en consecuencia el desarrollo de los pueblos, éstos necesitaban acceso a agua limpia y segura, así como a condiciones hidrosanitarias apropiadas que no constituyeran el foco de contaminación y fuesen causantes de cientos de enfermedades en contra de los sectores de la población más vulnerables¹⁷.

A través del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, D.E.S.C, (1976), éste derecho se recogió en su art. 12, al decir: “el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”, convirtiéndose ya la salud en una obligación de los Estados frente a sus ciudadanos.

Además fueron de gran influencia, tanto la Conferencia del Agua y Plan de Acción de Mar de Plata¹⁸ (1977), donde se estudió en profundidad el tema relativo al acceso al agua y la responsabilidad que tenían los Estados para garantizar su acceso, de igual manera que en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (1992), en la cual se alentaba a la consecución de un desarrollo sostenible, a través de una vida saludable (agua y

17. Posiciones extremas, como las que sostiene la activista Vandana Shiva (2004), señalan que se debería considerar como forma de terrorismo el hecho de “negar a la población más pobre el acceso al agua, privatizando el abastecimiento y contaminando los pozos y los ríos”.

18. “*Specific water instruments, such as the Action plan from the United Nations Water Conference held i Mar del Plata in 1977, recognized water as a “right”, declaring that all people have the right to drinking water in quantities and of a quality equal to their basic needs*” (Scanlon et al, 2004, p.6).

saneamiento) y productiva siempre en armonía con el medioambiente, para lo cual se comprometían los Estados, a cooperar y a fortalecer la mejora de la calidad de vida de las personas.

Lo anterior, llevó a continuos pronunciamientos tanto del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 2008 y en 2009, al igual que del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en 2000 y en 2002, a través de los cuales, se observó que si se daba una ampliación del Pacto D.E.S.C al distinguir: “el derecho a la salud abarca una amplia gama de factores socioeconómicos que promueven las condiciones merced a las cuales las personas pueden llevar una vida sana, y hace ese derecho extensivo a los factores determinantes básico de la salud, como ...el acceso a agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas”. Mientras que en el 2002 la observación general No. 15, definía ya al derecho humano al agua como aquel “...derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible¹⁹ para el uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica”.

Como lo explica Sergio Salinas Alcega, “delimitar el contenido del derecho al agua supone identificar hasta qué punto es objeto de protección, y por tanto la extensión de las obligaciones de los Estados respecto a su plena realización y del derecho de los titulares para reclamar en caso de incumplimientos o violaciones del mismo” (2006, p. 106).

El profesor Antonio Embid Irujo (2006), al realizar un estudio sobre la evolución del derecho al agua, señala que examinar éste, implica la posesión de libertades (freedoms), así como derechos (entitlements). Entendidos estos como: “las libertades son el derecho a mantener el acceso a un suministro de agua necesario para ejercer el derecho al agua y el derecho a no ser objeto de injerencias...” (cortes arbitrarios o contaminación) “...En cambio

19. En los casos de aquellos servicios públicos que buscan un interés general, es necesario que los mismos sean accesibles “pues son elemento esencial de la cohesión económica y social, han de prestarse en condiciones económicas que los hagan asequibles” (Sánchez Morón, 2012, p. 782) lo cual no supone la gratuidad de los mismos, pero si la fijación de políticas de apoyo y atención a grupos vulnerables o con necesidades específicas, situación que se positiviza a través de subvenciones, ayudas, becas o tarifas reducidas.

los derechos comprenden el derecho a un sistema de abastecimiento y gestión del agua que ofrezca a la población iguales oportunidades para disfrutar el derecho al agua” (2006, p. 22).

Es una condición *sine qua nom*, que el agua tenga éstas 4 características: a) suficiente en cantidad; b) salubre en su calidad; c) accesible²⁰, a través de redes públicas; y, d) sobre todo asequible, esto es con tarifas razonables que permitan el acceso universal²¹.

De esta manera se logró establecer, que tanto el agua potable como el saneamiento, son los componentes esenciales para garantizar el disfrute del resto de derechos humanos, y cómo todos éstos están relacionados entre sí. Los Estados tenían la obligación de garantizar su acceso, y tal fue el compromiso de la Declaración del Milenio 55/2 (2000)²², en la cual se comprometieron hasta el 2015, a reducir a la mitad el porcentaje de personas que careciesen de acceso a agua potable.

Con estos antecedentes, la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 28 de julio de 2010, reconoció el derecho al agua potable y el saneamiento, otorgándoles una categoría de **derecho humano esencial**, pues éstos garantizan tanto el disfrute de la vida así como del resto de derechos humanos. Así también ésta en su Resolución 64/292, de manera especial exhortó a los Sujetos de Derecho Internacional, para que proporcionasen recursos, y asistencia técnica y tecnológica en especial para los países en vías en desarrollo, para que sus poblaciones accediesen de manera económica al agua potable y saneamiento; y señalamos que también el acceso debe ser sostenible, pues como lo resalta el Informe de la Relatora Especial (2013) sobre la materia, de

20. Según lo señala Antonio Embid Irujo (2006), la accesibilidad presenta las siguientes dimensiones: a) accesibilidad física; b) accesibilidad económica; c) no discriminación; y, d) acceso a la información.

21. Autores como (Scanlon et al, 2004, p. 28), sostienen que: “*The content of the right to water should be defined as a right to access water of adequate quality and in sufficient quantity to meet basic human needs... accessibility – entailing three elements: water must be: –within safe physical reach for all, –affordable for all, and – accessible to all in law and in fact; adequate quality – water for personal or domestic use must be safe; quality – water supply must be sufficient and continuous for personal and domestic uses*”.

22. “*Both the Millenium Declaration and the discourse adopted at ... World Summit on Sustainable Development (WSSD) enhance the possibility of linking environmental health with human development goals in the global effort to eliminate poverty*” (Scanlon et al, 2004, p.7).

nada sirve acceder a través de plataformas e infraestructura, si no es sostenible en el tiempo, debido a su baja calidad o altos costes de mantenimiento, con lo cual los individuos vuelven a quedar desprotegidos, y en consecuencia sin acceso.

Por su parte, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, a través de su Corte Interamericana, Corte IDH, y a través de su jurisprudencia, ha desarrollado dos criterios trascendentales en materia de agua potable: a) el primero, relacionado con la **cantidad** y **calidad** de la misma para el desarrollo de la vida digna, en el caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay, de 24 de agosto de 2010; y, b) el segundo, relacionado con las condiciones mínimas que debe tener una persona privada de la libertad, estableciendo que dentro de dichos parámetros el Estado debe proporcionar el **suministro de agua potable para la garantía de una vida digna**, criterio desarrollado en los casos Vélez Loor Vs. Panamá, de 23 de noviembre de 2010 y Caso Pacheco Teruel y otros Vs. Honduras, de 27 de abril de 2012.

De manera general se debe entender que respecto al derecho humano del agua potable y saneamiento, su aplicación es de manera progresiva, es decir cada Estado deberá desarrollar y expandir su cobertura para que de manera paulatina todos sus habitantes posean acceso a estos servicios, y no cabe un retroceso en ésta materia al tratarse de derechos humanos; sin embargo, tal como lo señala (De Albuquerque, 2013), en su informe en calidad de Relatora Especial sobre éstos derechos, unos los principales riesgos que se corre especialmente en época de crisis, es que los principales recortes que se hacen sean precisamente en el desarrollo de infraestructuras y prestación de servicios públicos, lo cual termina teniendo una repercusión de manera directa en los derechos humanos, como es el derecho a la salud en el caso que nos compete, porque las personas con menos recursos²³ dejan de acceder a agua de calidad, o incluso se desconectan del servicio por falta de pago debido a la subida desproporcionada de las tarifas, debido a que la falta de ingresos por

23. “Los recortes del gasto público afectan especialmente a los más pobres y marginados, cuyos ingresos suelen proceder en mayor medida de las prestaciones sociales, que dependen enormemente de los servicios públicos y que dedican una mayor parte de sus ingresos a los servicios básicos” (De Albuquerque, 2013, p. 11).

el desempleo durante estas épocas hace que estos colectivos carezcan de los recursos mínimos para costearse los servicios esenciales²⁴.

Una de las equívocas más frecuentes que ocurren por parte de la población respecto a la categoría del agua potable como Derecho Humano, es pensar que por ende éste tiene que ser gratuito, es decir, que el Estado tiene la obligación de proveer sin costo alguno el servicio de manera ilimitada a los ciudadanos.

Sin embargo, la categoría tiene otra connotación, ya que se trata de la obligación que tiene el Estado de dotar de las infraestructuras necesarias dentro de su jurisdicción así como de un mínimo vital, que garantice que la provisión de este servicio público, se haga con el cumplimiento de los criterios de: a) cantidad; b) salubridad; c) accesibilidad; y, d) asequible.

En este sentido, serán principalmente las Administraciones Locales, a través de su competencia de planificación, las que diseñen y aprueben los procesos de expansión urbana, asignando unas zonas en las que se encuentra permitido edificar, con unas categorías según el uso del suelo (industrial,

24. Una tutela judicial efectiva, que un Estado Iberoamericano brindó en esta materia, es la de la República de Colombia a través de su Corte Constitucional, mediante la Sentencia T-740/11, en la cual desarrolló el derecho fundamental al agua, aplicando la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas como “softlaw” a su ordenamiento jurídico, obligando al Operador a reconectar, restablecer el servicio, y realizar una revisión de acuerdos de pago para que la usuaria pueda cancelarlos, así como instalar un reductor de flujo que garantice el mínimo de agua para consumo (50 litros) y que el gobierno nacional a través del gobierno local proporcione el 50% de los costos para que la usuaria pueda cancelar el servicio. Todo ello basándose en el criterio que: “...La privación del servicio de agua potable conlleva una **grave vulneración de las obligaciones** que emanan del derecho fundamental al agua, específicamente las de **disponibilidad** y **accesibilidad**, por cuanto en primer lugar, restringe la posibilidad de que este sector de la población, que se encuentra en una circunstancia de debilidad manifiesta, acceda a los servicios e instalaciones del recurso hídrico y en segundo lugar que se limite la disponibilidad de aquel para la satisfacción de las necesidades personales y domésticas, como la preparación de alimentos, la higiene personal y del hogar. De tal suerte, que ante el incumplimiento en el pago de más de dos períodos consecutivos de facturación, la empresa del servicio público de acueducto deberá, tal y como lo ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación, informar la situación crediticia del usuario y el procedimiento a seguir para que éste pueda ponerse al día en sus obligaciones...” Sentencia completa disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/T-740-11.htm>
Última consulta: 03/01/2014.

comercial, educativo, agrícola, vivienda, etc). En tal virtud, surge la interrogante, si un ciudadano construye un inmueble en una zona no autorizada, tiene o no la potestad de reclamar de la Administración Pública el servicio público de agua potable, el cual, pese a ser un derecho humano fundamental, su contenido y efectivización, deben adscribirse a la normativa interna y al debido proceso, lógico en todo Estado Social de Derecho.

Así el reto que supone el reconocimiento como derecho humano del agua, debería conllevar una verdadera "...obligación moral para las comunidades con recursos hídricos abundantes a su disposición hacia las comunidades con recursos hídricos seriamente limitados" (Hoekstra & Chapagain, 2010, p. 147), situación que hasta la fecha no se ha concretado, pues el desperdicio de agua sigue siendo significativo debido a la falta de políticas y planificación respecto a su uso, así como a la falta de conciencia y ahorro del mismo. Insistiría además en que los problemas de corte global como el planteado, necesitan soluciones globales, y es precisamente una crisis como la del agua la que acarrearía la toma de decisiones en orden de erradicar la pobreza, y contribuir al desarrollo sustentable de los pueblos; y en ese sentido la gobernanza mundial podría ser una respuesta satisfactoria y adecuada.

En cuanto a la garantía del derecho humano al agua, no se debe olvidar que para tener agua de calidad, hace falta restaurar el buen estado de los ecosistemas hídricos, que como señala Pedro Arrojo (2006), y se debe procurar que las inversiones que se realicen en ésta materia, se concentren en dotación de una mejor infraestructura, y en la modernización de las redes de distribución que eviten la pérdida de agua no contabilizada, pero también en la existencia de sistemas descentralizados que se encarguen de atender al gran número de habitantes que residen en las áreas periurbanas más pobres y en el sector rural.

Por ello, para generar una adecuada gobernabilidad respecto del agua, hace falta la participación de todos los actores involucrados en el proceso, no sólo de los Estados, de los operadores del servicio, de los gremios y de los trabajadores, sino también de las poblaciones más desfavorecidas, con menores recursos, así como de aquellos que sufren su exclusión, pues son precisamente a ellos a quienes se les debe abrir las puertas en los procesos de planificación y toma de decisiones, pues al ser los principales marginados de los sistemas de acceso a agua potable y saneamiento, son ellos quienes deben empoderarse en los procesos que se tomen al respecto y a las decisiones que

se adopten, caso contrario éstas carecerán de validez y no serán efectivas en el tiempo.

Lo anterior, incrementará la posibilidad de generar un mejor servicio público de agua y saneamiento, para lo cual se deben incorporar unos mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información, para que el derecho humano al agua potable sea exigible y justiciable realmente.

1.3 El agua y los objetivos de desarrollo del milenio

En el año 2000, los países miembros de la Organización de Naciones Unidas, reafirmaron su compromiso con la humanidad y sobre todo con los principios de la Carta que inspiraron a ésta institución de: a) dignidad humana, b) igualdad y c) equidad mundial. Además conscientes de los efectos de la globalización que en muchos aspectos eran positivos en el plano económico, y que se ampliaba la brecha entre ricos y pobres, así como en la falta de acceso, brechas que cada vez eran más difíciles de superar entre aquellas economías avanzadas y las que estaban aún en desarrollo, y para ello determinarían seis valores fundamentales para las relaciones internacionales del siglo XXI: i) la libertad; ii) la igualdad; iii) la solidaridad; iv) la tolerancia, v) el respeto de la naturaleza; y, vi) la responsabilidad común. Y a su vez establecieron ocho Objetivos de Desarrollo para el Milenio, con una meta para su cumplimiento hasta el año 2015, y que fueron los siguientes:

- a) **Primera:** erradicar la Pobreza extrema y el hambre, estableciéndose así que las siguientes metas: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas con ingresos inferiores a 1 dólar por día; Lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes; Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre.
- b) **Segunda:** lograr la enseñanza primera universal, estableciéndose la siguiente meta: Asegurar que, en 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.
- c) **Tercera:** promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer, estableciéndose las siguientes metas: eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria,

- preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de finales de 2015.
- d) **Cuarta:** Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años, estableciéndose la siguiente meta: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños y niñas menores de cinco años.
 - e) **Quinta:** Mejorar la salud materna, estableciéndose las siguientes metas: Reducir un 75% la tasa de mortalidad materna entre 1990 y 2015; Lograr, para 2015, el acceso universal a la salud reproductiva.
 - f) **Sexta:** Combatir el VIH/SIDA, la Malaria y otras enfermedades, estableciéndose a su vez los siguientes indicadores: Haber detenido y comenzado a reducir la propagación del VIH/SIDA en 2015; Lograr, para 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA de todas las personas que lo necesiten; Haber detenido y comenzado a reducir, en 2015, la incidencia de la malaria y otras enfermedades graves.
 - g) **Séptima:** Garantizar la sostenibilidad del Medio Ambiente, estableciéndose para ello las siguientes metas: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y reducir la pérdida de recursos del medio ambiente; Haber reducido y haber ralentizado considerablemente la pérdida de diversidad biológica en 2010; Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento²⁵; Haber mejorado considerablemente, en 2020, la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales.
 - h) **Octava:** Fomentar una Alianza Mundial para el desarrollo, estableciéndose las siguientes metas: Atender las necesidades especiales de los países menos desarrollados, los países sin litoral y los pequeños

25. Coincidimos con el criterio de Arroja (2006, p. 144) respecto a la garantía y acceso efectivo del agua potable para los ciudadanos, el cual se centra en: "...colocar el agua en un lugar preeminente de la agenda política a todos los niveles institucionales y dedicar el esfuerzo financiero pertinente." Pues solo con compromiso político y garantía de financiamiento los objetivos se podrán concretar, caso contrario quedarán como una declaración retórica más.

estados insulares en vías de desarrollo; Continuar desarrollando un sistema comercial y financiero abierto, basado en reglas establecidas, predecible y no discriminatorio; Lidiar en forma integral con la deuda de los países en vías de desarrollo; En cooperación con el sector privado, hacer más accesible los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de información y comunicaciones.

En el séptimo objetivo, unas de las metas, se relaciona expresamente con nuestra materia de investigación. Los problemas de acceso al agua potable y de saneamiento según informes elaborados por la CEPAL (2001), radicaban principalmente en estos tres factores. (véase Tabla No. 7)

En marzo de 2001, el entonces Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan²⁶, recordaba sobre la importancia del agua e incluso ya la señalaba como un derecho humano fundamental y su importancia respecto a un medio ambiente sano, libre de contaminaciones que permita alcanzar la vida digna de los seres humanos.

En el año 2007, el Ecuador presentó el “II Informe Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”²⁷, y en él, el Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo, reconocía que si bien se habían presentado avances en materia de acceso a agua potable y saneamiento, aún la brecha territoriales (urbano/ rural, costa, sierra y oriente) eran aún considerables.

De esta manera antedichas, se explica cómo ha sido la evolución respecto al acceso de los ciudadanos al agua potable en el Ecuador, considerando con una base de 37% (1995), pasando a 67% (2001) y a 71,98% (2010). Sin embargo, según lo reflejan las estadísticas del Programa Conjunto de Vigilancia, JMP, de la OMS y UNICEF, los niveles de cobertura de servicios mejorados de agua potable en Ecuador aumentaron a nivel nacional al 92%, siendo el 97% en la zona urbana, y el 82% en la zona rural.

26. “Access to safe water is a fundamental human need and, therefore, a basic human right. Contaminated water jeopardizes both the physical and social health of all people. It is an affront to human dignity” (World Health Organization, 2003).

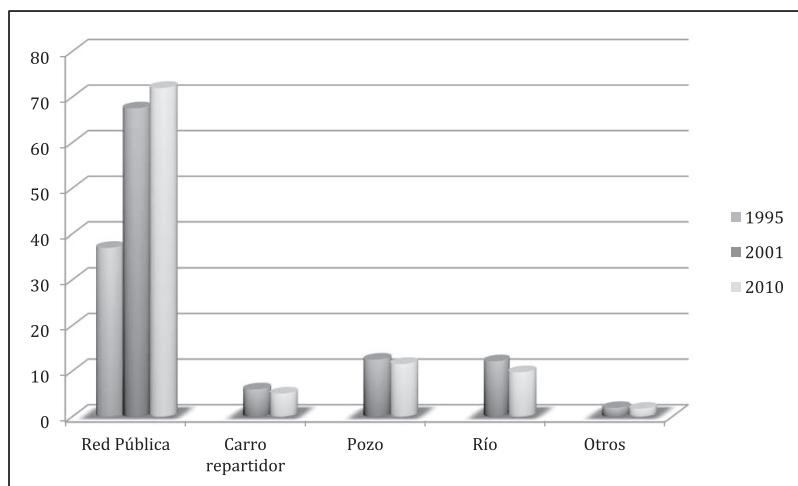
27. El informe fue elaborado por el Centro de Investigaciones Sociales del Milenio –CISMIL, integrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Sede Ecuador, y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

Tabla No. 7. El diagnóstico del agua potable y el saneamiento en la región

El diagnóstico de agua potable y el saneamiento ambiental en Latinoamérica (2001)		
Situación	Problema	Información estadística
PRIMERO.- Hay una falta de equilibrio en el acceso y en la cobertura.	Existen niveles aceptables de abastecimiento de agua potable y saneamiento ambiental en el área urbana, pero no así en el área rural.	Agua potable: 93% de la población urbana tiene acceso, versus el 62% de la población rural. Saneamiento: 87% de la población urbana tiene cobertura, versus el 49% de la población rural.
SEGUNDO.- Los bajos ingresos determinan el acceso al agua potable y el saneamiento.	La alta brecha de ingresos existente en la región, también influye de manera directa en el acceso a agua potable y saneamiento ambiental. Incluso quienes tienen menores ingresos al no contar con red pública, sufren abusos por parte de agentes privados que comercializan el agua.	Una familia con un ingreso mayor , dispone de 4 a 16 veces más opciones para tener acceso a agua. (OPS, OMS, 2001). Las personas con bajos ingresos se abastecen a través de carros cisterna, pozos, ríos o conexiones ilegales.
TERCERO.- Los problemas en la infraestructura y calidad de los servicios.	La intermitencia y la falta de continuidad, afecta la prestación del servicio público de agua potable en muchos países de la región. Sumado a los problemas de infraestructura: fugas, de agua no contabilizada, y de falta de tratamiento de las aguas servidas.	Según OMS/OPS (2001) un 50% de los países de la región presenta problemas de continuidad en la prestación de sus servicios. Solo las grandes ciudades cuentan con sistemas de detección de agua no contabilizada, teniendo fugas del 40%.

Fuente: Elaboración propia, a partir de Jouravlev – CEPAL (2001, p. 49-51)

Gráfico No. 2. El acceso al agua en los hogares del Ecuador (1995-2010)



Fuente: Elaboración propia a partir de INEC (2001) (2010) & “II Informe Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio” (2007)

Un año después de la Declaración de los Objetivos De Desarrollo del Milenio, la brecha existente en el país entre las personas que no tenían acceso a agua potable a través de red pública era del 32,51%, situándose en 2010 en 28,02%. Sin embargo, son considerables los avances que se han tenido desde 1995 hasta 2010, puesto que la brecha ha disminuido un 35%. El compromiso de los Estados poco a poco ha ido en aumento en esta materia, primero con los Objetivos del Desarrollo del Milenio y posterior a ello con la iniciativa del Decenio Internacional para la Acción “El Agua, fuente de vida” (2005-2015), aprobado por la Asamblea General de la ONU en 2003, la cual tiene por objetivo principal promover los esfuerzos que permitan cumplir con los compromisos internacionales relacionados con el agua (reducción a la mitad el número de personas sin acceso seguro a agua potable y saneamiento, y alcanzar una explotación sostenible de los recursos hídricos²⁸); de tal suerte

28. El autor de esta investigación durante el proceso de realización de la misma participó de manera directa en la “Conferencia Anual 2014 de ONU-Agua en Zaragoza”, preparando el Día Mundial del Agua 2014, en materia de alianzas para mejorar el acceso, la eficiencia y la sostenibilidad del agua y la energía.

que el 2013 fue declarado como el “Año Internacional de la Cooperación en la esfera del Agua”, por lo fundamental que es para el desarrollo sostenible y su relación directa con el medio ambiente, la erradicación de la pobreza, el hambre y sobre todo básica para el bienestar humano, situación que la liga íntimamente con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Según el Informe de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2014), en relación al cumplimiento de la meta 7.C, ofrece datos alentadores respecto al acceso a una fuente de agua potable, pues desde 1990 han podido acceder a la misma un total de 2.300 millones de personas. Situación que se refleja en que a la fecha el 89% de la población mundial usa fuentes mejoradas de agua potable, con lo cual se sobrepasó la meta planteada por el ODM ya en 2010²⁹. Sin embargo, los problemas persisten sobre todo en los países en vías en desarrollo pertenecientes sobre todo al Sudeste de Asia así como a África subsahariana. El problema de falta de acceso a fuentes mejoradas tanto de agua potable como de saneamiento, vienen asociados de un fenómeno ligado a dos factores: a) la pobreza; y, b) el sector rural. (ONU, 2014). (véase Gráfico No. 3)

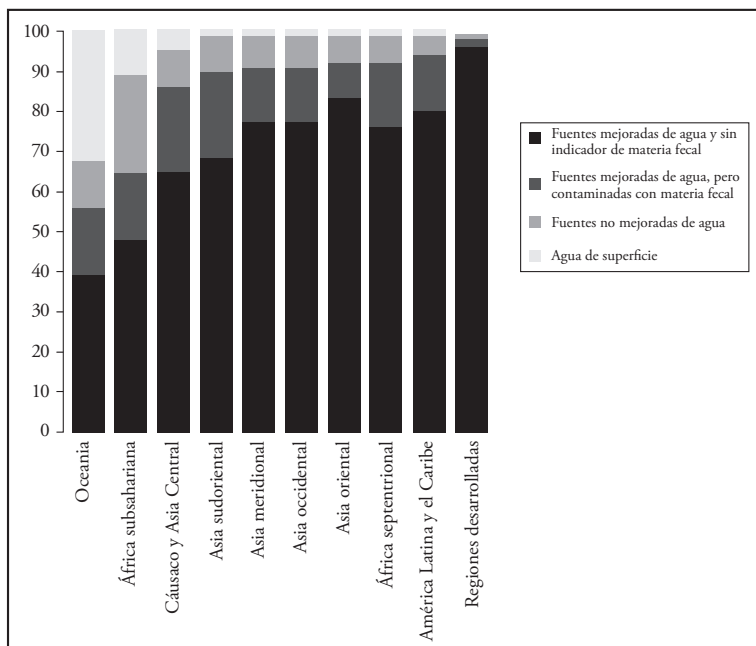
Dentro de la agenda internacional, se prevé que en septiembre de 2015, la Asamblea General de Naciones Unidas, apruebe los “Objetivos de Desarrollo Sostenible, 2015-2030”, en los que se incluirá como objetivo específico: “Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y saneamiento para todos”. (ONU, 2014). Ya que el agua resulta fundamental para alcanzar el desarrollo sostenible, de ahí la importancia de su gestión de manera eficiente e inteligente, pues es un elemento común en la consecución de los objetivos: a) sociales; b) económicos; y c) ambientales. El agua y el saneamiento se encuentran presentes en 5 de los 17 objetivos propuestos en el borrador cero.

2 Las tarifas y el costo del agua

El valor que tiene el agua para la sociedad ha variado de manera considerable en las últimas décadas, pasando de ser aquel bien libre, inalterable y abundante, a “ser considerado un recurso con un valor social, que interviene

29. Si bien las cifras a nivel mundial se sobrepasaron, existen 45 países que no cumplirán con la meta 7.C.

Gráfico No. 3. El acceso al agua en los hogares según el acceso a fuentes.



Fuente: ONU (2014). Informe sobre los Objetivos del Desarrollo del Milenio.

como input en procesos económico productivos, es escaso y susceptible de degradación.” (López & Melgarejo, 2005, p.29). Dentro de esta reflexión, cabe señalar que además se le ha asignado un peso específico al ciclo que cumple el agua dentro del medioambiente y cómo el ecosistema debe protegerse a fin de garantizar el suministro del agua (protección de fuentes), situación que implica obviamente unos mayores costes que se reflejan en la tarifa del agua. Razón por la cual, es necesario generar una política que aplique tarifas que permitan alcanzar una eficiencia en el uso de un recurso tan escaso, y que elimine el despilfarro a través de la imposición de un pliego tarifario que castigue el consumo excesivo y que de alguna forma premie o beneficie al usuario que menos utiliza el recurso, situación que es discutida por algunos autores como se explicará a continuación, pues el comporta-

miento de los mercados no siempre se comporta de esa manera, ya que en países industrializados la lógica es diferente, pues a mayor consumo de agua, mayor beneficio económico, lo cual genera mayores ingresos que permiten pagar tarifas más elevadas, con lo cual no siempre la dinámica de “castigo” en las tarifas es efectiva.

Sin embargo, no cabe duda que es un deber fundamental de todos contribuir a generar una consciencia colectiva respecto de la escasez del agua, y sobre los beneficios que puede traer un manejo eficaz del recurso hídrico, todo ello a través por ejemplo de la incorporación de los denominados “mercados del agua³⁰” (incentivos económicos), mecanismos que en teoría permiten trasladar a los usuarios señales de escasez del agua que permitan moderar la demanda del mismo (López & Melgarejo, 2005).

En el siglo XXI es necesario un uso racional del agua, en el cual se tenga en cuenta las prioridades y prelación del mismo, teniendo siempre en primer lugar la destinada para el consumo humano, y posteriormente para los otros usos que puedan presentarse; mas, se debe tener en cuenta que es necesario que los costes que representan su producción deben reflejarse siempre en la tarifa a cobrar al usuario, sea el uso que vaya a darse. Pues si bien es cierto, a la fecha países como Ecuador no tienen problemas graves de estrés hídrico³¹, ya son visibles en otros donde existen posibilidades de que el

30. Según lo define Andrés Molina (2005, p. 60): “el mercado del agua es un Sistema convencional de reasignación temporal de derechos de aprovechamiento sobre el agua en un marco regulado”. Por lo que destacan cuatro elementos: a) es un sistema temporal; b) que tiene un carácter convencional (autonomía de la voluntad); c) la reasignación de derecho de aprovechamiento (se cede el derecho, no el agua como tal); y, d) a través de un modelo regulado (al tratarse de un monopolio natural, precisa una regulación, al no poder la libre competencia hacerlo por su cuenta).

31. “La privatización de las aguas, y con ello la posibilidad de venderlas en un mercado más o menos regulado, surge históricamente en espacios caracterizados por la existencia de una extremada penuria hídrica... La combinación entre escasez de recursos y demanda creciente de los mismos se demuestra ciertamente explosiva cuando a ellas se asocia un tercer elemento: el acaparamiento de los derechos de uso en pocas manos... Los mercados de agua han surgido cuando la demanda de recursos ha excedido la oferta disponible y desaparecen a medida que se amplía la oferta de recursos y éstos, además, ganan certidumbre”. (López & Melgarejo, 2005, p. 51-52). Véase, el caso del Banco de Aguas de California, creado a inicios de los noventa con el fin de reasignar los recursos hídricos disponibles atendiendo las necesidades más críticas, debido a la sequía que atravesaba dicho Estado.

agua adquiera un valor económico, viene ahí el concepto de la racionalidad económica en la gestión del agua versus la creciente demanda insatisfecha para todo tipo de usos.

Uno de los elementos más polémicos de la gestión del agua potable, tiene que ver con la tarifa o tasa³² que la Empresa Pública o Privada cobra al ciudadano-usuario por satisfacerse de la provisión de este servicio público.

Y su problema radica en la definición del llamado “precio” del agua, pues representa, todos los costos de captación, de potabilización, de almacenamiento, de distribución y de posterior depuración (saneamiento ambiental), que en el caso de las Empresas Privadas se encuentra previamente definido en el correspondiente contrato de concesión del servicio, en el cual se agrega el valor por rentabilidad o ganancias para el gestor y que en el caso público, todo ingreso adicional a los costes deben ir para reinvertir en la Empresa y fortalecerla, y en caso que no se dé, para el caso de Ecuador, según lo establece el C.O.O.T.A.D. y la Ley Orgánica de Empresas Públicas, dichos fondos pasarían a formar parte de las arcas municipales.

Sin embargo, la dificultad que suele presentarse en la fijación de la tarifa del servicio de agua potable, es la alta influencia política por parte de los Alcaldes y Concejales (en los Gobiernos Locales), quienes en aplicación de prácticas clientelares, pese a que los costes del servicio público sean mayores, no arriesgan establecer un nuevo pliego tarifario, pues esto significaría un alto “costo político”, ya que elevar las tarifas refleja directamente en los ciudadanos-usuarios, razón por la cual prefieren dejar los precios estables³³.

Mas, a la larga ésta práctica produce dos efectos altamente negativos para las empresas públicas que se encargan de la gestión del agua, pues: a) en primer lugar, el no cubrir los costos de la gestión del servicio, obliga a la Empresa a incurrir en un déficit, o en su defecto, financiar dichas pérdidas

32. Es necesario distinguir tres conceptos: a) el primer, relativo a la retribución que es el término genérico, la cual se refiere al pago por recibir la prestación del servicio, la cual puede ser a través de una tarifa, precio o tasa; el segundo, la tasa que es el pago por los servicios obligatorios, previamente establecidos por la Administración (barrido de calles o alumbrado público); c) el tercero, la tarifa, que se trata de la contraprestación que se da en un contrato oneroso, en el cual puede existir aspectos de justicia redistributiva, por ejemplo subsidios cruzados (Dromi, 2001).

33. En el caso de la ciudad de Cuenca, ETAPA EP, mantiene sus tarifas desde 2004; y, en el caso de la ciudad de Quito, ocurre lo mismo desde el año 2006.

mermando la calidad en la prestación del servicio; y, b) en segundo lugar, con la decisión “política” de no aclarar o transparentar las cuentas y actualizar las tarifas, tan sólo se dilatará la decisión final de elevarlas, siendo a largo plazo mucho más negativo, pues el “tarifazo” final será más lapidario y un golpe más fuerte para la economía de los ciudadanos³⁴.

Para el Profesor Dale Whittington & Dr Duncan Thomas (2014) de la Universidad de Manchester, en su curso “Water Supply and Sanitation Policy in Developing Countries”, al referirse al por qué el precio real de los servicios de agua potable y saneamiento son tan altos, señala las siguientes razones: “a) Capital costs are heavily subsidized by higher levels of government (gifts); b) O&M costs are often paid by cross-subsidies from industries to households; c) Prices may even be lower than O&M costs, with utilities running financial deficits; d) Raw water supplies are rarely paid for; e) Wastewater externalities are often imposed on others (downstream) without compensation”. Por ello, es necesario que las Administraciones Locales replanteen el modelo a través de la construcción del nuevo pliego tarifario participativo, tomando en cuenta tanto a las organizaciones de la sociedad civil así como a las universidades, para concienciar sobre la importancia de establecer una nueva política tarifaria que funcione a través de la lógica: a mayor consumo, mayor será la tarifa y en consecuencia el pago; así como premiando de alguna manera el ahorro, con unas tarifas mínimas de consumo hasta un rango determinado, luego de lo cual se establecería un “castigo” que tendría una doble finalidad: a) establecer una escala progresiva de consumo; y b) generar una política importante de ahorro de agua potable, ligada al aspecto económico de la explotación.

La nueva configuración de las tarifas, deberían propender a un modelo progresivo de consumo³⁵, a través del cual se puedan favorecer las rentas

34. Según lo indica (ONU, 2014), en su reseña sobre la implementación de la gestión de los recursos hídricos señala que: “En algunos países las tarifas del agua se utilizan para cambiar prácticas en los usos del agua. Los cargos pueden ayudar a promover mejores prácticas, hacer un uso más eficaz de los escasos recursos de financiación y aumentar los ingresos para complementar los presupuestos...”.

35. Véase el estudio realizado por Ferro & Lentini (2013) para CEPAL, relativo a “Políticas tarifarias para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): situación actual y tendencias regionales recientes”. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4045/S2013024_es.pdf Última consulta: 06/01/2015.

más bajas (que no siempre tienen menor consumo, pues pueden tratarse de familias con muchos miembros), así como los consumos más bajos, por ello se puede plantear la aplicación de subsidios cruzados³⁶ o en su defecto de establecer ayudas sociales dirigidas a los colectivos más desfavorecidos que les permitan acceder de manera efectiva al servicio de agua potable y saneamiento (Embid Irujo, 2006).

En el caso europeo, la DMA (2000), estableció en su art. 9.1., la necesidad de recuperar los costes medioambientales y los relativos a los recursos; los que si bien es cierto no se establecieron en la citada Directiva cuáles eran y cómo recuperarlos, y posteriormente fueron definidos en el plano comunitario como aquellos "...costes de las medidas establecidas para alcanzar los objetivos ambientales, incluyendo las adoptadas tanto por las administraciones competentes como por los usuarios." En ese sentido los costes del recurso se valoran como los costes de escasez (coste de oportunidades). Al respecto, Embid Irujo (2009), considera que los costes ambientales parecen ser más "objetivables", pues se refieren a: "actuaciones concretas que se realicen por parte de las Administraciones públicas competentes para alcanzar objetivos ambientales", mas aquellas que realice el usuario, no podrían computarse para el pago, sino solamente aquellas que dependen de la Administración, pues fueron estas las que invierten en infraestructuras para el uso del agua de las personas, según lo establece la DMA (2000).

Sin embargo, tal como lo señala Embid Irujo (2009), no es sencillo determinar a quién corresponde el pago de estos costes, es decir, si lo debe asumir el propio Estado, los ciudadanos o solamente los beneficiarios directos. A esta disyuntiva, el citado autor lo denomina el concepto "político" en la economía del agua, de esta manera "los costes de actuación, ¿los deben pagar los contribuyentes o sus beneficiados directos?", así también "¿Cuáles deben ser los criterios de reparto de estos costes entre los contribuyentes y los beneficiarios directos?". Deduciendo en estos interrogantes un componente eminentemente político de trasfondo, que debe aplicarse de acuerdo a la normativa vigente, pero también valorando el grado de intervención que el Estado quiera tener en la economía; pues no será lo mismo el coste que

36. "Los subsidios cruzados existen cuando un usuario paga menos que el costo variable directo de prestarle el servicio. Son una forma de transferir los costos de un usuario a otro, o de un grupo de usuarios a otros. El subsidio cruzado tiene un límite superior y uno inferior" (Ferro & Lentini, 2013, p. 27).

deba asumir el ciudadano que use el agua para abastecimiento y limpieza, que implica abastecimiento y depuración del recurso, que para quien lo usa en la agricultura o en la industria. Bajo esta premisa, son pocos los gobiernos que a lo largo de la historia han decidido “descargar sobre las espaldas del conjunto de contribuyentes (de los ciudadanos) los costes de la ayuda a los sectores económicos que se consideran más sensibles” (Embid Irujo, 2009, p. 54), teniendo mayor repercusión el contenido político y clientelar, pues fijar costes reales a los servicios, normalmente viene traducido como una medida impopular, pero insistimos necesaria para transparentar la inversión que realiza el Estado y que pocas veces recupera. Esta situación es crítica, aunque no lo parezca, porque muchos sectores económicos relativamente fuertes, se ven de esta manera beneficiados de ayudas públicas o de subvenciones, que por obvias razones no eran destinatarios, pero por la incidencia clientelar, el gestor político pocas veces afronta y termina por generar un déficit al interior de las Administraciones Públicas.

3. La Guerra del Agua en el Siglo XXI³⁷

El ser humano ha estado durante toda su vida ligado al agua, y de esta manera conforme evolucionaba y organizaba, su gestión se asociaba a sus necesidades, siendo en primer instante comunitaria, para luego el Estado entrar a ocupar un rol protagonista, adquiriendo “derechos” sobre ésta, ya sea a través de la construcción de represas así como a través de la dotación del líquido vital a las nacientes ciudades. Sin embargo, también la iniciativa privada ocupó un importante espacio, así por ejemplo en los inicios de Estados Unidos de América, fueron empresas privadas las encargadas de prestar el servicio de agua potable, pese a que en otros Estados dicha competencia fue asumida por el gobierno a fin de garantizar su calidad³⁸ y su cantidad. Pero uno de

37. “Si las guerras de este siglo fueron por el petróleo, las del siglo XXI serán por el Agua” (1995) SERAGELDIN, Ismael. Vicepresidente del Banco Mundial.

38. “La calidad del servicio se define por relación a un conjunto de factores variables en cada caso – seguridad, volumen y características de las prestaciones, puntualidad o tiempos de espera, exactitud, cobertura, transparencia de la facturación, información al usuario, etc. – y sujetos a cambios dinámicos” (Sánchez Morón, 2012, p. 780).

los elementos que desencadenaron la conocida como “Guerra del Agua”³⁹, fue precisamente su escasez⁴⁰, y fue así como tanto los Estados así como las corporaciones privadas, buscaron apropiarse de las fuentes de agua existentes a fin de emprender proyectos hidrosanitarios destinados a abastecer la demanda, los cuales dejaban atractivos ingresos.

Para la consecución de estos proyectos, algunos Organismos Internacionales como el Banco Mundial, proporcionaron recursos económicos vía préstamos a los diferentes Estados para la construcción de grandes embalses⁴¹ para satisfacer así la demanda de la creciente población, pero esto también trajo un efecto negativo sobre distintas comunidades, y fue precisamente lo que generó esta denominada Guerra por el Agua, ya que miles de personas tenían que ser desplazadas por la construcción de las presas, ya que inmensos valles se verían inundados, así lo explica Shiva (2004) en el caso de la India por ejemplo en ríos considerados como sagrados como el Ganges y el Narmada, sin embargo, no sólo este fenómeno afectó a la India sino también a la China con 10 millones de personas, y a nivel mundial se calcula que el número de desplazados por estas causas se encuentra entre los 40 a 80 millones de personas (Shiva, 2004), dada la intensa construcción de este tipo de infraestructuras sobre todo en aquellas economías en desarrollo. Problemas de igual magnitud en materia de conflictos por los recursos hídricos se desarrollan entre Israel y Palestina (río Jordán), así como en los países de la

39. Cuando se utiliza el término Guerra del Agua, no siempre se hace referencia al conflicto bélico al cual hemos estamos acostumbrados, pues esto depende de las formas como los distintos colectivos entienden y sienten su relación respecto al agua, pues no se puede desconocer como muchos la entienden como un elemento sagrado. Pues pueda ser vía choque de culturas, gobiernos, sector privado (industria del plástico a través del agua embotellada) entre otras.

40. Según lo recoge Shiva (2004, p. 69) “En 1924, los habitantes de Owens Valley dinamitaron un acueducto para evitar el trasvase para evitar el trasvase a Los Ángeles. La guerra por el agua había comenzado”.

41. Se calcula que a la fecha el mundo cuenta con 45.000 grandes presas. “Entre 1970 y 1975, en pleno auge de los embalses, se construyeron cerca de 5.000 grandes presas en todo el mundo. Un 80% de los grandes embalses se construyeron sólo en cinco países, y China, con 22.000, acapara el 50% del total. Estados Unidos alberga 6.390 grandes presas, seguido de cerca por la India, con 4.000, Japón con 1.200 y España con 1.000” (Shiva, 2004, p. 84)

cuenca del Nilo (diez países africanos) e incluso la polémica generada por la soberanía del Río Grande (EEUU vs México).

Bien merece resaltarse la situación que vivió España a inicios del siglo XX en materia de gestión de los recursos hídricos, en particular a finales de la Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930) e inicios de la II República (1931-1939) con la creación en 1926 de las Confederaciones Hidrográficas, como entes encargados de la “...planificación hidrológica, gestión de recursos y aprovechamientos, protección del dominio público hidráulico, concesiones de derechos de uso privativo del agua, control de calidad del agua, proyecto y ejecución de nuevas infraestructuras hidráulicas, programas de seguridad de presas, bancos de datos...⁴²”, las cuales fueron creadas⁴³ fruto de la visión del máximo representante del regeneracionismo español, D. Joaquín Costa Martínez⁴⁴, que vio en el agua⁴⁵ la herramienta ideal del desarrollo, gracias a su papel en los proyectos de regadío, hidroeléctricos e industriales.

En Latinoamérica, uno de los mayores levantamientos sociales vividos alrededor del agua es sin duda el de Cochabamba⁴⁶, Bolivia, contra la empresa “Aguas del Tunari”⁴⁷ de capital estadounidense en el año 2000. El

-
42. Para más información véase el enlace sobre las Confederaciones Hidrográficas, del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de España, Disponible en: <http://www.magrama.gob.es/es/ministerio/funciones-estructura/organizacion-organismos-organismos-publicos/confederaciones-hidrograficas/default.aspx> Último acceso: 12/11/2014.
43. En particular la Confederación Hidrográfica del Ebro, véase el trabajo de Fernández Clemente (2013): “Una gran herencia de Joaquín Costa: la Confederación Hidrográfica del Ebro”, en Revista Vegueta, Anuario de la Facultad de Geografía e Historia No. 13, p. 65-76.
44. Video documental, disponible: <http://www.rtve.es/alacarta/videos/imprescindibles/imprescindibles-canal-futuro-joaquin-costa/2603294/>, último acceso: 12/12/2014.
45. Una referencia importante sobre el agua hace Costa Martínez (1983), en su obra: “Colectivismo agrario en España”. Madrid: Instituto de Estudios Agrarios y Pesqueros y Alimentarios.
46. Véase: CRESPO, Carlos et al (2005). “La Guerra del Agua en Cochabamba, Bolivia: dos lecturas”. Revista Cuadernos del Cendes. Disponible en: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1012-25082005000200019&script=sci_arttext Última consulta: 16/12/2013.
47. La empresa se creó con un capital ficticio de 2000 dólares, y según Crespo (2009), la empresa pública que se le entregaba estaba valorada en más de 100 millones de dólares.

problema surgió a raíz del contrato de concesión suscrito en septiembre de 1999, mediante el cual se privatizaba el servicio municipal de agua potable y alcantarillado de la zona, y se lo concesionaba a la mencionada “Aguas del Tunari”. Sin embargo, entre las múltiples irregularidades en el proceso de privatización, “cuando se otorga la concesión en 1999 no estaba aún aprobada la ley que permitía otorgar concesiones, la cual se aprueba después que la concesión ha sido firmada”. (Crespo, 2009, p. 51). Por este y otros motivos el avance de esta “guerra” dio la victoria a la Coordinadora y en particular a los ciudadanos. Este proceso al igual que otros vividos en la región, estuvo acompañado de la asistencia técnica de organismos internacionales, en este caso del Banco Mundial, quienes colaboraron con el gobierno boliviano para llevar adelante el proceso de concesión. Esta situación ha sido duramente cuestionada en la actualidad por sectores cercanos al gobierno del presidente boliviano Evo Morales, y a defensores del socialismo del siglo XXI en la región. Dos elementos motivaron el rechazo social y el inicio de esta “guerra por el agua” en la región andina: a) la primera fue la decisión unilateral de subir considerablemente las tarifas de agua potable por parte de la concesionaria para que su gestión sea viable, lo que le suponía un beneficio aproximado de 15% de rendimiento real (Sánchez Gómez & Terhorst, 2005); y b) segundo, la expropiación de los sistemas comunitarios de agua (Ley 2029).

Estos fueron los motivos para la creación de la plataforma ciudadana “Coordinadora del Agua y de la Vida”, la cual por meses (enero-abril de 2000) pidió la salida de la empresa “Aguas del Tunari” a través de manifestaciones y suspensión de los servicios públicos que fueron reprimidas por la policía y el ejército. Además se realizó un referéndum paralelo mediante el cual se pedía la salida de la compañía con la participación de miles de usuarios del servicio. Todas estas acciones, provocaron que el gobierno del entonces presidente Hugo Banzer Suárez (1997-2001) rescindiese el contrato, quedando en la actualidad gestionada por un sistema público, a través del Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado, SEMAPA⁴⁸.

Sin embargo, las secuelas de ésta Guerra por el Agua, también se han trasladado de éste continente hasta llegar al Sur de Italia, Abruzzo⁴⁹, donde

48. Disponible en: <http://www.semapa.gob.bo/> última consulta 16/12/2013.

49. Véase: <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/archives/books/aguaabruzzo.pdf>
Última consulta: 20/02/2014.

en 2012 el Foro Italiano del Movimiento del Agua, encabezado por Renato di Nicola, convocó a más de veintisiete millones de ciudadanos a un referéndum contra la energía nuclear y la privatización del suministro del agua, basado en entender al agua como un bien común, movimiento que tuvo gran soporte en las plataformas ciudadanos desde hinchas de fútbol hasta movimientos ecologistas, quienes a través de las redes sociales y la página web lograron enterarse de la propuesta y coordinar su participación, logrando resultados positivos sobre todo paralizando procesos de privatización del agua y manteniendo en la gestión pública.

Autores como Aaron T. Wolf (2006), consideran a las denominadas “guerras” por el agua como simples “cuentos hidromitológicos”, pues argumenta que si bien se habla que los desastres ecológicos y humanos que se derivan de la crisis hídrica mundial, pueden generar tensiones políticas debido a que los ciudadanos de cada uno de los Estados a fin de satisfacer sus necesidades relacionadas con el acceso a agua dulce segura, pueden “romper” el normal comportamiento y compromisos previos asumidos en relación a economía y entorno entre los individuos, es exagerado y poco apropiado considerar que puede desembocar en una “guerra del agua”. Ante ello Wolf reflexiona y plantea tres “hidromitos” que pone en debate, y que vale tenerlos en cuenta:

- a) El primero está relacionado con la aseveración de que: “las guerras del agua son comunes e inevitables”, haciendo referencia directa al ex secretario de Naciones Unidas, Kofi Annan, quien en 2011 señaló que la competencia por el agua dulce conllevará las guerras del futuro. Al respecto, el profesor de la Universidad Estatal de Oregón, basado en una investigación del citado centro de estudios concluye que del análisis de los últimos cincuenta años a nivel mundial, respecto a los conflictos relacionados con el agua, se han documentado 1.831 conflictos en total, de los cuales tan sólo 37 son considerados “agudos”, y de ellos 30 tienen relación con el Estado de Israel. Y al contrario, la balanza se apoya más sobre los éxitos de tratados internacionales suscritos entre Estados fronterizos respecto a la gestión del agua, en total 15. El resto de conflictos tan sólo han generado ciertos niveles de hostilidad a nivel político, en el plano verbal leve o verbal oficial (nivel diplomático). Con lo

cual el profesor Wolf (2006), concluye que son más los temas para la cooperación que el conflicto, con lo cual el mito de la violencia por el agua carece de veracidad.

- b) El segundo “hidromito”, se relaciona con la seguridad y el futuro hídrico entre los países fronterizos, y al respecto se argumenta que los Estados prefieren tomar de manera unilateral la planificación de su desarrollo hídrico, repercutiendo con ello normalmente en un vecino, generando así conflictos de escala regional que deben ser zanjados a través de Tratados Internacionales (véase así el acuerdo de paz entre Israel y Jordania, en 1994). Wolf afirma que al contrario de lo que se piensa, “si hay una historia de violencia relacionada con el agua – y la hay-, se trata de una historia de incidentes en el plano subnacional, por lo general entre tribus, sectores que usan el agua, o estados/provincias” (Wolf, 2006, p. 46), lo cual explicaría que a medida que bajamos el nivel (subnacional), los índices de conflictividad aumentan (véase el caso de la Franja de Gaza o del conflicto entre India y Bangladseh que supuso un éxodo de migrantes debido a la escasez de agua).
- c) Y, por último, el tercer “hidromito”, se relaciona con la afirmación que las tensiones políticas están básicamente causadas por la escasez del agua. Pues como lo señala Wolf, los autores que desarrollan sus tesis alrededor de la hidropolítica⁵⁰ se guían a través de la premisa que la escasez de un recurso hace estallar un conflicto, lo cual se aplicaría en teoría con el agua. Sin embargo, para desvirtuar dicha afirmación, el profesor Aaron T. Wolf, explica de manera científica como la Universidad de Oregón, a través de una investigación basada en SIG (Sistemas de Información Geográfica), usando distintas variables como: tipos de conflictos, parámetros

50. Definido por primera vez en 1979, por Waterbury, “La hidropolítica se refiere a la capacidad de las instituciones geopolíticas de manejar los recursos hídricos compartidos de forma políticamente sostenible, o sea, sin tensiones o conflictos entre las entidades políticas” (Wolf, 2007, p. 22). 1979). Y que se utiliza para referirse a los posibles conflictos que pueden llegarse a producirse respecto a la gestión transfronteriza de las aguas internacionales.

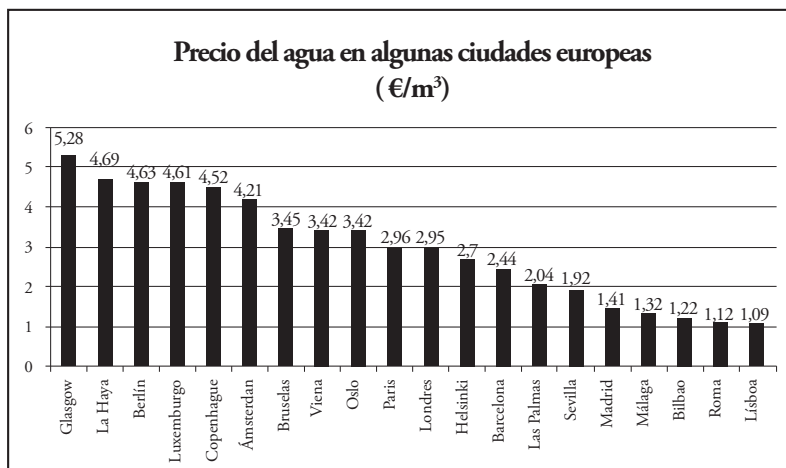
físicos de la zona (sequía, escorrentía), socioeconómicos y geopolíticos, llegaron a la conclusión que no necesariamente las regiones áridas eran más conflictivas que las húmedas; sino que las causas del conflicto se debían a la capacidad institucional de los Estados. De esta manera se encontraron dos elementos o causas, que explicarían el aumento de la conflictividad entre los Estados y que son: a) un cambio rápido y significativo que altere la cuenca (por ejemplo la construcción de una presa o un trasvase); y, b) que las instituciones de los Estados afectados no sepan gestionar acertadamente el conflicto. Concluye Wolf señalando que: “la bandera roja para la tensión entre los países relacionada con el agua no es per se la presión sobre el agua como ocurre en el interior de los países, sino el ejercicio unilateral de dominio de un río internacional, generalmente por una potencia regional” (Wolf, 2006, p. 47).

Argumentos técnicos, que si bien matizan lo que sucede en torno a las denominadas “guerras del agua”, no dejan de explicar la conflictividad que existe sobre la gestión de un bien tan delicado y escaso entre los seres humanos.

Resulta sorprendente, la diferencia que puede experimentar tanto la utilización así como el valor que se le asigna al metro cúbico de agua potable en cada país o ciudad, ya sea por razones de escasez, dificultades para su producción y distribución, entre otros, que terminan por encarecer al consumidor final.

De esta manera podemos observar pues cómo a nivel europeo, la diferencia no deja de llamar la atención sobre todo debido a la diferencia en países que incluso son miembros de la Unión Europea. Veamos así como en Portugal (Lisboa) la media se sitúa en 1,09 euros, mientras que en Reino Unido (Glasgow) puede llegar a situarse entre 5,28 euros. (véase Gráfico No. 4)

Los datos señalados de este tipo nos llevan a reflexionar, acerca de si en el futuro cercano será necesario alcanzar una regulación internacional para la fijación de las tarifas de agua potable, en las cuales se incluyan de manera objetiva “el coste total del uso del agua, incluidos los costes de inversión, los costes de explotación y de mantenimiento, una renta de escasez de agua y el coste de los impactos externos negativos del uso del agua” (Hoekstra & Chapagain, 2010, p. 145).

Gráfico No. 4. El precio comparativo del agua en Europa⁵¹.Fuente: IAGUA (2013)⁵²

No se puede tampoco olvidar, que si bien es cierto que la gobernanza del agua recomienda que ésta sea administrada y gestionada de acuerdo al principio de subsidiariedad, esto es que entre más local se lo realice mejores serán los resultados, sin embargo, es necesario reconocer que existen también ciertos retos que requieren una gestión integral, haciendo así que el tema se convierta en global, lo mismo que debe ser afrontado por toda la comunidad internacional al reconocer a este elemento como un bien escaso así como buscar la efectiva aplicación del derecho mínimo al agua, como un derecho humano, no sólo en los países en vías de desarrollo donde la situación es preocupante, sino también en aquellas franjas de población marginada en las grandes metrópolis que debido a las altas tarifas en ocasiones se ven excluidas a su acceso, y sobre todo cuando de por medio existe una gestión privada del recurso.

51. En España, el precio medio es de 1,59 euros, por metro cúbico (Barcelona paga: 2,44 euros, y, Madrid paga: 1,41 euros).

52. Disponible en:

<http://www.iagua.es/noticias/economia/13/12/11/estudio-aeas-aga-2013-%C2%BFque-precio-pagan-los-usuarios-del-servicio-del-ciclo-integral-de-agua-en-esp>

Última consulta: 20/02/2014.

Sin embargo, aspirar a que se alcance un acuerdo internacional que obligue a una fijación estandarizada de los precios del agua, es casi inalcanzable, en primero lugar debido a la soberanía de los Estados en materia de dirección y gestión de sus recursos naturales; y en segundo lugar, debido a los intereses de corporaciones privadas internacionales, que en muchos territorios se encargan de la producción y distribución del líquido vital, situación que se traduciría en mermas en sus ganancias y en planes de recuperación de su inversión inicial.

Al menos lo que se puede pedir es que los países miembros de ONU, apliquen en sus políticas internas, los principios acordados en la Declaración sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible de Dublín (1992), y en particular el primer principio, que se refiere a que el agua dulce es un recurso finito y vulnerable, y esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente; así como también el segundo principio, que establece que el aprovechamiento y la gestión del agua, debe inspirarse en un planteamiento basado en la participación de los usuarios, los planificadores y los responsables de las decisiones a todos los niveles; , y el cuarto, que reconoce al agua su valor económico, para lo cual debe considerarse además como un bien económico.

De esta manera, se explica cómo en el uso doméstico de agua se refleja de acuerdo al nivel de renta per cápita, lo cual se debe sumar otros factores como el clima, los hábitos de consumo, las tecnologías aplicadas, así como la educación y las políticas de ahorro de agua, por ejemplo, como lo señala Hoekstra & Chapagain (2010), dependerá de los tipos de sanitarios que se dispongan con economizadores de agua, de la tecnología usada en las lavadoras de ropa o de platos, así como los hábitos de cada población respecto a malgastar su uso en situaciones como lavado de vehículos o utilización de agua potable para regadíos de jardines o sembradíos. (véase Tabla No. 8)

Para concluir éste epígrafe, merece la pena además hacer notar que en el año 2009, el Premio Nobel de Economía que fue compartido entre Elinor Ostrom⁵³ (profesora de Ciencia Política, de la Universidad de Indiana) y Oliver Williamson (Universidad de Berkeley), quienes se hicieron acreedores al galardón por su estudio sobre el funcionamiento de las organizaciones y

53. Véase su obra: OSTROM, Elinor (2011). *El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva*. Segunda Edición. México D.F: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales.

Tabla No. 8. La relación del consumo de agua potable versus la Renta Nacional Bruta

El consumo del agua doméstica en relación a la Renta Nacional Bruta		
País	PIB per cápita ¹ 2013	Consumo metros cúbicos de agua / año
Australia	67.036	340
Estados Unidos de América	49.965	200
Países Bajos	46.054	28
Ecuador	5.425	34,152
Siria	3.289	40
Nepal	707	10

Fuente: Elaboración propia a partir de Hoekstra & Chapagain (2010) & Banco Mundial (2013).

la Administración Local de bienes comunales. Siendo un caso de estudio de éxito, el Tribunal de las Aguas de Valencia, o Tribunal de las Aguas (Patrimonio Inmaterial de la Humanidad, UNESCO, 2009), organismo que resuelve conflictos comunitarios en materia de gestión del agua, recurso escaso en la región del Levante, pero que ha sido gestionado de manera eficiente para regar una de las huertas más importantes de España; con lo cual queda demostrado que una administración justa, más rápida, cercana, y equitativa es posible.

4 La Gobernanza del Agua en un mundo globalizado

La escasez del agua⁵⁴ viene asociada a múltiples fenómenos, entre los más importantes podrían citarse, el relativo al cambio climático (antes calentamiento global o *global warming*) generando importantes problemas a nivel local, regional e internacional⁵⁵, con la consecuente variación en los caudales de los

54. Existe un debate respecto de la escasez frente a la mala gestión de los recursos hídricos, pues según lo detalla ONU (2014): "...en términos generales se considera que hay suficiente agua dulce en el planeta para los 7.000 millones de personas que lo habitan, pero ésta se distribuye de manera desigual y demasiada se desperdicia, contamina y gestiona de forma insostenible".

55. El presidente Barack Obama, en su discurso sobre el estado de la Unión (S.O.T.U., por sus siglas en inglés), advirtió lo siguiente: "El Pentágono dice que el cambio climático

ríos en particular de aquellos que tienen su origen en las montañas, teniendo en cuenta que, “entre el 40 y el 60% de los aportes de los ríos de la tierra se originan en zonas montañosas, llegando al 90% en los ríos que en sus zonas de llanura recorren territorios árido o semi-áridos. (Garrido, 2009, p. 286).

A este serio problema antes citado, se debe agregar el aumento de la demanda de alimentos⁵⁶, lo que deviene en un efecto negativo sobre el agua, al necesitar grandes cantidades del recurso para cubrir las necesidades de una población mundial en ascenso y caracterizada por el consumismo y el desperdicio de los mismos, sólo a manera de ejemplo se calcula que para satisfacer la demanda de alimentos en los próximos años, se necesitará ampliarlo de manera anual aproximadamente de entre 100 a 130 kilómetros cúbicos de agua.

Por ello desde la academia, algunos autores como Hoekstra & Chapagain (2008), han elaborado unos conceptos para estudiar estos procesos, a través de la Huella Hídrica y el Agua Virtual. El primero, entendido como “un indicador que informa sobre la sostenibilidad del uso de los recursos naturales”, pudiendo ser usado para medir la huella que genera un individuo, una ciudad, una industria, etc. Huella hídrica es “el agua total usada para producir los bienes y servicios consumidos”, y que se conforma de dos elementos: a) huella hídrica interna (volumen de agua utilizada en el país para producir los bienes y servicios a ser consumidos en el país); y, b) huella hídrica externa (volumen de agua utilizada para producir bienes y servicios a ser importados y consumidos en un país determinado) (Garrido, 2009).

supone riesgos inmediatos a nuestra seguridad nacional. Deberíamos actuar como si así fuera. Es por eso que en los últimos seis años hemos hecho más que nunca para combatir el cambio climático, desde la forma en la que producimos energía hasta la manera en la que la consumimos. Es por eso que hemos reservado más tierras y aguas de dominio público que en ninguna otra administración de la historia”. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/01/21/actualidad/1421806228_186047.html Último acceso: 23/01/2015.

56. Según lo señala la FAO, para el 2050 la producción alimentaria deberá incrementarse un 70%. Situación que implica un reto para el uso eficiente de los recursos naturales, en particular del agua. Ya que la necesidad del recurso hídrico para regadío en la agricultura se incrementará en 11%, pese a las constantes mejoras en el uso del agua y gestión eficiente. La FAO considera un gran desafío el hecho de producir más alimentos con menores cantidades de agua. Disponible en: <http://www.fao.org/news/story/es/item/35675/icode/> Último acceso, 26/06/2014.

Durante décadas, se consideró que la gestión de los recursos hídricos debían ser tratados, dentro de cada una de las cuencas hidrográficas específicas de cada país, sin embargo, desde 1980 aproximadamente, un importante movimiento intelectual y académico, inició sus reflexiones en torno al desarrollo sostenible del planeta, lo cual para los noventa fue ya tomado en una escala mayor cuando éste período se inició con la acuñación del término globalización.

Vale la pena recalcar, que el gestionar de manera global ciertos aspectos relativos a los recursos hídricos, no va en contra de la aplicación del principio de subsidiariedad para la gobernanza del agua, pues aquellos que requieren un tratamiento internacional/global son aquellos relacionados a la globalización y el comercio internacional, o en aquellas circunstancias cuando los acuerdos locales no son suficientes, para ello en éste apartado se iniciará con el enfoque de gobernabilidad del agua sustentado por el profesor Pedro Arrojo (2006), quién propone una gestión ecosistémica del agua con participación ciudadana, y posterior a ello se abordará el de la huella hídrica y del agua virtual sostenido por Hoekstra & Chapagain (2010). Globalización y Subsidiariedad, son dos aspectos y a la vez dos criterio de actuación, no necesariamente antagónicos, sino complementarios a la vez.

La propuesta del creador de la “nueva cultura del Agua”, Arrojo (2006), indica que los problemas referentes a la gobernabilidad del agua, deben ser resueltos de una manera diferente, desde un punto de vista **holístico**, dejando atrás el puro enfoque “ingenieril” y pasar a uno que integre incluso a las ciencias sociales (economía, derecho, geografía, ciencia política, sociología), así como las ciencias de la vida y de la salud, pues para alcanzar una gestión sostenible del agua es necesario implicar a expertos, pero también a los ciudadanos usuarios, quienes deben cobrar un rol activo y propositivo que reconfigure el concepto de “interés general”, y deje aquel individualismo mercantilista al que han estado acostumbrados.

Sólo como ya se ha dicho antes, se podrá conseguir una gestión que incluya la eficiencia de los recursos, así como que la misma reúna las características de sostenibilidad y buena calidad, para lo cual se debe ampliar la visión, y pasar a gestionar el agua teniendo en cuenta el ámbito natural de las cuencas hidrográficas (incluidas las transfronterizas), y para lo cual es responsabilidad de los organismos públicos, institucionalizar las buenas prácticas que incluyan modelos de participación ciudadana proactiva, superando la

mera gestión tecnocrática que se limitaba a informar y no tenía en cuenta de manera activa a la ciudadanía; ya que al ser éstos protagonistas, es necesario que se organicen en comunidades de usuarios, especialmente en materia de ciudadanos-usuarios del servicio de agua potable, pues de esta manera su colaboración dejará de limitarse tan sólo a la mera queja o ala sugerencia en la prestación del servicio, y se podrán convertir en verdaderos co-decisores de la gestión del agua, formulando y decidiendo de manera conjunta, alcanzando esa tan anhelada responsabilidad en este modelo, pues con éstas medidas se podrá alcanzar la gobernabilidad en éste campo. (Arrojo, 2006).

En segundo lugar, abordaremos el tema de la globalización del agua y su gobernabilidad, a través de Hoekstra & Chapagain (2010), quienes tienen el criterio que el problema del agua debe ser afrontado a escala mundial, no sólo por el grave riesgo que significa el cambio climático que si bien ha sido duramente criticado, en los últimos años se demuestra cada vez más sus efectos negativos a escala medioambiental y la pasividad de los gobiernos para enfrentarlo. En este contexto, para estos dos autores el problema es mucho mayor, y relaciona dos variantes, el primero, la condición escasa propia del líquido vital como el agua, sumada a las complicaciones que se relacionan con el comercio internacional. De esta manera llegan a plantearse las siguientes hipótesis: es posible que los habitantes asiáticos puedan llegar a influir en el sistema hídrico de Sudamérica, o si el consumo de maíz en las tortillas de los mexicanos⁵⁷ llega a afectar en algo las reservas acuíferas de los Estados Unidos de América. Para Hoekstra & Chapagain (2010) existe una relación directa en este problema, pues en ambos casos al adquirir productos importados, estos al ser producidos en un tercer Estado, se usó una ingente cantidad de agua de estos países, lo cual representa un consumo elevado de sus reservas que indirectamente beneficia al país importador quien para consumir estos productos, no tuvo que explotarlos en su territorio y consecuentemente no redujo sus reservas de agua. Esta interesante teoría, se fundamenta en el término “agua virtual”⁵⁸, que fue acuñado por el profesor Tony Allan (1998),

57. Tanto el maíz así como el sorgo necesarios para su elaboración, se traen desde EEUU donde se necesitan aproximadamente 7.100 millones de metros cúbicos anuales de agua para su producción (Hoekstra & Chapagain, 2010, p. 141).

58. “Allan introdujo el concepto de agua virtual, al estudiar la posibilidad de importar agua virtual (en contraposición al agua real) como una solución parcial a los problemas de escasez de agua en Oriente Medio. Allan desarrolló la idea de utilizar la importación de

de la Universidad de Londres, y que es usado por Hoekstra & Chapagain (2010), para explicar los beneficios que conlleva “importar agua virtual” en países con recursos hídricos escasos esto es como una fuente de agua alternativa, así como discutir acerca de lo conveniente o no que resulta para los países productores utilizar ingentes cantidades de agua en la explotación de productos, pues muchas veces esa agua no es cuantificada económicamente.

De esta manera resulta obvio que es necesario, realizar una valoración a nivel global, al afrontar los retos y las implicaciones que tiene la gestión del agua en el planeta, y en este sentido el aporte que realizan los citados expertos, es crear un indicador que se encargue de medir la huella hídrica, entendida ésta como el impacto que tiene el consumo por parte de los seres humanos de las reservas de agua dulce⁵⁹. Esta teoría se desarrolló a partir del concepto de huella ecológica, en la década de los noventa. “La huella hídrica muestra el uso de agua en relación con el consumo en un país, mientras que el indicador tradicional muestra el uso del agua en relación con la “producción” en un país”. (Hoekstra & Chapagain, 2010, p. 19). Esto resulta sin lugar a dudas innovador, pero sobre todo real en un mundo globalizado, y sobre todo en el cual las fronteras en materia comercial cada día desaparecen a través de los acuerdos de libre comercio así como con la creación de los organismos supranacionales que a fin de afrontar de manera correcta los retos económicos y financieros tienden a ser más flexibles en sus políticas y barreras internas, y se “abren al mercado”, muchas veces sin pensar en las consecuencias que pueden tener, como la explicada del consumo de agua virtual.

Dos elementos, nos deben llamar la atención de éste nuevo concepto, a) el primero, la diferencia de medición⁶⁰ que se da al consumo de agua,

agua virtual (que acompaña a las importaciones de alimentos) como un instrumento para reducir la presión sobre los escasos recursos hídricos internos” (Hoekstra & Chapagain, 2010, p. 19).

59. “L’informe del WWF (2003) (*Water and Wetland Index: Critical issues across Europe*) analitza la política hídrica de 23 països europeus i determina que 2/3 parts no gestionen l’aigua de forma eficient, sense resoldre els problemes de contaminació i l’excés de consum d’aigua... A gran trets, el marc legislatiu sol ser força adequat però la seva aplicació real és molt deficiente. També detecta una falta de transparència i de mecanismes adequats per una participació activa de la societat en la presa de decisions” (Sanjuán, 2005, p. 38).
60. “El contenido de agua virtual (m³/t) de cultivos primarios, puede calcularse como el uso de agua en el campo (m³/ha) dividido por el rendimiento del cultivo (t/ha)”.

esto es la cantidad necesaria para producir un determinado producto, y no efectivamente el agua que se utilizó; y b) en segundo lugar, el hecho de la denominación virtual, pues es lógico que el producto importado no puede contener en sí toda la cantidad de agua utilizada, pero a este se le debe sumar el total de agua incorporada o integrada.

Ahora bien, se plantea un dilema respecto a la posibilidad existente respecto a una corresponsabilidad por parte de los consumidores de bienes importados, y que contienen una alta carga de agua virtual que produce en los países de origen un agotamiento de recursos así como contaminación⁶¹ de los recursos hídricos, al utilizarse para la producción o explotación de los productos materiales químicos. En este sentido, es realmente responsable el consumidor final, o acaso éste no tiene nada que ver en el proceso propio de un mundo globalizado.

En caso que libremos de culpa al consumidor final, se produciría un fenómeno que permitiría abiertamente a los países productores gastar desmesuradamente los recursos hídricos, con tal de obtener una renta considerable con la venta del producto final, razón por la cual apoyamos la tesis en la que los consumidores acarrear cierta corresponsabilidad de los efectos del uso del agua, pues estos conocen la procedencia del producto, y tienen la opción de adquirirlo o no. Con lo cual se provocaría cierta limitación a los productores, a fin de que adopten buenas prácticas durante el proceso de producción.

Es por eso necesario en un mundo globalizado, afrontar la gestión del agua con políticas internacionales que repercutan en toda la comunidad, pues cada vez se hace más evidente las consecuencias que tiene la inmensa huella hídrica⁶² creada, pues si bien es cierto un determinado Estado puede aplicar un loable sistema de ahorro de agua tanto en su producción así como

61. A nivel latinoamericano las cifras son lamentables respecto a la contaminación de los ríos de la región, pues en el 70% de ellos se arrojan de manera directa las aguas negras causando serios problemas para la salud y el medioambiente. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/12/31/actualidad/1388452569_012404.html Última consulta: 02/01/2014.

62. “Se define como el volumen total de agua dulce que se utiliza para producir los bienes y servicios consumidos por las personas de dicho país... y consta de dos partes: el uso de recursos hídricos nacionales y el uso de agua de fuera de las fronteras del país” (Hoekstra & Chapagain, 2010, p. 63).

en su consumo, y a éste se le debe sumar los derivados de los productos importados que consumen y la cantidad de agua virtual asociada a estos. De esta manera para calcular esta huella hídrica, se deben tener presentes al menos cuatro factores: “a) el volumen de consumo (en relación con la renta nacional bruta); b) los hábitos de consumo (por ejemplo, elevado o bajo consumo de carne); c) el clima (las condiciones de crecimiento); y d) las prácticas agrícolas (eficiencia en el uso del agua)” (Hoekstra & Chapagain, 2010, p. 73).

Tabla No. 9. La implicación de la huella hídrica en los productos

La huella hídrica en los productos	
Huella hídrica	Producto
15.400 litros de agua	1kg carne
10.000 litros de agua	1 kg algodón
2.500 litros de agua	1kg arroz
1.800 litros de agua	1k caña de azúcar
1.600 litros de agua	1 kg de pan de trigo
1.000 litros de agua	1 litro de leche
300 litros de agua	1 litro de cerveza

Fuente: Elaboración propia, a partir de Water footprint network (2013).

Sin embargo, la gestión del agua en un mundo globalizado no puede traducirse solamente en riesgos, sino también en oportunidades que experimentan los distintos países que han sufrido problemas respecto de sus recursos hídricos, para usar unas herramientas como el agua virtual o los trasvases internacionales para satisfacer su demanda de líquido vital.

De esta manera a través de una doble vía, aquellos países que tienen un déficit de agua, importarán productos que requieran ingentes recursos para su producción, y por su parte exportarán aquellos que requieran agua en menor medida, con lo cual se podría alcanzar un sistema de comercio internacional apropiado para las actuales circunstancias.

Hacemos nuestra la reflexión de Ken Conca (2006, p. 36), quien al referirse a las políticas transnacionales, señala: “Gobernar y administrar bien el agua exige e implica una serie de innovaciones. El reconocimiento del

derecho humano de acceso al agua debe ser reforzado mediante legislación nacional y prácticas internacionales que subrayen la obligación de los gobiernos, las empresas multinacionales, y las instituciones financieras mundiales de respetar, proteger y cumplir los derechos sobre el agua... Los proyectos deben abordarse con entera transparencia, en cooperación y diálogo con las comunidades hasta en los menores detalles de carácter técnico y financiero, sin olvidar la tarea de formación de la ciudadanía de los países ricos sobre las repercusiones de su empleo del agua sobre los distantes países en vías de desarrollo... Necesitamos asimismo mejores mecanismo de resolución de disputas medioambientales, cuya ausencia es tal vez el mayor inconveniente en la organización del gobierno y administración medioambiental del planeta”.

Cuando se habla sobre gobernanza del agua, es necesario también realizar una reflexión integral respecto del agua potable y el saneamiento, pues éstos son básicos en el interior de todo Estado, como las formas de alcanzar un equilibrio de intereses entre los ciudadanos y el gobierno, creando a través de su gestión espacios de participación para los usuarios-ciudadanos quienes pueden definir las políticas de gestión de agua y saneamiento. Para Delclòs y Ayats (2009), es importante pensar en la priorización de los usos del agua⁶³ principalmente, a través de tres ejes: a) el agua-vida (como derechos humanos); b) el agua-ciudadanía (acceso a los servicios públicos); y, c) el agua-desarrollo económica (mejora del nivel de vida). Una gestión responsable garantiza la gobernabilidad del agua al interior de una sociedad, teniendo en cuenta la integración y participación de la ciudadanía, pero sobre todo usando la base que el agua potable no es ninguna mercancía sino debe ser tratada como un derecho humano el cual puede ser exigible, y que debe ser suministrado con criterios de eficacia en lo social, ambiental y económico.

Es pertinente también, la reflexión planteada por Shiva (2004), para entender la democracia del agua, la cual se basa en nueve principios, que se resumen así: a) el agua es un don de la naturaleza; b) el agua es esencial para la vida; c) toda vida está interconectada a través del agua; d) el agua destinada a las necesidades básicas debe ser gratuita; e) el agua es limitada y puede agotarse; f) el agua debe conservarse; g) el agua es un bien común; h) nadie

63. En el caso ecuatoriano, la L.O.R.H.U.A.A. (2014), en su art. 86, establece el orden de prelación entre los diferentes destinos o funciones del agua. Siendo éstos los siguientes: a) Consumo humano; b) Riego que garantice la soberanía alimentaria; c) Caudal ecológico; y, d) Actividades productivas.

tiene derecho a malgastar el agua); y, i) no hay sustituto posible para el agua. Los cuales son necesarios aplicarlos a la hora de entender la gobernanza del agua en el Siglo XXI.

Para concluir este apartado, merece la pena citar la reflexión que planteó el ilustre profesor y gran maestro D. Ramón Martín Mateo (2005, p. 196-197), en este sentido, al considerar que a su juicio: "...la problemática del agua sólo puede solucionarse – o simplemente mejorarse- a partir de energías iniciativas por parte de los poderes públicos...conectar el sistema hídrico con el sistema social existente en el territorio de su incidencia con una doble ambición: modificar las condiciones naturales de aquel en lo que esté al alcance del hombre y ordenar las conductas de los consumidores del agua recortando la libre iniciativa de los usuarios”.

5 La privatización del servicio de agua potable

Dos elementos comunes se extraen del proceso privatizador del sector del agua potable alrededor del mundo, durante la década de los noventa, a) el primero, viene relacionado con el retroceso en el acceso al líquido vital por parte del sector más pobre de la población debido al proceso privatizador vivido durante este período de tiempo que respondía a una ideología particular; y b) segundo, el incumplimiento de la mayor parte de las empresas privadas que se hicieron cargo del suministro, pues primero elevaron las tarifas a fin de encontrar un beneficio económico significativo, y segundo las condiciones financieras no permitieron realizar los planes de expansión y por ello no se realizaron las mejoras en los sistemas de prestación del servicio⁶⁴.

En la mayor parte de casos en los cuales se aplicaron procesos de modernización del Estado destinados a generar mayor participación del sector privado, en especial del sector del agua potable y saneamiento, los procesos que terminaron siendo “exitosos” no otorgaban la privatización total del servicio, salvo en el caso de Reino Unido y Chile⁶⁵, pues en el resto se suscribie-

64. "... a escala global se estima que sólo un 10-15% de la población mundial recibe sus servicios esenciales de agua de empresas privadas, aunque este dato seguramente no contempla el caso del agua envasada, especialmente en los países menos desarrollados” (Castro, 2009, p. 37).

65. Tal como lo recuerda Arrojo (2006, p. 78), en la privatización del agua “en el caso de Chile, el proceso de privatización impuesto por Pinochet supuso en la práctica privatizar

ron contratos de concesión o contratos de explotación de la infraestructura pública encargada de la provisión de agua potable y saneamiento, en los que previa una contraprestación de dinero, se otorgaba la posibilidad de explotarlos por lapsos de entre 20 a 30 años en la mayor parte de países. (Castro, 2009). Sin embargo, uno de los extremos de mercantilismo del agua potable, se dio en la etapa posterior a la privatización del sector en Reino Unido donde muchas empresas incorporaron contadores-medidores de agua con modalidad prepago. “Estos contadores cortaban el servicio de agua a menos que se insertaran suficientes monedas, pero se convirtieron en ilegales después que los tribunales dieran la razón a los ayuntamientos” (Hall, 2005, p. 108), lo cual fue posteriormente incorporado en la legislación inglesa.

Es verdad que el proceso privatizador en el sector agua no fue del todo exitoso, sin embargo, esto no significa que el escenario ideal es regresar de manera directa al modelo antiguo de gestión pública, muchas veces caracterizado por la ineficacia y la excesiva carga burocrática que tampoco permiten cumplir con el rol para el que son creadas, esto es brindar un servicio de calidad a toda la población, a través de un sistema que permita la participación activa de los ciudadanos en el proceso de gestión y administración del líquido vital, pues sólo siendo partícipes así se podrá conseguir que las campañas de ahorro del agua sean efectivas, así como que el servicio mejore gracias a la interacción y el constante diálogo entre Administración Pública y ciudadanía.

Al realizar un análisis de los procesos de privatización de los servicios públicos, es necesario tener presente siempre, que el acceso al agua potable a diferencia de otros bienes, tiene como elemento central su relación directa con el derecho a la salud y al bienestar de los seres humanos, por lo que: “... no puede ser considerado como una simple mercancía sujeta a las “fuerzas del mercado” (Páez & Silva, 2010, p. 52), razón por la cual su prestación en principio debería ser realizada directamente por el Estado o en caso excepcional por parte de concesionarios siempre manteniendo el Estado para sí su organización, planificación y control, tanto en la calidad así como en las tarifas. Al respecto Arrojo Agudo (2009, p. 23), manifiesta la necesidad de

los recursos hídricos, en la medida que los derechos concesionales pasaron a considerarse como derechos privados, prácticamente sin restricciones, incluido el derecho a no usarlos y a especular con ellos”.

“...considerar al agua como un activo eco-social (donde la raíz «eco» expresa al tiempo valores económicos y ecológicos), y no simplemente como un puro input productivo...implica en definitiva pasar, de considerar el agua como un simple recurso (subvencionado o no), a un enfoque de gestión ecosistémica, sin duda mucho más compleja”⁶⁶.

También el Informe Especial de Naciones Unidas, sobre el derecho humano al agua y a el saneamiento, (De Albuquerque, 2013, p. 13.) señala que: “...la delegación del servicio de suministro de agua y saneamiento no exime al Estado de sus obligaciones en materia de derechos humanos, en particular la de actuar de manera sostenible. Con independencia de las responsabilidades de los prestadores no estatales de servicios, el deber fundamental de hacer valer los derechos humanos sigue recayendo sobre el Estado”. Por lo que siguiendo este criterio, los gobiernos una vez privatizado el servicio no se exime de su responsabilidad de tutelar el cumplimiento de los derechos, en éste caso del acceso de todos los habitantes al agua potable y saneamiento, razón por la que los ciudadanos podrían exigir su cumplimiento, incluso judicializándolo.

“Las razones que han justificado la intervención del sector público se pueden dividir en dos grandes grupos. El primero está relacionado con la eficiencia y el segundo con los valores de una sociedad en un momento histórico concreto” (Ortega & Sanz, 2005); sin embargo, siguiendo a Collins y Jones, coincidimos que no se puede ser más eficiente en un monopolio público privado, pues la base para su éxito radica en la ineficiencia que estos puedan demostrar en la gestión de un servicio y que no lo sepan controlar frente a los llamados “fallos” del mercado o del sector público, respectivamente.

A nivel latinoamericano, la deficiente prestación de los servicios de agua potable condujo a un significativo desprestigio de las empresas públicas, lo cual sumado al consenso político e ideológico por el cual atravesaba la región, llevó a la toma de decisiones que iban desde la descentralización, la desconcentración hasta la necesaria participación del sector privado, sobre todo a través de la figura de la concesión⁶⁷.

66. Este modelo, es el adoptado desde el año 2000, por la Directiva Marco de Aguas de la Unión Europea.

67. “La gestión del suministro de agua está en manos públicas en el 85% de EE UU, en el 100% de Japón y en la mayoría de ciudades europeas; por el contrario, en España el 57%

En el último caso citado, los Estados se motivaron para realizar una reestructuración del sector, a través de la separación de las funciones en: definición de políticas y planificación; regulación, control y fiscalización; y una última, encargada de la prestación del servicio y de la administración. (Jouravlev, 2001). Con lo cual a la hora de privatizar el sector, el proceso era mucho más fácil, ya que de esta manera en los diferentes países a través de los denominados procesos de modernización del Estado, se realizaron éstas tareas que tenían por objeto preparar todo previo a un proceso de privatización del sector, esto es tener un marco normativo y regulatorio definido.

Dentro de los aspectos positivos que a criterio de las empresas privadas éstas podrían aportar en la gestión del agua, se destacó la “capacidad financiera para la viabilización de planes de inversión, el knowhow tecnológico y de gestión, las tecnologías adecuadas, la experiencia profesional contrastada... y sobre todo, la eficiencia en la gestión y la operación del servicio” (Rayón, 2005, p. 345-346).

A nivel internacional las principales empresas y/o consorcios que se disputan los contratos de privatización o concesión de servicios públicos se concentran, tal como lo señalan Ortega & Sanz (2005, p. 138-140) en “tres grupos franceses (Lyonnaise des Eaux, Général des Eaux y SAUR-Bouygues), y una compañía española (AGBAR⁶⁸) y cinco del Reino Unido (Northumbrian, North West, Severn-Trent, Thames y Welsh Water)”, que a su vez han creado grandes grupos, como SUEZ-Lyonnaise y Vivendi, las cuales en la mayor parte de casos se caracterizan por ser empresas multiservicios desde energía, construcciones, transportes, agua, telecomunicaciones, recogida y procesamiento de residuos sólidos, sanidad, limpieza, catering, informática, entre otras; situación que hace que no sólo su campo de actuación sea más

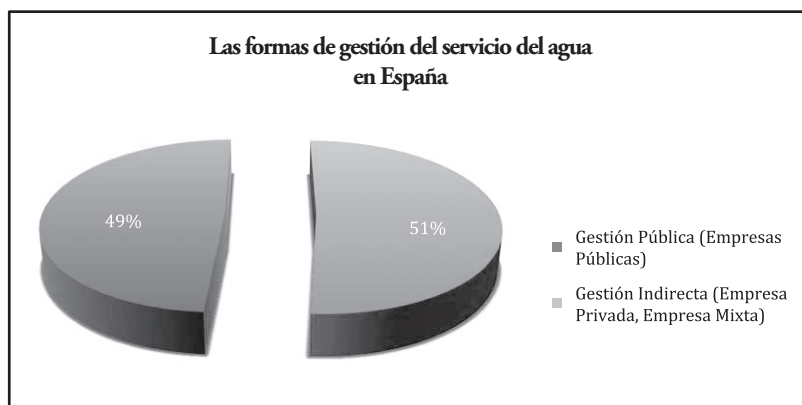
de la población está abastecido por empresas privadas según Alternativas Económicas” ESTEFANÍA, Joaquín en “Agua: bien público” 10/11/2013, Diario El País. Disponible en: http://elpais.com/elpais/2013/11/08/opinion/1383930471_411799.html
Última consulta: 07/01/2014.

68. La Sociedad General de Aguas de Barcelona es una empresa catalana con más de 130 años que forma parte del holding Grupo AGBAR, encargado de la prestación del servicio público de agua potable en Barcelona y su área metropolitana, teniendo presencia además en todo el territorio español con más del 50% de la cuota del sector privado. Mientras que en Latinoamérica, su presencia se ha extendido a México, Cuba, Colombia, Brasil, Chile y Argentina (Rayón, 2005).

amplio sino también su presión hacia los gobiernos (todo nivel) en los que ofrecen sus servicios con sus condiciones.

En el caso español, la gestión pública del agua (51%), supera en dos puntos a la gestión indirecta (49%) de la misma, de una totalidad de 8.166 municipios. Situación que se explica por la aplicación de medidas de privatización del servicio, durante la década de los ochenta y noventa, respectivamente.

Gráfico No. 5. Las formas de gestión del servicio de agua potable en España



(Fuente: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medioambiente, PWC, AEAS, y AGA. En Diario ABC, 9 de febrero de 2014).

En el continente asiático, el caso de Indonesia muestra también problemas posteriores a la privatización del agua potable. “La privatización empezó en 1997 con la empresa de agua de Yakarta, PAM Jaya. Thames Water controla el suministro de agua en la zona oriental de la ciudad, mientras que Suez-Ondeo se encarga de la occidental... la primera etapa de la privatización del agua ... fue fruto de una serie de negociaciones a puerta cerrada y no de un proceso de licitación abierto a todas las empresas interesadas”. (Ardhianie, 2005, p. 237). Dadas las distintas incidencias presentadas en los procesos privatizadores, existe un porcentaje de la población que a través de ONG’s y partidos políticos, han realizado protestas tanto por el servicio así como por las consecuencias de la privatización, sin embargo, el mayor porcentaje de la ciudadanía no lo hace por desconocimiento o falta de información.

En el caso argentino, para la privatización del servicio de agua potable, en el año 1993, se aliaron las principales empresas francesas del sector (Lyonnaise des Eaux y Compagnie Generale des Eaux), las británicas (Thames Water y Northwest Water) y la empresa pública española (Canal de Isabel II), quienes gracias al financiamiento brindado por el Banco Mundial consiguieron hacerse cargo del contrato que si bien es cierto trajo una dinamización y una productividad, pasando de una plantilla de más de 7000 empleados a tan sólo la mitad, uno de las experiencias negativas para los argentinos fue el incremento de las tarifas en un 13,5% (Shiva, 2004).

Pese a los esfuerzos que realizaron los organismos internacionales, los gobiernos de corte neoliberal y ONG, en el sector del agua potable la privatización no obtuvo una amplia respuesta, pues “se estima que, en la actualidad, las entidades del sector privado proveen los servicios a tan sólo un 10% de la población urbana de la región...” es decir es incipiente, y su participación sobre todo se da en la “contratación de servicios o a actividades específicas, especialmente el tratamiento de aguas servidas, la desalinización de agua de mar y la provisión de servicio de alta calidad...” (Jouravlev, 2001, p.53).

La baja efectividad de la privatización en el sector, tiene que ver con los malos resultados que tuvieron las grandes compañías de capital privado al intentar gestionar las grandes ciudades de países en desarrollo, y ya que especialmente en América Latina fracasaron por el fuerte rechazo social, de los sectores más pobres y del colectivo indígena. Es por la disminución del interés de las grandes compañías transnacionales en éstos sectores calificados como “mercados no regulados” (unregulated markets) y la preferencia por “los llamados «mercados fiables» (reliable markets), que se ofrecen principalmente en los países de Europa Oriental, incluida Rusia” (Arrojo Agudo, 2009, p. 27).

Para los detractores de la privatización del servicio público de agua potable, éste modelo influye de manera negativa en la sociedad, al provocar la disminución y en algunos casos la destrucción del propio concepto de servicio público, al eliminar parte de sus características de igualdad de acceso (al imponer tarifas excesivas), universalidad (quien paga recibe el servicio), economía (rentabilidad exclusiva para el gestor privado), continuidad (imposibilidad de reclamo por corte del servicio), calidad (incumplimiento de estándares establecidos en contrato), eficacia (cumplir con los objetivos), participación (acceso limitado a decisiones de las Juntas Directivas), y con-

trol público (lo cual ocurre de manera excepcional en privatización total, pues en los casos de contratos de concesión si existe ese control). Todo lo cual se suma al malestar social que se crea respecto a “destrucción” de empleo o aplicación de flexibilización laboral, sobre todo tercerización o externalización de bienes y servicios (Ortega & Sanz, 2005).

Sin embargo, frente a esta posición, la empresa catalana Agbar, según su criterio no todo ha sido sobresaltos y malas experiencias en la gestión del agua potable y saneamiento en América Latina; pues destaca los beneficios que las ciudades han obtenido, por ejemplo en el caso chileno con la participación privada en la región metropolitana de Santiago, en el ámbito de servicios sanitarios, donde en 4 años lograron elevar el nivel de depuración de aguas residuales de 4,5% al 73% (casi setenta puntos porcentuales), lo cual repercute en la salud de los habitantes de la zona así como en el amplio sistema de subsidios aplicados a los más pobres con tarifas competitivas.

Mientras que respecto al servicio de agua potable, destacan la participación en la ciudad mexicana de Saltillo, así como en los barrios colombianos (la Popa y Nelson Mandela) más necesitados de Cartagena de Indias. Siendo en el primer caso de destacar el saneamiento de deudas, la inversión en la operación y de mantenimiento, en el sistema de detección de fugas y de agua no contabilizada, en las conexiones clandestinas, la reparación de daños en menos de 24 horas, y la continuidad en el servicio. Mientras que en el segundo caso, dichos sectores carecían de cobertura, instalando 17 km de tuberías, y 18km de redes domiciliarias, beneficiando a 30 000 personas (Rayón, 2005).

6 La Remunicipalización del servicio de Agua Potable

Como en muchas ciudades alrededor del mundo, el final del siglo pasado dejó una marcada repercusión la ideología neoliberal en las Administraciones Públicas, y una muestra de ello es el alto porcentaje de servicios públicos que se privatizaron, la mayor parte de ellos siguiendo el debido proceso y cumpliendo los parámetros legales, pero también dada la presión de grupos de interés, también se produjeron procesos no tan claros como es el caso del municipio francés de Grenoble, que en 1989 privatizó su servicio de agua potable y que en tan sólo una década dada la presión social se vio obligado a “remunicipalizarlo”, a través de la gestión de una empresa pública que

cumplía parámetros de transparencia y que permitía la participación de las asociaciones de usuarios⁶⁹ en la gestión, y sobre todo en la decisión de la marcha empresarial, la cual privilegia el bienestar colectivo que el anterior interés privado.

Sin embargo, como lo explica Raymond Avrillier (2005), el proceso para desmontar a la concesionaria privada tardó 10 años, y se basó en dos circunstancias particulares que tuvieron que ser demostradas en los tribunales. a) primero, la reivindicación del derecho al agua y su característica pública y universal, y, b) segundo, los actos de corrupción realizados durante el proceso de concesión⁷⁰, los cuales eran justificados so pretexto de buscar unos servicios públicos mínimos para que la gestión en teoría fuese eficaz. El beneficio actual de los habitantes de Grenoble, es gozar de una de las tarifas más bajas, así como contar con una empresa con altos estándares de calidad, bajo la nueva visión de remunicipalizar los servicios, lo que le ha permitido obtener el certificado ISO 9001-v2000.

Sin embargo, cada vez son más comunes los ejemplos de remunicipalización⁷¹ de los servicios de agua potable, siendo uno de los más emblemáti-

69. *“El fet que l’administració local és la més propera al ciutadà li confereix un rol molt important des del moment en què bona part de la solució a la crisi de l’aigua passa per potenciar la gestió de la demanda... Les campanyes cíviques i de sensibilització són molt més efectives des de l’àmbit local, ja que la proximitat permet adaptar-les millor al context social... És importat reconèixer que les regulacions i normatives de les administracions públiques han de ser adequades a la realitat competencial i funcions de cada una d’aquestes administracions. Així, les regulacions relatives a les tarifes d’aigua, els programes de conservació i manteniment de la xarxa, entre d’altres, són més efectives quan es desenvolupen en l’àmbit local”* (Sanjuán, 2005, p. 45-46).

70. “El contrato para privatizar el agua de Grenoble siguió, el típico “modelo francés” de delegación de los servicios públicos... garantizaba al sector privado unos beneficios de varios centenares de millones de euros por un período de 25 años (entre 1989 y 2014). A cambio, el Ayuntamiento... recibió varios millones de euros como “derecho de entrada” (facturados después al consumidor). De este modo, se pagaron bajo cuerda docenas de millones de francos...” (Avrillier, 2005, p. 78), dinero que se pagó a los gestores políticos para conseguir el contrato, conforme lo dictaminó el Tribunal (Conseil d’État o Tribunal Supremo de Justicia, y el Tribunal de Apelaciones, en sentencias de 1997-1998, respectivamente).

71. Para una información complementaria, véanse los estudios de: PIGEON, Martin, et al (ed) (2013). *Remunicipalización: El retorno del agua a manos públicas*. Ámsterdam: Transnational Institute. Disponible a través de: <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/>

cos el del Ayuntamiento de París, en 2008, con el alcalde socialista Bertrand Delanoë, quién pese a la oposición existente, arrebató el servicio a las grandes operadoras como Veolia y Suez, generando un efecto positivo en los ciudadanos a los cuales en los primeros meses supuso la reducción de sus tarifas en un 8%, con la empresa pública *Eau de Paris.*, y un ahorro estimado general de treinta y cinco millones de euros. Situaciones similares a las vividas en Latinoamérica en los casos boliviano, mexicano y argentino, son explicadas en este documento.

7 **La Gestión directa de los servicios públicos por los gobiernos locales**

Históricamente fueron los gobiernos locales, sobre todo de los municipios, los entes públicos, quienes asumieron la prestación de ciertos servicios con componente social, que normalmente se los atribuía anteriormente al rol social que cumplía la Iglesia Católica, pero que con el crecimiento de la población y las diversas transformaciones sociales acontecidas, fue necesario que el Estado, a través de los gobiernos de cercanías, éstos se encargasen de esta gestión.

Precisamente serán los órganos municipales británicos, los primeros en realizar su aparición e intervención de corte económico, como señala Sosa Wagner (2008), con un telón ideológico del “Socialismo Fabiano”, antes que “utilizaban sin más su propia organización para hacer frente a nuevas prestaciones desconocidas hasta entonces en el mundo local (p. 78), ganando el municipio para sí un sinnúmero de competencias, lo cual sería después diseminado en el derecho europeo y posteriormente en el latinoamericano.

Situación que en el caso español, se tradujo en una gestión directa “stricto sensu”, y con diferencias (orgánicas, patrimoniales o mixtas), pudiendo ser estas a través de personas jurídicas públicas o privadas, como lo destaca García de Enterría.

Por su parte, un fenómeno que se presentó sobre todo en los países denominados del “tercer mundo” (en vías de desarrollo), fue que a raíz de su independencia, la prestación de servicios públicos fue asumida general-

files/download/pigeon-mcdonald-hoedeman-kishimoto_remunicipalizacion_retorno_del_agua_a_manos_publicas_2013_0.pdf Último acceso: 20/01/2014.

mente por empresas privadas de capital extranjero, ya que éstas presionaron para que incluso en las normas, se reconociese una serie de derechos a favor de éste sector empresarial. Sin embargo, la respuesta inversa vino posteriormente dada por parte de los Estados a raíz de los procesos de revolución de corte nacionalista, véase el caso de México, con lo que se rescataron para sí los recursos naturales y determinados sectores estratégicos a favor del Estado.

De esta manera se presenta un crecimiento significativo en el sector “paraestatal”, el cual debía encargarse desde lo “público” de la gestión de estos recursos y por lo que se presenta un “fenómeno de creación de organismos descentralizados y empresas públicas” (Acosta Romero, 1994, p. 50), y así el Estado respondía ante la actualización y la gestión de sus recursos e intereses.

7.1 El ejercicio de las competencias de la prestación de los servicios públicos

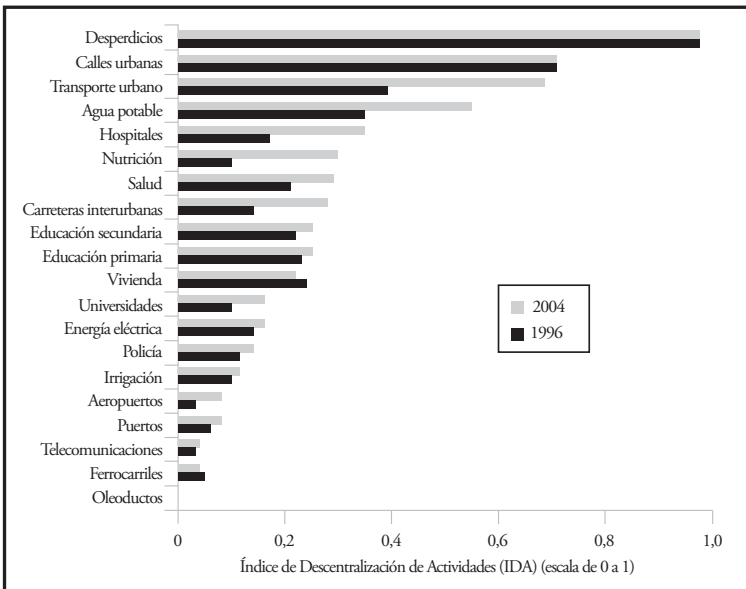
El ejercicio de las competencias que le atribuyen las normas a cada uno de los gobiernos locales⁷² depende sobre todo, de la capacidad financiera que tengan éstos para ejecutarlas. De esta manera a nivel local, en los países de Latinoamérica a partir de la mitad del siglo XX, se inició un proceso de absorción de los servicios públicos que antes eran prestados por el Estado central a favor de las municipalidades, situación que se reflejó en la mejoría de los servicios, dada la correcta aplicación del principio de subsidiaridad, y la cercanía a las ciudades. Según el estudio de Daugther & Harper, (2007), se pueden encontrar dos grandes momentos, respecto a la descentralización en la región en este sentido: a) el primero, que se ajusta a aquellos servicios que al ser fácilmente descentralizables, pues se requiere pocos servicios e infraestructura. Entre los principales servicios públicos que prestan usualmente los gobiernos locales, se encuentran: la limpieza urbana, y la recolección y el tratamiento de residuos, el agua potable, el alcantarillado y el saneamiento ambiental, la iluminación pública, los parques y los jardines, los espacios deportivos, los mercados, los cementerios, los camales⁷³, el tránsito y el transporte,

72. Por ejemplo, en el caso español “el reconocimiento explícito del suministro de agua como servicio público, se encuentra inicialmente contenido en el artículo 1º del *Decreto-Ley* de 12 de abril de 1924”. (Matés, 1998, p. 10).

73. Camales o mataderos, lugar donde se mata o desuella el ganado.

la seguridad ciudadana, los espectáculos públicos y la cultura, entre otros (GARE, 2009, p. 189-190). Es claro que los servicios que se ofrecían diferían en cada país, pues incluso en algunos, se proveían también los servicios de salud, educación, protección ambiental, etc. Y, b) Mientras que un segundo momento, de transferencia de competencias, constituye "...un grupo de sectores (educación, salud pública, carreteras interurbanas, vivienda, servicios de policía, energía eléctrica) que han sido más difíciles de descentralizar. En muchos de éstos sectores, se requiere a su vez una elaborada coordinación entre los distintos ámbitos de gobierno" (Daughter & Harper, 2007, p. 270), razón por la cual, en la mayor parte de casos se ha visto concentrado en estos procesos los servicios educación y salud.

Gráfico No. 6. El Nivel de descentralización por sectores en Latinoamérica



Fuente: (Daughter & Harper, 2007, p. 269) a partir de estudios BID (1997) (2004). Índice IDA⁷⁴

74. El índice de Descentralización de Actividades, se compone a su vez de estos cuatro factores: a) La decisión de cantidad de gasto. b) La decisión de uso de recursos. c) La ejecución del servicio. d). La supervisión.

En el caso del Ecuador, con los estudios de caso que se utilizan en la presente investigación; merece la pena destacar que dependiendo de cada municipio, y su sistema de gestión, los servicios que se ofrecen varían, así como la forma como lo gestionan, ya sea a través de manera directa o por medio de empresas públicas que forman parte de la Corporación Municipal, y que tienen su capital ciento por ciento público.

Tabla No. 10. La Gestión de los principales servicios públicos en Ecuador

Gestión de los principales servicios públicos en Ecuador			
Servicio Público	Quito	Guayaquil	Cuenca
Agua Potable	EMAAPQ EP (pública-municipal)	EMAPAG EP (pública), concesionado a INTERAGUA S.A 3(privada)	ETAPA EP (pública-municipal)
Aseo, recolección y tratamiento de residuos	EMASEO EP (pública-municipal)	Consortio PUERTO LIMPIO S.A (privada)	EMAC EP (pública-municipal)
Parques y Jardines	EPMDUQ EP (pública-municipal)	Dirección de Áreas Verdes, Parques y Movilización Cívica	EMAC EP (pública-municipal)
Cementerios	Secretaría de Ordenamiento Territorial , Hábitat y Vivienda	Junta de Beneficencia de Guayaquil (privada sin fines de lucro desde 1888)	EMUCE EP (pública-municipal)
Camales	EMRAQEP (pública-municipal)	Camal municipal (público)	EMURPLAG EP (pública-municipal)
Tránsito y transporte	EPQ Metrobus-QTrole (pública-municipal) EPM Metro de Quito (pública-municipal)	EPMTG (pública-municipal)	EMOV EP (pública-municipal)

Fuente: Elaboración propia a base de la revisión de las ordenanzas respectivas.

Es claro que en el caso del Municipio de Guayaquil, su gestión se apoya en el modelo de externalización de servicios así como en su gestión, vía el sistema de control interno implementando respecto de sus Fundaciones

y Corporaciones Municipales, las cuales fueron creadas para cumplir fines específicos.

Es importante también señalar, que el proceso mediante el cual se inició con la reforma del Estado ecuatoriano, implicaba un “achicamiento” del mismo, y que obedecía a prácticas neoliberales, y que no se dio de una manera unánime en Latinoamérica en la década de los ochenta, pues en muchos países, como el Ecuador, esto llegaría un poco tarde, a mediados de los noventa, debido a las particularidades políticas. Sin embargo, la lógica que se tuvo en cada uno de los procesos, obedeció a un patrón similar, en el cual fue muy importante el impulso que dieron los organismos internacionales como el Banco Mundial o el propio FMI. (Hurtado, 2007, p. 263-264). En este sentido, para Carlos Fabián Pressacco (2006), el Estado neoliberal⁷⁵, se entiende como un mero guardián de los mecanismos de mercados, y que divorcia o al menos no propicia la participación de los ciudadanos en los procesos públicos, convirtiéndose de esta manera en un Estado ausente, esto es totalmente distinto al papel tradicional que éste cumplía. Al repléjarse el Estado a ejercitar las gestiones mínimas, entra de manera decidida y privilegiada la participación privada, que en teoría ayudaría a mantener las estructuras del mercado; tendiendo de esta manera a confundir sociedad y mercado, lo cual desencadenaría graves consecuencias al aplicar modelos privatizadores y de externalización de servicios que terminarían por lesionar los intereses de la ciudadanía.

“La crisis de la planificación central dejó el espacio libre a otro paradigma económico, el paradigma neoliberal, que básicamente planteaba volver al libre mercado la función primordial de asignar recursos y reducir el Estado a asegurar la estabilidad económica y el cumplimiento de contratos” (Finot, 2001, p. 15)

Mientras que a nivel regional ésta influencia neoliberal de la década de los noventa, muchos países optaron por la concesión o laprivatización de sus servicios públicos, por ejemplo Argentina con agua potable, saneamiento

75. “El proyecto neoliberal de descentralización enfatiza en los aspectos administrativos (transferencia/delegación de funciones desde el nivel central al subnacional justificada en la mayor eficiencia resultante) y económicos (privatizando un conjunto de funciones que antes eran responsabilidad del Estado central y desregularizando la economía) y descuida el componente político ligado a la democracia” (Corragio, 1997 en (Pressacco, 2006, p.25)).

y energía, mientras que Chile con servicios como agua potable, servicios básicos, telefonía, entre otros. De esta manera como señala Carrión (1998a, p. 69) "...puede impulsarse por separado o de manera simultánea, la descentralización, desconcentración y/o descentración...", poniendo de ejemplo a Córdoba o Montevideo.

Sin embargo, el modelo neoliberal tampoco tuvo el éxito deseado, dejando incluso experiencias dolorosas en algunos territorios por lo que se tuvo que buscar un nuevo Estado democrático (regulador y redistribuidor), el cual de soluciones en tres aspectos: a) el económico (a través de la competitividad); b) el social (a través de la reducción de la pobreza y de la equidad); y, c) el político (a través de la participación ciudadana) (Finot, 2001, p. 15).

Un aspecto que resulta interesante, y que pone de relieve los éxitos en el desarrollo de la calidad de vida de los ciudadanos del modelo de la descentralización en materia de servicio público, es el dato que ofrece Juan Ponce (2001), en su estudio sobre la vivienda y la infraestructura básica en el Ecuador: 1990-2001, quien señala: "...in Ecuador, for example, it is calculated that since the beginning of decentralization the percentage of houses connected to the public sewer system has risen from 39.5% in 1990 to 48.5% in 2001; homes with electricity went from 78% to 91%; domiciliary connection to the drinking water supply rose by 10%; and refuse collection went up 20% at national level" (GRALE, 2009, p. 193).

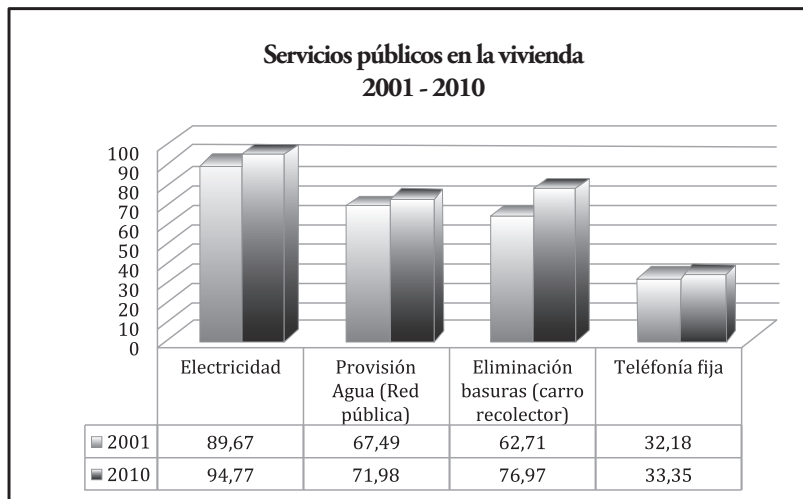
Mientras que las cifras actualizadas a través del Censo Nacional 2010 (INEC), señalan que el 94,77% de la población ecuatoriana dispone de electricidad, mientras que en relación al agua el 60,15% dispone de tubería dentro de la vivienda, el 20,28% fuera de la vivienda, el 3,57% tubería fuera del lote de terreno, y el 16% no recibe agua por tubería.

De dicha provisión de agua, un 71,98% la recibe de la red pública, el 11,53% a través de pozo, el 9,72% de río o vertiente, y el 5,05% de carro repartidor.

Por su parte, el 76,97% de la población dispone de servicio de eliminación de basuras por carro recolector, el 15,51% recurre a la incineración, el 4,51% lo deposita en terrenos baldíos, y el 3,01% recurre a otras formas para deshacerse de los residuos sólidos.

Así también, el 33,35% es propietario de una línea de telefonía fija, frente al 66,65% que no la tiene.

Gráfico No.7. Los servicios públicos en las viviendas ecuatorianas



Fuente: Elaboración propia, a partir de Censo INEC (2001) (2010).

7.2 La prestación del servicio público de agua potable en los gobiernos autónomos descentralizados municipales del Ecuador

Como se ha dicho ya antes en esta investigación, el agua al ser un sector estratégico se encuentra bajo la gestión del Estado, en tal sentido es éste quien tiene la responsabilidad de la prestación del servicio público de agua potable.

Sin embargo, el servicio de agua potable se trata de una competencia concurrente⁷⁶ (Estado Central y gobierno municipal), puesto que en el art. 264 la Constitución, señala en su numeral cuarto, que les corresponde también a los gobiernos municipales, el prestar los servicios públicos de agua potable, entre otros.

76. El C.O.O.T.A.D., en su art. 115 señala que las competencias concurrentes: “son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente... Su ejercicio se regulará en el modelo de gestión de cada sector, sin perjuicio de las resoluciones obligatorias que pueda emitir el Consejo Nacional de Competencias para evitar o eliminar la superposición de funciones entre los niveles de gobierno. Para el efecto se observará el interés y naturaleza de la competencia y el principio de subsidiariedad”.

También se dice que para la gestión de los sectores estratégicos (agua entre ellos), será el Estado quien constituya empresas públicas para su gestión y prestación del servicio público. Como complemento, el art. 316 señala, que se podrá delegar la participación en los sectores estratégicos así como en los servicios públicos a empresas mixtas, en las que el Estado tenga para sí mayoría accionaria, y de manera excepcional se puede delegar al sector privado y a la economía popular y solidaria. Por lo que el C.O.O.T.A.D. al regularlo, señala que si bien es cierto de manera excepcional que se puede delegar la prestación de los servicios públicos (entre ellos el agua potable) a la economía social y solidaria para que este proceso se perfeccione, se deberá justificar que la organización que se va a ser cargo señale con calidad los mecanismos con los que cuenta para desarrollar la solidaridad o la retribución.

Mientras que en la delegación para la iniciativa privada, la cual también se hace de manera excepcional, esta podrá ocurrir tan sólo cuando el GAD respectivo no cuente con la capacidad técnica y económica⁷⁷ para gestionarlo de manera directa, o en su defecto por razones de calamidad pública o desastre natural.

Ahora bien, regresando a la prestación del servicio público de agua potable por parte de los gobiernos autónomos descentralizados municipales en el Ecuador, su antecedente radica en la anterior Ley Orgánica de Régimen Municipal, la cual señalaba en su art. 14, que son funciones primordiales de los municipios: la dotación de sistemas de agua potable, siendo competencia de la Administración Municipal el proveer agua potable y alcantarillado a las poblaciones del Cantón, del mismo modo que reglamentar su uso y disponer las medidas necesarias para asegurar el correcto abastecimiento y distribución en calidad adecuada y suficiente a los ciudadanos. Sin embargo, el art. 148, en su literal d), abrió la posibilidad para que sea el propio municipio quien luego de seguir el proceso respectivo otorgase la autorización y suscribiese el correspondiente contrato de concesión para el suministro de agua potable⁷⁸.

77. Para justificar la falta de capacidad técnica o de carácter económica, deberá ser justificada ante el órgano legislativo local (por ejemplo Concejo Cantonal), y ante la ciudadanía por la autoridad ejecutiva.

78. Por un máximo de diez años. Y en caso contrario según lo establecía el art. 266, de la L.O.R.M. "... Para concesiones por un plazo mayor se requerirá autorización del Congreso Nacional o del Tribunal Constitucional, cuando el Congreso Nacional no estuviere reunido".

Si bien es cierto la experiencia ecuatoriana demuestra que en las principales ciudades se crearon empresas municipales, para proporcionar el servicio; el resto de municipios pequeños sobre todo y con falta de infraestructura, concentró esta prestación y gestión de servicios de agua potable y alcantarillado en la Dirección de Servicios Públicos, o en su defecto a la Dirección de Obras Públicas. Esta situación se presentaba en su mayoría dentro del sector urbano, mientras que en el sector rural, la prestación del servicio de agua potable se ha venido realizando principalmente a través de las Juntas Administradoras, las cuales están conformadas por miembros de la misma comunidad que funcionan en base a “mingas”, y que al no estar vinculadas con los gobiernos locales no forman parte de la presente investigación.

Por su parte desde la aprobación del C.O.O.T.A.D (2010), en base a las disposiciones constitucionales antes citadas, el art. 55 en su literal d), recuerda que la competencia exclusiva de los gobiernos municipales es en la prestación del servicio de agua potable, la cual fue complementada y sobre todo desarrollada en el art. 137, de la misma norma. Sin embargo, existe la posibilidad que los GAD parroquiales rurales, puedan gestionar, coordinar y administrar el servicio público de agua potable o el de alcantarillado, siempre y cuando exista de por medio un convenio de delegación por parte del GAD municipal.

Para la prestación del servicio, los municipios atenderán a las regulaciones y políticas nacionales establecidas por la Autoridad Única del Agua, y serán responsables del servicio en todas sus fases dentro del área urbana, pues dentro del perímetro rural, éste debe ser coordinado con los GAD parroquiales o en su defecto con las juntas de agua comunitaria existentes, de esta manera la norma se enfrenta a la realidad que viven las periferias en el Ecuador.

La labor de los gobiernos municipales, no se centra sólo en la simple prestación del servicio, sino que la gestión tiene que ser de tipo integral, y de esta manera deben tanto planificar así como operar los sistemas, manteniendo siempre la coordinación respectiva con el resto de niveles de gobierno, pues resulta fundamental el mantenimiento conjunto de las cuencas hidrográficas, que es su principal recurso. En este sentido la Ley antedicha, abre la posibilidad para que la cooperación, pase de nivel a través de la creación de mancomunidades entre aquellos territorios que se encuentren dentro de una misma cuenca hidrográfica.

A diferencia de lo que marcaban los textos legales, que se adscribieron a la visión neoliberal de la Constitución de 1998, donde se privilegiaba la participación privada, el C.O.O.T.A.D privilegia la gestión y el apoyo las aquellas iniciativas comunitarias, mediante la colaboración público (gobiernos municipales o sus empresas públicas municipales) con lo comunitario. También podrán gestionar de manera conjunta los sistemas de agua potable existentes en las áreas rurales, con el fin de fortalecer los sistemas comunitarios.

Además se abre la posibilidad de fijar una retribución económica, para que aquellas circunscripciones geográficas que no cuenten con fuentes hídricas, y que puedan ser abastecidas por un tercero al cual a través de un cálculo técnico deberán retribuir por los recursos hídricos que se reciben, para lo cual se deberían firmar los convenios respectivos.

Para establecer los precios y las tarifas por la prestación de estos servicios en general, se deberían aplicar siempre unos criterios equitativos, es decir mediante un sistema de tarifas diferenciadas, que beneficien a los sectores con menor poder adquisitivo.

Una dificultad que siempre ha existido en esta materia, y que la norma intenta solucionar, es la relacionada con los servicios públicos de alcantarillado y saneamiento ambiental, la cual la atribuye de manera privativa los gobiernos municipales, pero que como ya se ha dicho en esta investigación, existen casos en el sector rural en los que el servicio de agua potable es prestado por sistemas o juntas de agua comunitarias, pero que las poblaciones, exigen los servicios de alcantarillado y de saneamiento por parte del municipio, generando una dificultad de orden administrativo y económico, sobre todo desde el punto de vista de la recaudación, puesto que por dicho servicio se cobra de manera conjunta con el agua potable; y en el caso del sector rural al no poder realizar este cobro, se presenta una dificultad grande que se refleja después en los balances de las empresas públicas municipales.

Por ello la norma citada, señala también que para este tipo de obras y servicios en las zonas rurales, se deberá coordinar con los GAD rurales, para encontrar un mecanismo que permita su financiamiento y sostenibilidad, por ejemplo a través de los presupuestos participativos.

Estos servicios públicos según lo señala la Ley deben responder a los principios de:

a) solidaridad, b) obligatoriedad, c) generalidad, d) uniformidad, e) eficiencia, f) responsabilidad, g) universalidad, h) accesibilidad, i) regularidad, j) continuidad; y, k) calidad.

Con respecto al último principio, la calidad, se deben establecer unos mecanismos de control que garanticen la misma así como unos procedimientos en beneficio de los consumidores (usuarios/ciudadanos), que permitan sancionar y reparar en caso de daños o ineficiencias durante la prestación del servicio, siempre y cuando no se traten de temas ocasionados por casos fortuitos o de fuerza mayor.

Tabla No. 11. Las Empresas Públicas Municipales de prestación de servicio de agua potable en el Ecuador (2013)

Listado de las Empresas Públicas Municipales de prestación de servicio de agua potable en el Ecuador				
#	Nombre de la Empresa	Región	Cantón	Población¹
1	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil, EP EMAPAG EP ² .	Costa	Guayaquil	2350915
2	Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento de Quito, EPMAPS	Sierra	Distrito Metropolitano de Quito	2239191
3	Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Cuenca, ETAPA EP	Sierra	Cuenca	505585
4	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Santo Domingo, EPMAPA-SD	Costa	Santo Domingo	368013
5	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Ambato	Sierra	Ambato	329856
6	Empresa Pública Municipal Mancomunada AGUA-PEN-EP	Costa	Santa Elena, Salinas y La Libertad	308693
7	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Portoviejo, EMAPAP	Costa	Portoviejo	280029
8	EAPA San Mateo- Ahora Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Esmeraldas, EMAPA-E	Costa	Esmeraldas, Atacames y Río Verde	257899
9	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Durán, Empresa Pública, EMAPAD-EP	Costa	Durán	235769

Tabla No. 11. Las Empresas Públicas Municipales de prestación de servicio de agua potable en el Ecuador (2013)

Listado de las Empresas Públicas Municipales de prestación de servicio de agua potable en el Ecuador				
#	Nombre de la Empresa	Región	Cantón	Población¹
10	Empresa Pública Cantonal de Agua Potable, Alcantarillado, Manejo Pluvial y Depuración de Residuos Líquidos, EP Aguas de Manta	Costa	Manta	226477
11	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Riobamba, EP-EMAPAR	Sierra	Riobamba	225741
12	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Loja, EMAAL, EP	Sierra	Loja	214855
13	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Ibarra, EMAPA-I	Sierra	Ibarra	181175
14	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado del Cantón Quevedo.	Costa	Quevedo	173575
15	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Latacunga, EPMAPAL	Sierra	Latacunga	170489
16	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado del Cantón Santa Elena, ELENA EMAPSE EP	Costa	Santa Elena	144076
17	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado y control de inundaciones de Chone, EMAPACICH	Costa	Chone	126491
18	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Daule, EMAPA EP	Costa	Daule	120326
19	E-P. Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Guaranda E-P.	Sierra.	Guaranda	91877
20	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario y drenaje pluvial del Cantón El Carmen, EMAPAP	Costa	El Carmen	89021
21	Empresa Pública de Agua Potable y Saneamiento Ambiental de Tulcán, EPMAPA-T	Sierra	Tulcán	86498
22	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado, y Aseo Cayambe, AMPAAC-EP	Sierra	Cayambe	85795
23	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado del Cantón Mejía, EPAA MEJÍA-EP	Sierra	Mejía	81335
24	Empresa Municipal Regional de Agua Potable y Alcantarillado de Huaquillas y Arenillas, EMRAPH	Costa	Huaquillas y Arenillas	74550

Tabla No. 11. Las Empresas Públicas Municipales de prestación de servicio de agua potable en el Ecuador (2013)

Listado de las Empresas Públicas Municipales de prestación de servicio de agua potable en el Ecuador				
#	Nombre de la Empresa	Región	Cantón	Población¹
25	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado del Cantón Vinces	Costa	Vinces	71736
26	Empresa Pública Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento Ambiental del Cantón Azogues, EMAPAL-EP.	Sierra	Azogues	70064
27	Empresa Pública de Agua Potable y Alcantarillado del Cantón Pujilí, EPA-PAP	Sierra	Pujilí	69055
28	Empresa Pública de agua Potable y Alcantarillado del Cantón Santa Rosa, EMAPASR-EP	Costa	Santa Rosa	69036
29	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado del Cantón Salinas, EMAPA-S	Costa	Salinas	68675
30	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado del cantón Samborondón, EPMAPAS.	Costa	Samborondón	67590
31	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Ventanas	Costa	Ventanas	66551
32	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Saneamiento del Cantón Buena Fe	Costa	Buena Fe	63148
33	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Pastaza, EMAPAST-EP	Oriente	Pastaza	62016
34	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Salitre y sus sectores de influencia, EMPAS-EP	Costa	Salitre	57402
35	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado del Cantón Pedernales, EPMAPA-PED	Costa	Pedernales	55128
36	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado del Cantón La Troncal, EMAPAT-EP	Costa	La Troncal	54389
37	Empresa Pública de Agua Potable y Alcantarillado de Antonio Ante, EAPAL-EP	Sierra	Antonio Ante	43518
38	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado Pedro Carbo Empresa Pública, EMAPAPC-EP	Costa	Pedro Carbo	43436
39	Empresa Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Cantón Gualaceo, EMAPAS-G EP	Sierra	Gualaceo	42709
40	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Valencia, EMAPAVEP	Costa	Valencia	42556

Tabla No. 11. Las Empresas Públicas Municipales de prestación de servicio de agua potable en el Ecuador (2013)

Listado de las Empresas Públicas Municipales de prestación de servicio de agua potable en el Ecuador				
#	Nombre de la Empresa	Región	Cantón	Población¹
41	Empresa Municipal de Agua Potable y Saneamiento Ambiental del Cantón Morona, EMAPSA-M	Costa	Morona	41155
42	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado del Cantón Bolívar, EPMAPA-B.	Costa	Bolívar	40735
43	Empresa Municipal de agua Potable y Alcantarillado de la ciudad de Limones, EMAPAL	Costa	Eloy Alfaro	39739
44	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado del cantón Tosagua	Costa	Tosagua	38341
45	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado del Cantón Naranjito	Costa	Naranjito	37186
46	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario del Cantón San Francisco de Puebloviejo.	Costa	Puebloviejo	36477
47	Empresa Pública de Agua Potable y Alcantarillado del Cantón Rocafuerte, EPAPAR	Costa	Rocafuerte	33469
48	Empresa Municipal de Agua Potable y Saneamiento Básico del Cantón Pedro Moncayo, EP EMASA-PM	Sierra	Pedro Moncayo	33172
49	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado del Cantón Pichincha, EP MAPAP	Costa	Pichincha	30244
50	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado del Cantón Saraguro, EMAPASA	Sierra	Saraguro	30183
51	Empresa Municipal de Agua Potable y Saneamiento Ambiental de Urdaneta, EMAPSA-U	Costa	Urdaneta	29263
52	Empresa Pública Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Calvas, EP EMAPAC	Sierra	Calvas	28185
53	Empresa Pública de Agua Potable y Alcantarillado del Cantón Zamora	Oriente	Zamora	25510
54	Empresa Municipal Cantonal de Agua Potable Simón Bolívar	Costa	Simón Bolívar	25483
55	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado del Cantón Flavio Alfaro, AMAPAFÁ	Costa	Flavio Alfaro	25004
56	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Montalvo, MONTAGUA	Costa	Montalvo	24164

Tabla No. 11. Las Empresas Públicas Municipales de prestación de servicio de agua potable en el Ecuador (2013)

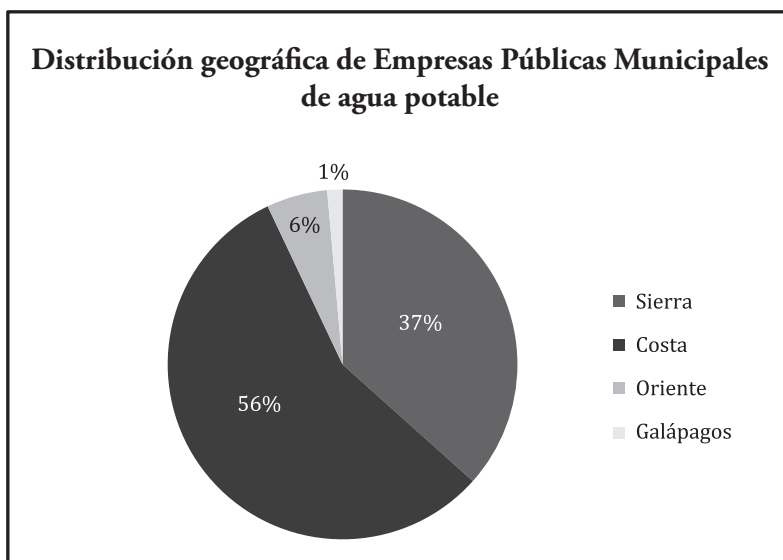
Listado de las Empresas Públicas Municipales de prestación de servicio de agua potable en el Ecuador				
#	Nombre de la Empresa	Región	Cantón	Población¹
57	Empresa Pública de Agua Potable y Alcantarillado de Colimes- EPAPA-COLI	Costa	Colimes	23423
58	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado Cantón Jama, EMAPAJ	Costa	Jama	23253
59	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado del Cantón Nobol EP	Costa	Nobol	19600
60	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Sucúa, EPAMAPA-S	Oriente	Sucúa	18318
61	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado del Cantón San José de Chimbo	Sierra	Chimbo	17406
62	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Saneamiento Ambiental del Cantón Espejo, EMAPSA-E	Sierra	Espejo	13634
63	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Pimampiro, EMAPA-P	Sierra	Pimampiro	12970
64	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Pedro Vicente Maldonado, EPMA-PA-PVM	Sierra	Pedro Vicente Maldonado	12924
65	Empresa Pública Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Cumandá, EMAPSA-C	Sierra	Cumandá	12922
66	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado del Cantón Chunchi, EMAPACH	Sierra	Chunchi	12685
67	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado del Cantón Chillanes, EP-MAPACH	Costa	Chillanes	11861
68	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Palora, EPMA-PA-PAL	Oriente	Palora	9936
69	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de El Tambo, EMAPAT EP	Sierra	El Tambo	9475
70	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de San Cristóbal	Galápagos	San Cristóbal	7475
71	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de San Miguel de Bolívar	Sierra	San Miguel de Bolívar	3565

1. Corresponde a la población del Cantón, y no representa necesariamente el número de beneficiarios con cobertura de servicios.

2. Opera a través de una concesionaria privada, Interagua C. Ltda, desde abril de 2001.

Fuente: Elaboración propia, a partir de las Ordenanzas de creación de las Empresas, SENPLADES (2013) & INEC (2010).

Gráfico No. 8. La distribución geográfica de las Empresas Públicas Municipales de agua potable



Fuente: Elaboración propia a partir de Ordenanzas de creación de las Empresas y SENPLADES (2013)

CAPÍTULO

4

**LA REALIDAD DEL AGUA POTABLE Y EL
SANEAMIENTO EN ECUADOR A TRAVÉS DEL
ESTUDIO DE VARIOS CASOS SELECCIONADOS
POR SU INTERÉS**

“Anyone who can solve the problems of water will be worthy of two Nobel prizes—one for peace and one for science”

John F. Kennedy (1917-1963)

SUMARIO:

1 LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DEL AGUA POTABLE Y EL SANEAMIENTO EN EL ECUADOR 2 LA NUEVA NORMATIVA EN MATERIA AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO 3 LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES RELACIONADAS CON LA PROVISIÓN DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE Y EL SANEAMIENTO 4 LOS MODELOS DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE AGUA POTABLE 4.1 LAS EMPRESAS PÚBLICAS MUNICIPALES 4.2 LAS EMPRESAS PRIVADAS CONCESIONARIAS 4.3 LA GESTIÓN COMUNITARIA

1 La prestación del servicio público del agua potable y el saneamiento en el Ecuador

El agua potable constituye uno de los servicios públicos por excelencia, tanto por tratarse de un recurso fundamental para la vida de los seres humanos, así como por el hecho de que el Estado es el único responsable de su provisión a todos los ciudadanos, como bien lo señala la Relatora Especial sobre el Derecho Humano al Agua Potable y al Saneamiento, Catarina de Albuquerque (2013), más allá de cómo se administre su gestión, ya sea de manera directa, externalizada, mixta o comunitaria.

En general, la falta de acceso a los servicios básicos se traduce como un referente de pobreza, ya que una de las prioridades de todo país es destinar parte de su presupuesto a la construcción de infraestructura adecuada para la provisión de agua potable y alcantarillado; mientras que también existen casos en los que si bien existe el servicio, debido a los altos costes que implica “conectarse” al sistema y por la condición económica de los ciudadanos, estos optan por no contratar el servicio de agua potable o alcantarillado. Es por

ello que las políticas públicas a nivel regional, deben concentrar su visión en la universalización de los servicios¹, para lo cual se deben diseñar y financiar las tarifas y subsidios cruzados que permitan el acceso a toda la población.

En un reciente estudio de la CEPAL, a cargo de Franz Rojas Ortuste (2014), en el cual realizaba un análisis relativo a las políticas e institucionalidad en materia de agua potable y saneamiento en América Latina, se describía claramente la realidad por la que atraviesa la región, la cual está marcada por los siguientes elementos: a) cuenta con más de 620 millones de habitantes, que le convierten en la región más urbanizada del mundo (en vías de desarrollo); b) gracias al crecimiento económico y a la inversión en gasto social, se ha logrado reducir la pobreza, pasando de un 48,4% en 1997, a un 27,9% en 2013, pese a ello sigue siendo el territorio más desigual del mundo; c) sumado a ello una cuarta parte de los latinoamericanos que viven en las ciudades, lo hacen en situaciones de hacinamiento, enfrentándose de esta manera los Estados a un doble reto en la provisión de servicios públicos básicos, pues por un lado se encuentra la obligación de estos de proveer de agua potable y saneamiento a esos ciudadanos, pero por otro, al estar estos asentados en territorios ilegales, el dotar del servicio implicaría un reconocimiento de facto de la propiedad de estos sobre esos terrenos; y, d) es claro que la región tiene abundantes recursos naturales, no siendo los recursos hídricos la excepción, sin embargo, no todos los ciudadanos tienen acceso a agua², lo cual se traduce que disponibilidad no es sinónimo de accesibilidad.

De manera particular, Ecuador forma parte de los países privilegiados en materia de recursos hídricos como lo señala el IGM (2013), puesto que los estudios demuestran que las reservas de agua están garantizadas gracias a las altas precipitaciones (cause superficial y reservas subterráneas), teniendo así una cifra de 294.000 hectómetros cúbicos que triplica la media internacional. Sin embargo, al igual que sucede a nivel latinoamericano, en Ecuador

-
1. Conforme lo señala CEPAL (2014, p. 14) “Un simple análisis lineal de tendencias de cobertura de los servicios públicos (JMP, 2014), sugiere que la región podría alcanzar la universalidad en el acceso al agua potable en el año 2032, considerando su mayor rezago está el ámbito rural”.
 2. “En toda la región, la falta de acceso a agua potable y saneamiento está asociada, sobre todo, a problemas de infraestructura, eficiencia y gestión del servicio, así como a la desigualdad en el suministro” (ONU-Hábitat, 2012, p. 80)

no toda la población goza de una alta cobertura de servicios de agua potable y saneamiento.

Así como se ha dicho antes, las cifras de la propia CEPAL (2014), con corte al año 2011³, señaló que en el caso ecuatoriano el acceso a agua potable a nivel nacional era de 92%, existiendo una diferencia entre el área urbana y rural significativa de 15 puntos porcentuales (97 y 82, respectivamente); mientras que el acceso a saneamiento mejorado era del 93%, con una diferencia porcentual menor entre el área urbana y rural (96 y 86, respectivamente)⁴.

Las cifras de la cobertura de servicios básicos en Ecuador, reflejan la realidad que viven la mayor parte de países de América Latina y El Caribe, que en la última década gracias a la inversión y al compromiso asumido en relación a los Objetivos de Desarrollo del Milenio⁵, ODM, siendo la media de 94% en agua potable y 82% en saneamiento, con lo cual a nivel global, la región⁶ ha cumplido ya con el compromiso relativo a reducir hasta el 2015, el porcentaje de personas que no contaban con acceso a estos servicios en 1990. Sin embargo, no todos los países viven una situación similar, ya que un 24% de los países no podrán cumplir el compromiso de los ODM, entre ellos Bolivia, Haití, Perú o República Dominicana (CEPAL, 2014), siendo más afectada la población que cuenta con ingresos más bajos y que reside en el área rural.

-
3. Según el reporte del Programa Conjunta de Vigilancia (JMP) del abastecimiento de agua y el saneamiento de la OMS y UNICEF.
 4. Vale la pena señalar que cobertura, no implica que los servicios recibidos sean de calidad sanitaria asegurada o intermitencia en el servicio, baja presión, etc.
 5. Según el Banco Mundial (2014), en su Libro Azul, “The IBNET Water Supply and Sanitation Blue Book 2014”, fueron precisamente los ODM, los factores que ayudaron a que la cobertura a nivel mundial crezca: “Between 2000 and 2010, median water supply coverage expanded from 82 percent to 88 percent, despite the rapidly growing urban population. This can be attributed to the Millennium Development Goals (MDGs), which were a major driver of growth in the sector in the past decade.
 6. Según lo detalla CEPAL & UNASUR (2013): “En términos de la subregión, los países han logrado superar conjuntamente la meta prevista para 2015 y han alcanzado ya un 95% de acceso a este tipo de fuente (JMP, 2012). Aunque algunos países de la UNASUR aun no han logrado su meta nacional, es muy probable que todos la alcancen para 2015 (con posibles excepciones...”, siendo la subregión en desarrollo con los niveles más altos en cobertura en acceso a fuentes mejoradas de agua, no así en saneamiento.

Sin embargo, dentro de lo que comprende el saneamiento ambiental, y en particular el tratamiento de aguas residuales, las cifras de Latinoamérica son escalofriantes, ya que según lo demuestra Lentini (2008) & Sato (2013), tan sólo entre el 20 y 30% de las aguas residuales son tratadas de manera adecuada en Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales, PTRAs⁷. Esta situación antes señalada contribuye a la contaminación de los ríos, de las aguas subterráneas, y en general creando un foco proclive a las enfermedades debido a las condiciones antihigiénicas que terminan por afectar en la salud de los individuos, no olvidemos que la diarrea sigue siendo una de las principales causas de muerte en los países en vías de desarrollo.

Volviendo al caso ecuatoriano, conforme lo señala el IGM (2013, p. 23), en relación con el acceso al agua, existen una serie de variables y "...condiciones físico-climáticas que plantean ciertos problemas en la distribución de las precipitaciones: altas en la región Amazónica y Costa norte, y bajas en la Costa centro y sur, así como en las diferentes cuencas Interandinas".

De esta manera, como ya lo habíamos señalado los aproximadamente 30.000 metros cúbicos disponibles con los que cuenta cada ecuatoriano, en teoría podrían cubrir ampliamente las necesidades, sin embargo, se genera la contradicción que no toda el agua disponible se encuentra accesible, y en el caso de aquella que está accesible, la misma debe cumplir con unos parámetros referentes a calidad para que la misma se vuelva apta para el consumo humano, los cuales serán explicado a lo largo del presente y de los siguientes capítulos, a través de los tres estudios de caso (Quito, Guayaquil y Cuenca).

A lo cual debemos sumar que los problemas en la eficiencia del servicio, pues como señalaba el Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente, CEPIS, se estimaba que "el 41% del agua abastecida en Ecuador para consumo humano se pierde en fugas físicas en el sistema...", a lo cual se le debe sumar que de ella cerca del "70% del agua abastecida no es contabilizada, debido fundamentalmente a la existencia de un gran número de conexiones a los sistemas de agua clandestinas no registradas" (Díaz, 2003, p. 2). Situaciones que han intentado mejorar como veremos en los

7. Tal como lo señala Buitrón (2010, p. 142), en el caso ecuatoriano existen: "Dificultades para controlar la calidad de agua, hay un déficit en sistemas de tratamiento de aguas servidas, la protección de fuentes de agua, escaso y débil relacionamiento con la comunidad, conflictos con sistemas de agua comunitarios, el 92% de las ciudades carecen de sistemas de tratamiento de aguas servidas, Quito incluido".

análisis de casos a través de la implementación de macro y micro contadores (medidores) y programas de agua no contabilizada, que buscan mejorar los niveles de eficiencia en el servicio.

A continuación, se muestra un comparativo que señala la cobertura en materia de agua potable en el Ecuador, de conformidad a varios estudios e informes de organismos internacionales.

Tabla No. 12. La evolución histórica de la cobertura del servicio de agua potable en el Ecuador

La evolución histórica de la cobertura del servicio de agua potable en el Ecuador			
Organismo	Nacional	Urbano	Rural
Banco Mundial ¹ (Acceso a fuente de agua mejorada)		91% (2009) 91% (2010) 91% (2011) 92% (2012)	73% (2009) 74% (2010) 75% (2011) 75% (2012)
UNICEF (2011)	91,8% (2011)	96,5% (2011)	82,2% (2011)
CEPAL (2014) (Fuentes de agua mejorada: agua entubada y otras fuentes de agua de consumo mejoradas)	92% (2011)	97% (2011)	82% (2011)
JOINT MONITORING PROGRAMME – 2014 (WHO/UNICEF)			
Agua entubada	58% (1990 ²) 85% (2012)	76 % (1990) 91 % (2012)	37% (1990) 72% (2012)
Otras fuentes de agua	16 % (1990) 1% (2012)	8% (1990) 1% (2012)	24% (1990) 3% (2012)
Fuentes de agua no mejorada	18% (1990) 10% (2012)	15% (1990) 8 % (2012)	21% (1990) 11% (2012)
Agua superficial	8% (1990) 4% (2012)	1% (1990) 0% (2012)	18% (1990) 14% (2012)

1. Según lo señala el Banco Mundial (2014), en su Libro Azul, “The IBNET Water Supply and Sanitation Blue Book 2014”, el porcentaje total de cobertura de agua en el Ecuador es del 96%, mientras que de agua mejorada del 94% en el 2010.

2. Según la OMS (2001), en aplicación de la “Encuesta de Condiciones de Vida” (ECV), correspondiente al año 1998, señalaba que el 54% de la población ecuatoriana disponía de una conexión domiciliar, siendo mayor en el área urbana (73%). Mientras que aquella población que carecía de conexión, demoraba un tiempo aproximado de 10 minutos en traer agua hasta sus domicilios, situación que se presentaba sobre todo en las zonas rurales dispersas.

Fuente: Elaboración propia a partir de World Bank Data (2014), UNICEF (2011), CEPAL (2011), JMP (2014).

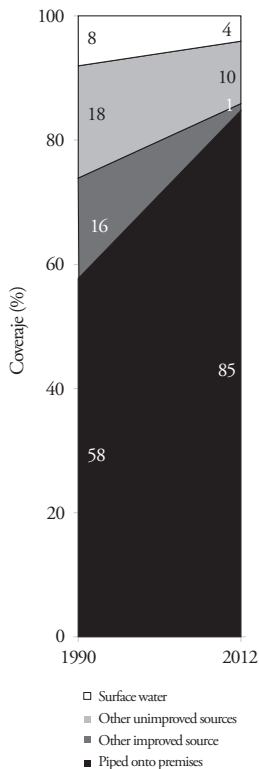
Tabla No. 13. La producción y el consumo de agua en el Ecuador (2008-2010)

La producción y el consumo de agua en el Ecuador			
	2008	2009	2010
La Producción de agua (litro/persona/día)	Sin datos	374,00	291,00
El Consumo ¹ total de agua (litro/persona/día)	163,00	184,00	201,00
El Consumo residencial (litro, persona, día)	100	132	162

1. Según la OMS, son necesarios entre 50 a 100 litros diarios por persona para cubrir las necesidades básicas y aquellas asociadas a la salud. En el caso español, el Instituto Nacional de Estadísticas, INE (2013), reportó que en el 2011 el consumo medio de los hogares fue de 142 litros.

Fuente: Elaboración propia a partir de (DANILLENKO, et al, 2014, Blue Book).

Gráfico No. 9. Las tendencias totales de agua potable en el Ecuador (1990-2012)



Fuente: JMP (2014). Ecuador country file.

2 La nueva normativa en materia agua potable y saneamiento

El marco temporal fijado para la presente investigación (2007-2013), tiene una especial importancia en la materia de la Gestión de los Recursos Hídricos, así como la del agua potable y saneamiento, pues desde la llegada al poder de la autodenominada “Revolución Ciudadana” en 2007, y el posterior cambio constitucional impulsado vía convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, tuvieron una repercusión fundamental en el tratamiento de los recursos naturales del Estado, y por supuesto en el agua, a la cual como ya se ha dicho en ésta investigación le da la categoría de derecho humano fundamental e irrenunciable, así como la califica como patrimonio nacional estratégico (por lo que el Estado se reserva el derecho para administrarlo, regularlo, controlarlo y gestionarlos), y elemento básico para la consecución del “Sumak Kawsay” o Buen Vivir.

Como no podía ser de otra manera, la propia Carta Constitucional de 2008, dentro de sus disposiciones transitorias mandó para que el Legislativo, Asamblea Nacional, dentro del plazo de 360 días⁸ promulgase una Ley de carácter orgánico que regulase la gestión de los recursos hídricos, puesto que hasta el momento se encontraba vigente la denominada Ley de Aguas, que era una codificación del año 2004, es decir, respondía a los principios de la Constitución de 1998, así como a la propia Ley de Modernización del Estado de 1993. No se puede olvidar que durante las últimas décadas, la legislación referente a la regulación de los recursos hídricos fue evolucionando, con el propósito de desligar el concepto que ligaba la propiedad privada del agua por parte de un particular, para pasar a ser tratada como bien demanial⁹, nacional de uso público, pese a ello la legislación existente a esa fecha era deciente en la regulación del agua y saneamiento, sobre todo respecto a los parámetros de calidad de los servicios, tarifas, y gestión integral de los recursos hídricos (Díaz, 2003); por lo que con las incorporaciones del mandato constitucional (2008), así como a los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos (2010), el agua potable y el saneamiento son ahora considerados derecho humano fundamental.

8. El plazo determinado por el Constituyente en la Disposición Transitoria Primera, no se cumplió, ya que tuvieron que pasar 6 años para la expedición de la norma (2014).

9. “Demanio o dominio público”.

En este sentido antes señalado, la Constitución de la República del Ecuador (2008), enumera una larga lista de características respecto del agua, así como le vincula con la consecución de otros derechos tales son los de la salud, soberanía y sobre todo destaca la prohibición expresa sobre la privatización del agua así como de sus fuentes, pudiendo ser gestionado de manera pública o comunitaria, y que ha sido la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, L.O.R.H.U.A.A., la encargada de regularlo, misma que fue aprobada por la Asamblea Nacional el 1 de julio de 2014, y publicada en el Registro Oficial No. 305, Segundo Suplemento el 6 de agosto de 2014.

Sin embargo, el camino no fue fácil para la aprobación de ésta normativa, pues en un inicio contó con el rechazo de movimientos sociales, juntas de regantes, sistemas comunitarios de agua potable, así como por el movimiento indígena e incluso por parte de partidos políticos de izquierda, anteriores aliados del movimiento oficialista de Correa, PAIS.

La Codificación de la Ley de Aguas (2004), se encontraba estructurada de la siguiente manera: 109 artículos en XIX Títulos, con 5 disposiciones generales y 5 disposiciones especiales; mientras que el proyecto de “Ley Orgánica de Recursos Hídricos, usos y aprovechamiento del agua” se compuso de un total de 266 artículos, 2 disposiciones generales, 20 disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una final. Y finalmente, la L.O.R.H.U.A.A. aprobada por la Asamblea Nacional, con el propósito de cumplir con la disposición constitucional, se estructuró de la siguiente manera: 163 artículos, 3 disposiciones generales, 11 disposiciones transitorias, 13 disposiciones derogatorias y una disposición final.

A breves rasgos se puede decir que la L.O.R.H.U.A.A., se estructura a través de cinco títulos: el primero, que abarca los principios generales; el segundo, relativo a los recursos hídricos¹⁰; el tercero, que se encarga de regular los derechos, garantías y obligaciones; el cuarto, que regula el aprovechamiento del agua; y, el quinto, que se encarga de las infracciones, sanciones y responsabilidades. Dado el enfoque que tiene nuestra investigación, a continuación se tratarán los aspectos más relevantes que guardan relación con el

10. El art. 10 se refiere el dominio hídrico público, entre los que se encuentran: ríos, lagos, lagunas, humedales, nevados, glaciares, caídas naturales, aguas subterráneas, etc. (en total 10 literales).

derecho humano fundamental al agua, y el servicio público de agua potable recogidos en la L.O.R.H.U.A.A.

El objeto que persigue la citada Ley es el de: a) **garantizar** el derecho humano al agua; b) **regular** y **controlar**, la autorización, la gestión, la preservación, la conservación, y la restauración de los recursos hídricos; todo ello con el propósito de garantizar el “Sumak Kawsay” o Buen Vivir.

De esta manera define a los recursos hídricos como: “patrimonio natural y estratégico del Estado”, y en consecuencia, la gestión de los mismos se ejerce de manera concurrente entre: a) Gobierno Central (a través de la Autoridad Única del Agua¹¹); y, b) Gobiernos Autónomos Descentralizados (regionales, provinciales, municipales y parroquiales). Además, en el art. 1, se señalan las características que tendrá el agua, las cuales guardan su fundamento en las disposiciones constitucionales.

La normativa que regula la gestión de los recursos hídricos se fundamenta sobre los siguientes principios que la inspiran: a) integración (superficiales, subterráneas, etc.); b) gestión sostenible y sustentable (a fin de garantizar permanencia y calidad); c) dominio público, inalienable, imprescriptible e inembargable; d) prohibición de cualquier tipo de propiedad privada sobre el agua¹²; e) derecho humano fundamental; f) acceso equitativo; g) gestión integral, integrada y participativa; y, h) gestión pública o comunitaria.

Dada la línea ideológica del movimiento oficialista, PAIS, así como al constante rechazo que sufrió el proyecto de Ley de la L.O.R.H.U.A.A., se hace mucho hincapié en la prohibición de la privatización del agua, a través de cualquier forma, detallando así de manera pormenorizada en seis literales la prohibiciones relacionadas. Entre ellas destaca la prohibición de la gestión indirecta, delegación o externalización de la prestación de los servicios públicos relacionados con el ciclo integral del agua por parte de la iniciativa privada, razón por la cual, de conformidad con el actual ordenamiento jurídico no se podría replicar el modelo de la concesión del servicio de Guayaquil por parte de Interagua Cía. Ltda por 30 años.

11. El art. 17 define a la Autoridad Única del Agua, como “la entidad responsable que dirige el sistema nacional estratégico del agua” (rectoría, planificación y gestión). Su titular es designado directamente por el Presidente de la República (Ejecutivo) y tiene rango de Ministro de Estado.

12. El art. 6 señala, la prohibición de toda forma de privatización del agua, dada su trascendencia para la vida, la economía y el ambiente.

Sin embargo, el art. 7, repite que al tratarse el agua de un sector estratégico, la prestación del servicio público, puede realizarse solamente de manera pública o comunitaria. Aunque, será en este artículo donde se abra la posibilidad a la participación de la iniciativa privada o de la economía popular y solidaria, en dos casos excepcionales o de emergencia, que son: a) Cuando de por medio exista la correspondiente declaratoria de emergencia emitida por autoridad competente; y, b) Cuando la autoridad competente (por ej. un Municipio en relación al servicio de agua potable) no tenga la capacidad suficiente (condiciones técnicas y financieras) para prestar el servicio, dichos subprocesos en la prestación del servicio pueden ser prestados ya sea por una empresa privada o una relacionada con la economía popular y solidaria, sin embargo, solamente dentro de un plazo máximo de 10 años.

Un hecho novedoso que aporta la L.O.R.H.U.A.A. fue la creación¹³ de la Agencia de Regulación y Control del Agua (ARCA), pues el Ecuador no contaba con un regulador nacional¹⁴. Su función es constituirse en el regulador y controlador de la gestión integral e integrada de los recursos hídricos, en este sentido tiene que verificar la cantidad y calidad del agua, la calidad de los servicios públicos relacionados, y en general todos los usos y aprovechamientos que tengan que ver con el agua.

Dentro de sus competencias, destacamos las referentes a nuestra investigación, entre las que se encuentran: a) regular, estandarizar y optimizar

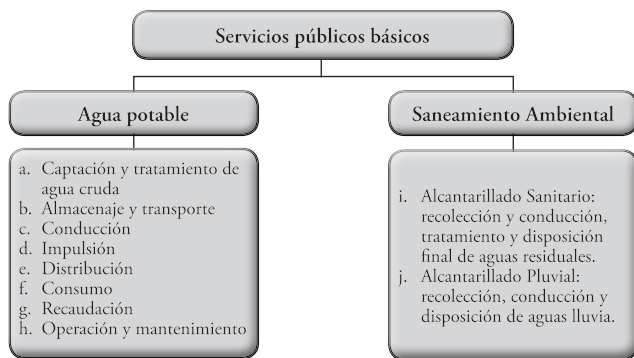
13. Mientras se discutía el Proyecto de Ley Orgánica de Recursos Hídricos, fue polémica la posición del Presidente de la República, al aprobar el Decreto Ejecutivo No. 310, de fecha 17 de abril de 2014, publicado en el Registro Oficial ,Suplemento No. 236, de fecha 30 de abril de 2014, mediante el cual a más de reorganizar la SENAGUA, crea la Agencia de Regulación y Control del Agua, ARCA, la cual asume parte de las competencias que le correspondían a SENAGUA, pasando a ser “un organismo técnico-administrativo adscrito a la Secretaría del Agua...” transfiriéndole las competencias de: “regulación y control de la gestión integral e integrada de los recursos hídricos, de la gestión de la calidad y cantidad del agua en sus fuentes y zonas de recarga, de la calidad de los servicios públicos relacionados al sector agua y de todos los destinos, usos y aprovechamiento económicos del agua” (art. 3). Situación que molestó a la oposición y en particular a los movimientos indígenas.

14. En el estudio de la CEPAL (2014, p. 34), previa la aprobación de la L.O.R.H.U.A.A., se señalaba: “No existe un ente regulador nacional. La tarea de regulación tarifaria y de control de la calidad de los servicios está delegada a los municipios que la cumplen con distintos grados de eficiencia...”.

sistemas a los servicios públicos (agua potable y saneamiento); b) Regular y controlar la aplicación de unos criterios técnicos para la fijación de tarifas en los servicios vinculados al agua; c) constituirse en el ente que acoja, tramite y resuelva quejas entre miembros del sector así como entre éstos y los ciudadanos; y, d) regular y controlar con unos parámetros técnicos los servicios públicos básicos vinculados con el agua.

Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en otros países de larga tradición con la presencia de un ente regulador en materia de agua potable y saneamiento, como lo son Chile con la Superintendencia de Servicios Sanitarios, SISS, encargada de fijar tarifas, otorgar concesiones, fiscalizar empresas sanitarias, controlar residuos sanitarios, entre otros; y la Autoridad Reguladora de los Servicios de Agua, OFWAT (por sus siglas en inglés), en el Reino Unido que incluso se financia vía recursos privados de las propias compañías que regula, a través de un canon cobrado en las tarifas a los usuarios, en el caso de la ecuatoriana ARCA se encuentra adscrito a la Autoridad Única del Agua, incluso el nombramiento de su director, depende de éste, razón por la cual el ente rector que dirige el sistema nacional estratégico, así como el regulador, se funden en uno sólo, peligrando la independencia y objetividad en el cumplimiento de sus competencias. Continuando con el análisis normativo, la sección cuarta, del título capítulo II, del Título II, relativa a los servicios públicos, hace una referencia especial a los que califica como “servicios públicos básicos”, entre los que se encuentran el agua potable y el saneamiento, que a continuación se explican en el siguiente diagrama.

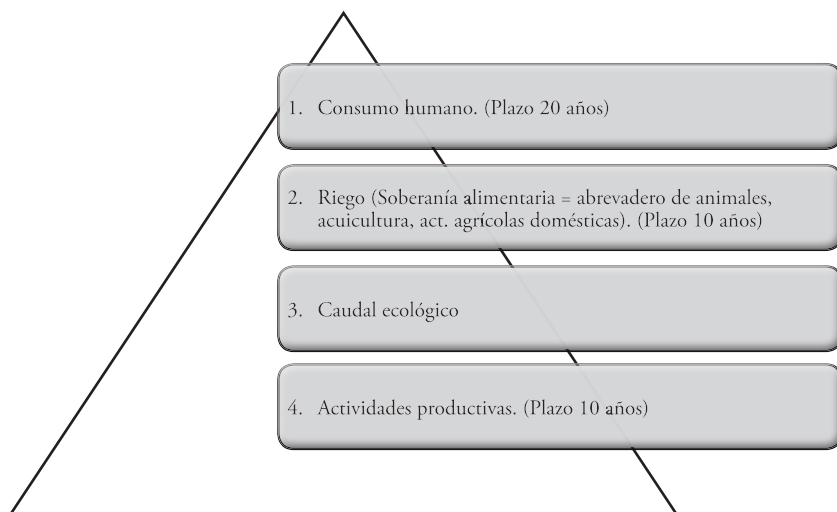
Gráfico No. 12. Los servicios públicos básicos relacionados con el agua



Fuente: Elaboración propia a partir de la L.O.R.H.U.A.A.

Para evitar confusiones respecto de los usos que se pueden dar al agua, la normativa estableció un orden de prelación entre los diferentes destinos o funciones que se puedan dar de la misma, ocupando el primer lugar el consumo humano, le sigue el riego con unas particularidades relacionadas a la soberanía alimentaria, el caudal ecológico, y, en último lugar las actividades productivas.

Gráfico No. 13. La prelación en los uso del agua de conformidad con la disposición constitucional



Fuente: Elaboración propia a partir del art. 86. L.O.R.H.U.A.A.

La Ley precitada, reserva un capítulo especial sobre el derecho humano al agua, a partir del art. 57 y siguientes, en los que a más de positivizar los principios recogidos en la Constitución del Ecuador, así como en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, encarga que para su cumplimiento será la Autoridad Única del Agua, la que defina las reservas de agua de calidad para el consumo humano con una visión intergeneracional y será ésta Institución la que defina de acuerdo a los parámetros internacionales cuál debe ser la cantidad vital de agua por persona para satisfacer el derecho humano al agua. Siendo así, el agua cruda destinada para

el procesamiento para el consumo humano será gratuita hasta que exceda la cantidad mínima vital¹⁵.

Además, queda señalado que el agua procesada (agua potable) deberá tener una tarifa especial que garantice la accesibilidad de las personas hasta la cantidad vital (vía subsidios cruzados). (art.59). Asimismo se abría la puerta para que los ciudadanos de manera individual o colectiva puedan exigir el cumplimiento del derecho humano al agua (art. 58).

Un elemento positivo que contempla la L.O.R.H.U.A.A. es el relacionado a los derechos de los usuarios, consumidores y participación ciudadana, que se regulan a partir del art. 67, a los cuales además de reconocerles unos derechos, hace una distinción entre usuarios y consumidores, así:

- a) **Usuarios:** son aquellas “personas naturales o jurídicas, Gobiernos Autónomos Descentralizados, entidades públicas o comunitarias que cuentan con una autorización para el uso y aprovechamiento de agua”.
- b) **Consumidores:** son las “personas naturales, jurídicas, organizaciones comunitarias que demandan bienes o servicios relacionados al agua proporcionados por los usuarios”.

Siendo así, L.O.R.H.U.A.A. serán usuarios las Empresas Públicas de Agua Potable y Saneamiento que estudiamos en la presente investigación, mientras que consumidores son aquellos que se satisfacen del servicio que prestan las primeras. Situación que no cambia el concepto que hemos manejado a lo largo de este trabajo de usuarios-ciudadanos, pues en materia de Gestión Pública es el término más apropiado como se ha sabido explicar.

15. Durante el Enlace Ciudadano Nro. 400, de fecha 29 de noviembre de 2014, desde Guayabamba, provincia de Pichincha, el presidente de la República, Rafael Correa Delgado, señaló que se establecerá un cupo de consumo de agua por habitante, y el exceso será cobrado por el Estado: “Les vamos a cobrar a los municipios, compañeros, porque hay municipios que no cobran el agua. Permiten que se roben el agua, que se desperdicie y no podemos permitir esos excesos y esos desperdicios porque esto cuesta centenas de millones. El agua es un derecho, el abuso es abuso, no es derecho”. Disponible en: <http://www.elcomercio.com/actualidad/gobierno-cupo-consumodeagua-municipios.html> y https://www.youtube.com/watch?v=luEvr_S1078 Última consulta: 01/12/2014.

Además la Ley señala la necesidad de fortalecer las organizaciones de consumidores y usuarios, así como destaca la presencia de las veedurías ciudadanas en las autorizaciones de uso o aprovechamiento del agua, para lo cual se deben ceñir a lo que dispone la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social.

Para concluir el presente apartado, es necesario señalar también los obstáculos presentados previa la aprobación de esta Ley, y los nodos conflictivos por los que tuvo que atravesar. De la lectura de la L.O.R.H.U.A.A. se verifica que el primer debate que se tuvo del proyecto de ley corresponde al 10 de noviembre de 2009, esto es un año después de la aprobación de la Constitución de Montecristi, el segundo debate corresponde al 4, 6 y 13 de mayo de 2010. Sin embargo, tuvieron que pasar cuatro años hasta que en junio de 2014 se termine con el segundo debate, y en julio del mismo año se trate la objeción parcial dispuesta por el Presidente de la República (Ejecutivo).

Y es que el proyecto de ley, trataba sobre uno de los recursos naturales más importantes, el agua, pero a la vez uno de los más conflictivos dada la repercusión que la misma puede traer en los pueblos indígenas del Ecuador, y en particular aquellos que regentan las juntas de agua potable y de riego, respectivamente.

Sin embargo, con el objetivo de ser cauteloso con el respeto de los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio (campesino de la Costa) y las comunas, la Asamblea Nacional del Ecuador (Legislativo), tuvo la obligación de convocar una “Consulta Prelegislativa”, todo ello en cumplimiento de la sentencia No. 001-10-SIN-CC¹⁶, expedida por el Juez Constitucional (Corte Constitucional) el 18 de marzo de 2010, que guarda relación con el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT relativo a los derechos de los pueblos indígenas y tribales.

Fueron cinco los temas que dada su repercusión fueron puestos a consideración durante la consulta prelegislativa, y que se resumen en los siguientes puntos: a) tradiciones ancestrales, lugares rituales y sagrados; b) gestión y manejo ancestral del agua; c) uso y usufructo y administración del recurso

16. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gob.ec/images/stories/pdfs/SUBE_Y_BAJA/SUBE_Y_BAJA3/Sentencia_mineros.pdf Última consulta: 01/12/2014.

hídrico; d) derecho propio y consuetudinario; e) participación y representación en los organismos oficiales.

Durante el proceso de consulta, miles de indígenas, afroecuatorianos, montubios y campesinos, se pronunciaron sobre estos temas, y la posición fue casi unánime y los temas se repitieron: solicitaron una mejor distribución del agua. Cabe señalar que si bien fueron escuchados, sus opiniones de acuerdo al formato de la consulta no fueron vinculantes.

Participaron del proceso antedicho, importantes colectivos indígenas como: la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE, Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador, ECUARUNARI, Federación de Indígenas Evangélicos del Ecuador, FEINE, Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras, FENOCIN, quienes basaron sus propuestas¹⁷ en 5 puntos: a) primero, desprivatizar el agua; b) segundo, respetar las aguas sagradas y ceremoniales; c) tercero, la creación de un Consejo Plurinacional del Agua, encargado de vigilar y planificar la gestión del agua, en lugar de la propuesta gubernamental de ARCA; d) cuarto, la creación de un Fondo Nacional del Agua, encargado del desarrollo agrícola (distribución equitativa de agua para riego) y que se ocupe además de mediar en los conflictos de la gestión del agua (incluso con la aplicación de Justicia Indígena, la cual es reconocida por la Constitución del Ecuador); y, e) quinto, la no intervención por parte de la Autoridad Única del Agua en las Juntas de Agua o Sistemas Comunitarios Ancestrales.

Ya en el texto de la L.O.R.H.U.A.A., muchas de las aspiraciones de los indígenas, afroecuatorianos, montubios y campesinos, fueron recogidas, entre las que destacamos las siguientes:

- a) En primer lugar, además de la prohibición de privatización señalada en el art. 6, la Disposición Transitoria Primera, dispuso que en el plazo de un año la Autoridad Única del Agua realice un proceso de revisión de las concesiones de los derechos de uso y aprovechamiento de aguas, a fin de identificar el acaparamiento, concentración o acumulación de concesiones de agua; por lo que la

17. Ésta síntesis forma parte de una investigación realizada por el autor, sobre el balance de la Consulta Prelegislativa en Ecuador, y que se basó en el análisis de la información de prensa de los principales medios de comunicación del Ecuador durante los meses de marzo y abril de 2014 (22-03-2014/22-04-04-2014).

- aspiración de los pueblos indígenas de “desprivatizar” el agua se cumpliría.
- b) La segunda aspiración de respeto de las aguas sagradas y ceremoniales, se encuentra recogido en el art. 92, que se refiere a las prácticas culturales y sagradas, para lo cual será la Autoridad Única del Agua la encargada de elaborar un inventario de estos sitios.
 - c) La tercera propuesta no fue aceptada del todo, ya que en el art. 21 se creó la Agencia de Regulación y Control del Agua, ARCA. Sin embargo, en el art. 19 se creó un Consejo Intercultural y Plurinacional, que forma parte del sistema nacional estratégico del agua.
 - d) Tampoco la cuarta aspiración de crear un Fondo Nacional del Agua fue aceptada¹⁸.
 - e) En quinto lugar, se respetó en cierta manera, la Gestión Comunitaria del Agua, regulándola a partir del art. 43, así como en el art. 48 se reconoce de manera expresa las formas colectivas y tradicionales del agua, propias de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. Sin embargo, todo ello se encuentra bajo la tutela y rectoría de la Autoridad Única del Agua, que como se ha explicado es un ente que depende del Ejecutivo, al ser éste quien lo nombra y su titular tener rango de Ministro de Estado.

3 Las competencias municipales relacionadas con la provisión del servicio de agua potable y el saneamiento

Tal como lo señala CEPAL (2014), durante décadas el organismo encargado de la provisión del servicio de agua potable y saneamiento, fue el Instituto

18. La asambleísta de oposición, y líder del movimiento indígena ecuatoriano, Dra. Lourdes Tiban, al referirse al proyecto de la Ley de Recursos Hídricos y en particular a la conformación de la Autoridad Única del Agua, señaló: “La Autoridad Única desde el Estado es una persona representada por el Ministro o Subsecretario nombrado por el Presidente de la República. Nosotros (los pueblos indígenas), decimos si esta es la Autoridad Única, pero queremos que sea integrado por varios: este tiene que ser por los regantes, por el agua de consumo humano, por los pueblos y nacionalidades por los municipios, los prefectos (consejos provinciales), por las juntas parroquiales, estos conforman la Autoridad Única”. Entrevista disponible en_ http://www.tvecuador.com/index.php?option=com_reportajes&view=showcanal&id=1270
Último acceso: 31/10/2014.

Ecuatoriano de Obras Sanitarias, IEOS¹⁹, cuyo período de actuación se remonta a 1965-1992, a excepción de algunas capitales de provincia, en las cuales se crearon Empresas Municipales para la dotación de éstos servicios básicos, y cuya historia se explicará en los siguientes capítulos. Fue así que durante la época del “boom petrolero”, el gobierno central construyó y operó a nivel nacional un sinnúmero de sistemas de agua potable, sin embargo, cuando dichos ingresos disminuyeron, se optó por un modelo descentralizador, aplicado a inicios de la década de los noventa, tanto por la Ley de Descentralización, así como por la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada (1993), la prestación del servicio fue asignada a los municipios, presentándose casos en los cuales la prestación era directa a través de: la Dirección de Obras Públicas Municipales, Empresas Municipales, o incluso a través de la suscripción de contratos de concesión, sobre todo en poblaciones de la costa ecuatoriana.

En el año 2005, el Banco Mundial presentó las lecciones aprendidas en el proceso de delegación de los servicios de agua y saneamiento a operadores autónomos (entes autónomos-públicos, privados o comunitarios), a través del programa PRAGUAS²⁰, el cual tuvo como objetivo modernizar y

-
19. Según lo destaca la CAF (2004): “Hasta el año 1974 se produce un notable incremento de las coberturas de agua potable y alcantarillado a nivel urbano. Posteriormente el IEOS mantiene un ritmo de inversiones de acuerdo con el modelo institucional y financiero del Plan Nacional de Saneamiento (PLANASA), que genera un importante crecimiento de los índices de cobertura de los servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado sanitario”. Vemos así, que la cobertura de agua potable en el sector urbano a nivel nacional crece de 20% en 1961, a 81,9% en 1974, 79,3% en 1982, 77,5% en 1990, y 81,4% en 1995.
 20. El Programa de Agua y Saneamiento para comunidades rurales y pequeños municipios, PRAGUAS, nació a raíz del préstamo realizado a favor del Gobierno del Ecuador por parte del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial), con el propósito de cofinanciar la ejecución de programas de agua para comunidades rurales y pequeños municipios. El incentivo que se hacía a los municipios para que deleguen la operación de los sistemas a operadores autónomos era la entrega de recursos que permitan financiar ya sea obras requeridas, para concluir otras en proceso o para la instalación de macro y micro contadores (medidores). Tuvo dos fases, PRAGUAS I, y Praguas II (2007-2011). Entre los municipios ecuatorianos que fueron beneficiario del proyecto se encuentran: Cayambe y Pedro Moncayo (provincia de Pichincha), Pujilí (provincia de Cotopaxi), Guaranda, Caluma y Echeandía (provincia de Bolívar). Para

descentralizar los servicios públicos de agua y el saneamiento, todo ello a través de la participación e involucramiento de las comunidades, municipios, y el tercer sector²¹ a través de un modelo de gestión que permita ser auto sostenible, con lo cual se pretendía "...cambiar la forma de administración de los servicios a través de la adopción de nuevos modelos de gestión delegados que cuente con la independencia necesaria para trabajar a partir de criterios de eficiencia empresarial y garanticen calidad, continuidad y mayor cobertura de servicios bajo un sistema de tarifas y subsidios auto sostenible" (Banco Mundial, 2005).

Posteriormente, y gracias a la financiación de la CAF - Banco de Desarrollo de América Latina, se vienen realizando los proyectos PROMADEC, fase I y II, destinados a la inversión en ampliar la cobertura de agua potable y saneamiento en los municipios del Ecuador, no sólo a través de la construcción de infraestructura, sino la aplicación de un modelo integral sostenible (estudios sociales, ambientales, financieros y de fortalecimiento institucional), invirtiéndose aproximadamente 850 millones de dólares²², de los cuales la mayor parte pertenecen a fondos no reembolsables, los cuales son administrados por el Banco del Estado, BdE (Ecuador).

Con la aprobación de la Constitución de 2008, el Estado se reservó para sí el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, entre los que se encuentra el agua (art. 313). Siendo por lo tanto el Estado el responsable de la provisión de los servicios públicos de agua potable y saneamiento (art. 314), sin embargo, de conformidad con el art. 260,

más información véase: <http://www.bancomundial.org/projects/P049924/rural-small-towns-water-supply-sanitation-project-praguas?lang=es> Último acceso: 12/11/2014.

21. Sectores críticos con el proyecto PRAGUAS, señalan que el mismo tuvo "... el objetivo de transformar los departamentos de agua en pequeños municipios en empresas para su privatización, programas que apoyados por la GTZ, logró su cometido en algunos municipios como el de Tabacundo, Cantón Pedro Moncayo, que ahora se encuentra en manos de un concesionario particular..." (Buitrón, 2010, p. 143). Pese a estos cuestionamientos, los modelos funcionaron y ampliaron la cobertura y generaron eficiencia en el servicio, teniendo en cuenta que en la actualidad la mayoría de ellos se maneja a través de una empresa municipal autónoma.
22. La CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, tiene prevista la financiación de una tercera parte del proyecto PROMADEC. (275 millones de dólares). Disponible en: <http://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2014/10/agua-salud-y-productividad-para-208-municipios-de-ecuador/?parent=14169> Última consulta: 14/11/2014.

el ejercicio de las competencias exclusivas, entre las que se encuentran la gestión de los recursos hídricos, no excluirá la concurrencia en la gestión en la prestación de servicios públicos, para lo cual se complementará con otros niveles de gobierno. Situación que también la L.O.R.H.U.A.A. ha previsto en su primer artículo, al señalar que los recursos hídricos serán gestionados de manera concurrente entre el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados. En particular, la prestación del servicio de agua potable, alcantarillado y depuración de aguas residuales, es una competencia exclusiva de los gobiernos municipales de acuerdo a la disposición constitucional constante en el art. 264.

Por otro lado, el C.O.O.T.A.D., en su art. 55, contempla como competencia exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, la prestación del servicio de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales y saneamiento ambiental. Mientras que en la misma norma, en el art. 137, dentro de la regulación para el ejercicio de las competencias de prestación de servicios públicos, se define que los servicios de agua potable en todas sus fases la realizarán los municipios, mientras que aquellos que se presten en las parroquias rurales deberán ser coordinados con las juntas parroquiales, lo cual también se encuentra previsto en el último inciso de la L.O.R.H.U.A.A.

Cabe señalar que si bien es cierto que son los gobiernos municipales los encargados de la prestación del servicio público de agua potable y saneamiento, muchos de ellos a fin de tener un servicio eficaz, eficiente y de calidad, han optado por la prestación a través de las Empresas Públicas Municipales Autónomas, las cuales se fundamentan en la L.O.E.P. y en el C.O.O.T.A.D., y que fueron explicadas en apartados anteriores de ésta investigación. Sin embargo, en los cantones pequeños debido a su estructura, el servicio se sigue prestando de manera directa por parte del Municipio²³.

23. El Banco Mundial (2005), señala que en la mayor parte de las cabeceras cantonales el servicio de agua potable sigue prestándolo directamente el municipio a "... a través de departamentos municipales, cuyo personal se comparte muchas veces con otras actividades y cuyos ingresos y gastos se confunden con los de la caja común del municipio". Con lo cual, es poco el control que se puede tener, así como resulta dificultoso alcanzar eficiencia en la prestación del servicio si la Institución no goza de un buen estado financiero que le permita invertir en nueva infraestructura, así como otorgar un mantenimiento adecuado al sistema.

4 Los modelos de prestación del servicio público de agua potable

Al referirnos a los modelos de prestación del servicio público de agua potable, es necesario distinguir la situación previa a la vigencia de la Constitución de 2008, en la cual dado el modelo descentralizador y de modernización del Estado, la posibilidad de externalización de los servicios públicos a través de la participación privada estuvo permitida para el servicio de agua potable y saneamiento ambiental.

Sin embargo, el modelo que predomina en el país es el de la prestación del servicio directamente por el Gobierno Municipal Responsable o a través de una Empresa Autónoma Municipal²⁴. Situación que como lo explica Swyngedouw (1995), surgió a raíz de la revolución liberal, que prefirió el monopolio público de la actividad de provisión de agua potable a través de empresas nacionales, regionales o municipales las cuales normalmente mantienen un sistema de subsidios bastante alto:

The origins of public urban water utilities in the second half of the nineteenth century were part of the bourgeois-liberal revolutions that swept through Latin America. In Ecuador, for example, the liberal revolution of 1895, headed by Eloy Alfaro, a liberal politician from the coast, provided a strong impetus for major infrastructure Works, of which urban water supplies became an important component (Swyngedouw, 1995, p. 391).

Mientras que en los territorios donde no han llegado con los servicios, fueron las comunidades y pueblos indígenas y campesinos, los que a través de sistemas comunitarios han solucionado el acceso al agua a través de sistemas comunitarios, todo lo cual se explicará en los siguientes apartados.

24. A nivel global, según datos del Banco Mundial (2005), las tarifas de agua potable y saneamiento en Ecuador "...cobren apenas dos tercios de los costos de operación incluyendo una previsión para el mantenimiento rutinario. Sin embargo, no son los más pobres quienes se benefician con los niveles bajos de las tarifas y transferencias del sector"... situación que es validada por los estudios del CEPIS (2000), que señala que "...las tarifas cargadas a los usuarios del servicio no cubren más del 26,2% del coste de operación y mantenimiento del sistema..." con lo cual "...el bajo nivel de tarifas imposibilita a las entidades prestadoras de servicios de agua y saneamiento extender sus servicios a las zonas todavía no abastecidas, las cuales pagan mucho más por agua de calidad poco confiable", siendo los fondos públicos los destinados para cubrir éste déficit.

4.1 Las empresas públicas municipales

La gestión del servicio de agua potable y el saneamiento, a través de Empresas Públicas Municipales no es un fenómeno nuevo, pues de los tres casos estudiados en la presente investigación, dos (Quito y Cuenca), ya contaban con organismos autónomos municipales de este tipo desde mediados del siglo XX. La Codificación de la Ley de Aguas (2004), se encargó, en el art. 39, de regular las concesiones del derecho de aprovechamiento de aguas para uso doméstico y saneamiento, que entre otros les correspondía a los Municipios.

Sin embargo, la masificación en la creación de las Empresas de este tipo, se ha dado en la última década a raíz de la publicación de la L.O.E.P. (2009) y el C.O.O.T.A.D. (2010), respectivamente, situación que se explica por dos razones principalmente: a) la primera, relacionada tanto por el ejercicio concurrente en la gestión de los recursos hídricos (gobierno central y GAD), y la competencia exclusiva que adquieren los gobiernos autónomos descentralizados municipales respecto a la prestación del servicio de agua potable y saneamiento; y, b) la segunda, debido a la imposibilidad de externalizar la prestación de estos servicios, dispuesto en la Carta Constitucional y reforzada en la L.O.R.H.U.A.A. (2014).

Sólo para tener una idea de la dimensión que tiene el fenómeno de la gestión de los servicios a través de Empresas Públicas, basta con tomar el catastro de Instituciones de este tipo (2013), el cual refleja la presencia de 240 Empresas Públicas a nivel nacional, de las cuales 28 corresponden a organismos creados por el Ejecutivo y dependientes del Gobierno Central, y 212 corresponden a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, tanto provinciales como municipales, es decir representan el 88,33% del total de las Empresas del país. Sin embargo, lo sorprendente es que más de la cuarta parte (33%) de dichas Empresas creadas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados, corresponde a Empresas Públicas Municipales dedicadas a la provisión del servicio de agua potable y saneamiento²⁵.

25. En 2011, el BID a través de una consultoría (Aspiazu, 2011), realizó la “Aplicación de la herramienta de Gobierno Corporativo del BID en cinco Empresas de Agua y Saneamiento” del Ecuador, herramienta que se compone de tres partes: “(a) la Matriz de Avance para ESP de Agua Potable y Saneamiento Mayoría Estatal (Matriz de Avance); (b) El Cuadro de Indicadores de GC en ESP de agua y saneamiento; y (c) el Formato de Evaluación (Formato)”.

Es decir, de 221 municipios existentes, 71²⁶ cuentan con Empresas Públicas Municipales que se encargan del servicio estudiado en nuestra investigación, sin embargo, el cuestionamiento nace cuando se encuentra que no todos los gobiernos locales cuentan con los recursos suficientes, ni la estructura técnica apropiada para prestar el servicio, que en ocasiones se justifica dada la escasa población y en consecuencia usuarios ciudadanos con los que cuentan.

4.2 Las empresas privadas concesionarias

Como ya se ha explicado en este trabajo, siguiendo los lineamientos del Plan de Modernización del Estado, los gobiernos locales buscaron la gestión de los servicios públicos a través de la participación privada vía concesión o delegación de los servicios, mismas que fueron otorgadas previas al cambio de normativa constitucional.

En este sentido, según lo detalla la CAF (2004), en su análisis sobre el sector del agua potable y el saneamiento en el Ecuador, explica que en 1997, a través de PROMASAN se realizaron proyectos pilotos de participación privada, en los municipios de: La Libertad, Santa Elena, Playas y Salinas, a través de la empresa AGUAPEN; mientras que en el caso de Quevedo, pese a que su Concejo Cantonal autorizó el ingreso de la Red de Privatizaciones para América Latina y El Caribe del Banco Mundial, el proceso no culminó de manera exitosa, al igual de lo sucedido con la Empresa Municipal EMSA-BA en el cantón Babahoyo; siendo otro caso a destacar en éste sentido el que se gestó durante esa época a través del Centro de Rehabilitación de Manabí, CRM, con el proyecto “La Estancilla”.

De esta manera en Ecuador, previo al 2008, operaban de manera plena tres empresas en distintos cantones y con modalidades distintas. Sin embargo, éstas Empresas en cumplimiento con la normativa constitucional, en particular la Disposición Transitoria, tuvieron que ser auditadas de manera integral (financieramente, jurídicamente, ambientalmente y socialmente), por parte del Gobierno Central, para lo cual el Presidente de la República, a través de Decreto Ejecutivo No. 1425, de fecha 10 de noviembre de 2008,

26. Más de la mitad se ubican en la Costa (56%), mientras que el 37% corresponden a la Sierra, y tan sólo el 6% a la región Oriental.

dispuso que el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, MIDUVI, realizase la auditoría correspondiente.

En consecuencia, el Ministerio emitió un informe de recomendaciones y conclusiones, a través de Oficio No. 4086-SAPSYRS-MIDUVI-2009, de fecha 13 de octubre de 2009, en el cual a breves rasgos recomienda renegociar las condiciones del contrato de concesión con Interagua Cía. Ltda., en el caso de Guayaquil, así como el cumplimiento de recomendaciones a la Empresa de Economía Mixta AMAGUA, en el caso del cantón Samborondón. Mientras que en el caso de TripleOro de Machala, se recomendó la terminación del contrato.

Como se dijo ya en apartados anteriores de éste capítulo, la L.O.R.H.U.A.A., permite de manera excepcional la prestación del servicio de agua por parte de la iniciativa privada o de la economía popular y solidaria, siempre y cuando exista la correspondiente declaratoria de emergencia, o para el desarrollo de subprocesos en la prestación del servicio público que no puedan ser prestados de manera directa por parte de la autoridad competente, y solamente en un plazo de 10 años (art. 7).

A continuación se explican tres casos de Empresas Privadas o de Economía Mixta que han provisto del servicio de agua potable y alcantarillado en el Ecuador en las últimas décadas:

- a) **Interagua Cía. Ltda.:** que opera hasta la fecha en la ciudad de Guayaquil, la cual ganó una licitación internacional realizada a inicios del presente siglo, cuyo proceso de concesión fue realizado con el acompañamiento de organismos financieros internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Tiene una concesión por un plazo total de 30 años.

- b) **Aguas de Samborondón AMAGUA:** se trata de una Compañía de Economía Mixta, encargada de la provisión del servicio del cantón Samborondón, provincia del Guayas, y área de expansión de Guayaquil. Fue creada en el año 1998, y mantiene un convenio para la regulación con el Municipio de Samborondón de fecha 14 de marzo de 1999. Mientras que en el año 2000, la Empresa colombiana “Grupo Empresarial Triple A”, se vincula para la gestión

privada de AMAGUA²⁷. En 2009, la Empresa y la Municipalidad suscribieron una adenda para la delegación exclusiva del servicio hasta 2051.

- c) **TripleOro CEM:** fue una Empresa de Economía Mixta creada en el año 2004, en la cual el Municipio de Machala fue socio en conjunto con la compañía privada Oriolsa; su objeto social era prestar y mejorar el servicio de agua potable y alcantarillado a los cantones: Machala, Pasaje y El Guabo.

Tras la auditoría realizada por el MIDUVI, en cumplimiento de la Disposición Transitoria Constitucional, se recomendó dar por terminado la delegación para la prestación de servicios al no cumplir con los mínimos requeridos.

Posteriormente, en el año 2012, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, confirmó serias deficiencias en la prestación de los servicios, lo cual comprometía la salud de los ciudadanos de Machala, Pasaje y El Guabo de la provincia de El Oro, por lo que a través de Decreto Ejecutivo No. 1090, de fecha 9 de marzo 2012²⁸, la Empresa fue intervenida por la falta de calidad en la provisión del servicio, con la consecuente declaratoria de Estado de Excepción en la zona, asumiendo por tanto, el MIDUVI, las competencias municipales de manera subsidiaria²⁹ con el propósito de cumplir los parámetros básicos de calidad y eficiencia.

4.3 La gestión comunitaria

La antigua Ley de Aguas, que databa de la década de los setenta del siglo pasado y que fue codificada en 2004, reguló los aprovechamientos comunes y las juntas administradoras de agua potable, a partir del art. 76 y siguientes.

27. Véase el portal web de AMAGUA. Disponible: <http://www.amagua.com/>
Último acceso: 1/11/2014.

28. Véase: “Intervenida TripleOro, que da agua a Machala”, disponible: <http://www.eluniverso.com/2012/03/14/1/1447/intervenida-tripleoro-da-agua-machala.html>
Último acceso: 31/10/2014.

29. Véase el portal web de la Empresa en proceso de liquidación a cargo del MIDUVI - Disponible: http://www.ays-eloro.com/?page_id=1767 Último acceso: 31/10/2014.

Sin embargo, la visión con la que se trataba dicha normativa, obedecía a la de los recursos hídricos más como un objeto que puede estar en propiedad de las personas, y del beneficio de los intereses particulares de los individuos.

El art. 77 de la mencionada Ley, establecía unas obligaciones que les correspondían a los usuarios de los acueductos, en el sentido que de manera solidaria y proporcional debían contribuir para sufragar los gastos correspondientes a: limpieza, reparación, obras, etc., relativas al buen uso, mantenimiento y conservación del mismo. Sin embargo, lo importante fue la posibilidad de asociación que permitía a más de cinco personas que se aprovecharan comúnmente de unas aguas, crear un Junta Administradora de agua potable, para lo cual, estos se constituían con sus respectivos estatutos en los que determinaban su organización, funcionamiento, reparto, explotación y conservación de las aguas, todo lo cual era aprobado y controlado por el entonces Consejo Nacional de Recursos Hídricos, CNRH.

Las Juntas Administradoras de agua potable, vinieron a formalizar una práctica ancestral de los pueblos y nacionalidades indígenas respecto a la gestión del agua, pues si bien es cierto la competencia de abastecer del servicio de agua potable y saneamiento es eminentemente municipal, fue una constante durante el siglo pasado el descuido y el olvido de las comunidades y poblaciones rurales³⁰, en las que por cierto, se asentaban sobre todo poblaciones indígenas y campesinas, quienes ante la necesidad de abastecerse del recurso hídrico, en base a la “minga³¹”, entendida como el trabajo colectivo y gratuito con fines de utilidad social, construyeron las correspondientes captaciones de agua cruda, canales de conducción que servían tanto para riego, así como para agua de consumo humano, y posteriormente y gracias a la ayuda técnica tanto del Estado así como del tercer sector, pudieron construir plantas potabilizadoras, con lo cual podían llegar con el servicio hasta los hogares.

30. Ricardo Buitrón (2010), en el informe sobre la situación de los derechos humanos en el Ecuador, indica que: “La falta de cobertura en sistemas de agua potable en el sector rural sobrepasa el 60%, y aumenta el porcentaje cuando se habla de falta de cobertura en sistemas de saneamiento integral.

31. La CAF (2004, p. 26) destacaba que: “Los servicios de agua potable y saneamiento en el sector rural tienen una buena experiencia de participación de los usuarios. El sistema de mingas comunitarias en la construcción de los sistemas rurales está bien establecido en el Ecuador y es una tradición en el sector rural de la sierra”.

Sin embargo, una de las deficiencias que presentan estos sistemas a más del control de calidad del agua, es el hecho de que pocos proyectos cuentan con contadores (medidores) de consumo de agua, por lo que el cobro a cada usuario se lo hace a través de un pago único, sin importar el volumen de consumo, lo cual convierte a los sistemas en inestables y proclives a problemas financieros y económicos de sostenibilidad. Pero, es necesario reconocer que gracias a la gestión comunitaria, los directorios de las Juntas de Agua así como de Riego en los pueblos y nacionalidades indígenas presentan altos niveles de participación de los usuarios a través de las reuniones y asambleas en las que se toman las decisiones, así como al compromiso y a la solidaridad, gracias a la minga, en la cual 500 a 600 personas trabajan todos por igual, cada uno en turno correspondiente a cada comunidad usuaria del sistema, en la cual limpian, construyen o mantienen las acequias y canales, financiándolos gracias al endeudamiento familiar, así:

Las juntas administradoras del riego, las juntas administradoras del agua potable tienen su sabiduría, sus conocimientos y su propia forma de organización social y de conducta sobre el uso del agua (Lourdes Tibán).

En consecuencia, los miembros de las Juntas de Administradoras de agua potable y de riego, ven a los sistemas comunitarios como propios, no sólo porque de ellos depende su vida, sino porque los sienten suyos ya que los construyeron con sus propias manos y recursos.

En este sentido, las críticas por parte de los representantes indígenas tanto al proyecto de Ley de Recursos Hídricos, se centraba en que: “Desde el escritorio no se puede entender lo que es una organización social del riego y del agua de consumo humano. Uno, hay que ser regante y hay que ser minguero”³², lo cual era sostenido por la líder indígena y asambleísta, Lourdes Tibán.

La Asociación de Juntas Administradoras de Agua Potable Rurales, ASOJAAPA-ECUADOR³³, que agrupa a las Juntas de Agua del país reconoce

32. Sin embargo, uno de las conquistas del movimiento indígena, fue que en el art. 48 de la L.O.R.H.U.A.A. se reconoció las formas colectivas y tradicionales de manejo del agua, reconociéndose por tanto su autonomía financiera, administrativa y de gestión interna, tanto de los sistemas comunitarios de agua potable como de riego.

33. Para más información véase ASOJAAPA. Disponible: <http://asojaapa.nativeweb.org/quien.html> Última consulta: 3/11/2014.

la existencia alrededor de 4800 Juntas Administradoras, que han sido creadas tanto al amparo del CNRH, así como del antiguo Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias, IEOS, así como del MIDUVI. Sin embargo, de los últimos censos realizados con motivo de la Consulta Prelegislativa para el Proyecto de Ley Orgánica de Recursos Hídricos, se contabilizó alrededor de 5000, suma bastante elevada teniendo en cuenta que Ecuador cuenta con 816 parroquias rurales.

Dada la estructura asociativa³⁴ y de carácter comunitario, campesino e indígena, de este tipo de organizaciones surgieron importantes dirigentes locales quienes estuvieron al frente de los sistemas comunitarios de agua de consumo humano o de riego, quienes al comulgar con las luchas de la reivindicación indígena cuyo movimiento se desarrolló a inicios de la década de los noventa, razón por la cual muchos de estos dirigentes fueron promovidos a cargos de importancia tanto en los movimientos sociales, como la CONAIE, Ecuarunari, entre otras, así como pasaron a formar cuadros del movimiento político PACHAKUTIK, que fue el brazo político del movimiento indígena durante años.

Volviendo al contenido de lo que dispone la L.O.R.H.U.A.A. (2014), la prestación del servicio público del agua, es exclusivamente público o comunitario (art. 7), y en consecuencia la normativa se refiere de manera específica a la Gestión Comunitaria del Agua a partir del Título II (Recursos Hídricos), Capítulo II (Institucionalidad y Gestión de los Recursos Hídricos), Sección Sexta.

El art. 43, define a las juntas administradoras de agua potable como: “organizaciones comunitarias, sin fines de lucro, que tienen la finalidad de prestar el servicio público de agua potable”, agrega la norma que el accionar de las mismas se debe fundamentar en criterios de: “eficiencia económica, sostenibilidad del recurso hídrico, calidad en la prestación de los servicios y equidad en el reparto de agua”. Incorporaciones novedosas y que permiten establecer unos parámetros de medición para el cumplimiento de un servicio de calidad, claro que no deja de sorprender que en la gestión comunitaria, que como ya hemos explicado se basa en la minga así como en tradiciones

34. Un caso a destacar de la colaboración de gestión comunitaria con la administración pública municipal es el caso del cantón Cañar, que gestionan de manera exitosa un sistema de agua potable en conjunto con 65 juntas de agua rurales (Buitrón, 2010)..

ancestrales, se agregue ahora la “eficiencia económica”, el cual fue asociado más con el discurso neoliberal de los noventa.

Además la norma se encarga de establecer una limitación y un procedimiento para la creación de nuevas juntas administradoras, el cual debe ser aprobado por la Autoridad Única del Agua³⁵; sin embargo, deja claro que en los cantones en los cuales el GAD municipal o su Empresa Pública Municipal preste el servicio, no se podrán constituir juntas administradoras, dejando claro el criterio que la competencia exclusiva en la prestación del servicio es una potestad municipal, y la gestión comunitaria operará tan sólo de manera excepcional para cubrir una deficiencia o falta de cobertura. El art. 46, señalaba a su vez que: “En la localidad rural en donde el gobierno autónomo descentralizado municipal no preste el servicio de agua potable que por ley le corresponde, podrá constituirse una junta administradora de agua potable”.

Como se había explicado en párrafos anteriores, la Gestión Comunitaria del Agua, y en particular los modelos de las juntas administradoras de agua potable, padecen un problema común respecto a la sostenibilidad financiera, así como de la calidad del agua que prestan, razón por la cual el art. 44 se encargó de establecer unos deberes y atribuciones a estos organismos comunitarios, que se resumen en los siguientes siete apartados: a) **tarifas**: deben establecer, recaudar y administrar tarifas por el servicio prestado, basándose para ello en unos criterios establecidos por la Autoridad Única del Agua (busca que sean sostenibles y que manejen criterios uniformes); b) **operación y mantenimiento**: deben rehabilitar y mantener la infraestructura para mejorar la calidad y evitar pérdidas de agua no contabilizada³⁶; c) **gestión y coordinación**: debe mantener contactos y establecer vínculos con los diferentes niveles de gobierno para construcción de nueva infraestructura para llegar a toda la población; d) **protección de las fuentes hídricas**;

35. El art. 46 señala que para la conformación de una junta administradora de agua potable, se requerirá: a) presentación de la solicitud ante la Autoridad Única del Agua; y, b) dicha solicitud deberá estar suscrita por al menos el 60% de los jefes de familia de la localidad rural donde sea necesario el servicio comunitario. Con el cumplimiento de estas formalidades y la verificación correspondiente la Autoridad Única del Agua autorizará el caudal para que opere la junta respectiva.

36. Según lo recoge la CAF, para 2003, el promedio nacional de índice de agua no contabilizada a nivel nacional era de 56,2%.

e) *accountability*: deben rendir cuentas de manera anual y enviarlo a la Autoridad Única del Agua.; f) **resolución de conflictos**: promover resolución interna, caso contrario lo hará la Autoridad Única del Agua; g) **participar en los consejos de cuenca**.

CAPÍTULO

5

**LA GESTIÓN DEL AGUA POTABLE EN EL DM DE
QUITO. UN ESTUDIO DE CASO**

“Si bien el agua potable marcó un gran paso en el desarrollo de la ciudad, marcó también el fin de algo muy típico en las plazas públicas: las pilasLa obra de agua potable se realizó a pesar de cierta oposición que surgió en el Cabildo alegando que no era necesario gastar tanto dinero para una ciudad con tantas pilas y ...en que llueve trece meses al año”.*

Villasís Terán (1954)

SUMARIO:

1 EL CASO DE LA CIUDAD DE QUITO 1.1 LA HISTORIA DEL AGUA EN QUITO 2 LA EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL: EPMAPS 2.1 LA ESTRUCTURA 2.2 LA INFLUENCIA DE ORGANISMOS INTERNACIONALES 2.3 LOS CAMBIOS EN LA GESTIÓN EMPRESARIAL – EL “GOBIERNO CORPORATIVO” 3 EL ANÁLISIS A TRAVÉS DE DIFERENTES VARIABLES 3.1 LA COBERTURA 3.2 LA OPORTUNIDAD 3.3 LA CALIDAD 3.4 LA SATISFACCIÓN DEL CLIENTE FRENTE AL SERVICIO PRESTADO 4 LA FIJACIÓN Y LA APLICACIÓN DE LAS TARIFAS

1 El caso de la ciudad de Quito

1.1 La historia del agua en Quito

Al igual que la mayor parte de las civilizaciones y culturas alrededor del mundo, en el caso de los aborígenes primigenios que se asentaron en lo que hoy se conoce como Quito, uno de los recursos fundamentales que buscaron fue el abastecimiento de agua corriente, que en éste caso los indígenas lo encontraron a través de los deshielos del volcán Pichincha y Atacazo, así como en el resto de fuentes de agua que nacían de las montañas colindantes. Tal como lo señala Ortiz Crespo (2014), la localización de Quito, en medio de los Andes fue un factor fundamental para que los antiguos habitantes se asienten en ésta zona, ya que gracias a ello pudieron constituirse en un importante lugar de intercambio de productos. Pese a que desde el enfoque histórico existe una discusión respecto de la forma de organización durante el período pre-

* “Fuente pública en la que los vecinos de un barrio o lugar recogen el agua para el uso doméstico.”

incaico, pues historiadores como el jesuita, Padre Juan de Velasco así como el cronista vitalicio de Quito, Jorge Salvador Lara, sostienen que estuvieron organizados a través de un avanzado sistema denominado Reino de Quito, mientras que sus detractores como Enrique Ayala Mora, son de la idea que los aborígenes se establecieron en tribus como la de los Quitus o los Caras. Sin embargo, en los dos relatos se confirma que los primeros pobladores supieron aprovechar de manera inteligente el recurso hídrico, tanto como para consumo así como para el riego en beneficio de la agricultura.

Gráfico No. 14. La evolución del agua potable y el saneamiento en Quito



Fuente: Elaboración propia.

Es por ello que para explicar a breves rasgos, lo sucedido con la evolución del agua potable y el saneamiento en Quito, es necesario referirnos a por lo menos a seis periodos, para lo cual se ha tomado como referencia para el presente apartado las obras de Julio Zary (2009), así como una más completa y actualizada coordinada por Alfonso Ortiz Crespo (2014), relativas a la historia del agua en Quito, que se desarrollan de la siguiente manera:

- a) **El período aborigen, pre inca.**- en el que por lo menos tres grandes vertientes proveían de agua al territorio que ahora se conoce como Quito, lo cual hace pensar que la decisión de los aborígenes de asentarse en la misma no fue fruto de la casualidad, sino que dichas quebradas: 24 de mayo (Ullanguaga-huayco), (Huanacauri y Pilishuaico) Sanguña y El Tejar, y San Blas, proveían limpias aguas y con una corriente considerable, lo cual es confirmado por el historiador Luciano Andrade Marín; así también, el resto de acequias fueron reconducidas a un gran canal con el propósito de proveer del líquido vital a sus palacios y demás construcciones, tanto para uso doméstico de consumo, así como para riego.

Vale la pena señalar que pese a la orografía extrema, los aborígenes y posteriormente durante el incario se idearon interesantes canales de conducción que superaban quebradas, pendientes y precipicios. Así también el agua no fue considerada tan sólo como un recurso, sino que desde la concepción andina, el agua o “Yaku” se relacionaba con la “Pacha Mama” (madre tierra) y era tanto una deidad así como fundamental para sus rituales de purificación (baño ritual, o, el baño por el matrimonio), de castigo (agua fría y ortiga), sanación, entre otros. Situación que se mantiene hasta la fecha en los pueblos indígenas descendientes que pueblan el Ecuador, así como en la mayoría mestiza a través de los ritos católicos vinculados con el agua.

- b) **El período Incario.**- donde una de las fortalezas que tuvo el Imperio Inca, fue precisamente el perfeccionamiento en la construcción de infraestructuras (véase el camino del Inca o Capac Ñan o Qhapaq Ñan, red vial incaica empedrada de 5200 kilómetros de longitud), entre las cuales se encontraban las terrazas así como los canales de conducción de agua, los cuales durante años fueron puestos a prueba a lo largo del Tahuantinsuyo. Por ello, pese a que la presencia Inca en la zona del actual Quito fue relativamente corta, tuvieron el tiempo suficiente para mejorar los sistemas de provisión de agua sobre todo para sus grandes palacios. Tal como lo señala el historiador Andrade Marín, en donde hoy se levanta la Iglesia de San Francisco, se encontraba el palacio imperial, conocidas como “casas de placer”, en las cuales precisamente se

contaba con abastecimiento de agua para consumo tanto para la realeza así como para sus acompañantes. Lo cual es corroborado por, Cecilia Ortíz (2014, p.272), quien señala que: “La tradición oral y escrita ha recogido sobre el barrio El Placer a lo largo de la historia, la función de sitio de descanso del Inca Huayna Cápac. Según cuentan las crónicas, allí se hallaban las casas “de placer” del “Señor Natural”, en la falda del cerro”.

- c) **La conquista española y el período colonial.**- en el que, además de las construcciones que el ejército de conquistadores españoles encontró a su llegada, sobre las cuales edificaron sus nuevas fortalezas, la provisión de agua no les resultó un problema, dados los sistemas creados previamente por los incas, que pese a la destrucción que se dio durante las batallas, muchos de ellos subsistieron, entre los que se encontraban los “virucus” (canales de conducción de agua), así como los “ojos de agua”, pequeños pozos situados en la falda del volcán Pichincha (Zury, 2009). En este sentido, Cristóbal Landazuri (2014) señala que incluso las crónicas de la época recogen esta situación, pues “el agua que venía del Pichincha desde el principio de la Colonia se distribuía hacia las pilas, de donde los habitantes de la ciudad se abastecían para las casas y huertas y que junto a una red de tuberías o caños constituían la red de aprovisionamiento de la ciudad”.

Siendo el espacio urbano reducido, el cual “estuvo flanqueado en su época más antigua por dos lagunas de las que, en la actualidad no queda ningún vestigio, salvo sus topónimos que constituyen hoy referentes importantes: Turubamba e Ñaquito” (Benítez, Luzuriaga & Vela, 2014, p. 147).

Por otra parte, el Cabildo tenía algunas potestades sobre los recursos hídricos, destacándose como principales: a) legislar sobre las aguas, ríos, lagos, etc., (1535), de tal forma intentó regular el consumo de agua estableciendo límites e incluso sanciones; b) se encargaban de la distribución del agua y mantenimiento (reconstrucción) de los canales, lo cual resultaba ser una verdadera carga dados los problemas de taponamientos que tenían los desagües; c) decidir las fuentes de agua de aprovisionamiento para la ciudad (Luzuriaga Jaramillo).

d) **El período de la República y el Aguador.**- desde la llegada de la República en 1830, los asentamientos humanos se fueron extendiendo considerablemente y la provisión de agua era cada vez menor, pues la mayor parte de canales que se construyeron en el pasado se contaminaban de manera constante producto del mal uso que la población hacía al depositar basura y desperdicios¹ en este. Razón por la cual, las familias acomodadas y de recursos no sólo en Quito, sino en el resto de ciudades de Latinoamérica (Keneddy Troya, 2005), con el propósito de abastecerse de agua limpia optaron por contratar los servicios de los aguadores o aguateros, indígenas que luego de caminar varios kilómetros obtenían agua de mejores condiciones de los manantiales y fuentes de la zona, y que cargaban a su espalda en grandes recipientes de cerámica denominados “pondos”. Situaciones que son recogidas en las tradiciones de Quito, por múltiples historiadores entre ellos Alfredo Fuentes Roldán (2007). Así como por Alexandra Kennedy Troya (2005, p.50), de quien extraemos un texto a continuación: “...la gente pudiente, en ocasiones pagaba una cantidad diaria para que estos aguateros trajesen en pesados pondos de cerámica, un agua limpia que se hallaba en vertederos naturales fuera de la ciudad. Fuese de las fuentes públicas o de vertientes naturales, los aguateros eran un grupo importante de servidores públicos y privados en Quito”. Como era costumbre en ese entonces en las relaciones con los indígenas, el trato que recibían no era el mejor, pagándoles una miseria o en ocasiones obviando el mismo en abuso de los intereses de los aguadores.

Durante mucho tiempo estos personajes que formaron parte de la realidad de las ciudades de aquel entonces, brindaron un servicio fundamental aunque mal remunerado, pues debían llevar la pesada carga, pase lo que pase, o pese lo que pese. (Zury, 2009).

1. Eduardo Kingman Garcés, en su obra “La ciudad y los otros Quito 1860-1940. Higiene, ornato y policía”, (2006, p. 14), al referirse al Quito del siglo XIX, señala: “La ausencia de servicios de alcantarillado, de agua potable, la suciedad de las calles y de las plazas, el desaseo de las habitaciones, y el “primitivismo de las costumbres”, eran aspectos destacados por los viajeros en sus descripciones de la ciudad”.

- e) **El proceso de modernización (siglo XX).**- el siglo XX trajo consigo la gran expansión de la ciudad de Quito, lo cual obligó a sus autoridades a la correspondiente prestación de los servicios básicos tanto en cantidad (cobertura), así como en calidad. Siendo el agua potable fundamental, por lo que en el primer cuarto de siglo destacan los siguientes acontecimientos en ésta materia: i) Ley de creación del fondo de agua potable y canalización, financiada a través de un impuesto al aguardiente (1902); ii) Impuesto a la producción del cuero, fondos adicionales agua potable y canalización; iii) Se contratan los estudios para la dotación de estos servicios básico con el profesional alemán, Vernimenn; iv) El gobierno retira los fondos de agua potable y canalización (1906); v) Para suplir el desfinanciamiento provocado, el General Eloy Alfaro declara obra de carácter nacional la dotación de agua potable y canalización para Quito, financiándolo a través de lo producido en las Aduanas; vi) Para que sea operativo el fondo, se crea la Junta de Agua Potable y Canalización de Quito (1906); vii) Se inicia la construcción de la primera planta potabilizadora (1908), terminada en 1910; viii) Construcción de la planta potabilizadora de “El Placer” (1912); ix) El decreto legislativo de 26 de octubre de 1915, señala que el Municipio debía asumir la prestación del servicio de agua potable; x) A mediados de siglo se produce un déficit en la provisión de servicios, cercano a 360 litros por segundo (1946), lo cual se traducía en baja presión e intermitencia en el servicio, incluso muchos barrios eran abastecidos a través de camiones cisterna; xi) Se contrata a la firma estadounidense Harold T. Smith, con el propósito de elaborar un informe de la situación del agua potable y saneamiento en la ciudad y la correspondiente construcción de obras (década de los cuarenta); xii) Se expide la Ordenanza para la reglamentar el uso y consumo de agua potable en Quito (1952); xiii) Gracias a las sugerencias de la consultora estadounidense Harold T. Smith, el Concejo Municipal declaró de uso público el agua de la ciudad (1953) y se recomendó cobrar por el servicio de agua potable, a través del establecimiento de unas tarifas, todo ello con el propósito de contar con liquidez para la operación y mantenimiento del sistema, así como para la construcción de nueva infraestructura.

- f) **El período de la Empresa de Agua Potable.**- A través de decisión del Concejo Cantonal, el 13 de junio de 1960, mediante Ordenanza No. 932, se creó la Empresa Municipal de Agua Potable, mientras que en el caso del alcantarillado, en el año de 1966 se creó la Empresa Municipal de Alcantarillado, por medio de Ordenanza No. 1118. Instituciones claves para el posterior desarrollo urbanístico de Quito, durante el período 1960-1980, con la correspondiente expansión hacia las zonas suburbanas². Y luego de tres décadas, en noviembre de 1993 se realizó la fusión de las dos anteriores en la Empresa de Agua Potable y de Alcantarillado de Quito, EMAAP-Q, mediante Ordenanza No. 3057, todo ello frente a las exigencias técnicas del BID. Sin embargo, dado el cambio normativo que dispuso la Constitución de 2008, y debido a la vigencia de la L.O.E.P. (2009), el Distrito Metropolitano de Quito, en el mes de abril de 2010 creó la Empresa Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento, EPMAPS EP, la cual forma parte de nuestro estudio de caso y que se explica a continuación. Para concluir, basta con mirar las estadísticas de cobertura que cuenta el DM de Quito, para dimensionar los cambios vividos³ en las últimas décadas, pues en 1968 era de 48%, en 1980 el 51%, en 1990 el 77,5%, en el 2001 el 89,3% y en el 2014 es ya del 98,4% (EPMAPS, 2014).

2. La Empresa Pública Municipal: EPMAPS

Para el tratamiento del presente apartado, que corresponde al estudio de caso de la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento,

-
2. “Como en muchas otras ciudades, sufrió un vaciamiento de población con capacidad económica a partir de la década de 1980, y ha experimentado muchos cambios, tanto en uso, como densidad y población”. (ONU-Hábitat, 2012, p. 74).
 3. No se puede olvidar que a diferencia de lo que suceden en otras ciudades, Quito posee un complicado sistema de captación. Así lo señala Carrillo et al (2007) “*Quito... has a more complicated system of carrying water from its sources to the city and its suburbs. Hundreds of kilometers of piping are used to transport water from seven water-capture sites to 22 treatment plants*”, las cuales cada vez se incrementan debido al crecimiento urban y los nuevos planes de la Empresa.

EPMAPS EP, se ha utilizado información de fuentes secundarias: principalmente literatura especializada, informes de gestión y de resultados de la propia Institución, así como información primaria, en base a la visita de campo realizada por el autor en septiembre de 2014.

2.1 La estructura

Con más de medio siglo de creación, en la actualidad esta Empresa abastece de agua potable y alcantarillado, al Distrito Metropolitano de Quito (urbano y rural), razón por la cual la Institución ha tenido que ir acoplándose a los nuevos retos y al incremento constante de usuarios de sus servicios; siendo su misión la de “Proveer de los servicios de agua potable y saneamiento con eficiencia y responsabilidad social y ambiental a los habitantes del DMQ”.

En tal virtud, la EPMAPS sirve a 2.347.125 usuarios ciudadanos, que representan casi el 99% de cobertura del DM de Quito, y de casi el 100% en Quito (ciudad). Sin embargo, esta situación no ha hecho que el número de funcionarios y obreros se incremente, sino que en cumplimiento de los parámetros internacionales ha sabido mantener un equilibrio entre número de trabajadores y número de conexiones, indicador utilizado por el BID como parámetro en la financiación de créditos a Empresas de Agua Potable y Saneamiento.

En el caso de la Empresa quiteña el indicador es de 3,85, siendo en años anteriores de 5,8, pero que gracias a la gestión de la Administración ha logrado disminuir en aproximadamente 450 empleados, teniendo en la actualidad 2000 empleados y obreros.

Puede observarse en el cuadro de la página siguiente, la correcta estructura que mantiene la Empresa, a través de: su Directorio, Gerencia y Procesos: Gobernante, Centrales y de Apoyo.

2.2 La influencia de Organismos Internacionales

El financiamiento de los proyectos de agua potable y alcantarillado en la capital de la República, fueron una prioridad tanto del gobierno local como el central desde principios del siglo XX, para lo cual se buscaron sendos recursos, incluso a través de impuestos que afectaban a todo el país (aguardiente y cueros, Aduanas).

Sin embargo, posteriormente y gracias al nuevo modelo de gestión implementado por el entonces Municipio de Quito, a través de establecer un pliego tarifario y cobrar por la provisión del servicio de agua potable, se pudo contar con recursos propios que permitiesen alcanzar dos objetivos fundamentales: a) el primero, realizar la operación y el mantenimiento de la infraestructura existente; y, b) el segundo, invertir en la construcción de nueva infraestructura que permita la ampliación de cobertura y la mejora del servicio, sin embargo, como se sabe en materia de agua potable y saneamiento uno de los riesgos mayores a los que se enfrentan los gestores es el elevado coste de este tipo de obras, razón por la cual se debe recurrir al endeudamiento vía bancos, que en el caso de proyectos de desarrollo se lo hace a través de organismos especializados.

En el caso de Quito, si bien es cierto que los principales recursos para la ampliación de sus sistemas, y el diseño, la planificación y la construcción de otros, ha sido vía recursos propios de la institución gracias al equilibrio en sus tarifas y gastos, también se ha recurrido al financiamiento externo sobre todo a través de operaciones con el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, y la ex Corporación Andina de Fomento, CAF, ahora Banco de Desarrollo de América Latina.

Como es obvio en el caso de préstamos con organismos de desarrollo, se establecen unos parámetros, criterios e indicadores que la contraparte (La Empresa) debe cumplir, y que dado el nivel de satisfacción encontrado en la labor de EPMAPS, su modelo de gestión ha sido recomendado por el BID⁴ para que se emule en otros países en empresas de su tipo dada su calidad, eficiencia y compromiso.

Por lo que se puede concluir, que la influencia de los organismos crediticios internacionales, en general han dejado una buena experiencia, lo cual es confirmado en las entrevistas tanto por los gestores políticos y públicos de la Empresa (véase entrevista a Barrea & Zevallos, en ésta investigación).

En cumplimiento de los procesos trazados en el Manejo de su Gobierno Corporativo, además la empresa ha implementado parámetros in-

4. En noviembre de 2014, la EPMAPS recibió por parte del BID y de la Fundación FEMSA el reconocimiento a las mejores prácticas de Agua en América Latina y el Caribe, en la categoría "Gestión del Agua", gracias a su apoyo al Fondo para la Protección del Agua, FONAG. Disponible en: <http://www.iadb.org/es/noticias/anuncios/2014-11-04/premio-agua-y-saneamiento-bid-femsa,10972.html> Última consulta: 7/11/2014.

ternacionales establecidos por el “Global Reporting Initiative “, GRI, así como por los que conforman los Principios del Pacto Global, establecidos de manera anual en su Memoria de Responsabilidad Social.

2.3 Los cambios en la gestión empresarial – el “Gobierno Corporativo”

Las organizaciones deben adaptarse a los cambios para poder sobrevivir, y en el caso de esta Empresa fundada a mediados del siglo pasado, ha sido fundamental que EPMAPS se adapte a las nuevas realidades, tanto en su modelo de gestión como veremos más adelante, así como a través de un cambio en su gestión empresarial, el cual se basa en la incorporación del “Buen Gobierno Corporativo” al interior de la Institución, el cual es considerado como un factor clave a la hora de alcanzar mayor crecimiento institucional, situación que se traduce en la búsqueda de: a) mayor eficiencia; b) mejor sostenibilidad financiera (reputación); y, c) contar un sistema adecuado de administración y gestión de riesgos.

La EPMAPS, ha implementado en los últimos años unas prácticas relativas al “Buen Gobierno Corporativo”⁵, sustentadas de manera institucional a través de la aprobación de un Código de Gobierno Corporativo.

El modelo, se basa a su vez en 5 principios o pilares, sobre el que descansa el Modelo de Gestión de la Empresa, lo cual se encuentra desarrollado en la Res. Dir. No. 006-SD-2012 del 11 de septiembre de 2012, los cuales son: a) rendición de cuentas; b) transparencia; c) equidad; d) responsabilidad corporativa; y, e) definición de la estructura de gobierno.

Todos ellos fueron planificados, diseñados y aprobados, dada las características propias de la Empresa (agua potable y saneamiento), así como teniendo en cuenta que se trata de una Empresa Pública Municipal (Distrito Metropolitano de Quito). Obteniendo resultados positivos a decir de los propios gestores públicos, pues gracias a éste Código al interior de la Empresa, fueron los propios miembros del Directorio quienes pusieron límites a sus actuaciones, así como a las posibles interferencias en la Administración

5. “Gobierno Corporativo es el sistema de prácticas estratégicas mediante el cual las empresas son controladas y operadas sobre la base de la creación de valor compartido y de una visión estratégica alineada con los intereses de la ciudadanía” (EPMAPS, 2012).

técnica de la Empresa, evitando de tal forma eventuales intromisiones con caracteres político clientelares.

3 El análisis a través de diferentes variables

Como se señaló en el capítulo relativo a la prestación de los servicios públicos de calidad en el siglo XXI, hasta la fecha no existe una herramienta precisa que permita analizar de manera integral la Gestión en la prestación del servicio público del agua potable y el alcantarillado, sino que se utilizan múltiples variables, (ya que no hay sólo una destacable como variable explicativa, única e independiente), para analizar su comportamiento e incluso para brindar un ranking, tal es el caso a nivel latinoamericano de ADERASA, así como la prueba piloto realizada por el BID y IWI, de un sistema de calificación para prestadores de servicios de agua y saneamiento, AquaRating⁶, del cual la EPMAPS fue protagonista y evaluada, y que en los siguientes apartados se explicaran sus resultados y experiencias.

Es por ello que el análisis en la presente investigación será a partir de: a) la cobertura; b) la oportunidad; c) la calidad; d) la satisfacción del cliente; e) la situación financiera; f) las tarifas; y, g) la gestión del talento humano. Lo cual se desarrolla en los siguientes apartados, los cuales guardan relación con la Carta Iberoamericana de Calidad de la Gestión Pública (2008).

3.1 La cobertura

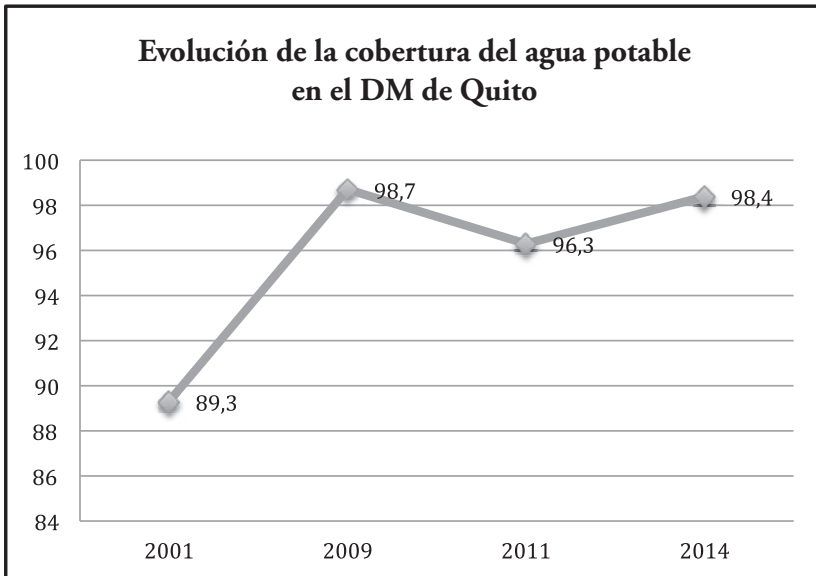
Una de las variables fundamentales a la hora de medir a una Empresa de Agua Potable y Saneamiento, es obviamente la cobertura del servicio, puesto que si bien es cierto se puede contar con los recursos hídricos suficientes, es decir, contar con el agua cruda suficiente para el proceso, es decir potabilizarla, sin embargo, el reto en ciudades en las cuales la dinámica de crecimiento es tan alta, como es precisamente el caso de las ciudades latinoamericanas en vías de desarrollo, es el hecho de distribuir y llegar con los servicios a los sectores en los que se le necesita.

Tal como lo señala el BID (2012), el 80% de los latinoamericanos viven en ciudades, lo cual convierte en uno de los continentes más “urba-

6. Más información, véase: <http://www.aquarating.org/es/> Última consulta: 2/12/2014.

nizados” del mundo. De estas hay que distinguir, las ciudades emergentes⁷ (más de 200.000 y hasta dos millones de habitantes), de las megaciudades (grandes áreas urbanas de más de diez millones de habitantes), puesto que en las primeras existen muchas potencialidades de crecimiento económico y mejora de las condiciones de vida, sin embargo, en los dos casos las consecuencias del crecimiento dejan una importante huella urbana, para lo cual éste tipo de ciudades deben fortalecerse en tres aspectos: a) la sostenibilidad ambiental y las consecuencias frente al cambio climático; b) el desarrollo urbano integral; y, c) la sostenibilidad fiscal y la gobernabilidad. (BID, 2014).

Gráfico No. 15. La evolución de la cobertura del agua potable en el DM de Quito



Fuente: Elaboración propia a partir de (EPMAPS, 2014).

7. El Banco Interamericano de Desarrollo ha generado una iniciativa denominada: “Ciudades emergentes y sostenibles”, en la cual se busca asesorar a este tipo de ciudades para “identificar, ordenar y priorizar los necesarios proyectos de sostenibilidad e infraestructura para mejorar la calidad de vida”. Para más información véase: <http://www.iadb.org/es/temas/ciudades-emergentes-y-sostenibles/iniciativa-ciudades-emergentes-y-sostenibles,6656.html> Último acceso: 8/11/2014.

Precisamente lo antes narrado, es lo que se refleja en el cuadro de la evolución histórica de la cobertura de agua potable en el DM de Quito, y que no se refiere únicamente a la cobertura de la ciudad de Quito, pues como señalamos, dicha zona al encontrarse más consolidada la cobertura es casi total, pero en el caso de la totalidad del Distrito Metropolitano el reto es mayor dado el crecimiento poblacional de los últimos años, puesto que para 2001 contaba con 1.839.853 habitantes, incrementándose en más de medio millón, para que en 2014 tenga 2.385.625 habitantes. (véase Gráfico No. 15)

Así se explica la curva descendente de 2009 a 2011, debido al crecimiento poblacional, pero sobre todo a la expansión de los asentamientos urbanos, reto que ha sido afrontado por la EPMAPS, para llegar hasta casi el 99% de cobertura a la fecha en todo el Distrito Metropolitano, lo cual no sólo es una virtud sino que además refleja la planificación y previsión, a través del Plan Maestro de Agua Potable y Alcantarillado 2010-2040, ya que para esa fecha se tiene previsto que la población sea de más de cuatro millones trescientos mil (4.300.000) habitantes.

3.2 La oportunidad

Otro de los principios básicos para la prestación de los servicios públicos es la oportunidad, entendida esta como la posibilidad con la que cuenta la Administración Pública de brindar el servicio ofertado en el momento requerido por el ciudadano usuario, lo cual implica que el mismo debe ser constante y permanente, y que la falta del mismo se deba tan sólo a motivos ajenos a su voluntad, que obedezca a fuerza mayor o caso fortuito.

En este sentido EPMAPS, en el caso de Quito de acuerdo a las cifras que reflejan en su informe de gestión 2009-2014, muestra que en el último año (2013), el índice de continuidad respecto al servicio de agua potable fue del 99,88%, lo cual indica precisamente una prestación plena y disfrute total del mismo por parte de los usuarios ciudadanos (EPMAPS, 2014).

Por otro lado, la medición también muestra el tiempo que se demora el ente en dotar del servicio cuando un usuario ciudadano así lo requiera, el cual ha disminuido de manera ostensible de 90 a 7 días para nuevas conexiones, siempre que la solicitud sea dentro del rango de cobertura con el que cuenta la Empresa.

3.3 La calidad

Para poder calificar la calidad de un servicio público, se deben acudir a un sinnúmero de variables que permitan de manera objetiva comprobar que el mismo cumple con unos parámetros mínimos exigidos por las normas técnicas nacionales e internacionales, así como que los niveles de satisfacción de quienes reciben los mismos sean altos, sólo de esta manera se puede establecer un criterio global.

Sin embargo, como ya se advirtió en el capítulo precedente al hablar sobre la calidad de los servicios públicos, suele existir un elevado porcentaje de subjetividad al hacerlo, ya que suelen ser los usuarios ciudadanos, receptores del servicio quienes a través de encuestas expresan su percepción en relación a estos.

Lo cual ocurrió precisamente en Ecuador, durante los años 2012 y 2013, respectivamente, con la aplicación de la “Encuesta de Información Ambiental en Hogares, ENEMDU”, por parte del INEC, puesto que en los resultados se mostró que de acuerdo a la percepción que tienen los ciudadanos respecto de la calidad, el agua de la ciudad de Cuenca sería lo mejor, pese a que EPMAPS, a través de sus gestores públicos así como en su material informativo promocional sostiene que poseen la “mejor agua de Latinoamérica”.

Sin embargo, no es nuestro interés en ésta investigación de carácter académico polemizar al respecto, de este modo lo que se mostrará a continuación serán los parámetros técnicos con los que cuenta la EPMAPS, para vigilar el aseguramiento de la calidad del agua, cuyo proceso viene implementándose en la Empresa desde el año 2000.

La EPMAPS cuenta desde 2001 con la certificación ISO 9001, lo cual avala su compromiso con la gestión de la calidad, ya que su objetivo no sólo fue conseguir dicho reconocimiento sino que lo ha renovado de la mano de la implementación de un innovador Sistema de Gestión de la Calidad, para lo cual se ha sometido a múltiples auditorías.

Además mantiene un laboratorio especializado para el control de la calidad del agua, el cual se encuentra acreditado desde 2008 con la certificación ISO 17025 (renovada en 2013), otorgado por la Organización de Acreditación Ecuatoriana (OAE), debido al cumplimiento de los parámetros establecidos en la Norma NTE INEN-ISO/IEC 17025:2006, del Reglamento

Técnico Ecuatoriano RTE INEN 023⁸ de “Agua Potable para el consumo humano”; así como posee con un laboratorio especializado en contadores (medidores)⁹.

Otro de los reconocimientos de la Empresa desde 2012 es la certificación ISO 14001, la cual se relaciona con la correcta gestión para el control de las emisiones ambientales al interior de la Institución, misma que fue otorgada por Bureau Veritas del Ecuador.

Y si de percepción se trata, paralelamente la Empresa ha capacitado catadores de agua potable, los cuales se encargan de revisar el olor y sabor, a través de un análisis sensorial (EPMAPS, 2014).

La suma de estos factores le da a la Empresa un índice de calidad del agua con corte a 2013, de 99,97%.

3.4 La satisfacción del cliente frente al servicio prestado

Uno de los elementos que influyen de manera directa a la hora de valorar el servicio integral que presta una Empresa en general, y no se diga el de una que presta un servicio público básico como el agua potable es la satisfacción que tenga el usuario ciudadano frente al servicio, así como a los incidentes que pueden presentarse. Para ello a continuación se resaltan los porcentajes de la EPMAPS, así como algunas buenas prácticas que sirven como modelo para Empresas prestadoras del servicio.

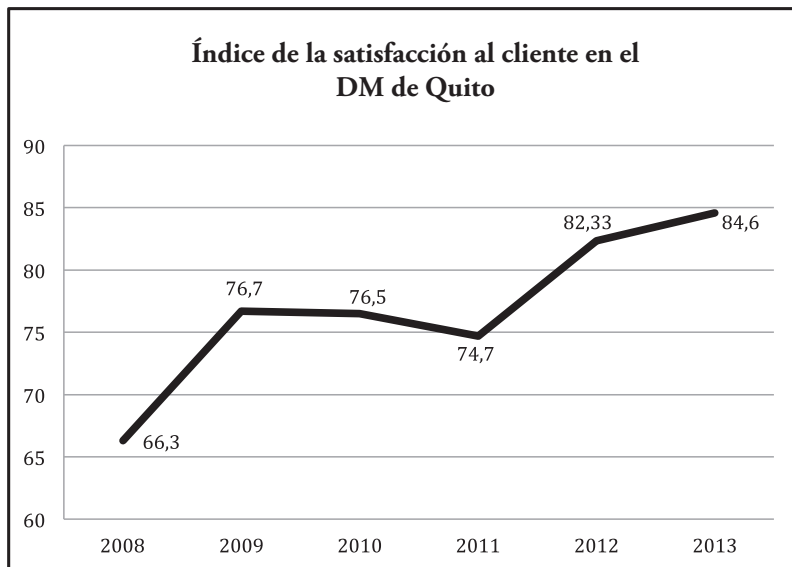
Como se puede observar en el siguiente cuadro, uno de los compromisos por parte de la Administración Pública en relación con la Gestión de la Empresa, fue la satisfacción frente a la prestación de sus servicios, fruto de ello es el aumento en la valoración en los últimos años; para cumplir con dicho cometido la EPMAPS en el año 2012, creó un “Comité de Gestión de la Satisfacción del Cliente”, el cual cumple el objetivo principal de: “asegurar el mejoramiento continuo de la conformidad del usuario, con los servicios

8. REGLAMENTO TÉCNICO ECUATORIANO RTE INEN 023:2008: Disponible en: http://www.normalizacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/11/rte_023.pdf, y NORMA TÉCNICA ECUATORIANA NTE INEN 1 108:2011, Cuarta revisión: Disponible en: <https://law.resource.org/pub/ec/ibr/ec.nt.1108.2011.pdf>
Última consulta: 1/09/2014.

9. De manera externa se realiza un certificación independiente sobre la calidad del agua a través de la “Société General Surveillance”.

prestados por la Empresa, como parte fundamental de la implementación del Sistema Integrado de Gestión.” (EPMAPS, 2014).

Gráfico No 16. El índice de la satisfacción del cliente. EPMAPS



Fuente: Elaboración propia a partir de EPMAPS (2014).

Según lo detalla la propia Empresa el índice ha sido evaluado por la Corporación EKOS, la cual reconoció a la EPMAPS, con el noveno lugar a la Empresa con mejor calidad de servicio, bajo contrato (2012¹⁰).

Los últimos datos del estudio, muestran que el Índice de Satisfacción del Cliente llegó a 84,6%, lo cual representa una mejoría de más de 18 puntos desde el año 2008.

Al interior de la Empresa, se puede considerar una buena práctica la relativa a la respuesta frente a incidentes, y en particular la que tiene que ver con la de pérdidas de agua potable, para lo cual se ha implementado un

10. Disponible en:

<http://www.ekosnegocios.com/negocios/ganadores.aspx?idPremio=1&anho=2012>,
última consulta: 4/11/2014.

sistema de gestión de agua no contabilizada a través de la instalación de macrocontadores (macromedidores) a la salida de los tanques de potabilización de agua previa a la conducción, lo cual fue comprobado durante la visita de campo respectiva a la ciudad de Quito.

Esta cifra de agua no contabilizada afecta seriamente el rendimiento de una Empresa de agua potable, pues se considera que a nivel mundial el 45% del agua se pierde antes de llegar al cliente (Banco Mundial, 2013).

En este sentido la EPMAPS, tenía el 27,75% (siendo mayor en el área rural) de pérdida de agua potable a 2012, lo cual le sitúa por debajo de la media latinoamericana que es 42,22% (máxima 66%, y mínima 17%).

4 La fijación y la aplicación de las tarifas

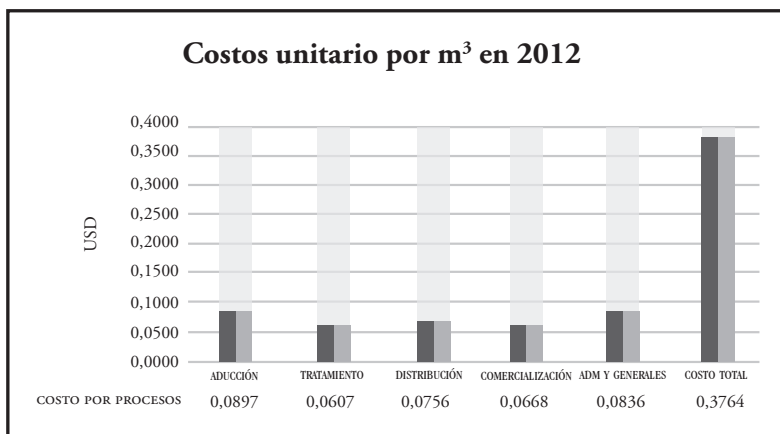
Como se ha sostenido a lo largo del presente estudio, toda Empresa de agua potable y saneamiento, debe mantener una sostenibilidad financiera que le permita realizar su normal operación y mantenimiento, así como contar con los recursos suficientes para la construcción de infraestructura con el propósito de ampliar la cobertura, y en general mejorar día a día la calidad del servicio que ofrece a la ciudadanía.

En este sentido, la EPMAPS, se ha fijado como política de cobro establecer una de tipo mixto, es decir ofrecer una tarifa que permita la accesibilidad del servicio, siendo así que todos puedan pagarla, de tal manera como se pudo demostrar en las encuestas realizadas en la ciudad de Quito, un amplio porcentaje de la población considera que las tarifas son justas y que la factura que pagan no es onerosa, y en segundo lugar, que los ingresos con los que cuente le permitan autofinanciarse, teniendo en cuenta que estos representan el 90% de su presupuesto. Por ello es proclive a fomentar el consumo responsable de los clientes, con el propósito de cuidar el recurso agua, así como mantener una eficiencia financiera, para lo cual ha establecido un sistema de subsidios cruzados que se explicará a continuación.

Uno de los aspectos que se pueden criticar de la Empresa, es que el pliego tarifario se encuentra vigente desde el año 2008, situación que si bien es cierta ha querido ser justificada tanto por gestores políticos como públicos de Quito, argumentando la mayor eficiencia de la Empresa, así como la baja inflación que ha tenido el país en la última década, es claro el cuadro que se muestra a continuación que refleja que los costos unitarios por metro cúbico

de agua potable que se cobran, ya en 2012 alcanzaban el límite de lo que realmente cuestan, es decir, pese a las medidas tomadas por la EPMAPS para alcanzar eficiencia tales como evitar pérdidas por agua no contabilizada así como mejorar la gestión de cobro de cartera vencida, las cifras reflejan que es necesario un nuevo estudio y la aprobación de un nuevo pliego tarifario sustentado en un estudio técnico, lo cual que permitirá la sostenibilidad financiera de la Empresa a futuro para continuar con la calidad en la prestación de los servicios. Y no mantener tarifas que pongan en riesgo a la Empresa, lo cual podría ser interpretado como una práctica de corte político clientelar.

Gráfico No. 17. El costo unitario por metro cúbico del agua potable



Fuente: EPMAPS (2013)¹¹

Como se ha dicho, el Pliego Tarifario¹² que se aplica a la fecha se sustenta en la aprobación del Directorio (Consejo de Administración) de la entonces EMAAP-Q, de aplicación a partir de noviembre de 2007, con un

11. Si bien es cierto en 2012, existió una disminución del 3% en relación al 2011, es importante señalar que el coste total de producción de un metro cúbico de agua potable es de USD \$ 0,3764. Y el metro cúbico en el primer rango del pliego tarifario es de USD \$ 0,31.
12. Para el cobro del servicio de alcantarillado, el cálculo de la tasa a pagar se realiza a partir del consumo de agua potable por cada conexión, cobrándose el 38,6% por concepto de uso y mantenimiento del sistema.

período de transición hasta abril de 2008, los cuales fijan por un lado un cargo fijo de conexión para todos los usuarios ciudadanos, así como un rango de consumo variable que va de: a) 0-20 metros cúbicos; b) 21-25 metros cúbicos; y, c) más de 25 metros cúbicos. Estableciéndose además la correspondiente diferenciación entre categorías: a) el consumo doméstico; y, b) el consumo comercial e industrial. Cabe la pena resaltar que de conformidad a la normativa que ampara a los colectivos de personas en riesgo (ancianos, discapacitados, etc., 50% de reducción en la tarifa) se establecen las respectivas rebajas en los servicios.

Desde mayo de 2008 y hasta la fecha, con la vigencia del pliego tarifario en el rango de consumo de 0-20 metros cúbicos, se paga USD \$ 0,310 (por metro cúbico), situación que preocupa pues ya en el año 2011 y 2012, respectivamente, el costo unitario del metro cúbico de agua potable para la Empresa fue de USD \$ 0,3764. Cubriéndose recién los costes en el rango de consumo entre los 21-25 metros cúbicos, pues la tarifa es de USD \$ 0,430. Mientras que en el rango de consumo de más de 25 metro cúbicos, se duplica la tarifa inicial, siendo el metro cúbico adicional a un coste de USD \$ 0,72.

Desde la aprobación del pliego tarifario existe una rebaja por condición socioeconómica, en función de la sectorización económica del suelo urbano (sectores 8 y 9) del DM de Quito, rebaja que es del 22%. Además con fecha 23 de julio de 2012, a través de resolución 214, el Gerente General de la Empresa resolvió la fijación de unas tarifas por concepto de otros servicios, entre los que se incluyen: conexión, interconexión, habilitación, derivación, conexión complementaria e instalación de contador (medidor), conexión e interconexión a redes de alcantarillado, así como por la reducción y reconexión del servicio de agua potable. (véase Tabla No. 1)

Como se indicó al inicio del presente apartado, al EPMAPS mantiene una política de subsidios denominados cruzados, que buscan favorecer a los usuarios ciudadanos que perciben ingresos menores versus quienes tienen más y por ende consumen más, con lo cual se permite que los sectores más desfavorecidos tengan igualdad de acceso al agua potable y alcantarillado.

Se puede decir que la aplicación de subsidios de tipo cruzado, es una de las vías adecuadas para la verdadera efectivización del derecho humano fundamental al agua potable, pues sólo así el acceso será de manera universal, sin depender de los ingresos económicos del ciudadano, lo cual demuestra la igualdad en el acceso más allá de cualquier tipo de discriminación que podría

presentarse, así como la responsabilidad del Estado a través de su gobierno local, y este a su vez por medio de la Empresa por hacerlo efectivo.

Tabla No. 14. El pliego tarifario del agua potable vigente en el DM de Quito

Pliego tarifario vigente desde mayo de 2008							
		0-20 m ³		21-25 m ³		>25 m ³	
Categoría	Cargo fijo de conexión USD \$	Tarifa básica USD \$	Tarifa adicional USD \$	Tarifa básica USD \$	Tarifa adicional USD \$	Tarifa básica USD \$	Tarifa adicional USD \$
Consumo doméstico	2,1		0,31	6,2	0,43	8,35	0,72
Consumo comercial e industrial	2,1						0,72

Fuente: (EPMAPS, 2014).

Desde 2008 en la aprobación del pliego tarifario, se estableció un subsidio del 22% en el primer rango de consumo (de 0 a 20 metros cúbicos en categoría doméstica) para quienes residen en los sectores socioeconómicos 8 y 9 del DM de Quito, donde se concentra población en riesgo de exclusión.

Sin embargo, en el área rural el subsidio se eleva al 50% en el primer rango de consumo (de 0 a 20 metros cúbicos en categoría doméstica), luego de lo cual se cobra la tarifa regular. Pese a ello, podría ser criticable este tipo de subsidio, ya que dado el crecimiento urbano y el precio del suelo, grandes urbanizaciones de clase media/alta se han asentado en estas zonas, con lo cual el subsidio no beneficia siempre a los ciudadanos más necesitados, sino al contrario a personas que no lo necesitan dada su capacidad adquisitiva. Claro que el subsidio va en el primer rango, y normalmente este tipo de hogares consume más de los 20 metros cúbicos mensuales. Esta situación que ha sido reconocida al interior de la Empresa¹³, y ante la cual encuentra trabajando y

13. En el año 2004, junto al departamento de avalúo catastral del DM de Quito se realizó un “Estudio de Focalización de Subsidio Directo a Demanda de Servicios de Agua Potable, Saneamiento”, con el propósito de crear un “Fondo de Subsidio” (EPMAPS, 2012).

realizando unas primeras pruebas que le permitan focalizar los subsidios para beneficiar con ellos a la población que realmente lo necesita por condiciones económicas y por tanto encontrarse en riesgo de exclusión.

CAPÍTULO

6

**LA GESTIÓN DEL AGUA POTABLE EN LA CIUDAD DE
GUAYAQUIL. UN ESTUDIO DE CASO**

*“La situación de Guayaquil es demasiado agradable y dichosa,
y tal que algún día será una nueva Tiro o Albión,
por la extensión y la riqueza de su comercio.
La naturaleza ha hecho todo por su feliz posición,
el río de Guayaquil,... etcétera”.*

Abel Victorino Brandin (1826)

SUMARIO:

I EL CASO DE LA CIUDAD DE GUAYAQUIL 1.1 LA HISTORIA DEL AGUA EN GUAYAQUIL 1.2 LA METRÓPOLI PORTUARIA 1.3 DE LO PÚBLICO A LO PRIVADO: LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA EN GUAYAQUIL 2 EL MODELO NEOEMPRESARIAL: EL PROCESO DE CONCESIÓN DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE EN GUAYAQUIL 2.1 LA EXTERNALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO: EL CONTRATO DE CONCESIÓN 2.2 LAS CLÁUSULAS CONTRACTUALES 2.3 LAS MODIFICACIONES DEL CONTRATO DE CONCESIÓN 3 EL CONCESIONARIO 4 LA ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN (EMAPAG EP), EN LA REGULACIÓN Y EL CONTROL DE LA PROVISIÓN DE SERVICIOS POR PARTE DE INTERAGUA 5 LAS FUNCIONES COMO REGULADOR Y CONTROLADOR DE LA CONCESIÓN 5.1 EL DIAGNÓSTICO DE LA GESTIÓN PREVIO A LA CONCESIÓN 6 EL ANÁLISIS A TRAVÉS DE DIFERENTES VARIABLES 6.1 LA COBERTURA 6.2 LA OPORTUNIDAD 6.3 LA CALIDAD 6.4 LA SATISFACCIÓN DEL CLIENTE FRENTE AL SERVICIO PRESTADO 7 LA FIJACIÓN Y LA APLICACIÓN DE LAS TARIFAS

1 El caso de la ciudad de Guayaquil

1.1 La historia del agua en Guayaquil.

En lo que se refiere al suministro de agua potable, es necesario advertir que durante el siglo XVIII, la población guayaquileña no superaba las 6.500 personas, con lo cual bastaba el abastecimiento a través de los pozos de agua ubicados al pie del Cerro Santa Ana, y cuando la demanda se incrementó, se optó por utilizar el agua del río Daule (Swyngedouw & Bovarnick, 1994), quienes citan al historiador guayaquileño, Víctor Emilio Estada, el cual recuerda que quien se encargaba de transportar el agua en aquella época eran los “indios aguateros¹”, y que poco a poco se fue convirtiendo en un negocio rentable, por lo cual, blancos y mestizos se ocuparon de regularlo para evitar especulaciones, pese a ello el agua entre más pura, era más costosa, con lo

1. Aguatero o aguador: Persona que tiene por oficio llevar o vender agua (RAE, 2014).

cual se generó una verdadera estratificación frente al agua, ya que los pobres no podían costearse agua de calidad.

Esta situación antes descrita, que con el tiempo en lugar de mermar, se incrementó debido a los intensos procesos de urbanización gracias al elevado poder adquisitivo de la población guayaquileña debido al boom agroexportador, en particular del cacao. Con lo cual las élites urbanas exigieron mejores servicios, creciendo de manera desigual la ciudad, pues pese a la ingente cantidad de recursos que se invirtieron en obra pública (saneamiento, transporte e infraestructura), ésta fue canalizada sobre todo a satisfacer las necesidades de la creciente clase media y alta², quienes se encontraban altamente influenciados por la cultura europea.

Es pues a finales del siglo XIX, cuando se intentó crear la primera compañía de Agua Potable (1880), y sin embargo fracasó debido al poco apoyo que tuvo por parte de los inversionistas. Sin embargo, en 1892 se inauguró el primer reservorio en el Cerro del Carmen, el cual dotaba de servicio a través de una red pública a más de 150 domicilios. (Swyngedouw & Bovarnick, 1994). Esto demuestra que el problema de la ciudad que se agravó en las últimas décadas del siglo XX, no fue precisamente técnico, pues ya desde el siglo pasado a través de visionarios guayaquileños y técnicos europeos, se pudo desarrollar un sistema de agua y saneamiento, bastante aceptable, que incluso a inicio del siglo XX superó la cobertura de algunas ciudades europeas.

En este sentido, como lo recoge Eduardo Kingman (2006), Guayaquil desde finales del siglo XIX, era una urbe de gran importancia, incluso más que Quito, puesto que contaba con mejores servicios, lo cual es confirmado en la obra de Teodoro Wolf (1892), que Kingman (2006, p. 147) cita: “Guayaquil... es sin duda alguna la principal y más importante ciudad del país, bajo todo respecto. Quito le aventaja sólo por ser capital de la República y residencia del Supremo Gobierno... El cambio y mejoramiento de Guayaquil es tan considerable, que el que ha visto la ciudad unos 25 años atrás, hoy a su regreso, apenas la conocerá. Es una gran ciudad en formación, y será

2. Swyngedouw & Bovarnick, (1994, 33) citan a Rojas y Villavicencio, 1988, al señalar que en ese entonces en Guayaquil: “...las obras públicas responden a dos demandas diferenciadas: la una, que priorizaba el saneamiento de la ciudad (agua potable, canalización, relleno, etc.); y la otra, que exigía el embellecimiento y ornato del puerto con miras a la celebración del Centenario de la Independencia”.

dentro de poco, especialmente concluidas algún día las obras de canalización y agua potable, una de las mejores de Sudamérica”.

Sin embargo, el problema se agravó con el crecimiento desordenado de la urbe debido a la falta de control por parte del Municipio, así como a la irrupción nuevamente de los proveedores privados quienes no les interesaba abandonar su monopolio en las zonas menos favorecidas. Situación que ocasionó, lo que hoy podría llamarse un problema de “estrés hídrico”, pues la demanda por parte de la población superaba el agua producida en planta.

Fue así como durante muchos años se planificaron ampliaciones del servicio, a través de consultorías de empresas extranjeras especializadas (inglesas), sin embargo, por falta de recursos y decisión política no llegaron a desarrollarse las nuevas infraestructuras, con lo cual la calidad del servicio disminuyó considerablemente. Hasta que décadas más tarde, con un nuevo boom agroexportador, esta vez con el banano, el Estado central financió estudios y construcción de nuevos reservorios y líneas de conducción, coincidiendo que en donde se construía el reservorio, se asentaron inmediatamente los barrios residenciales de clase media y alta.

Sin embargo, a la par crecieron muchos barrios marginales sin servicios públicos, y dependientes de expendedores privados de agua a través de botellones o carros repartidores (tanqueros). Y dada las constantes crisis económicas por las cuales atravesó el Ecuador durante el siglo XX, el Estado central poco a poco se fue quedando sin recursos para cubrir esa importante brecha que quedaba respecto a la prestación del servicio, mientras que la migración del campo hacia la ciudad se incrementaba, véase así lo ocurrido durante la crisis del cacao en la que se produce un gran éxodo rural-urbano con el consecuente asentamiento en zonas periféricas y marginales.

En el último momento vivido previo al regreso a la democracia (1978), se dio un gran impulso a la construcción de infraestructuras debido a que el Ecuador se convirtió en un país exportador de petróleo, con el consecuente ingreso de petrodólares que coadyuvaron para la expansión de algunos servicios básicos. Sin embargo, después de la bonanza, vino un largo período de recesión que frenó el desarrollo de los proyectos planificados, así como la puesta en marcha de otros que se encontraban en construcción, ya que usualmente este tipo de infraestructuras requieren gran cantidad de dinero debido a su costo, no pudiendo cubrirse normalmente con recursos propios sino que es necesario el endeudamiento con instituciones crediticias

las cuales imponen una serie de condiciones para su otorgamiento, entre ellas el sinceramiento de las tarifas, lo cual implica un incremento, situación que es mal vista por la población que al contrario demanda precios más bajos.

Tal como lo señala un informe del Banco Mundial: “un factor importante en Guayaquil para el apareamiento de las zonas urbano marginales fue la construcción de infraestructura vial; por ejemplo las zonas de Bastión Popular y Flor de Bastión, se crearon con el apareamiento de la vía perimetral; adicionalmente a las zonas ya existentes como los Guasmos y Mapasingue, que han seguido poblándose, con nuevos habitantes que ocupan las áreas destinadas a recreación...” (Donoso, 1998, p. 5).

Para el profesor Erik A. Swyngedouw (1995), Guayaquil presentaba una contradicción, pues se trataba de la ciudad ecuatoriana más grande así como la más fuerte económicamente, además de contar con bastos recursos hídricos provenientes de los ríos Daule y Babahoyo, sin embargo, hasta la década de los noventa un alto porcentaje de la población (35% de la población urbana carecía del servicio), especialmente aquellos situados en la línea de la pobreza no tenían acceso ni siquiera a agua entubada, por lo que éste importante núcleo de la población dependía de manera directa del monopolio privado de agua de tanqueros y carros repartidores quienes ofrecían agua a precio exorbitados sin ningún control³.

1.2 La metrópoli portuaria

En la historia de la República del Ecuador, uno de los bastiones de desarrollo ha sido Guayaquil, dada su posición geográfica al encontrarse a la orilla del río Guayas y con acceso directo al Océano Pacífico a través de su puerto, y que demostró tanto desde el modelo económico así como ideológico, una alternativa al que se proyectaba desde la capital del país, con un modelo centralista.

Uno de los primeros acontecimientos que marcaron la vida política del país, sucedió a finales del siglo XIX e inicios del XX, con la Revolución

3. *“The residents become dependent on private water vendors, selling water door to door. The absence of an official water supply system and the problems the public water utility faces in serving the invaded settlements result in a chronic shortage of potable water, extraordinarily high water prices charged by the private vendor and rapidly deteriorating sanitary conditions”* (Swyngedouw, 1995, p. 388)

Liberal, la cual se orquestó desde la Costa, financiada por los grupos económicos vinculados al poder agroexportador⁴ de ese entonces⁵.

Desde ese momento, se puede decir que la fractura que se estableció en el país, se hizo más grande con el tiempo, pues casi de manera alternante los gobernantes elegidos democráticamente eran ya sea de Quito o en su defecto de Guayaquil, teniendo una verdadera lucha de fuerzas regional⁶, pero no siempre ideológica, pues no en todos los casos los gobernantes guayaquileños, han sido liberales o neoliberales, respectivamente.

Si analizamos el último período democrático (desde 1978), 6 de los 12 presidentes constitucionales de la República, han sido guayaquileños: Jaime Roldós Aguilera (1978-1981); León Febres Cordero (1984-1988); Abdalá Bucarám Ortíz (1996-1997); Gustavo Noboa Bejarano (2000-2003); Alfredo Palacios (2005-2007); Rafael Correa Delgado (2007-2017).

Sin embargo, una de las situaciones políticas que más repercuten en nuestra investigación, y en particular en el modelo de Gestión asociado a la ciudad de Guayaquil, es el que impuso el ex Presidente de la República, León Febres Cordero, quien en una maniobra un tanto *siu generis* y poco acostumbrada en el “político de carrera”, tras su mandato presidencial en la década de los ochenta, y con el fin de revitalizar a su partido político⁷, PSC (Partido Social Cristiano), opta por la Alcaldía de Guayaquil en 1992, obteniendo una mayoría absoluta y es quien inicia un proceso al que

4. “El factor fundamental del crecimiento de Guayaquil, fueron las copiosas cosechas de cacao en la región costanera de los alrededores de la ciudad. En 1890, el 90% del total exportado correspondía al cacao, y, en 1904, el Ecuador se convirtió en el primer exportador de cacao del mundo” (Swyngedouw & Bovarnick, 1994, p. 31).

5. “Hasta mediados del siglo XIX, Guayaquil no era más que una gran aldea que sobrevivía a la sombra del principal centro administrativo y político de Quito y al dominio económico (y político) de los hacendados de la Sierra” (Swyngedouw & Bovarnick, 1994, p. 29).

6. Según lo detalla ONU-Habitat (2012, p. 32): “... una ciudad diferente de la capital del país sea la de mayor peso demográfico o económico, como ocurre con Guayaquil, cuya localización y su propia historia la han convertido en la capital comercial de Ecuador”.

7. Es claro que la Administración (Gobierno Municipal) Social Cristiana del Puerto Principal (Guayaquil), durante más de dos décadas, es inusual en un país como el Ecuador en el cual, antes de la llegada de la Revolución Ciudadana (2007-presente), los presidentes duraban pocos años (Andrade, 2007).

calificó de “Regeneración Urbana”⁸, el cual consistía sobre todo de dotar de infraestructura física en los barrios de la ciudad, así como mejorar la calidad de los servicios públicos, sobre todo de recolección de basura, agua potable y saneamiento, así como terminales aérea y de autobuses; las cuales habían sido gestionados hasta esa fecha de manera directa por parte de la Municipalidad, con importantes casos de corrupción (en particular en la Empresa de Agua Potable⁹) y demostrada ineficacia por los bajos índices de cobertura y de satisfacción del cliente¹⁰. Es pues Febres Cordero, quien durante sus dos períodos como Alcalde (1992-1996 y 1996-2000), quien inicia la aplicación del modelo vinculado a la Nueva Gestión Pública, y en particular asociado al modelo neopresarial¹¹, el cual será continuado y mejorado por su sucesor, y miembro también de su partido político, Jaime Nebot Saadi (2000-2019).

-
8. En la entrevista con Foreign Policy, el alcalde Nebot define a la regeneración urbana de la siguiente manera: *“Urban regeneration led hotel businesses and malls to contribute with more regeneration. We did our part and they did theirs. People’s quality of life has improved considerably; there are malls for people of all socioeconomic levels”*. Q&A: Jaime Nebot, mayor. (2012). Foreign Policy, (194), 1. Disponible en: <http://search.proquest.com/docview/1023250353?accountid=17192> Última consulta: 11/11/2014.
 9. “El agudo problema de la ciudad está asociada con cinco décadas del casi ininterrumpido clientelismo político de la ciudad. La utilidad del agua pública fue considerada y utilizada como un “botín político” por los alcaldes y concejales que permitieron la satisfacción parcial de las demandas populares y pudieron ser utilizadas efectivamente como un sistema de captar votos mediante la consecución de servicio y trabajo. El rol de pago de EMAP-G totalizó más de 1.500 personas, muchas de las cuales únicamente cobraban mensualmente sin que efectivamente realizaran su trabajo” (Swyngedouw & Bovarnick, 1994, p. 103-104).
 10. La combinación político clientelar, con las bajas tarifas son nefastas en las compañías de agua potable. Así lo explica Swyngedouw (1995, p. 395): *“The clientelist-populist nature of many Latin American urban politics (which has a long tradition in Guayaquil), combined with low labour costs, results in the very low productivity of the water companies”*.
 11. Dentro de las experiencias de gestión urbana en América Latina, ONU-Hábitat (2012, p. 147), destaca la gestión empresarial y la gestión pública. Siendo la primera aquella que se caracteriza por “una mayor apuesta por el mercado y el consumidor para alcanzar el desarrollo, así como la interiorización de principios y prácticas derivadas del sector privada. En él, se privilegia el enfoque de servicios y con ello una estructura de financiamiento a partir de tasas más que de impuestos...”, identificándose entre ellos el municipio de Guayaquil.

Sin embargo, para los detractores si bien es cierto el modelo de gobernabilidad de Guayaquil vía privatizaciones y externalización de servicios¹², ha sido tomado como emblemático dentro de la región, y autores como Xavier Andrade (2007) sostienen que la otra cara de la moneda en el proceso de regeneración urbana, es la menor presencia de la ciudadanía en la construcción de los asuntos locales.

Según lo detalla la Revista Foreign Policy (2012), al entrevistar al Alcalde guayaquileño, éste sostiene que a diferencia de lo que se piensa, en el modelo propuesto por su Administración (Gobierno), la Empresa Privada no debe ser vista como un enemigo del desarrollo social, al contrario lo ve como un aliado, de esta forma Nebot señala que lo que han hecho conceptualmente es simple, pero su ejecución es mucho más compleja. Pues se basa en “una Administración honesta y transparente en la que el principal propósito es el servicio a la gente. Y han convertido en una Administración eficiente, en la cual tan sólo el 15 por ciento de los ingresos va a lo que gastos no productivos, mientras que el 85 por ciento va a inversión y dotación de servicios públicos”¹³.

Es por ello que en el tema que nos compete el proceso de privatización del servicio de agua potable, a través de la figura de externalización de servicios, como es la concesión integral, es la misma que se suscribe a través del contrato respectivo el 11 de abril de 2001, con la Empresa: “International Water Services”, Interagua, mismo que tiene un plazo de duración de 30 años.

12. Xavier Andrade (2007, p. 135), explica que el modelo funciona de la siguiente manera: “El gobierno local opera mediante el establecimiento de un aparato paramunicipal de fundaciones privadas con licencia de un siglo para el arbitrario manejo del espacio público. Por ejemplo, el antiguo puerto a lo largo del cual se tejió el tramado urbano originar ha sido rebautizado con una marca, «Malecón 2000», y el ingreso está limitado por reglas de admisión... El tránsito por parte de los visitantes obedece a la lógica comercial que organiza este espacio: de los *shopping malls*...”.

13. “...we have created a decentralized administrative system that provides more specialization and continuity, where Project groups have clear targets and courses of action. Working side by side with the private sector helps us maximize our budget and accomplish things without creating massive debt – we have a very conservative debt”. Q&A: Jaime Nebot, mayor. (2012). Foreign Policy, (194), 1. Disponible en: <http://search.proquest.com/docview/1023250353?accountid=17192>

Última consulta: 11/11/2014.

1.3 De lo público a lo privado: la evolución histórica en Guayaquil

Para entender el modelo adoptado por el gobierno local porteño, respecto de decantarse por la externalización de los servicios públicos, a través de la concesión del servicio de agua potable, es necesario remontarse a la realidad histórica y a los hechos que ocurrieron en las tres últimas décadas del siglo pasado, respecto a la cobertura y calidad en general de los servicios públicos que se ofertaban en la ciudad de Guayaquil.

En el año de 1994, el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS, a través de un estudio realizado en conjunto con la Universidad de Oxford, (Swyngedouw & Bovarnick), demostró los serios problemas vinculados con el agua que de manera histórica sufría la ciudad de Guayaquil, los cuales no radicaban en asuntos netamente técnicos, sino que su repercusión se daba además en el ámbito político y social, dados los problemas que en ese momento se presentaban relativos a la distribución del líquido vital, pues el 40% de la población consumía tan sólo el 3% de agua producida¹⁴, es decir un desequilibrio y una repercusión de tipo económico por los altos precios que debían pagar un gran porcentaje de la población para abastecerse de fuentes de agua no segura (tanqueros), pese a que la ciudad se encuentra asentada junto a dos caudalosos ríos, el Daule y el Bahoyo.

El estudio calificó como gran culpable a la falta de un proceso ordenado de expansión urbana de la ciudad, la cual conforme crecía, la brecha de los servicios públicos también se elevaba. Teniendo un déficit de cobertura de agua potable la ciudad de Guayaquil de: 43,7% (1974); 51,8% (1982); y, 57,1 % (1990), replicándose la situación en el caso del servicio de saneamiento ambiental.

Como lo señala Swyngedouw (1995), salvo situaciones específicas de metrópolis como Santiago de Chile, en la mayor parte de ciudades latinoamericanas el problema de abastecimiento de agua potable se presenta de cara

14. Un informe del Banco Mundial, de finales de los noventa, señalaba que: “al caracterizar el servicio de agua potable es importante mencionar que en Guayaquil se produce 4 veces más agua que la necesaria. Esto se debe al alto grado de filtraciones de agua no contabilizada...” (Donoso, 1998, p. 23), razón por la cual previo al proceso de concesión la ECA-PAG a través de los préstamos, tuvo que invertir en el mejoramiento de la infraestructura y la implementación de micro y macrocontadores (medidores).

al crecimiento y tamaño de éstas, es decir, en zonas de expansión urbana que normalmente son aquellas más pobres y más vulnerables, quienes por obvias razones se vuelven víctimas de los “especuladores” del agua¹⁵.

Sin embargo, la particularidad del caso de Guayaquil, es que la exclusión en la cobertura del servicio de agua potable, se daba de acuerdo a la zona geográfica de la ciudad asociado al nivel económico de quien residía en dicho sector. Muestra de ello es que “los asentamientos en las periferias del sur y del noreste están entre las áreas menos servidas... se nota una disminución en la oferta de agua desde las partes centrales de la ciudad a la periferia” (Swynge-douw & Bovarnick, 1994, p. 25).

No fue así en el caso de los barrios residenciales del norte de la ciudad, quienes debido a su poder adquisitivo se encontraban plenamente servidos a través de la red pública. Ante la escasez de agua en los barrios populares, se generó un verdadero monopolio por parte de los tanqueros¹⁶ privados para abastecer de agua a dichos sectores, los cuales lo hacían depositando el agua en recipientes metálicos de 55 galones, sistema que tenía riesgo de contaminación (agua a la intemperie, mosquitos), teniendo en cuenta que en aquella época los pobladores no estaban acostumbrados a purificar o hervir el agua previa a consumirla, además implicaba un alto coste (USD \$ 4,25 el metro cúbico), creando intencionalmente los especuladores del agua la “necesidad”, al entregar el agua 3 veces por semana, todo ello con el propósito de justificar los altos costes debido a una supuesta escasez (Donoso, 1998).

Frente a éste diagnóstico de falta de acceso a fuentes de agua seguras, paralelamente se fueron gestando proceso de disputa en el plano político, económico y social, ante lo cual el Municipio buscó una salida que permitiese incrementar la cobertura del servicio y por lo tanto garantizar el suministro a toda la población, más allá de su poder adquisitivo¹⁷.

15. Los especuladores del agua se aprovisionaban del recurso con tarifas subsidiadas en las fuentes de agua, y la vendían al consumidor final con un recargo aproximado del 400%.

16. Al respecto, Carrillo et al (2007) señalan: “...*marginal communities were almost universally excluded from the official network and were left with no choice but to purchase water from tanqueros (private water-delivery trucks), which resulted in their paying 125 times more for water (sometimes up to 25 percent of their income)*”

17. “*In the nineties, some areas of the city had water for just two to four hours per day, often with pitiful pressure. And less than half the population had sewage collection*”. Disponible

Todo lo narrado trajo como consecuencia la pérdida en la calidad del servicio, una baja cobertura, y el creciente acceso a fuentes de agua no seguras, que trajeron enfermedades en particular en la población más vulnerable (niños y ancianos) como el cólera, dengue, y diarrea, que se daban dadas las condiciones insalubres por las que los sectores pobres de la ciudad atravesaban al no poseer agua potable en sus domicilios, así como un saneamiento ambiental. Por lo antes señalado, el Gobierno Local se vio ante la necesidad de buscar una opción para optimizar el servicio público de agua potable y saneamiento, encontrando según su criterio político-ideológico en la privatización a través de la concesión la mejor vía. Lo cual es explicado por Javier Díaz (2003, p. 28), de la siguiente manera: "...la incorporación del sector privado a la provisión de los servicios de agua y alcantarillado en Guayaquil fue el resultado de la interacción de dos factores: el deterioro continuado de los servicios, en particular del servicio de alcantarillado que provocaba inundaciones¹⁸ en la ciudad cada año en la época de lluvias, y la decisión política de dar una solución estable a la crisis de los servicios de esta localidad".

2 El modelo neoempresarial: el proceso de concesión del servicio de agua potable en Guayaquil

En el año de 1989, frente a los problemas que se presentaban respecto al abastecimiento de agua potable, y al servicio de saneamiento ambiental, se creó la Empresa Provincial de Agua Potable del Guayas, EPAP-G, que servía tanto a Guayaquil así como a 11 cantones más. Sin embargo, dada la expansión urbana que había sufrido Guayaquil, en particular en las últimas décadas, años después se vio la necesidad de crear una empresa autónoma.

en: Water: A success story. (2012). Foreign Policy, (194), 1. <http://search.proquest.com/docview/1023250357?accountid=17192> Última consulta: 14/11/2014.

18. Guayaquil por su posición geográfica y orografía es una ciudad propensa a inundaciones. Incluso se encuentra entre las urbes con mayor potencial de inundaciones a nivel mundial, situación que debe ser abordada de urgencia debido a las consecuencias que trae consigo el cambio climático.
Véase: <http://www.eluniverso.com/vida-estilo/2013/09/29/nota/1519436/guayaquil-10-ciudades-mundo-mas-vulnerables-inundaciones>
<http://www.telegrafo.com.ec/noticias/guayaquil/tag/inundaciones.html>
Última consulta: 13/11/2014.

No olvidemos que a finales del siglo pasado, autores como Swynge-douw (1995), diagnosticaron que el debate en el que se encontraban los sistemas de abastecimiento de agua potable en la región, debían dar respuestas a tres cuestiones básicas: a) la presión de las fuerzas político-económicas que operan a nivel urbano, y descuidaban lo rural; b) la lucha existente entre el gobierno central y los gobiernos locales, respecto a la correcta asignación y distribución de recursos y competencias; y, c) a la dependencia que los países latinoamericanos tenían respecto a la división internacional del trabajo y los factores ideológicos y económicos que se decantaban por la liberalización en la prestación de los servicios públicos.

En el caso de Guayaquil, además de los problemas antes narrados, las deficiencias fueron tan graves, hasta llegar al punto que pusieron en riesgo la salud de las personas, en tal virtud los estudios y en particular los requerimientos dados por el Banco Mundial¹⁹, para reestructurar el sistema de agua potable y alcantarillado, exigieron la creación de una empresa autónoma, tanto administrativamente, económicamente, financieramente y operativamente, de manera exclusiva para el cantón Guayaquil. Para ello, el primer paso que se realizó fue la fusión de las Empresas de Agua Potable del Guayas, EPAP-G (provincial), y la Empresa Municipal de Alcantarillado de Guayaquil, EMAG (municipal). Así el 12 de agosto de 1994, se promulgó la Ley de creación de la Empresa Cantonal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil, ECAPAG²⁰, (Decreto-Ley No. 08), siendo desde su constitución como empresa, un organismo apolítico para evitar los problemas vividos anteriormente, para lo cual debía guiarse con criterios de eficiencia adminis-

19. El Banco Mundial realizó el proceso de acompañamiento al proceso de concesión de los servicios de agua potable y alcantarillado de Guayaquil, cuyo propósito fue: “otorgar, por parte de ECAPAG (Empresa Cantonal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil), los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario, bajo un contrato de concesión y los de alcantarillado pluvial, bajo otro de administración”, para lo cual fue necesaria la realización de un diagnóstico que permita medir las condiciones de saneamiento de la población, en particular del 60% de ella que en ese entonces vivía en los barrio urbano marginales (Donoso, 1998, p. 4).

20. La nueva empresa ECAPAG (1994) asumió todas las obligaciones legales o contractuales que tenían EPAP-G y EMAG, en particular aquellas con el Banco Mundial, el BID, entre otros organismos financieros internacionales. Paralelamente se tuvo que traspasar a las Empresas Cantonales los bienes y activos que se encontraban fuera del cantón Guayaquil, ya que la nueva Empresa tenía competencia únicamente municipal.

trativa. Sin embargo, fue necesario el compromiso político para erradicar del interior de las empresas fusionadas, el componente político clientelar que les había acompañado por décadas. Así ya en su Art. 3, se dejó abierta la posibilidad para que ECAPAG, pueda contratar con empresas privadas la ejecución de actividades que creyese conveniente para alcanzar la eficiencia.

Además, dados los escándalos de corrupción que se vivieron en años anteriores en la antigua EPAP-G, así también se procuró por no continuar con la dependencia político clientelar con la que se dirigía la Empresa, la cual dependía en gran medida de las ayudas económicas y transferencias del Estado Central²¹, así como del endeudamiento externo. De esta manera, se realizó un proceso de reingeniería del talento humano, con el fin de priorizar al capital humano, que efectivamente prestaba sus funciones, y no únicamente aquellos que por razones político-clientelares constaban antes en el rol de pagos.

Sin embargo, pese al manejo sobre todo técnico y apolítico, en la composición (art. 5) del Directorio de la Empresa (Consejo de Administración), sus miembros seguían siendo: a) un delegado del Presidente de la República²²; b) el Alcalde; c) el Presidente del Colegio de Ingenieros Civiles del Guayas; d) el Representante de las Cámaras de la Producción de Guayaquil; y, e) el Rector de la Escuela Politécnica del Litoral de Guayaquil.

El verdadero propósito de ECAPAG, fue el de aplicar un proceso estratégico de modernización del servicio público de agua potable y de alcantarillado, para lo cual el 15 de marzo de 1995, bajo el gobierno del presidente conservador, Sixto Durán Ballén (1992-1996), y en la primera alcaldía del también conservador, León Febres Cordero (1992-1996), el Directorio de la Empresa de Agua y Alcantarillado de Guayaquil recién creada, autorizó delegar al sector privado la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y drenaje pluvial del cantón Guayaquil, a través de la figura de la concesión, prevista en la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada (1993).

21. *"The dependence on national finance takes the form of annual subventions and/or ad hoc and often ex post facto 'emergency' subsidies or loans. This dependence leads to a situation in which urban water supply is caught in the political debate on national strategies of the one hand and the national conjuncture on the other"* (Swyngedouw, 1995, p. 396).

22. Situación que fue corregida en el año 2007, ya en la presidencia de Rafael Correa Delgado, a través de la firma de un Convenio de Descentralización.

Todo ello dentro del proyecto marco de Modernización del Estado, impulsada por el propio Durán Ballén, a través del CONAM, del cual se habló ya en los primeros capítulos de ésta investigación. Mientras que en 1995, se creó una comisión especial dedicada a la reforma legal e institucional en materia de agua y saneamiento, con el propósito de ofrecer una nueva normativa que refleje el espíritu modernizador del Estado, sin que se haya conseguido (Díaz, 2003).

Según lo destaca el propio gobierno local, los beneficios que se pensaban obtener a través de la participación del sector privado en la prestación de estos servicios públicos, se resumían así: a) la tecnología de punta aplicada que permita mejorar la eficiencia operativa; b) la rehabilitación de infraestructuras y construcción de nuevas, a través de inyección de capital privado; c) desterrar el manejo político clientelar en la prestación del servicio. (EMAPAG-EP, 2014).

Pero para que el proceso de concesión se concretase, tuvieron que pasar algunos años más, pues era necesario generar el modelo ideal al interior de ECAPAG, para que el sector privado pudiese participar y a la vez gestionarlo sin problemas, esto quiere decir que era necesario sanear la empresa de los problemas jurídico-administrativos y técnicos por los que pasó tantos años, así como preparar el proceso de licitación, para lo cual se escogió a un banco de inversión, Banque Paribas (1997-1998), para que se encargue de llevar todo el proceso en particular el análisis de “las ventajas e inconvenientes de las distintas fórmulas de la participación del sector privado. Contrato de servicio, contrato de gestión, arrendamiento, concesión, y venta de activos (Díaz, 2003, p. 11).

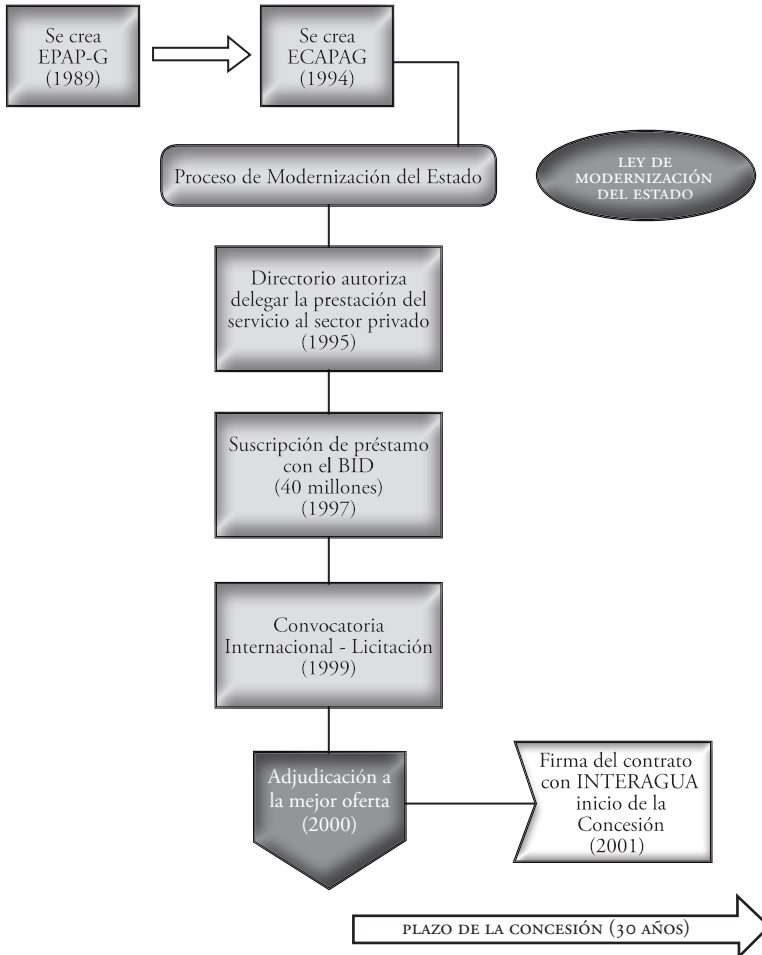
Y fue en el año de 1997, durante el gobierno del presidente Fabián Alarcón (1997-1998), cuando el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, firmó un contrato de préstamo²³ con la República del Ecuador por cuarenta millones de dólares (ECUADOR (1026/OC-EC), con el fin de mejorar la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Guayaquil, a través de la participación del sector privado por medio de una concesión.

23. El préstamo tuvo tres componentes: a) componente concesión; b) componente de transformación de ECAPAG; y, c) Componente de rehabilitación de los sistemas de agua potable y de saneamiento (Díaz, 2003).

Así en los 4 años siguientes, gracias al préstamo otorgado por el BID, y en la segundo período del gobierno local de León Febres Cordero (1996-2000) y primera de Jaime Nebot Saadi (2000-2004), se realizó el cumplimiento de etapas del proceso de concesión, destacando entre ellas: a) la Convocatoria Internacional²⁴ (1999); b) Precalificación oferentes (1999-2000); c) la aprobación de las bases de la licitación internacional por la Empresa, CONAM²⁵ y la Contraloría General del Estado (2000); d) La aprobación de las bases de la licitación internacional²⁶ por el BID (2000); e) La invitación y presentación de ofertas (2000)²⁷; f) La adjudicación a la mejor oferta²⁸ (2000); g) La firma del contrato de Concesión²⁹ (2001); h) El traspaso de Servicios e infraestructura al concesionario (2001).

-
24. En diciembre de 1998, se declaró desierto el proceso convocado en febrero de 1997, sobre todo debido a dos causas: a) la inseguridad jurídica, respecto del regulador así como el sometimiento a arbitrajes nacionales y no internacionales; y b) los requisitos técnicos (calidad, continuidad) eran muy altos. Sin embargo, como lo señala Javier Díaz (2003, p. 15), “el factor determinante para explicar el fracaso de la licitación fue el recrudecimiento de la crisis política, social y económica por la que Ecuador estaba atravesando”.
25. A finales del año 2000, el Director Ejecutivo del CONAM, Antonio Peré señaló: “Este proceso de concesión constituye un hito histórico en el país, y servirá como preámbulo para la realización de proyectos de igual importancia en beneficio de los ecuatorianos”. (El Universo, 2005).
Disponible en:
<http://www.eluniverso.com/2005/07/11/0001/18/18BD9B877609402E8C0616E6E71C3CD4.html>
Última consulta, 17/09/2014.
26. A diferenciad e lo sucedido en la primera licitación fracasada, en ésta se flexibilizaron las obligaciones del futuro concesionario, sobre todo fijando metas de calidad y cobertura de manera quinquenal, así como se dio mayor libertad para el cumplimiento del compromiso de las nuevas conexiones (localización geográfica de 55.238 nuevas conexiones) (Díaz, 2003).
27. Entre otras, presentaron sus ofertas las compañías: Suez Lyonnaise des Eaux y la Thames Water Overseas Limited, International Water Services, retirándose las dos primeras.
28. La empresa ganadora fue International Water Services (Guayaquil Interagua C.Ltda).
29. Firmado en Washington D.C., en el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, el 11 de abril de 2001.

Gráfico No. 18. La cronología del proceso de concesión del servicio de agua potable y de saneamiento en Guayaquil



Fuente: (Elaboración propia).

Podemos concluir, que si bien la decisión de la concesión fue justificada debido a las graves carencias en el sector de agua potable y alcantarillado en Guayaquil, sin embargo, el proceso para que se concretase duró más de

cinco años; debido sobre todo a circunstancias de índole externo que rodearon al proceso, destacando entre ellos la inestabilidad del país (1996-2001), la crisis económica a raíz de entre otros acontecimientos del fenómeno de El Niño, y el descenso de los precios del petróleo, y la falta de seguridad jurídica que ponían en riesgo la licitación internacional (Díaz, 2003).

2.1 La externalización del servicio público: el contrato de concesión

El contrato de concesión de los servicios de agua potable y saneamiento de la ciudad de Guayaquil, fue firmado en la ciudad de Washington D.C, Estados Unidos de América, el 11 de abril de 2001³⁰, siendo sede de la firma del mismo el organismo internacional anfitrión y gestor del contrato: el Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Situación que tuvo su explicación por motivos jurídicos, y por la no aplicación de la legislación ecuatoriana, ya que durante el proceso de la segunda licitación, los participantes exigieron que la resolución de conflictos entre cedente y concesionario se hiciesen a través del arbitraje internacional. Para ello, y dada la legislación ecuatoriana, se acordó que el contrato no se firmaría en Ecuador, sino que se firmaría en la sede del Banco Interamericano de Desarrollo en Washington, D.C.

El contrato fue suscrito entre el Estado Ecuatoriano, a través de la ECAPAG, representado por su Gerente General, José Luis Santos García, en calidad de “concedente”; mientras que por la otra parte, International Water Services (Guayaquil) Interagua C. Ltda, que fue a través de su apoderado. Patrick Jeantet³¹.

30. A más de una década de la entrada en vigor del contrato de concesión, la prensa especializada internacional muestra el caso de Guayaquil como uno de éxito respecto a la gestión privada del servicio de agua potable y alcantarillado. *“In less than a generation, Guayaquil has transformed one of the most essential items of urban infrastructure – water and sewage service – from a third-world disgrace into a show-piece for smart governance.... This year Guayaquil is set to reach 100 percent piped-water coverage at a reasonable pressure, at least in the formally developed areas... The key to his progress has been a well-structured concession”*. Disponible en: Water: A success story. (2012). Foreign Policy, (194), 1. <http://search.proquest.com/docview/1023250357?accountid=17192> Última consulta: 14/11/2014.

31. Véase: *“Linklaters acts on Ecuador water privatization. (2001). International Financial Law Review, 20(6), 10”*. Disponible: <http://search.proquest.com/docview/233191547?accountid=17192> Última consulta: 11/11/2014.

2.2 Las cláusulas contractuales

El contrato de concesión suscrito con Interagua, para la prestación del servicio de agua potable y saneamiento, tiene 23 cláusulas que se detallan a continuación:

Tabla No. 15. El contenido del contrato de la concesión

Contenido del contrato de la concesión de servicios firmado entre el Estado ecuatoriano e Interagua		
Cláusula:	Contenido:	Subepígrafes
Primera	Intervinientes	
Segunda	Antecedentes y documentos que se anexan	2
Tercera	Definiciones	
Cuarta	Objeto del contrato, modalidad y alcance de la concesión	5
Quinta	Obligaciones y responsabilidad de la empresa concesionaria	9
Sexta	Esquema de retribución de la concesión, el régimen tarifario y los mecanismos de revisión.	11
Séptima	Transferencia del servicio	3
Octava	Régimen de contratación	3
Novena	Régimen de bienes	8
Décima	Relaciones con terceros y responsabilidad patronal	
Décimo Primera	Régimen de seguros	6
Décimo Segunda	Régimen de garantía de cumplimiento	5
Décimo Tercera	Régimen de contratos con terceros.	
Décimo Cuarta	Sobre la información de la concesión	4
Décimo Quinta	Aplicación de sanciones y pago de intereses.	2
Décimo Sexta	Solución de Controversias entre las partes contratantes	2
Décimo Séptima	Régimen tributario	
Décimo Octava	Intervención preventiva	
Décimo Novena	Régimen de activos y pasivos	
Vigésima	Terminación del contrato y caducidad.	
Vigésima Primera	Financiación de la concesionaria	3
Vigésima Segunda	Disposiciones Finales	9
Vigésima Tercera	Aceptación	

Fuente: Elaboración propia a partir del contrato de concesión (2001).

Dada la extensión del contrato de concesión, nos detendremos tan sólo en los aspectos trascendentales que importan a nuestra investigación, y que se relacionan con la gestión del recursos hídrico por parte del operador privado³².

En **primer** lugar, el objeto del contrato queda detallado en la cuarta cláusula, siendo este el de: "...establecer los términos y condiciones de la Concesión de los Servicios Públicos de Agua Potable y Saneamiento en Guayaquil, conforme a la Resolución de Adjudicación de la Concesión, emitida por la ECAPAG" (4.1.). Se trata pues de una concesión del servicio público de manera exclusiva a favor de la concesionaria, Interagua C. Ltda, por un plazo de treinta (30)³³ años, que culmina en el año 2031. Incluyéndose en la prestación del servicio de agua potable: a) el aprovechamiento de las fuentes de agua (incluidos pozos privados o fuentes alternativas); b) la conducción del agua cruda para hasta las plantas de potabilización; c) la potabilización (según estándares internacionales de calidad); y, d) el transporte, almacenamiento, distribución y comercialización del agua potable desde las plantas hasta los usuarios-ciudadanos (4.2.1.). Así también se determinaba, el cobro de las tarifas a los usuarios que reciban el servicio por parte de la Concesionaria. Por último, dentro de la modalidad asumida, la Concesionaria asume todas las obligaciones por su propia cuenta y riesgo, teniendo como beneficio los ingresos que se deriven de la correspondiente prestación de los servicios objeto del contrato.

En **segundo** lugar, la obligación general que asume la empresa concesionaria, es el de administrar, operar y mantener los servicios de: a) agua potable; b) alcantarillado sanitario; y, c) alcantarillado pluvial, de la ciudad de Guayaquil, con el propósito de alcanzar la calidad y la cobertura del servicio.

32. *"This concession handed over commercial risk and responsibility for the operation, maintenance, and administration of all potable water and sewage service in Guayaquil, while maintaining ECAPAG as a regulator to ensure contract compliance"* (Carrillo et al, 2007, p. 9)

33. En el contrato de concesión (4.4.), se determinaba que una vez terminado el plazo de la Concesión, la Empresa podría asumir directamente el servicio o licitar una nueva concesión antes que expirase el plazo. Sin embargo, desde la vigencia de la Constitución de la República (2008), y la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (2014), se limitan las concesiones al sector privado, y se deja abierta la posibilidad de su aplicación tan sólo en casos excepcionales que determina la Ley.

Además se establecieron unas obligaciones adicionales, consistentes en: a) un Plan de Rehabilitación del Sistema de Agua Potable, y de Alcantarillado Sanitario y Pluvial; b) un Plan de Expansión, a realizarse en el primer quinquenio; c) uno Planes quinquenales de Inversión (Plan Maestro de Agua Potable, y Alcantarillado Sanitario y Pluvial), Metas de Expansión y de Calidad, con la correspondiente revisión de tarifas (obligación de facturación con periodicidad mensual).

Con respecto a la prestación del servicio, la concesionaria quedó obligada para que el mismo se lo realice respetando el medio ambiente, los recursos naturales y la salud de la población, así como con la obligación de garantizar la eficiencia, la calidad, la cobertura, y el trato igualitario³⁴ en la prestación de los servicios a los usuarios. (5.4).

El contrato también define los estándares a ser tenidos en cuenta respecto a la calidad de los servicios prestados, teniendo en cuenta para ello las metas de calidad revisadas de manera conjunta con la Empresa en los planes de inversión quinquenal, así como se responsabiliza del mantenimiento, la operación y la rehabilitación de las instalaciones para asegurar la prestación del servicio, del mismo modo la construcción de obras de rehabilitación, expansión constantes en los planes quinquenales, y que en su operación utilicen instalaciones, equipos e instrumentos de control y medición que garanticen la calidad. Teniendo la Empresa (ECAPAG ahora EMAPAG-EP), la potestad de revisar el cumplimiento de las obligaciones de calidad señaladas anteriormente, caso contrario podrá sancionar a la Concesionaria para exigir su cumplimiento.

Es importante señalar, que se establece un apartado especial en relación con la atención a los usuarios-ciudadanos del servicio, a quienes se les garantiza la eficiencia del mismo, y que obliga a la empresa Concesionaria, a dar a estos un trato: accesible, eficiente y equitativo, sin tratos discriminatorios de ningún tipo. Para lo cual se norma un procedimiento para la absolución de dudas, consultas o reclamos a través de un Reglamento Interno de

34. “Salvo que lo dispongan las leyes y este Contrato, la Concesionaria no podrá suspender, reducir o interrumpir la prestación del Servicio a los Usuarios, en cualquier forma”. En este sentido, se podrá suspender el servicio al usuario-ciudadano que no haya pagado dos (2) meses, por el servicio prestado. (5.4.3.4).

Manejo del Servicio³⁵, aprobado mediante Resolución No 1.12.04.2020, de 9 de abril de 2010.

En **tercer** lugar, al tratarse de un contrato de concesión, esto es en el que el concesionario busca un beneficio económico por su participación y la prestación del servicio en las condiciones determinadas en las cláusulas contractuales, fue fundamental el aspecto tarifario, mismo que se encuentra detallado a partir de la cláusula sexta del contrato original, y que se refiere al esquema de retribución de la concesión, el régimen tarifario y los mecanismos de revisión (trimestral por variación de costes), para lo cual se desarrolló el respectivo Reglamento de la Estructura Tarifaria³⁶.

Se definirían cuatro principios básicos, a tener en cuenta en los cobros por servicios y tarifas que son: a) la eficiencia económica; b) la viabilidad financiera; c) la simplicidad; y, d) la transparencia.

Un ingreso adicional con el que cuenta la Concesionaria, según el contrato (puse antes lo recibía la Concedente), y que viene a demostrar la injerencia político clientelar que se tuvo en décadas pasadas respecto al manejo de los servicios públicos en Guayaquil, es el que ECAPAG recibía por concepto de rendimiento del 10% del impuesto sobre el monto de las planillas (facturas) por los servicios de telecomunicaciones y radioelectrónicos, basada en una ley de 1992, durante el primer gobierno local la primera etapa del gobierno local de León Febres Cordero, y del presidente, también conservador, Sixto Durán Ballén.

35. Reglamento Interno de Manejo de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado Sanitario y Drenaje Pluvial en el cantón Guayaquil. Disponible en: <http://www.interagua.com.ec/transparencia/archivos/REGLAMENTODESERVICIOS/ReglamentoServicios.pdf> última consulta; 18/09/2014.

36. No se puede olvidar que uno de los grandes problemas por los que atravesó la ciudad de Guayaquil en relación a la sostenibilidad financiera de su Empresa de Agua Potable, fue la ausencia de contadores (medidores) de agua, con lo cual no se podía calcular de manera efectiva el consumo por parte de los ciudadanos usuarios, lo cual provocaba además pérdidas de agua al existir poco mantenimiento de las redes, entregas gratuitas, conexiones ilegales, etc. En este sentido, Swyngedouw (1995, p. 395) señala que: *“The combination of a subsidized price with a systematic under accounting lead to a double advantage for the upper-class areas in comparison with the poorer ones”*. Con lo cual, los beneficiarios de los subsidios terminaban siendo las clases más pudientes, generándose así una contradicción en la provisión de los servicios de agua potable.

En **cuarto** lugar, en la cláusula Décimo Quinta se desarrolla lo relativo a la aplicación de sanciones y el pago de intereses, en caso de incumplimientos por parte de la Concesionaria; con fecha 27 de noviembre de 2012, el Directorio de la EMAPAG EP, a través de la resolución 1.27.11-2012, inició el procedimiento de terminación del contrato de Concesión con Interagua, por supuesto incumplimiento del contrato (cláusula 20.1)³⁷, razón por la cual inició la correspondiente intervención preventiva. Posterior a ello la Concesionaria, presentó sus descargos que no fueron aceptados, pues no subsanaba las causas de terminación del contrato, razón por la cual Interagua tuvo que aceptar los términos impuestos por EMAPAG EP.

En **quinto** lugar, como fue costumbre en los procesos de privatización, en los cuales participaron empresas de capital extranjero, para la resolución de conflictos, En el aspecto legal, en la cláusula décimo sexta del contrato de concesión, se renuncia a los jueces nacionales y se someten al arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional, CCI de París; mientras que en caso de litigio judicial, las partes aceptan la jurisdicción de Miami-Florida, EE UU. Situación particular, que con la llegada del presidente Correa Delgado, se cambió y se plasmó sobre todo en la Constitución de 2008, en su art. 422, en el cual señala la imposibilidad de celebrar tratados internacionales en los que se ceda jurisdicción a instancias del arbitraje internacional, en controversias derivadas de acuerdos contractuales o comerciales, entre el Estado ecuatoriano y personas naturales o jurídicas privadas extranjeras.

Por último, en **sexto** lugar, la cláusula vigésima se refería a la terminación del contrato y la caducidad del mismo, siendo causas del primero las siguientes: a) el vencimiento del plazo; b) el mutuo acuerdo (en cualquier momento); c) la caducidad por culpa de la empresa Concesionaria (i. incumplimientos graves y reiterados del servicio; ii) cuando las sanciones superen el millón de dólares en un año; iii) cuando no se cumpla con el plan de inversiones acordado; iv) la falta de renovación o presentación de la garantía de

37. En el año 2012, EMAPAG EP acusaba a la concesionaria de: “Incumplimiento deliberado, grave, reiterativo y definitivo de Interagua de su obligación de realizar las inversiones, conforme a los montos y cronograma contemplados en el plan de inversiones, con fondos amortizables con la tarifa, con la consiguiente indemnización de daños y perjuicios”. (El Telégrafo, 30/11/2012). Disponible en: <http://www.telegrafo.com.ec/noticias/guayaquil/item/la-caducidad-de-concesion-incluye-quequedarse-con-bienes.html> Última consulta: 19/09/2014.

fiel cumplimiento (seguros); v) la negligencia grave que deteriore la calidad del servicio y la seguridad de las instalaciones; vi) el traspaso o cesión del contrato a un tercero sin autorización previa; vii) el cobro de tarifas superiores a las autorizadas; viii) el incumplimiento del contrato; ix) la quiebra de la Concesionaria judicialmente declarada); d) la resolución del contrato por culpa de la Empresa; e) y el caso fortuito o fuerza mayor, así como aquellas otras causas determinadas en el ordenamiento jurídico vigente.

2.3 Las modificaciones del contrato de concesión

Tabla No. 16. La firma de los principales instrumentos jurídicos, durante el proceso de Concesión del Servicio de Agua Potable y de Saneamiento Ambiental de Guayaquil

La firma de los principales instrumentos jurídicos durante el proceso de Concesión del Servicio de Agua Potable y Saneamiento Ambiental de Guayaquil		
Fecha	El instrumento jurídico	El Objeto
11/04/2001	Contrato de Concesión de los Servicios Públicos de Agua Potable y Saneamiento de la ciudad de Guayaquil ¹ .	Establecer los términos y condiciones de la concesión de los Servicios Públicos de Agua Potable y de Saneamiento en Guayaquil, conforme a la Resolución de Adjudicación de la Concesión, emitida por la ECAPAG.
22/10/2004	Adenda Modificatoria del Contrato de Concesión de los Servicios Públicos de Agua Potable y Saneamiento de la ciudad de Guayaquil ² .	Reconocimiento de las diferencias entre la Cedente y la Concesionaria, en virtud de la cláusula relativa a "Resolución de Controversias".
15/03/2006	Acuerdo de Implementación ³ .	Resuelve las controversias y en diferencias surgidas entre las partes contractuales, relativas a las cláusulas del Contrato de Concesión, dados los criterios divergentes sobre su aplicación.
29/11/2007	Convenio de Descentralización suscrito entre el Presidente Constitucional de la República del Ecuador, ECAPAG y el Municipio de Guayaquil.	Transferencia total y definitiva por parte de ECAPAG, de las competencias para la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y drenaje pluvial del cantón Guayaquil, a favor de la Municipalidad de Guayaquil. El Presidente de la República transfiere además la competencia de designar a un delegado al cual le corresponde presidir el Directorio de la ECAPAG, quedando tal competencia de manera definitiva a favor del Concejo Cantonal de Guayaquil.

Tabla No. 16. La firma de los principales instrumentos jurídicos, durante el proceso de Concesión del Servicio de Agua Potable y de Saneamiento Ambiental de Guayaquil

La firma de los principales instrumentos jurídicos durante el proceso de Concesión del Servicio de Agua Potable y Saneamiento Ambiental de Guayaquil		
Fecha	El instrumento jurídico	El Objeto
26/02/2010	Convenio Modificatorio al Acuerdo de Implementación.	Se asumió el cuadro de desagregación de costos indirectos, recomendado por la Contraloría General del Estado.
9/07/2010	Adenda Reformatoria del Contrato de Modificación del Contrato de Concesión de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento de la ciudad de Guayaquil ⁴ .	En cumplimiento con la Disposición Transitoria XXVI de la Constitución (2008), el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, MIDUVI, realizó una auditoría al contrato con INTERAGUA, recomendando la implementación de un régimen de incumplimientos de la concesionaria y el establecimiento de una tarifa social ⁵ .
22/03/2013	Convenio de Modificación del Contrato de Concesión de los Servicios Públicos de Agua Potable y Saneamiento de la ciudad de Guayaquil ⁶ .	En vista de los incumplimientos incurridos por la Concesionaria y con el fin de subsanarlos, se modifica el contrato en lo relativo a los planes de inversiones y seguros de fiel cumplimiento del contrato.

1. Disponible en: <http://www.emapag-ep.gob.ec/emapag/wp-content/uploads/2013/11/CONTRATO-DE-CONCESION.zip>, Último acceso: 18/09/2014.
2. Disponible en: <http://www.emapag-ep.gob.ec/emapag/wp-content/uploads/2013/11/ADENDUM-MODIFICATORIO-AL-CONTRATO-DE-CONCESION-DEL-22-DE-OCTUBRE-DEL-2004.pdf> Último acceso: 18/09/2014.
3. Disponible en: <http://www.emapag-ep.gob.ec/emapag/wp-content/uploads/2013/11/CONTRATO-MODIFICATORIO-AL-CONTRATO-DE-CONCESION-DEL-24-DE-AGOSTO-DEL-2006.pdf> Última consulta: 18/09/2014.
4. Disponible en: <http://www.emapag-ep.gob.ec/emapag/wp-content/uploads/2013/11/ADENDUM-REFORMATORIO-DEL-CONTRATO-MODIFICATORIO-AL-CONTRATO-DE-CONCESION-DEL-9-DE-JULIO-DEL-2010.pdf> Última consulta: 18/09/2014.
5. “Fijar la tarifa social de \$ USD. 0,10 por metro cúbico de agua potable y de \$ USD. 0,10 de cargo fijo mensual, para los usuarios que sean considerados de escasos recursos y que cumplan con las siguientes características: a) Que consuman hasta un máximo de 30 metros cúbicos mensuales de agua potable; b) Habitar en una vivienda edificada con materiales no formales; c) Que la vivienda servida tenga un frente de hasta seis metros; d) Que el área de construcción sea menor o igual a 36 metros cuadrados; e) Que el uso del predio sea exclusivamente para vivienda”. (2010)
6. Disponible en: <http://www.emapag-ep.gob.ec/emapag/wp-content/uploads/2014/03/CONVENIO-MODIFICATORIO-AL-CONTRATO-DE-CONCESION-2013.pdf>, último acceso: 18/09/2014.

Fuente: Elaboración propia a partir de (EMAPAG EP, 2013-2014).

3 El concesionario

Durante el proceso internacional de licitación para la concesión de los servicios de agua potable y alcantarillado de Guayaquil, la empresa ganadora fue International Water Services (inglesa), “Interagua”. La cual en ese entonces estuvo conformada casi en su totalidad, por empresas de prestigio como

Betchel³⁸ (EE UU), Edison y United Utilities; y con una contraparte ecuatoriana de sectores asociados a la construcción.

Sin embargo, tras el cambio constitucional ecuatoriano de 2008, que afectaba de manera particular a los recursos hídricos, INTERAGUA, sufrió una serie de modificaciones respecto a sus accionistas, pues el dueño original, Betchel, se deshizo de sus acciones (90% del total), distribuyéndose de la siguiente manera: a) FCC (España) y Proactiva Medio Ambiente (Veolia-Francia), se quedó con el 51%; b) la empresa colombiana, FANALCA, se adjudicó el 24,5%; y, c) la constructora ecuatoriana Hidalgo & Hidalgo, se quedó con el 24,5% restante. Sin que el restante, 10% del capital total de la compañía se haya modificado (Equivia).

Es necesario señalar que el concesionario, que en realidad es un inversor privado, tuvo a la fecha de la adjudicación de la concesión una serie de riesgos, los cuales siguen presentes a la fecha, y que marcan todo proceso de concesión y para los cuales debe estar preparado, y que son obviamente compensados con ese margen de utilidad que genera en la prestación del servicio (y de los que se cubre vía seguros), y en concreto éstos se refieren a los riesgos: a) político; y, b) regulatorio. El primero entendido como “el riesgo de guerra o revolución al riesgo de que una autoridad pública decida expropiar o confiscar la propiedad de la concesionaria, o el riesgo de que se declare la moneda de ese país inconvertible...”; y el segundo, “se refiere al riesgo que supone la posibilidad de que se produzca un cambio en las normativas sectoriales, un incumplimiento de contrato por parte de las autoridades, o una alteración de las condiciones de dicho contrato” (Díaz, 2003). En este sentido, son conocidos los casos al respecto como los de Cochabamba con la Guerra del Agua³⁹, y el de la expropiación de Repsol a su filial YPF en Argentina⁴⁰.

38. A esta empresa se le acusa ser la causante de la conocida como “Guerra por el Agua” en Cochabamba, Bolivia.

39. Véase: “La Guerra del Agua, más logros políticos que servicios básicos”. Disponible en: <http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2014/0408/noticias.php?id=124875> Último acceso: 23/10/2014.

40. Véase: “Cronología sobre el conflicto entre el Gobierno argentino, Repsol e YPF”. Disponible en: <http://www.rtve.es/noticias/20140526/cronologia-sobre-conflicto-entre-gobierno-argentino-ypf/516536.shtml> Última consulta: 13/11/2014.

4 La actuación de la administración (EMAPAG EP), en la regulación y el control de la provisión de servicios por parte de INTERAGUA

En el momento de la firma del contrato de concesión, para la provisión del servicio de agua potable y de saneamiento para Guayaquil, fue clara la necesidad de que un ente independiente y autónomo, se encargase de vigilar el cumplimiento de dicho contrato, en particular evaluar si los parámetros y condiciones acordadas eran cumplidas dentro de los plazos previstos, así como que éstos superasen los mínimos requeridos.

Para lo anterior, se pensó en un nuevo concepto de la ECAPAG ahora EMAPAG EP, con el rol principal de convertirse en la reguladora y la controladora del contrato de concesión, razón por la cual se realizó el respectivo proceso de transformación, el cual no fue visto con buenos ojos al inicio, sin embargo, a la fecha y como podremos observar en el análisis de las diferentes variables, su rol ha sido totalmente independiente, técnico y alejado del posible clientelismo político, destacando aquí la acertada decisión que se tomó en el año 2007, con la firma del “Convenio de Descentralización”, mediante el cual el Presidente Constitucional de la República del Ecuador, presidente hasta ese entonces del Consejo de Administración (Directorio) de la ECAPAG, transfirió de manera total y definitiva las competencias para la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y drenaje pluvial del cantón Guayaquil, a favor de la Municipalidad de Guayaquil.

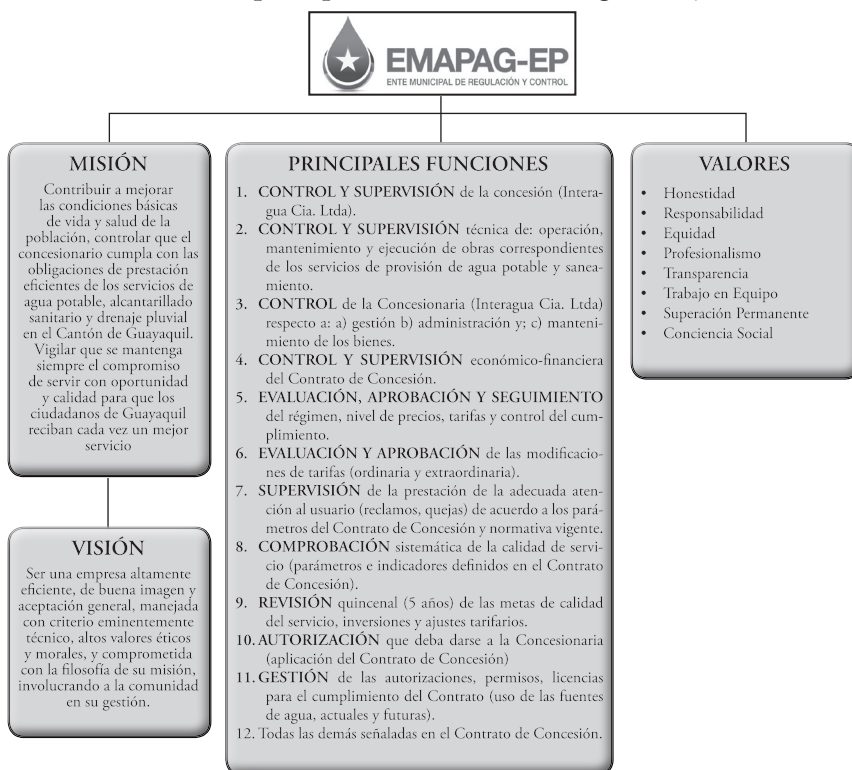
Con lo cual aquella rivalidad y discusión entre los distintos niveles de gobierno (central y descentralizado municipal), quedaban superadas al ser el Concejo Cantonal de Guayaquil, el encargado de designar a los miembros del Consejo de Administración (Directorio) de acuerdo a las disposiciones de la Ordenanza respectiva, como ya se ha explicado en apartados anteriores.

Sin embargo, para alcanzar la anhelada reconfiguración de la Empresa como reguladora y controladora, fue necesaria la implementación de un programa de fortalecimiento, el cual fue financiado por el BID, destinado a dos factores principales a mejorar: a) organización interna; y, b) capacitación del personal (Díaz, 2003).

5 Las funciones como regulador y controlador de la concesión

Desde la firma del contrato de concesión en el año 2001, a favor de Interagua Cía. Ltda, la ECAPAG inició un proceso de transformación para cumplir las funciones de regulador y controlador del mencionado contrato. Posterior a ello, en el año 2012, ya con la vigencia de la L.O.E.P., se creó la nueva Empresa Pública, EMAPAG-EP, la cual además asumió también las funciones de controlador y regulador, y que se encontraban contenidas, tanto en la Ordenanza de su creación, así como en las distintas cláusulas del contrato de concesión, destacándose a continuación las funciones más relevantes que a la fecha realiza:

Gráfico No. 19. Las principales funciones como regulador y controlador



Fuente: Elaboración propia, a partir de normativa vigente.

5.1 El diagnóstico de la gestión previo a la concesión

Sin lugar a dudas, si se intenta realizar un análisis objetivo de la actual situación en materia de agua potable y saneamiento en Guayaquil, se deben enumerar al menos los graves problemas por los cuales atravesó la ciudad durante décadas previa a la concesión, y que sin duda tuvieron una influencia directa para que la ECAPAG tomase la decisión de externalizar la prestación de los servicios, a través de la figura de la concesión con Interagua Cía. Ltda.

Enumeraremos pues los principales indicadores de gestión, que eran alarmantes en Guayaquil y previos al proceso de concesión:

- a) **Trabajadores por cada 1000 conexiones:** uno de los parámetros que contribuyen a medir la eficiencia al interior de una empresa de este tipo, es el que utilizaba el BID de equilibrio entre el número de trabajadores y número de conexiones, siendo el ideal entre 3 o 4. Sin embargo, en ECAPAG, se llegaron a manejar cifras de 8 trabajadores por cada mil conexiones. Razón por la cual se tuvieron que aplicar medidas para reducir la plantilla, pues muchos de estos no se justificaban desde que se produjo la fusión entre EPAP-G y EMAG, así como otros se encontraban ya en edad de jubilación, con lo cual se hizo una gran inversión en éste sentido para indemnizar y cesar a este porcentaje de trabajadores. Pese a ello, cerca del millar de trabajadores fueron contratados⁴¹ por Interagua Cía. Ltda.
- b) **Agua no contabilizada:** según lo establece ADERASA (2012), una empresa eficiente debe tener una media de pérdidas de agua no contabilizada de aproximadamente el 42,22% (mínima: 17%, máxima: 66%), sin embargo, en el caso de ECAPAG los niveles de agua no contabilizada llegaban en 1996 al 80%, siendo así la Empresa producía 405,9 millones de metros cúbicos (anuales) y se facturaban tan solo 75 millones de metros cúbicos. Como bien lo señala el consultor del BID, Javier Díaz (2003), este tipo de

41. Previa a la contratación, los trabajadores fueron indemnizados para no mantener ningún vínculo contractual con ECAPAG, y así pasaban a Interagua sin ningún derecho adquirido al tratarse de una nueva contratación, con objeto y empleador distinto.

pérdidas se producían sobre todo debido a: “elevado número de conexiones clandestinas, ausencia y mala calidad de los sistemas de macromedición y micromedición; numerosos colectivos exentos de pago por determinación legal; ausencia de un catastro actualizado del sistema de agua e insuficiente control interno.

- c) **La administración político-clientelar:** la falta de independencia en la composición del Consejo de Administración, así como en la designación del Gerente hacían que exista inestabilidad y presiones políticas.
- d) **Los costos de gestión:** dos problemas básicos que se identificaron durante la existencia de la EPAP-G y de la ECAPAG, respectivamente. El primero fue la falta de gestión en la administración de los clientes y la correspondiente gestión comercial, lo cual derivaba en falto de pago por parte de los usuarios consumidores, cobrándose tan sólo el 60% de lo facturado, y el segundo la falta de actualización del pliego tarifario y la existencia de subsidios que a la larga beneficiaban a los estratos más pudientes. Con todo esto la Empresa poseía pocos ingresos para cubrir operación, mantenimiento y construcción de infraestructura, con lo cual dependía en su mayoría de las transferencias que le hacía el gobierno central, así como la compensación que recibían las empresas de agua potable y alcantarillado por concepto de impuesto a las telecomunicaciones.

6 El análisis a través de diferentes variables

6.1 La cobertura

Uno de los objetivos que se buscó a través de la concesión, fue precisamente eliminar la brecha existente en materia de cobertura, que hacía que la población marginada y más pobre, careciese de conexión al servicio de agua potable y saneamiento. En este sentido, como lo explica Carrillo et al (2007), se puso énfasis precisamente en las nuevas conexiones⁴² (primer quinquenio)

42. *“Recognizing that one of Guayaquil’s greatest problems has been the lack of inclusion of poor communities in the coverage of water and sewage networks, the concession contract specifically requires new connections to be provided to these communities at no cost. Emphasis in the first five years of the contract is placed on Interagua providing a minimum number of these new connections, and marginal communities are identified and incorporated according to an*

que permitiesen elevar la cobertura en Guayaquil al ser uno de sus mayores problemas.

Una adecuada investigación que comparase el antes y el después de la concesión, se puede encontrar en el trabajo de Carrillo et al (2007), titulado: “Stay Public or Go Private?: A comparative analysis of water services between Quito and Guayaquil”⁴³, en la cual se mostraban todos los cambios presentados en los primeros años de la concesión, así como se señalaban las incorrectas comparaciones que se realizaban entre la capital de la República y el Puerto Principal, dadas las características y externalidades que también se han explicado en el presente trabajo de investigación, y que deben ser tomadas en cuenta a la hora de valorar los modelos de gestión.

Si bien es cierto, como veremos a continuación, que los índices de cobertura de los últimos años dentro de la vigencia del contrato de concesión muestran ya la universalidad del servicio, esto se debe a un factor que no deja de ser polémico en este sentido, y es cómo se mide la cobertura en Guayaquil, pues en las bases de datos así como en los documentos oficiales de la EMAPAG-EP así como de la concesionaria, se hace referencia siempre a la cobertura en la “zona consolidada” de la ciudad de Guayaquil, reconocida por la Municipalidad de Guayaquil, razón por la cual es importante realizar dicha aclaración pues precisamente suelen ser las zonas de expansión urbana, así como rural aquellas que carecen de conexión al servicio de agua potable.

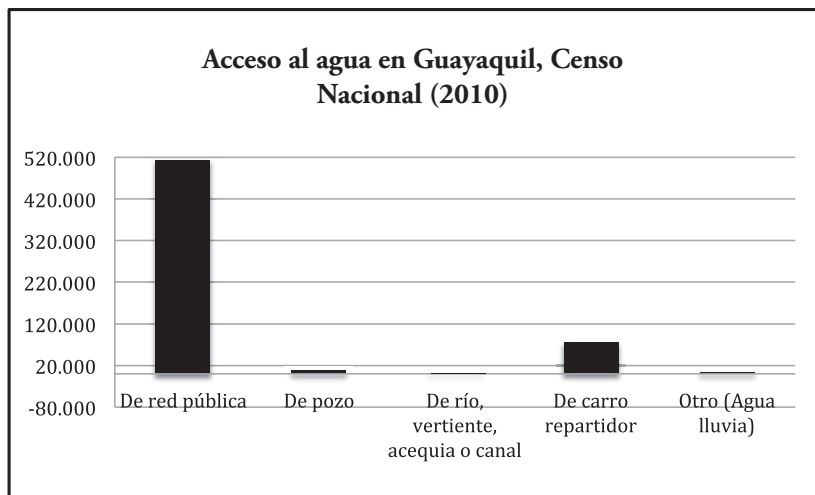
Advirtamos pues, además que en base a la información del Censo 2010 (INEC), el acceso al agua potable en el cantón de Guayaquil, es el que se muestra en el Gráfico No. 20:

En el gráfico se puede observar, que aún existe un amplio sector de la población a nivel cantonal que accede al agua a través de fuentes no seguras, destacando entre ellas el abastecimiento vía tanqueros o carros repartidores, sobre todo en aquellas zonas no consolidadas, así como en invasiones y asentamientos urbanos no legalizados, en los que por obvias razones no llega la red pública.

official expansion plan” (Carrillo, et al, 2007). Con lo cual se logró que la mejoría en los servicios, sea vea desde el primer momento y que llegue a los más necesitados, quienes al ya estar conectados al servicio, pagarían las tarifas correspondientes.

43. En el documento se encuentra información comparativa sobre la calidad (2005-2006), precio (1996-1999, y 1999-2000 previo a la concesión).

Gráfico No. 20. El acceso al agua en Guayaquil, de acuerdo al Censo Nacional (2010)



Fuente: Elaboración propia, a partir de Censo Nacional (INEC, 2010)

Respecto a los niveles de cobertura del servicio de agua potable, según informaba la EMAPAG-EP, previo a la concesión en el período 1997-2001, el índice de cobertura ascendía a aproximadamente el 63%, de una demanda total de usuarios ciudadanos de 381.581, los primeros cambios que se ven luego de que Interagua Cía. Ltda., se haga cargo de la prestación del servicio de agua potable y saneamiento, en el primer quinquenio (2006) la cobertura se amplía 14 puntos porcentuales, es decir con un 77% que corresponde a 333.000 usuarios ciudadanos.

Cabe señalar que durante este período es que la concesionaria debía cubrir con las cláusulas respecto a las nuevas conexiones. Según lo señala Interagua (2013), en el primer quinquenio se construyeron 55.614 nuevas conexiones.

Mientras que finalizando el segundo quinquenio, las cifras reflejaban un servicio para 450.496 usuarios ciudadanos, representando el 93% del total del área “consolidada” de Guayaquil, lo cual representó 39.000 nuevas conexiones; llegando en 2012, es decir, al inicio del tercer quinquenio del contrato de concesión al cumplimiento del 100% de la cobertura, con

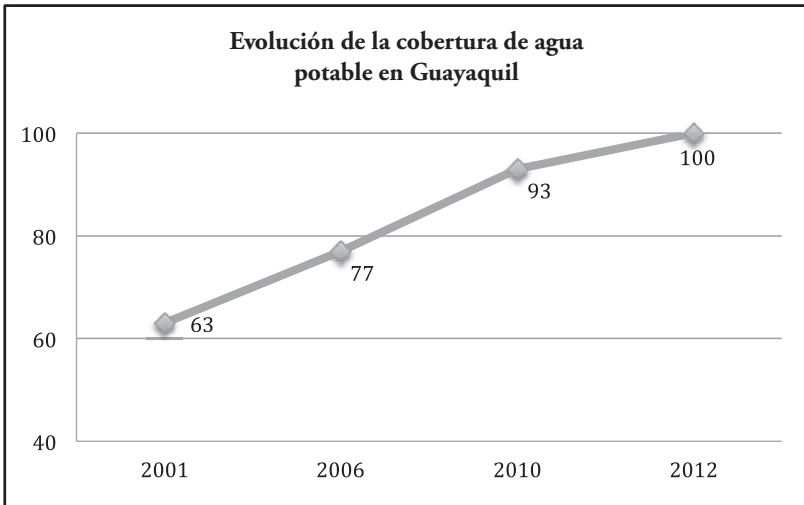
484.397 usuarios ciudadanos (conectados) a la red del servicio público de agua potable.

A continuación, se muestra la evolución de la cobertura del servicio de agua potable, lo cual a primera vista muestra el cumplimiento total del objetivo para el cual se realizó la concesión, es decir la universalización del servicio de agua potable en la población guayaquileña, sin embargo, advertimos que la cobertura se refiere al área consolidada y reconocida⁴⁴ por el Municipio de Guayaquil, quedando pues un importante sector de la población, que cómo señalamos en párrafos anteriores y conforme se desprende del Censo Nacional (INEC, 2010), corresponde al 15% de la población (87.515) que aún acceden a fuentes no seguras como agua de pozo, río, vertiente o acequian, carro repartidor (tanquero) o agua lluvia. (véase Gráfico No. 21)

Por último, es importante señalar también que a diferencia de lo ocurrido con el agua potable, en el caso del saneamiento la evolución de la cobertura del servicio ha sido mucho más lenta, pues desde el inicio de la concesión (2001) tan sólo el 50% de usuarios ciudadanos contaban con el servicio, con una evolución del 63% para 2008, 88% para 2013, teniéndose prevista el 100% de la cobertura para 2015, siempre dentro del área consolidada de Guayaquil (EMAPAG, 2014).

44. Con fecha 23 de octubre de 2014, el Diario “El Telégrafo”, con línea afin al gobierno, en su pág. 5. Denunció, que para el conteo del 100% de cobertura de agua potable realizada por el Alcalde Nebot, se incluía solo a las zonas “legalizadas”, quedando una 80.000 residentes de la zona de “Monte Sinaí” (3,6% del total de la población de Guayaquil) aún sin cobertura, por lo que a opinión del Diario aún no se cumplía la meta de universalización, pues aún quedan barrios como Nueva Prosperina, Monte Sinaí y San Francisco sin servicio de agua potable. Sin embargo, con fecha 1 de noviembre de 2014, el Presidente de EMAPAG-EP, en uso del derecho de réplica, contemplado en el art. 24 de la Ley Orgánica de Comunicación, solicita la rectificación de la noticia, pues según lo indica, a inicio de 2013, a sólo 5 años de que el Municipio de Guayaquil haya asumido la competencia del servicio de agua potable, se logró el 100% de cobertura dentro de los límites legalmente constituidos de la ciudad, siendo incluso estos reconocidos por el Gobierno Nacional. Posterior a ello, en 2013, se inició un proceso de regulación de las zonas: Monte Sinaí, Ciudad de Dios, y Voluntad de Dios, las cuales necesitan nuevas conexiones, en las cuales se encuentra trabajando la Empresa junto con la concesionaria. Disponible en: <http://www.telegrafo.com.ec/noticias/guayaquil/item/nebot-en-su-conteo-de-100-de-cobertura-de-agua-solo-incluye-a-zonas-legalizadas.html>
<http://www.telegrafo.com.ec/noticias/guayaquil/item/emapag-se-pronuncia-sobre-cobertura-de-agua-potable-en-guayaquil.html> Última consulta: 17/11/ 2014.

Gráfico No. 21. La evolución de la cobertura del agua potable en Guayaquil



Fuente: Elaboración propia a partir de (EMAPAG-EP, 2014)

6.2 La oportunidad

La continuidad en la prestación de servicios, constituye uno de los parámetros fundamentales a la hora de medir la eficiencia de los mismos. Sin embargo, de la información proporcionada durante la visita de campo, así como de aquella que reposa en la web institucional del organismo regulador y controlador, así como de la concesionaria respectivamente, no se disponen de cifras exactas sobre la dotación del servicio e interrupción del mismo de manera cronológica (2001-2013).

Por ello, de la información proporcionada por el organismo de control y regulación, dentro del parámetro de atención al usuario a aquellos reclamos técnicos que fueron debidamente absueltos en el 2013, en relación al servicio de agua potable y alcantarillado, el apartado d), corresponde a: interrupciones del servicio de agua, registrándose en un total de 4.636. Cifra de interrupciones del servicio de agua potable, que refleja que hubieron aproximadamente 12 incidencias diarias, en una ciudad con más de dos millones y medio de habitantes, y con más de 500.000 conexiones.

La concesionaria (Interagua, 2013), sostiene que en el año 2012, el servicio continuo y presión según el contrato (24 horas al día), fue en beneficio de 454.638 usuarios ciudadanos con conexión, situación que en comparación con el inicio de la concesión muestra una mejoría, pues en el 2001, el 48% gozaba de servicio continuo, y el 52% restante tenía servicio tan sólo 10 horas por día (Interagua, 2013).

6.3 La calidad

Uno de los objetivos principales del contrato de concesión del servicio de agua potable y de saneamiento para la ciudad de Guayaquil, firmado con Interagua Cía. Ltda, fue precisamente la potabilización, la cual obedece a unos estándares internacionales de calidad.

Del mismo modo, en el mencionado contrato se establecieron unas obligaciones adicionales, entre las que se encuentran la realización de unos Planes quinquenales tanto de Inversión (relativas al Plan Maestro de Agua Potable, y Alcantarillado Sanitario y Pluvial), así como unas Metas de Expansión y de Calidad (según lo señala el contrato de concesión, éstas metas de calidad de los servicios son aquellas establecidas en el Anexo 2, las cuales podrán ser actualizadas por acuerdo entre las partes, o de aquellas que presentadas por la Concesionaria sean aprobadas por la ECAPAG), que son los estándares a ser tenidos en cuenta respecto a la calidad de los servicios prestados.

En éste contexto, como ya se ha explicado anteriormente, la EMAPAG-EP (antes ECAPAG), en virtud de las cláusulas contractuales, ejerce las facultades de controlador y regulador del servicio de agua potable y saneamiento, teniendo para ello la potestad de revisar el cumplimiento de las obligaciones de calidad, pudiendo de esta manera exigir su cumplimiento e incluso sancionar y multar frente a su incumplimiento.

Entre las funciones y competencias de EMAPAG-EP, relacionadas con el control de la calidad de los servicios prestados por Interagua Cía Ltda., destacan: a) el control y supervisión de la Concesión a fin de asegurar la calidad de los servicios y con el propósito de proteger siempre los intereses de los ciudadanos; y, b) la comprobación sistemática de la calidad de los servicios prestados, a través de parámetros e indicadores (Contrato de Concesión y Anexo 2).

En éste contexto, es necesario señalar además que según lo destaca la concesionaria, Interagua Cía. Ltda 82013), ésta cuenta con las siguientes normas relacionadas con la calidad: a) certificación ISO 9001:2000 (en el proceso de producción de agua potable); b) acreditación ISO 17025 del Laboratorio (análisis de agua cruda, en planta y red de distribución) y del laboratorio de medidores; c) certificación OHSAS 18001 (Sistemas de Gestión de Seguridad y Salud Ocupacional); d) certificación ISO 14001:2004 en todos los procesos; todas ellas relacionadas con la calidad y gestión de la calidad, y gestión ambiental, respectivamente, cuyos parámetros de cumplimiento aplica en el desarrollo de sus actividades en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, que le fueron debidamente concesionados en 2001.

En los laboratorios de la concesionaria, se realizaron los muestreos (6.161 en 2013, según EMAPAG-EP, 2014), que cumplieron la Norma NTE INEN-ISO/IEC 17025:2006, lo cual se encuentra debidamente acreditado por la Organización de Acreditación Ecuatoriana, OAE.

Una de las particularidades en la prestación del servicio de agua potable en Guayaquil, es que hasta antes de la aprobación de la L.O.R.H.U.A.A. (2014), era la única ciudad del país que contaba con un regulador en materia de agua potable y de alcantarillado distinto del operador (en la actualidad A.R.C.A., realiza dicha tarea a nivel nacional), situación que ha permitido a EMAPAG-EP, no sólo a controlar la calidad del agua a través de los informes suministrados por la concesionaria, sino que además la Empresa en su calidad de ente de control y regulación, ha realizado contra muestreos (1.208⁴⁵) con el propósito de constatar el cumplimiento de los parámetros señalados en el Anexo 2 del contrato de concesión, muestras que han sido analizadas tanto por el Instituto Nacional de Investigación en Salud Pública, INPI, así como por el Laboratorio de la Escuela Politécnica Nacional del Ecuador, ESPOL⁴⁶.

45. “De un total de 1.208 muestras, se logro una conformidad de 99,17%” (EMAPAG-EP, 2014).

46. El organismo de control y regulación, en su portal web, cuenta con un apartado en el cual se pueden descargar los informes mensuales sobre calidad del agua. Disponible en: <http://www.emapag-ep.gob.ec/emapag/?p=252> Último acceso: 18/11/2014.

La Norma Técnica Ecuatoriana de Agua Potable, NTE INEN 1108:2011⁴⁷, señala que deben tomarse muestras para el análisis microbiológico en el sistema de distribución de agua potable a la población servida, de acuerdo al siguiente parámetro por año: <5 000 habitantes, 12 muestras; entre 5 000-100 000, 12 por cada 5.000 personas; > 100 000 -500 000, 120 más 12 por cada 10.000 personas; > 500 000, 180 más 12 por cada 100.000 personas. Correspondiendo al caso de Guayaquil, más de 420 muestras, razón por la cual, EMAPAG-EP (2014), destaca en su informe de rendición de cuentas del año 2013, la realización de más de 7.300 muestreos (de la concesionaria y propios), con lo cual se da cumplimiento al parámetro de control de calidad de agua potable que consumen los guayaquileños.

Sin embargo, una de las mayores polémicas relacionadas con la calidad del agua potable que consume la población de Guayaquil, se presentó en diciembre de 2013, durante la campaña electoral para las elecciones seccionales (prefectos y vice prefectos, alcaldes, concejales, miembros de juntas parroquiales), pues el Presidente de la República, Rafael Correa Delgado, en su calidad de máximo dirigente de su movimiento político, PAIS, realizó de manera personal e institucional una campaña paralela de apoyo para sus candidatos, y en particular en Quito (buscando la reelección) a la cual ponía como modelo de gestión, frente al modelo de Guayaquil, liderado por Jaime Nebot, y que obedece a un modelo de gestión del Partido Social Cristiano (centro derecha).

Fue en este contexto, que durante el Enlace Ciudadano 351⁴⁸, que se realizó en una parroquia rural del DM de Quito (Zambiza), cuando Rafael Correa, cuestionó el modelo de gestión de Guayaquil, al cual acusó de no ofertar calidad en la prestación de los servicios públicos, en particular de agua potable. Para lo cual, el presidente bebió un vaso de agua potable de la EPMAPS de Quito, y retó a los ciudadanos de Guayaquil a que se atreviesen a beber agua de sus grifos, sin previamente hervirla.

47. Disponible en: https://archive.org/stream/ec.nte.1108.2011/ec.nte.1108.2011_djvu.txt
Última consulta: 17/11/2014.

48. Enlace Ciudadano Nro. 351 desde Zambiza – Pichincha. Video: 1:19':19" <https://www.youtube.com/watch?v=6A3kK8PRjqo> Última consulta: 17/11/2014.

El presidente Rafael Correa Delgado (2013), textualmente dijo:

“Invitó a los guayaquileños a que beban agua directamente del grifo para ver si no les da una disentería, o gastroenteritis al hospital”... “¿”Machaleño, guayaquileño, para ver si han tenido un modelo exitoso piensen sencillamente si pueden tomar agua del grifo?” (El Ciudadano, 2013⁴⁹).

Este hecho fue complementado con videos institucionales⁵⁰, transmitidos durante cadena nacional en los cuales se entrevistó a ciudadanos de sectores marginales de Guayaquil, quienes desde su punto de vista (percepción), el agua que consumían era de mala calidad⁵¹.

A través de este ejemplo, se puede mostrar claramente cómo un asunto eminentemente técnico, relacionado con la calidad del agua potable, que es medido a través del análisis de una serie de parámetros establecidos en la normativa nacional e internacional, al ser llevados al campo político y subjetivo, ponen en dudas no sólo modelos de gestión sino incluso la calidad del agua que consumen los ciudadanos. Frente a las polémicas generadas, el organismo de control y regulación de la concesión, señala que la satisfacción por el servicio de la calidad del agua se encuentra expresado por parte de los ciudadanos usuarios, a través de dos factores: a) el primero, relativo a la alta respuesta del pago de los servicios, pues la concesionaria cuenta con baja morosidad; y, b) el segundo, por la corresponsabilidad que ejercen los ciudadanos usuarios a través del cuidado, uso y manejo del recursos y de la correspondiente infraestructura para la dotación de los servicios (EMAPAG, 2014).

49. Sistema informativo Oficial “El Ciudadano” es un producto de la Secretaría Nacional de Comunicación, ejecutado a través de la Subsecretaría de Medios Institucionales. Disponible en: <http://www.elciudadano.gob.ec/735/> Última consulta: 17/11/2014.

50. Video disponible en:
<https://www.youtube.com/watch?v=gwYduB4MAp4>
https://www.youtube.com/watch?v=NBAAbNe_CcR0#t=47
<http://www.elciudadano.gob.ec/quien-en-guayaquil-toma-agua-directamente-del-grifo/>
Última consulta: 18/11/2014.

51. La respuesta institucional por parte del Municipio de Guayaquil, a través de su Empresa EMAPAG EP, se encuentra disponible en la entrevista realizada a Andrés Mendoza, en la que desmiente los argumentos de Correa Delgado, y se refiere a los parámetros de calidad aplicados al agua potable en Guayaquil: <http://www.ecuadorenvivo.com/sociedad/190-sociedad/9559-mendoza-el-agua-potable-de-guayaquil-es-de-buena-calidad.html#>. VGnDMzSG-So Última consulta: 17/11/2014.

6.4 La satisfacción del cliente frente al servicio prestado

Dentro del contrato de concesión, y como una de las principales obligaciones del concesionario (Interagua) se encuentra el de brindar la atención a los usuarios dentro de un tiempo de respuesta establecido en el Anexo 2 del propio contrato, de cuya vigilancia y supervisión se encargaría la EMAPAG-EP.

El Reglamento Interno de Manejo de los Servicio de Agua Potable, Alcantarillado Sanitario y Drenaje Pluvial, en el cantón Guayaquil (2010), en su artículo tercero, establece que el principio que gobierna la relación de la Empresa con los usuarios, se basa en la satisfacción al usuario y en la eficiencia en la prestación de los servicios. Por tanto, la satisfacción de los usuarios “deberá traducirse en que éstos reciban un trato de calidad, accesible, eficiente, equitativo, evitándose toda discriminación particular, o colectiva de los usuarios”.

A continuación, se detallan los plazos relacionados con los parámetros técnicos y comerciales del nivel de servicio, según se definen en el Anexo 2, del contrato de concesión:

Tabla No. 17. Los plazos y los estándares aplicados al nivel de servicios de la concesionaria (técnico y comercial)

Los plazos y los estándares de calidad aplicados al nivel de servicios de la concesionaria (técnico y comercial)		
Los aspectos del nivel de servicio (técnico)		
Tipo	Tiempo	Unidad
Solicitud de instalación de la conexión domiciliaria de agua potable	15	días
Solicitud de desconexión de la conexión domiciliaria de agua potable	48	horas
Solicitud de reconexión de la conexión domiciliaria de agua potable	5	días
Reparación de vereda	15	días
Reparación de calles	15	días
Escapes en la vía pública (fugas)	5	días
Interrupción del servicio de agua	48	horas
Reclamaciones por calidad de agua	24	horas
Solicitud de instalación de la conexión domiciliaria de alcantarillado	5	días
Solicitud de reconexión de la conexión domiciliaria de alcantarillado	48	horas

Tabla No. 17. Los plazos y los estándares aplicados al nivel de servicios de la concesionaria (técnico y comercial)

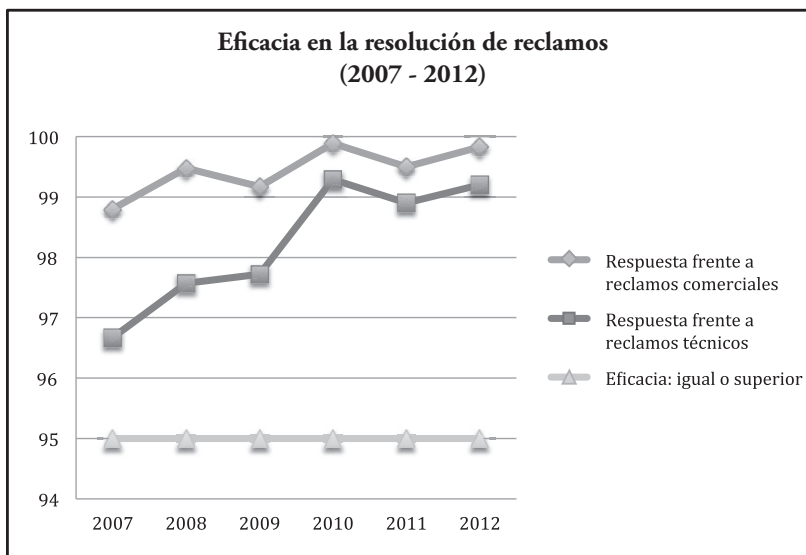
Los plazos y los estándares de calidad aplicados al nivel de servicios de la concesionaria (técnico y comercial)		
Los aspectos del nivel de servicio (técnico)		
Tipo	Tiempo	Unidad
Taponamiento de colectores	5	días
Taponamiento de la conexión domiciliaria	2	días
Filtraciones	5	días
Falta de tapa de bocas de registro	48	horas
Reclamaciones por desbordes cloacales en la vía pública	5	días
Aspectos del nivel de servicio (comercial)		
Tipo	Tiempo	Unidad
Nuevos usuarios	15	días
Descontinuaciones voluntarias	48	horas
Reinstalaciones voluntarias	48	horas
Pago automático	60	días
Consultas varias	30	días
Reinstalaciones	24	horas
Cortes por error	24	horas
Subdivisiones, anexionas, divisiones	30	días
Ajustes de crédito	30	días
Correcciones de saldo	30	días
Reclamaciones de contadores (medidores)	30	días

Fuente: Elaboración propia a partir de Anexo 2 de Contrato de Concesión & Aguilar Bonilla (2013).

En el Anexo 2, del contrato de concesión, se establecen a su vez los parámetros y las metras de control del servicio al cliente, destacándose los siguientes: a) la **eficacia**: que se mide a través del porcentaje de reclamaciones resueltas en menor plazo que el objetivo, teniendo como **meta una respuesta mayor o igual al 95%**, que como se verá en el siguiente gráfico, la concesionaria desde el año 2007, cumple a cabalidad con el parámetro de eficacia al encontrarse sobre la meta establecida; b) la **satisfacción del usuario**: que se mide a través de la calificación mensual, a través de encuestas de

satisfacción a través de los distintos canales de atención, se mide sobre 4/4, siendo el promedio en el año 2013 de 3,79 conforme lo recoge el organismo de control y regulación del resultado de las encuestas de satisfacción de atención de los usuarios de Interagua (2013) ; y, c) las **quejas**: que se miden a través del número de quejas que ingresan a ser atendidos en tercera instancia (procesadas y resueltas por EMAPAG-EP).

Gráfico No. 22. La eficacia en la resolución de las reclamaciones por parte de la concesionaria (2007-2012)



Fuente: Elaboración propia a partir de (Aguilar Bonilla, 2013) & EMAPAG-EP.

Dentro de la estructura orgánica funcional del ente de control y de regulación, existe una Jefatura de Atención al Usuario, la cual se encarga de proporcionar: a) la confiabilidad del suministro, relativa a la continuidad del mismo, sin interrupciones y con la atención y retroalimentación frente a los reclamos en materia de agua potable y alcantarillado; b) la calidad del producto suministrado, el cual debe cumplir con unas características y parámetros verificados en el Anexo 2 del contrato de concesión, así como con la presión respectiva; y, c) la eficiencia de las transacciones, respecto a la atención de solicitudes y reclamos.

En este contexto, la EMAPAG-EP, ha desarrollado su gestión en esta materia a través de: a) la gestión de las reclamaciones (primero son recibidos ante la concesionaria, y si éstos no brindan solución dentro de los parámetros establecidos en el contrato de concesión los atiende la EMAPAG-EP); b) la tercera instancia (encargada de atender los reclamos no resueltos por la concesionaria, revisión total del expediente y tramitación del mismo)⁵²; y, c) la solución de controversias (procesos ante la Defensoría del Pueblo o medición de satisfacción por los servicios recibidos).

En la información proporcionada por el organismo de control y regulación, se detallan las reclamaciones técnicas que fueron debidamente absueltas en el 2013, en relación al servicio de agua potable y alcantarillado, detallando a continuación los correspondientes a: a) los escapes en la vía pública: 15.140 reclamaciones; b) la falta de bocas de registro: 36; c) las filtraciones: 1; d) las interrupciones del servicio de agua: 4.636; e) la calidad de agua: 102; f) la reparación de las calles: 62; y, g) la reparación de vereda: 99. Con un total de 20.076 reclamaciones, los cuales como se puede observar, en su mayoría corresponden a escapes de agua potable en la vía pública, situación que refleja la falta de mantenimiento de la infraestructura existente, así como que parte de la misma debería ser reemplazada, pues corresponde a la gestión de la ex EPAP-G, y cuyas pérdidas de agua no contabilizada, terminan incidiendo de manera negativa en la gestión eficiente de una empresa de agua potable y alcantarillado. Según cifras de la concesionaria, en el año 2012 el índice de agua no contabilizada fue de 60,4%, con una disminución de casi 15 puntos, con respecto del inicio de la concesión (75%), y pese a ello son cifras aún altas para alcanzar un modelo de gestión eficiente, puesto que se encuentra en el rango más alto de la media latinoamericana que es de 42,22% (máxima 66%, y mínima 17%).

Sin embargo, según lo detalla la concesionaria en sus informes de gestión, tiene previsto un plan con el propósito de disminuir la pérdida de agua no contabilizada, a fin de alcanzar la eficiencia, diseñando para ello 5 estrategias puntuales: a) el incremento en el control sectorizado en el sistema de distribución de agua; b) el logro del 100% de macro y micro contadores (me-

52. Según lo detalla el organismo de control y regulación, las reclamaciones de primera, segunda y tercera instancia, son atendidos en promedio en un plazo menor o igual a los 30 días, en cada uno de los casos respectivamente.

didores); c) la implementación de un sistema de detección y reparación de fugas; d) el reemplazo de la infraestructura (redes de conducción) estropeada; y, e) la eliminación de las conexiones clandestinas a la red (robo de agua).

7 La fijación y la aplicación de las tarifas

Uno de los graves problemas a los que se enfrentó la entonces EPAP-G, fue que con las tarifas que se cobraban los ingresos eran tan bajos, que no resultaba rentable brindar el servicio a la población urbano marginal asentada en las denominadas “invasiones” y Guasmos, pues primero se trataban de un colectivo con bajo poder adquisitivo que en teoría representaba un problema frente a falta de pago (morosidad), así como implicaba crecer en aproximadamente 70.000 nuevas, con un consumo bajo de agua, lo cual no representaba la construcción de nueva infraestructura.

Desde la aprobación del nuevo pliego tarifario⁵³ (2000), en el mismo se estableció una estructura tarifaria, que si comparamos a los casos de Quito y Cuenca, tiene sus diferencias pues se compone de: a) el cargo fijo; b) el cargo variable de agua potable; y, c) el cargo variable de alcantarillado⁵⁴, y por ello sin que se establezcan diferencias entre los distintos tipos de consumidores, con lo cual pagará lo mismo por metro cúbico de agua consumida el pequeño comerciante, el industrial o la ama de casa. (véase Tabla No. 4)

Si bien es cierto, en los casos de los pliegos tarifarios Quito y Cuenca, respectivamente, existe un cargo fijo, en el guayaquileño a diferencia de los anteriores este varía según el diámetro de conexión de agua potable, obedeciendo a una lógica de a mayor pulgadas de la conexión, mayor presión y por ende mayor consumo, particularidades necesarias sobre todo en el área comercial e industrial. Todo ello se sustenta en el Reglamento Interno de Manejo de los Servicio de Agua Potable, Alcantarillado Sanitario y Drenaje

53. Con la aprobación del nuevo pliego tarifario en el año 2000, se estableció un período de transición tras el cual, se eliminarían los “subsídios cruzados” por estratos sociales, el cual duró cinco años, luego de lo cual se llegó a una tarifa unificada. Véase al respecto el estudio realizado por Ferro & Lentini (2013) para CEPAL, relativo a “Políticas tarifarias para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): situación actual y tendencias regionales recientes”.

54. Del valor total facturado por concepto de agua potable, el 80% equivale al valor por el servicio de alcantarillado.

Pluvial en el cantón Guayaquil, que se publicó en el Registro Oficial No. 45, el 14 de junio de 2010, el cual constituye “el instrumento regulatorio de los derechos y obligaciones inherentes a la ejecución del Contrato de Concesión... en lo atinente a la relación de International Water Services (Guayaquil)... con los usuarios de los servicios.

Tabla No. 18. El pliego tarifario de agua potable vigente en la ciudad de Guayaquil

Pliego tarifario vigente. Diciembre de 2013				
	Cargo variable de agua potable		Cargo fijo	
	Rango de Consumo	Tarifa USD \$	Diámetro de la conexión de agua potable	Cargo fijo conexión USD \$
1	0-15 m ³	0,30	½”	1,3
2	16-30 m ³	0,45	¾”	8,73
3	31-60 m ³	0,64	1”	22,44
4	61-100 m ³	0,83	1 ½	37,4
5	101-300 m ³	0,92	2”	37,4
6	301-2500 m ³	1,4	3”	62,34
7	2501-5000 m ³	1,78	4”	187,02
8	5000 m ³ o más	2,89	6” o más	249,37

Fuente: (EMAPAG EP, 2014 & Interagua, Cía Ltda, 2014).

Con el pliego tarifario con fecha de diciembre de 2013, el 85,5% de las conexiones (407.811), se concentraban en el primer y segundo rango de tarifa referencial (USD \$ 0,30 y USD \$ 045), mientras que el 14% (68.061), correspondían al tercer, cuarto y quinto rango, de tarifa preferencial (USD \$ 064, USD \$ 0,83, y USD \$ 0,92), teniendo en el último rango de 5000 metros cúbicos o más, tan sólo 38 conexiones (EMAPAG, 2014).

Para Javier Díaz (2003), con estos criterios de política tarifaria en materia de agua potable y alcantarillado, según lo detalla el contrato de concesión, buscó cumplir con cuatro objetivos básicos: a) la cobertura de los costos de administración, mantenimiento y depreciación de la infraestructura;

- b) la sostenibilidad financiera; c) la eliminación de los subsidios cruzados; y, d) la fijación de una estructura tarifaria transparente y eficiente⁵⁵.

A diferencia de lo ocurrido en otras experiencias en Sudamérica, como puede ser el caso argentino o boliviano, la aceptación del proceso de concesión por parte de la sociedad fue tomado de manera diferente, salvo puntuales rechazos⁵⁶ de la población y que fueron potenciados en su momento por el “Observatorio Ciudadano de Servicios Públicos”⁵⁷, quienes crearon una plataforma de rechazo al proyecto tanto por razones políticas-ideológicas, así como por supuestos incumplimientos de las cláusulas contractuales por parte de la concesionaria, respecto a los niveles de calidad del agua⁵⁸ así como en el plan de inversiones⁵⁹.

-
55. En el contrato de concesión (2001) se estableció un régimen de “Ajuste de Tarifa Referencial por Variación de Costos”, el cual como lo explica Interagua, a través de Oscar García (2013) “se realiza cada trimestre de acuerdo a un índice compuesto por tres elementos ponderados: Índice de Precios al Consumidor Urbano de Guayaquil (60%); Energía Eléctrica, al costo pagado por Interagua (20%) y Remuneración Unificada (20%)”. Disponible en: http://www.youtube.com/watch?v=_G_s-DHmpvo
Último acceso: 17/11/2014.
56. “...several civil groups have criticized the terms of the concession process by making merely subjective comparisons between the performance of the private water company in Guayaquil with that of the publicly owned water company in Quito”, (Carrillo, et al 2007), situación que para los autores del trabajo es cuestionable, teniendo en cuenta que las realidades de Quito y Guayaquil son opuestas y mal se podrían comparar.
57. A criterio del titular del Observatorio Ciudadano de Servicios Públicos, César Cárdenas “el servicio de agua potable debe ser directamente administrado por el Municipio y no concesionado a la empresa privada...”, ya que ésta “...no ha satisfecho las expectativas en cuanto a cobertura y calidad”. Disponible en: <http://www.telegrafo.com.ec/noticias/guayaquil/item/observatorio-interagua-no-satisface-servicio.html>
Última consulta: 17/11/ 2014.
58. En el trabajo de (Carrillo et al., 2007), se recogen las denuncias del Observatorio Ciudadano de Servicios Públicos, por los casos del Guasmo Sur y el Suburbio Oeste, debido a turbiedad en el agua y malos olores, lo cual se fundamentó en un informe de la Contraloría General del Estado. El Observatorio fundado en 2005, se constituyó con el objetivo de vigilar el cumplimiento del contrato de concesión y demás servicios básicos.
59. En el año 2011, se presentó un informe de la “Veeduría Ciudadana de Agua y Alcantarillado de Guayaquil”, ante la presidenta del C.P.C.S., en la cual los ciudadanos miembros de ésta veeduría, llegaban a la conclusión que: “...existen los suficientes indicios de responsabilidad civil y penal, así como violaciones a los derechos de usuarios y consumidores, al derecho humano al agua...violaciones y omisiones al mismo

Posterior a ello, la aceptación paulatina de la concesión por parte de la población se dio, debido a un acertado estudio de impactos sociales en la población de cómo repercutiría el nuevo pliego tarifario, así como mediante una correcta campaña de comunicación, que buscó sensibilizar a la población mostrando la situación extrema a la que se había llegado respecto de la deficiente prestación del servicio de agua potable y saneamiento (cobertura, calidad, continuidad, etc.), y la explicación de cómo con la concesión esta situación mejoraría.

Sin embargo, lo que realmente hizo que el proceso fuese exitoso, es que la población vio verdaderos cambios en el servicio a los pocos meses de iniciado el proceso de concesión, por lo que fue acertada la decisión de establecer un pliego tarifario que elevaba la factura de manera paulatina, sin producir un impacto directo, sino al contrario conforme se notaba la mejora del servicio, el ciudadano usuario pagaba gustoso la nueva tarifa al sentir realmente los resultados. Situación que fue contrastada con nuestro equipo de investigación, a través de las correspondientes encuestas a los ciudadanos usuarios de Guayaquil, y cuyos resultados se valoraron en capítulos anteriores y que muestran el grado de aceptación por el modelo de concesión, así como por las tarifas que pagan.

contrato de concesión ...y otros que atentarían a la salud pública⁹. El informe completo se encuentra disponible en: http://www.world-psi.org/sites/default/files/attachment/news/revision_final_informe_de_veeduria_de_agua_-_cpccs.pdf
Última consulta: 28/11/2014.

CAPÍTULO

7

**LA GESTIÓN DEL AGUA POTABLE EN CUENCA.
UN ESTUDIO DE CASO**

*“A manera de las líneas de la mano,
los ríos surcan el verde terciopelado de la llanura...
Igual que las líneas de la palma de la mano,
los ríos de Cuenca marcan con
su sonora urdimbre la singularidad de
nuestro ser y quehacer”*

Efraín Jara Idrovo (1926)

SUMARIO:

1 EL CASO DE LA CIUDAD DE CUENCA 1.1 LA HISTORIA DEL AGUA EN CUENCA 2 LA EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL ETAPA EP 2.1 LA ESTRUCTURA 3 EL ANÁLISIS A TRAVÉS DE DIFERENTES VARIABLES 3.1 LA COBERTURA 3.2 LA OPORTUNIDAD 3.3 LA CALIDAD 3.4 LA SATISFACCIÓN DEL CLIENTE FRENTE AL SERVICIO PRESTADO 4 LA FIJACIÓN Y LA APLICACIÓN DE LAS TARIFAS

1 El caso de la ciudad de Cuenca

1.1 La historia del agua en Cuenca

El presente apartado se ha establecido con el objetivo de brindar una perspectiva histórica del agua en la ciudad de Cuenca, pues de ella dependen muchos rasgos asociados al desarrollo de la urbe, así como a su particular posicionamiento a nivel país, pues los cuencanos al encontrarse al Sur y alejados del bicentralismo (Quito-Guayaquil), y por ende olvidados al igual que otros territorios del Ecuador, fortaleció su sistema de gobiernos locales y la consecuente prestación de servicios públicos por parte de estos, situación que le llevó a ganar para sí algunas competencias que ningún otro territorio en el país lo tienen, como es el caso de las telecomunicaciones (telefonía fija e internet).

Uno de los apelativos con los que se conoce a Cuenca, es el de la “Ateñas del Ecuador”, en relación a los múltiples literatos, poetas e historiadores que ha tenido en los últimos siglos, sin embargo, en éste apartado no pretendemos realizar un minucioso estudio histórico del agua en Cuenca, pues lo

basto del tema conllevaría a realizar una investigación específica sobre ella, dada la gran cantidad de información, crónicas, relatos y acontecimientos que giran alrededor de este tema. Razón por la cual, hemos decidido basarnos en las investigaciones del cronista vitalicio de la ciudad de Cuenca, Juan Cordero Iñiguez, y en un referente en la materia de agua potable y saneamiento de la ciudad, Galo Ordoñez Espinoza (2008).

Para lo cual planteamos dividir la evolución del agua potable y el saneamiento en Cuenca, en cuatro grandes períodos, que corresponden a: a) el precolonial; b) el colonial y el republicano; c) la intervención municipal; y, d) el manejo empresarial-municipal. Destacándose de esta manera los siguientes eventos, que han sido graficados en la siguiente línea del tiempo que permite tener en cuenta la dimensión del agua en la vida de los cuencanos.

Gráfico No. 23. La evolución del agua potable y saneamiento en Cuenca



Fuente: Elaboración propia.

- a) **El período precolonial:** en las crónicas de la fundación de la ciudad, en particular en las de Víctor Manuel Albornoz (1948), se

señala que la zona de Paucarbamba¹, fue ideal pues “lindaba por un lado con el río Tomebamba, almenado con una hilera de Tambos Reales...al al Noreste con la laguna de Viracochabamba”... así pues, “el asiento de Paucarbamba, es el mejor sitio por ser parte y lugar donde hay agua perpetua”, situación que se vinculó de manera directa con la dotación constante de agua, no sólo por los propios ríos, sino por los cercanos páramos, cuyas montañas fueron consideradas sagradas durante el período precolombino (Turi, Cullca, etc.).

En éste contexto, frente a lo que pueda pensarse, la presencia cañari en la zona en la que ahora se asienta Cuenca, fue muy importante, lo cual se refleja en su población, que llegaba a una cifra similar a la que tendrá posteriormente la ciudad a mediados del siglo XX (59.000 habitantes), la cual se encontraba desperdigada precisamente por un “enclave biogeográfico... limitado al norte por los ríos Chan chan y Cañar y al sur por el Jubones, y la cuenca del Paute-Santiago hacia oriente” (Martínez Moscoso, 2014).

El imperio Inca se asentó en el territorio de los cañaris a mediados del siglo XV, luego de una larga batalla, pues diferencia lo que sucedía en otros territorios en los cuales los pueblos aborígenes cedían frente a la presencia de los ejércitos del Inca, en el caso de los cañaris existió una fuerte resistencia², que les valió incluso su destierro en los barrios altos de la capital del imperio, Cuzco.

En las descripciones que el Padre Arias Dávila (1582), realiza sobre la zona en la que se asentó Cuenca, a más de los ríos y lagunas, se

-
1. Juan Pablo Martínez (2014), al referirse a la historia natural de Cuenca, señala: “...el Cantón Cuenca no es solamente el extenso valle de Guapondélig o Paucarbamba, sino que llega por las estibaciones de la cordillera occidental a regiones tropicales, posee algunos de los reductos más importantes de bosque andino de esta estribación en el sur del Ecuador y es esencialmente un territorio Altoandino...”
 2. El cronista de la ciudad, al respecto señala: “Se sabe que resistieron, a la medida de sus posibilidades, a la invasión incaica, pero al sentirse impotentes ante su incomparable poderío militar llegaron a capitular, hacia mediados del siglo XV, para convertirse en sus leales aliados, con prestación de servicios en el Cuzco...” (Cordero, 2011, p. 22).

refiere a la de Xamenxuma, en la cual se supone que se bañaba³ el Inca, y que tenía propiedades medicinales, y que por otro lado destacaba por tener una gran calidad de agua.

Pese al poco tiempo que estuvieron los incas en la zona, no se debe olvidar que Tomebamba o Tumipamba⁴ fue la segunda capital del imperio, y la preferida del Inca Tupac Yupanqui, en ella se replicaron las técnicas de conducción de agua a través de canales, para su distribución en las ciudadelas, y templos, situación que será aprovechada posteriormente por los conquistadores para proveerse de líquido vital. Hasta la fecha existe evidencia de los canales de conducción, en particular en el parque arqueológico de Pumapungo, en particular en los “jardines del Inca”, que son regados precisamente con las aguas del río Tomebamba.

- b) **El período colonial y el republicano:** como ya se dijo, la fundación de la ciudad fue realizada por Gil Ramírez Dávalos, sin embargo, si nos detenemos a analizar por qué razón se escogió el territorio de Cuenca, es necesario remitirse a la legislación vigente a esa fecha en el derecho hispánico, pues era necesario el cumplimiento de unas características especiales para la fundación de nuevas ciudades en América hispana, tanto la traza urbana que replicaba la española, y también el agua, pues eran necesaria la presencia de agua corriente (Cordero, 2011).

Si se quiere una descripción de esos momentos de lo que era Cuenca, se puede recurrir a lo que señala Hernando de Pablo (1582), quien la describe de la siguiente manera: “Está cerca *deste* pueblo,

3. El historiador, Padre Juan de Velasco en su obra *Historia del Reino de Quito en la América Meridional* (1959), al referirse a las aguas termales dice: “llámese a este pueblo de los Baños, por lo que tiene aguas termales, las cuales salen hirviendo en una gran extensión de terreno casi llano, por más de trescientos ojos – ahora son esos muy pocos-, y forman un pequeño río –El Salado-.”

4. El inca Garcilaso de la Vega al referirse a Tomebamba como segunda capital del incario, dice: “Túpac Yupanqui y después su hijo Huayna Cápac ennoblecieron mucho esta provincia de los cañarís y la que llaman Tumipampa, con edificios y casas reales, entapizados los aposentos con yerbas, plantas y animales contrahechos al natural de oro y plata: las portadas estaban chapadas de oro, con engastes de piedras finas, esmeraldas, turquesas...” (En Cordero, 2011).

á legua y por las riberas de los ríos muchas arboledas silvestres, que no tienen frutas, que no sirven sino de leña y madera para edificios de casas”.

Gracias a la riqueza de recursos hídricos con los que contaba la zona, no sólo se tenía acceso de fuentes de agua naturales para el consumo humano, sino que también fueron utilizadas para otros fines como para los molinos. Es pues Víctor Manuel Albornoz (1948), quien señala que después de la fundación de la ciudad, los españoles aprovecharon: “...los canales de riego construidos por los indios, quienes también llevaban agua por acueductos subterráneos que iban sin contaminarse sin mayores impurezas de la antigua urbe incaica para uso de los sacerdotes y magnates”.

Además de las fuentes de agua cercanas (ríos), contribuyó de manera particular a la higiene y mantenimiento de acequias de la ciudad, el hecho de que la misma tengan un particular declive⁵ que permitía que las aguas del río Tomebamba (Julián Matadero), corran por toda la ciudad, permitiendo su uso en labores agrícolas, de higiene y de embellecimiento de jardines

A mediados del siglo XVIII, la Administración Pública Colonial (Cabildo), impulsó entre otras, importantes obras de infraestructura relativas a la dotación de agua para la ciudadanía, entre las que destacan tanto la reconstrucción de la pileta pública⁶ de la plaza mayor, y la conducción desde ésta de agua para el hospital Real (Cordero, 2011). Situación que es corroborada por el explorador Teodoro Wolf (1892), quien al describir Cuenca como la segunda ciudad en importancia del interior y tercera de la República, hace

-
5. Al referirse a las calles de la ciudad de Cuenca, FJ. Caldas señala “todas las que corren de oriente a occidente tienen acequias de agua abundante que facilitan el aseo. Este pueblo tiene la ventaja sobre muchos: el agua puede llevar a todos los puntos de la ciudad”. (En Ordóñez, 2008, p. 21).
 6. Según consta en los archivos del Cabildo, el proyecto de la pileta pública inició en 1586, con el objetivo que esté a disposición de todos los vecinos. Para lo cual se traería agua del molino de D. Pedro Fernández. Sin embargo, tuvieron que pasar muchas décadas para que la construcción definitiva de la pileta, pese a las presiones del clero, quienes incluso aportaron importantes cantidades de dinero.

una especial referencia a que en medio de la plaza mayor existe una fuente y un jardín.

A inicios del siglo XIX⁷, en particular en 1802, cuando Alejandro Humboldt llega a la ciudad de Cuenca, describe la situación de los ríos de la siguiente manera: “Cuenca está situada entre tres⁸ pequeños ríos: al norte el Machángara, al sur el río de Matadero y más al sur el río Yanuncay. Todos van al río Paute. El Yanuncay es el más curioso. Tiene la masa de agua más oscura (café clara) y de un verde amarillento claro en pequeñas porciones, semejantes al río Negro”. (En Cordero, 2011, p. 51).

- c) **El período de intervención municipal:** a finales del siglo XIX, los barrios de la ciudad que tenían problemas de abastecimiento de agua eran: El Vecino, Totoracocha, y Milchichig, situación que se refleja en las actas del Cabildo, debido a los constantes reclamos de los vecinos frente la escasez del líquido vital (Ordoñez, 2008). Un aspecto interesante de la titularidad pública de las aguas, se puede observar en las actas del Cabildo, a inicios del siglo XX, cuando un sinnúmero de ciudadanos piden el uso gratuito de las aguas del río (Sayausí), situaciones que fueron denegadas, ya que el Municipio era su titular, pese a que los vecinos querían desconocer tal singularidad al Concejo.

Existen una serie de acontecimientos relacionados a la preocupación que da el ente municipal respecto del abastecimiento de agua y alcantarillado por parte del Municipio cuencano, que es neces-

-
7. Sin embargo, no todos veían de manera positiva la higiene y el saneamiento de la ciudad, de esta manera Fray Vicente Solano (1791-1865), realiza la siguiente crítica: “Cuenca se parece a una ciudad asiática con relación a su desaseo. Por doquiera que se extiende la vista se hallarán bascosidades; las calles son las letrinas del populacho: las acequias que reciben las basuras de las casas no corren con libertad; las que están fuera de las habitaciones principales contienen un fango que jamás se limpia: la acequia que llaman del Gallinazo pone el cúmulo de todos los principios de corrupción, por ser el depósito de todas las inmundicias de las casas contiguas y porque la poca agua que corre no es suficiente para limpiarlas”. Fuente: Revista Avance, Edición No. 266, Enero de 2014. Disponible: <http://www.revistavance.com/varios-enero-2014/etapa-46-anos-de-calidad-en-la-vida-de-los-cuencanos.html> Último acceso: 18/11/2014.
8. Nótese que el explorador no hace referencia al río Tarqui, pues en ese entonces se encontraba fuera de los límites de la ciudad.

rio señalar y que lo hacemos a continuación, destacando tan sólo los principales hechos, pudiendo quedar algunos que pueden ser consultados de manera específica tanto en los archivos del Concejo Municipal o en su defecto en Galo Ordóñez Espinoza (2008) de cuya obra nos valemos para realizar el siguiente esquema:

A inicios del siglo XX, es casi nula la presencia municipal en la dotación de servicios básicos, concentrándose más en aquellos que daban “vistosidad a la ciudad”, De esta forma, entre 1914 y 1915, se debe ya destacar la presencia y la obra del Municipio de la ciudad en la dotación de los servicios públicos, primero con la instalación de la hidroeléctrica de Yanuncay, y posteriormente con la primera intervención en las aguas que venían del río Sayausí, permitiéndose separar “las aguas en distintos colectores que corrían por la misma región Norte de la ciudad”. (Ordóñez, 2008). Pues hasta la fecha, fue más la participación de la iniciativa privada la que permitió de la dotación a la ciudadanía de algunos servicios públicos como energía eléctrica y posteriormente los teléfonos.

Tanto Ordóñez (2008) y Cordero (2011), concuerdan que la primera referencia de construcción de un sistema de agua potable y saneamiento propiamente dicho, se encuentra en el año 1924, a través de una licitación publicada en el rotativo local, *El Mercurio*, mediante la cual se convocaba para la provisión¹⁰ de agua potable y alcantarillado para la ciudad. Construcción que sería realizada en base de los estudios realizados por Guillermo Schroeter.

-
9. “Hasta inicios de la segunda mitad del siglo XX, las obras de agua y alcantarillado... no gustaban a los políticos quienes preferían la vistosidad de las vías, pavimentación y puentes y hasta energía eléctrico... sin embargo, las obras enterradas no dan aparentemente ningún crédito ni rédito político, con lo que las asignaciones presupuestarias para ese fin eran escasas” (Ordóñez, 2008, p. 41).
 10. Una de las características especiales de los cuencanos de nacimiento o por adopción, es el amor a su ciudad de manera desmedida, muestra de ello es lo sucedido con D. Andrés F. Córdova, originario de la ciudad de Cañar, pero que ocupó la Presidencia del Concejo Cantonal de Cuenca, y representó a la provincia en el Congreso y llegó a ser Presidente de la República. Pues fue él quien consiguió la asignación de fondos para la construcción de las obras de agua potable y alcantarillado de la ciudad de Cuenca en el año de 1922 y 1923, respectivamente.

Posteriormente acontecerán una serie de eventos relativos a la construcción y mejoramiento de las infraestructuras, desde la conducción de las aguas del río Sayausí, el sistema de potabilización Culebrillas (1936), así como el tanque de “Las Camisas”, hoy conocido como de “El Cebollar” (1937), cuya planta de potabilización tardaría en ingresar en funcionamiento hasta 1958.

Sin embargo, en el ambiente del saneamiento, el panorama era poco alentador, pues como lo relata Ordóñez (2008, p. 29-30): “...todas las calles contaban con una acequia cuyas aguas corrían de occidente a oriente...en cuyas aguas se arrojaban todas las basuras que producían, como era natural olores desagradables, especialmente durante las primeras horas de la mañana y por las noches, horas que salían los sirvientes a asear los bacines”. Si bien es cierto la cobertura del servicio de agua se iba ampliando, aún hasta mediados del siglo XX se mantuvieron los grifos públicos en la ciudad.

Una vez terminada la revolución de 1944, la reorganización municipal contribuyó sin duda al progreso de la urbe, siendo su primera Alcalde electo D. Luis Moreno Mora, quien durante su período construyó múltiples infraestructuras, en particular aquellas relacionadas con los servicios básicos (canalizaciones), y fue precisamente durante esos años que se realizó el primer plan regulador de la ciudad (ordenamiento territorial), a cargo del uruguayo, Gilberto Gatto Sobral. (Cordero, 2011), fundándose posteriormente, en 1947 la división de agua potable manejada directamente por el Municipio, y fue recién a mediados del siglo XX, cuando se manda a tapar las acequias de la calle principal de la ciudad. Toda esta obra de planificación será complementada con la consultoría en materia de agua y saneamiento realizada por Richard Muller, entre 1947 y 1948.

El año de 1949, fue crucial en la provisión de servicios públicos para la ciudad de Cuenca, pues si bien es cierto, que hasta esa fecha en el caso del agua potable, ésta era gestionada por el Municipio a través de una de sus dependencias, se da la creación de la Empresa autónoma de Luz, Agua y Teléfonos, EMLAT.

Un hecho particular, relacionado con las tarifas de agua potable, se presenta primero entre 1945-1950¹¹, respecto a la supuesta gratuidad del agua al tratarse de “un regalo de Dios y la Naturaleza”, y que en consecuencia mal podría cobrarse (Ordóñez, 2008), y que fue complementada en 1958, cuando los usuarios ciudadanos se sienten afectados por los elevados costos del nuevo pliego tarifario, que obligó a suspender su aplicación, lo cual fue posible gracias a los ingresos que tenía el servicio de teléfonos, déficit que hasta la fecha es cubierto por las telecomunicaciones al interior de ETAPA EP, y que constituyen uno de los puntos críticos de la Empresa al no presentar sostenibilidad financiera en el área de agua potable y saneamiento de manera independiente.

La EMLAT estuvo vigente tan sólo 15 años, de 1949 hasta 1964, pues fue derogada debido a razones laborales y técnicas, que obligaron a que la competencia de agua potable, saneamiento y teléfonos sea reasumida por el Municipio de Cuenca (Avance, 2014). Sin embargo, como bien lo señala Manuel Neira Carrión (2011)¹², que el Ayuntamiento conservó “las secciones de agua potable y de teléfonos con la misma estructura administrativa y el mismo personal”.

- d) **El período de gestión empresarial-municipal:** la prestación del servicio de agua potable y teléfonos por parte del Municipio de manera directa, tan sólo se mantuvo cuatro años, pues entre 1968 y 1969, respectivamente, fueron años decisivos en la historia de la gestión del agua potable y alcantarillado en Cuenca, pues primero se creará la Empresa Municipal de Teléfonos, Agua Potable y Alcantarillado, ETAPA, durante la alcaldía de D. Ricardo Muñoz Chávez¹³; y al año siguiente, se aprueban los primeros Planes Maestros de Agua Potable

11. “Muchos critican el sistema de abastecimiento y dicen que el agua es un regalo de Dios y de la Naturaleza y que no se debe cobrar por el agüita...” (Ordóñez, 2008, p. 44).

12. Véase: “Aniversario de ETAPA”, Manuel Neira Carrión (2011). En Diario El Tiempo. Disponible en: <http://www.eltiempo.com.ec/noticias-opinion/3681-aniversario-de-etapa/> Último acceso: 18/11/2014.

13. Bajo el argumento que era: “de absoluta necesidad el administrar financiera y técnicamente de manera autónoma los servicios de agua potable, alcantarillado y teléfonos de la Ciudad y sus parroquias”, el Concejo Cantonal crea la nueva empresa municipal.

y Alcantarillado¹⁴ (Cordero, 2011) (Ordóñez, 2008), gracias a la cual Cuenca logró posicionarse a nivel nacional gracias a la planificación y visión de la naciente empresa autónoma municipal, ETAPA, que con criterio técnico y empresarial, supo diseñar y garantizar la provisión de los servicios en las siguientes décadas. En las siguientes décadas, ETAPA experimentó grandes cambios a la par que la ciudad se desarrollaba, es por ello que durante este tiempo se planificó y ejecutó los primeros Planes Maestros de agua potable y saneamiento, que fueron complementados en su segunda fase ya en la década de los noventa y que reflejaban una Empresa mucho más dinámica y sobre todo planificadora y responsable del desarrollo equilibrado y ordenado de una ciudad moderna con servicios públicos. Por su parte, la Ordenanza de creación fue modificada en múltiples ocasiones, con motivo de adaptar su objeto social a las nuevas necesidades de la Empresa, hasta que en a inicios del año 2002, el Municipio de Cuenca vio necesario adaptar sus necesidades en los campos de prestación de servicios, y se expide una nueva Ordenanza de la Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Cuenca, ETAPA, la cual regirá el destino de la institución por casi diez años. Posterior a ello, y ya en su último período y dados los cambios constitucionales implementados en el país, así como por la aprobación de la L.O.E.P., fue necesaria su adaptación y se aprueba una nueva Ordenanza que reemplaza la anterior por la nueva Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Cuenca, ETAPA EP (cuya Ordenanza de creación fue previamente analizada en éste trabajo), y de cuya estructura, parámetros de calidad y eficiencia, nos referiremos a continuación en los siguientes epígrafes.

2. La Empresa Pública Municipal ETAPA EP

Una vez que en los apartados precedentes, se ha realizado una exposición sobre los antecedentes y sobre la influencia histórica que ha tenido el agua

14. Gracias a un contrato con el Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias, IEOS, de reciente creación.

potable y el saneamiento en el desarrollo de la ciudad de Cuenca, nos corresponde a continuación realizar el tratamiento y el diagnóstico de la Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Cuenca, ETAPA EP, para lo cual es necesario realizar las siguientes puntualizaciones: a) en primer lugar, como se ha podido apreciar del propio nombre de la Empresa, ésta tiene un amplio campo de actuación, relacionado tanto con el agua potable, el saneamiento y el alcantarillado, pero también aquel relacionado con las telecomunicaciones, el cual a nivel empresarial tiene gran peso en la gestión de la Institución, sin embargo, al no ser parte del objeto de nuestra investigación no vamos a referirnos al ámbito de las telecomunicaciones. Sin embargo, es necesaria ésta advertencia pues tanto en la estructura orgánica, en los ingresos, parámetros de eficiencia por número de empleados, al no encontrarse debidamente divididos los ámbitos de actuación, estos datos macro se confunden, perjudicando en ocasiones los niveles de rendimiento y eficiencia; b) en segundo lugar, la información analizada en los siguientes apartados corresponde a aquella proporcionada directamente por ETAPA EP, entre los que destacan índices de gestión, informes de gestión y rendición de cuentas, y literatura de la propia Institución, así como literatura especializada, lo cual se suma, a la fuente directa de información, gracias a la visita de campo realizada en el otoño de 2014, por parte del autor de ésta investigación y que se encuentra recogida en formularios de visita de campo, entrevistas y encuestas.

Tal como lo señala la L.O.E.P., la Empresa se crea como persona jurídica de derecho público, con patrimonio propio, y dotada de autonomía en el ámbito: a) presupuestario; b) financiero; c) económico; d) económico; y, e) de gestión. Llamando la atención que la misma opera sobre bases comerciales, entendemos pues que busca alcanzar parámetros de eficiencia, racionalidad y rentabilidad social en la prestación de los servicios públicos a los que se dedica.

Al referirse a su objetivo, la Ordenanza repite que la Empresa presta los servicios públicos que se encuentran en su propio nombre (ETAPA), a saber: a) telecomunicaciones; b) agua potable; c) alcantarillado; d) saneamiento ambiental; y, e) servicios complementarios, conexos y afines. Dejando abierta una puerta para expandir sus servicios siempre y cuando su Consejo de Administración (Directorio) así lo permita, en particular en la gestión de los que la Constitución del Ecuador llama sectores estratégicos.

Destaca en su tercer artículo, que a la Empresa le corresponde la gestión ambiental en el cantón Cuenca, dentro de los servicios que presta, así como la administración y gestión de áreas naturales, con el objeto de preservar los recursos hídricos.

Así, la Empresa para el cumplimiento de estos fines le corresponde una serie de atribuciones señaladas en el art. 4. , y entre las que destacan: a) la realización de estudios, la planificación y la ejecución de proyectos para la mejora de los servicios públicos; b) la dotación, la operación, el mantenimiento, la administración, el control y el funcionamiento del servicio de agua potable, de alcantarillado y de saneamiento; c) controlar y proteger las fuentes de agua, pudiendo además coordinar políticas ambientales y programas de acción destinados a estos fines; y, d) deja abierta la puerta para prestar de manera directa, indirecta o por asociación sus servicios de agua potable y alcantarillado en otras circunscripciones territoriales, ajenas al cantón Cuenca.

2.1 La estructura

La Empresa, ETAPA EP, se ha convertido con el paso del tiempo en un ícono para los cuencanos, quienes ven en su gestión la posibilidad que desde el Sur, y a través desde lo público municipal se puede gestionar de manera eficiente y con calidad la provisión de los servicios públicos.

En los últimos años, se ha intentado dar un giro a la gestión de la Empresa, para lo cual su misión es ahora la de ser una Institución: “ambiental y socialmente responsable, que mejora la calidad de vida de las personas y contribuye al desarrollo de las organizaciones, con un portafolio de productos y servicios innovadores y sostenibles de telecomunicaciones y servicios de agua potable y saneamiento manteniendo los más altos estándares de calidad” (ETAPA, 2014). Destacamos de la definición dos elementos básicos, a) el primero relacionado con que los servicios que presta la Empresa contribuyen a mejorar la calidad de vida de las personas, situación que se alinea con la consecución del Buen Vivir que plantea la Constitución, y que ha sido tomada como hipótesis en ésta investigación; y, b) en segundo lugar, que la prestación de dichos servicios deben responder a altos estándares de calidad, lo cual verificaremos en los siguientes apartados, si es una realidad al interior de la Empresa o si al contrario constituye tan sólo una declaración de principios.

En materia específica de agua potable, ETAPA EP, provee de servicio urbano a 376.798 usuarios ciudadanos, que representa un nivel de cobertura del 97,8%, en el sector rural a 74.846 usuarios ciudadanos, que representa un nivel de cobertura del 89,6%, con un total de cobertura a nivel cantonal del 96,3%.

Cabe advertir que durante la Gestión de la misma del período (2009-2014), se produjo un incremento de más de 200 funcionarios y obreros; pues en 2010 eran un total de 1243, mientras que en marzo de 2014 sumaban 1372, situación que ha sido justificada por los gestores políticos y públicos, ya que durante ese tiempo la Empresa tuvo un importante crecimiento en materia de ampliación de servicios de telecomunicaciones, razón por la cual fue necesaria la contratación de un equipo de ventas y marketing, así como por asumir a la nómina a trabajadores tercerizados, como es el caso de los lectores de los contadores (medidores), en aplicación de la normativa constitucional.

Sin embargo, éste incremento de personal se ha visto reflejado de manera directa en el incumplimiento de los parámetros internacionales respecto al equilibrio que debe existir entre trabajadores y número de conexiones, ya que en el caso de ETAPA, según lo reporta la Subgerencia de Planificación (2014), la meta impuesta por el Banco Interamericano de Desarrollo a la Empresa para el préstamo de los Planes Maestros de Agua Potable y Alcantarillado, fue de 4 trabajadores por cada mil conexiones. Sin embargo, con los casi 1400 funcionarios y las 451.644 conexiones de agua potable, la cifra actual que maneja ETAPA EP es de 7; sin embargo, desde el interior de la Empresa se intenta justificar dichos parámetros, dado el modelo especial que tiene ETAPA (distintos servicios públicos, no sólo agua potable), así como ponen de referencia la media internacional de ADERASA, de 5 o 6 trabajadores por cada mil conexiones.¹⁵

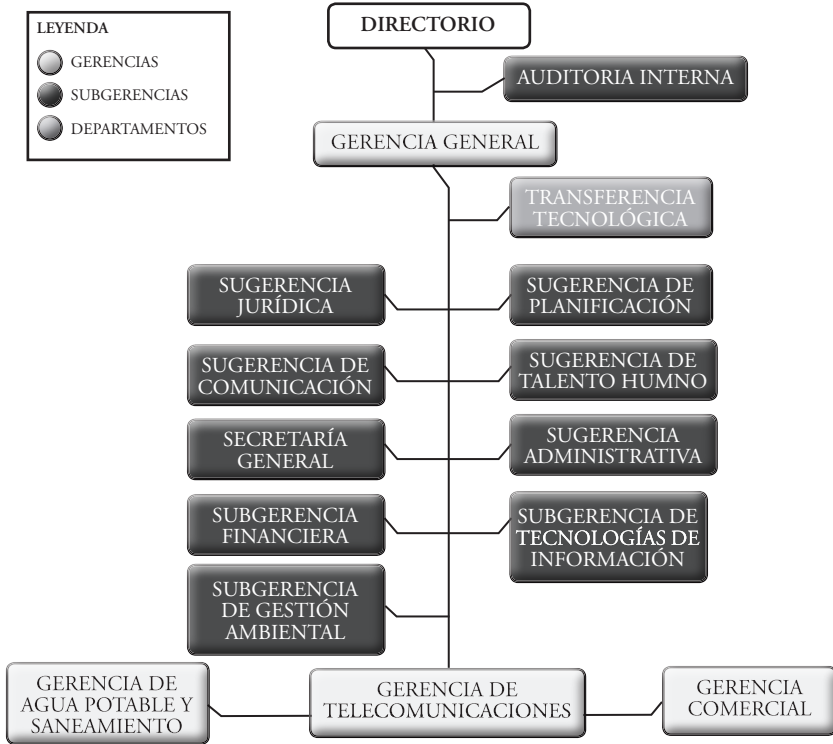
La estructura y el exceso del personal, ha sido criticado por el nuevo equipo de dirección y gestión de la Empresa (2014-2019)¹⁶, quienes consi-

15. Ver entrevista realizada por el equipo de investigación en éste trabajo, así como nota aclaratoria de los ex gestores políticos y públicos sobre su gestión, disponible en: <http://www.elmercurio.com.ec/423861-etapa-ep-justifica-el-incremento-de-personal/#.VHLw7NKG-So> Última consulta: 24/11/2014.

16. Disponible en: <http://www.elmercurio.com.ec/441677-etapa-deficit-supera-los-usd-38-millones/#.VHLw79KG-So> Última consulta: 24/11/2014.

deran que existe un exceso de personal en el área administrativa y de soporte, mientras existen aún deficiencias en el área técnica, lo cual representa que el 40% del presupuesto total de la Empresa se destine a gasto corriente, del cual la mayor parte es utilizado para las remuneraciones de los casi 1400 funcionarios.

Gráfico No. 24. El organigrama estructural de ETAPA EP



Fuente: ETAPA EP (2014)

Con respecto a la estructura orgánica, ETAPA EP, su Consejo de Administración (Directorio) aprobó en mayo de 2013, el correspondiente Manual Orgánico Funcional, el cual es: "... el instrumento en el que se regula la organización y funciones relativas a cada dependencia, buscando siempre

eficiencia empresarial, orientación al mercado y sostenibilidad en tiempo”. Mismo que se corresponde a su modelo de gestión y de prestación de servicios públicos: agua potable y alcantarillado, telecomunicaciones, y la correspondiente comercialización y cobro por estos servicios. Teniendo así una estructura compuesta por 5 niveles: a) nivel directivo (Directorio); b) nivel ejecutivo (Gerencia General y Gerencia de áreas); c) nivel asesor (jurídico, planificación y auditoría); d) nivel de apoyo; y e) nivel operativo.

3 El análisis a través de diferentes variables

Conforme se estableció de manera metodológica tanto para los casos de las Empresas de Quito (público municipal) y Guayaquil (privada concesionaria), y dado que no existe a la fecha una herramienta específica para el análisis integral de la gestión en la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado, lo analizaremos a través de las siguientes variables: a) la cobertura; b) la oportunidad; c) la calidad; d) la satisfacción del cliente; e) la situación financiera; f) las tarifas; y, g) la gestión del talento humano. Pues se tratan de parámetros establecidos en la CICGP (2008), que la hemos venido analizando en el presente trabajo.

Es necesario tener en cuenta las particularidades de ETAPA EP, ya que como se ha dicho dentro del giro de su negocio se encuentra también la prestación del servicio de telecomunicaciones (telefonía fija, internet, etc.), así como la gestión ambiental en relación a las cuencas hídricas de las cuales se provee de agua cruda para el proceso de potabilización.

3.1 La cobertura

De manera regular la forma para medir el éxito o fracaso de un empresa de agua potable y saneamiento, ha sido el análisis de la cobertura de sus servicios, ya que representa hasta qué punto esta ha desplegado su infraestructura a lo largo y ancho de la región en la cual opera, sin embargo, basarse tan sólo en éste, puede llevar a ciertos equívocos, puesto que el servicio público debe realizárselo de manera integral, es decir con oportunidad, calidad, satisfacción por parte de los clientes frente al servicio y con una sostenibilidad financiera (tarifas y funcionarios), que reflejen que la gestión de una empresa es exitosa o no.

En este contexto, el Municipio de Cuenca a través de su Empresa ETAPA, de manera sostenida desde mediados del siglo XX ha diseñado y planificado el desarrollo de la urbe de manera ordenada, con el propósito que las nuevas zonas de expansión cuenten con los servicios básicos, de tal manera que los nuevos asentamientos satisfagan las exigencias de la población. Muestra de ello es que el primer sistema de agua potable de inicios del siglo XX, se construyó en base a los estudios de Guillermo Schrooter, y posteriormente a mediados de siglo, la expansión del servicio se lo hizo también en base a una planificación y diseños entregados por Richard Muller, situación que se ha mantenido hasta la fecha, desde la realización de los Planes Maestros de Agua Potable y Saneamiento, en sus distintas fases en colaboración con el BID, en los que precisamente el objetivo del préstamo es elevar la cobertura tanto en el ámbito urbano, así como en algunas parroquias rurales y áreas de influencia, garantizando el servicio hasta el año 2030.

En sentido, merece la pena señalar que Cuenca¹⁷ ha sido seleccionada por el BID para la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles, ICES¹⁸, entre otras cosas por su tamaño, niveles económicos, así como por los ambientales, entre los que destacan la cobertura de agua potable y saneamiento, las cuales pasaremos a detallar a continuación.

Si se realiza un análisis de la evolución histórica de la cobertura de agua potable en Cuenca, veremos claramente una diferencia marcada en el último quinquenio, en el cual la cobertura se eleva más allá del 90%, así como también llama la atención el salto cuantitativo que ha tenido la cobertura en el sector rural, pasando de un deficiente 62% en el 2007, a un 90% en el 2013. Lo cual sin duda tendrá una influencia directa a la hora de mirar la situación del agua potable a nivel cantonal, pues como se verá a continuación se mostrará la cobertura de agua potable del cantón Cuenca, y no sólo de la ciudad de Cuenca.

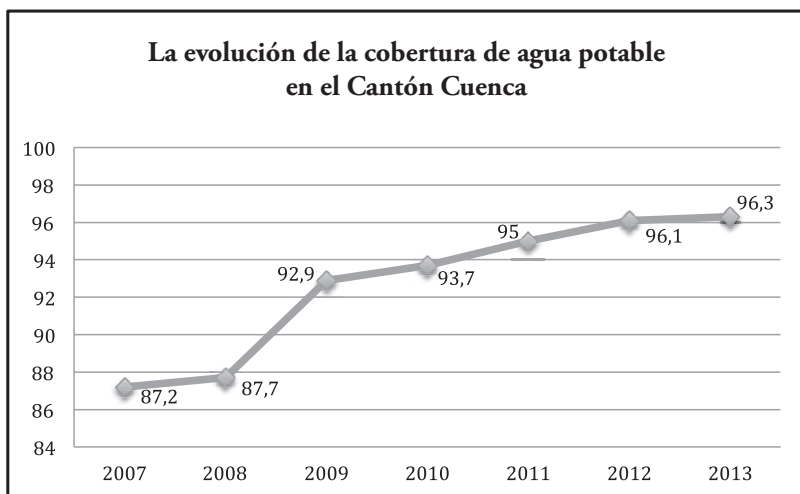
17. Disponible en:

<http://blogs.iadb.org/ciudadessostenibles/2013/05/09/ices-en-cuenca-ecuador/>
Última consulta: 24/11/2014.

18. Disponible en:

<http://www.iadb.org/es/temas/ciudades-emergentes-y-sostenibles/dando-respuesta-a-los-desafios-de-desarrollo-urbano-de-las-ciudades-emergentes,6690.html>
Última consulta: 24/11/2014.

Gráfico No. 25. La evolución de la cobertura de agua potable en el cantón Cuenca

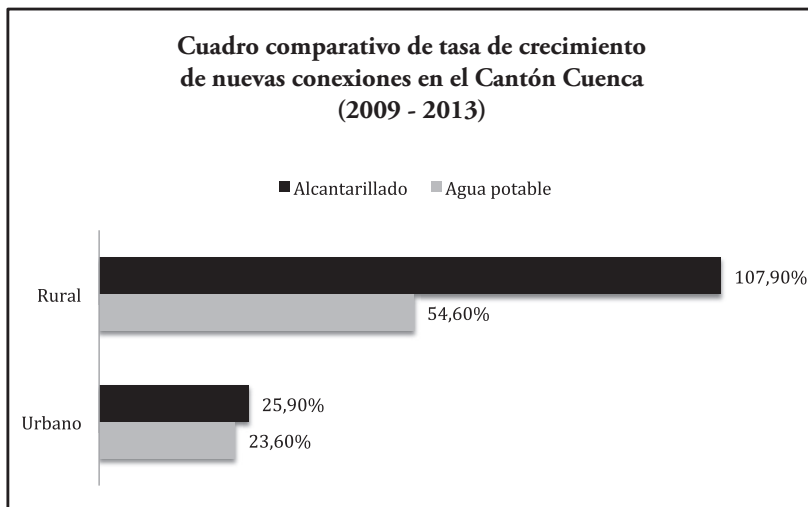


Fuente: Elaboración propia a partir de (ETAPA, 2014)

Uno de las polémicas derivadas por el cambio de Gobierno Municipal y de la que se ha visto afectada la Empresa ETAPA EP, es el alto déficit en el que a criterio de los nuevos gestores y administradores ésta se encuentra (más de 38 millones de dólares), pero que ha sido explicado por parte de los ex gestores políticos y públicos, bajo el argumento que dichos rubros son una inversión a largo plazo realizada en el sector rural, área olvidada por otras administraciones, y que ésta ha invertido una gran cantidad de fondos en nueva infraestructura tanto para agua potable y alcantarillado, sin embargo, la crítica persiste por parte de la nueva Administración ya que no en todas las obras realizadas existe el correspondiente convenio con la comunidad rural de compromiso de pago.

A continuación se muestra un cuadro comparativo, que refleja el crecimiento de nuevas conexiones de agua potable y alcantarillado en el área rural y urbana, respectivamente, reflejándose claramente el mayor crecimiento en el sector urbano, lo cual se explica debido a la alta inversión realizada en el período 2009-2013, de USD \$ 30'886.245 en agua potable, y 32'874.364 en alcantarillado (ETAPA, 2014).

Gráfico No. 26. Cuadro comparativo de nuevas conexiones de agua potable y de alcantarillado en las zonas urbana y rural del cantón Cuenca



Fuente: Elaboración propia, a partir de (ETAPA, 2014).

La alta tasa de crecimiento en nuevas conexiones de agua potable y alcantarillado, respectivamente, en el área rural obedece a la aplicación de una política con visión social, mediante la cual se quiso atender a un sector olvidado por años¹⁹.

Sin embargo, es necesario reflexionar respecto al retorno que deben las inversiones, pues si bien es cierto resulta indispensable gozar de una cobertura alta en relación a estos servicios básicos, no por ello se debe olvidar la sostenibilidad financiera de estos proyectos, pues son altos los recursos que se necesitan para la operación y mantenimiento de estos sistemas, lo cual muchas veces, por razones de índole político clientelar se olvida y se cuantifica tan sólo el rubro de construcción de la obra, quedando al poco tiempo dichos sistemas inservibles o en su lugar con bajos niveles de calidad en la

19. El alcalde de Cuenca, Paúl Granda López (2009-2014), al respecto señaló: “Nuestra administración (gobierno) generó una inversión de 135 millones de dólares, y gran cantidad de los proyectos (70%) con subsidios que iban desde el 48 al 52%, pensando precisamente en garantizar el derecho al agua potable y al alcantarillado”.

provisión de los servicios, tal es el caso de las obras financiadas por el tercer sector en África y Asia.

3.2 La oportunidad

La oportunidad en la prestación del servicio constituye un parámetro fundamental a la hora de medir la eficiencia, ya que de éste depende que en el caso del agua potable, sea continuada la provisión del líquido vital para el beneficio de los ciudadanos usuarios. En este sentido, es lógico que el mismo pueda sufrir ciertas suspensiones debidamente planificadas por parte del prestador del servicio público por actividades propias de la operación y mantenimiento de las infraestructuras, o por razones que obedecen a fuerza mayor (deslizamiento, terremotos, inundaciones), o caso fortuito (accidente laboral), que en éste caso se encuentran dentro de un margen normal dentro de los índices de continuidad del servicio.

En éste sentido, en el caso de ETAPA EP en la provisión de agua potable para el cantón Cuenca, es importante señalar que durante el período 2008-2012, la Empresa ha estado por encima del 98% del índice de continuidad, lo cual se refleja sin lugar a dudas en la respuesta de los clientes frente al servicio ofertado. De esta forma, la evolución del índice de continuidad ha ido en aumento desde los registros del 2009, con un 98,38%, en el 2009 con el 98,93, alcanzando su máximo histórico en el 2010 con un 99,18%, pasando a 2011 al 98,68%, y según lo refleja la Empresa en su informe de rendición de cuentas, el último registro de 2012 es de 99,02% (ETAPA, 2014).

3.3 La calidad

De manera histórica, ha sido alta la reputación de los servicios públicos prestados por el Municipio de Cuenca a través de su Empresa, ETAPA, asociados desde luego a la eficiencia en la prestación de los mismos, destacando sobre todo el caso del agua potable, la cual a nivel nacional desde la percepción de los ciudadanos es considerada como la mejor agua del país, cifras que se reflejan en la “Encuestas de Información Ambiental de Hogares, ENEMDU”, que durante los años 2012 y 2013, respectivamente, ha realizado el INEC en las principales ciudades del Ecuador (21.768 hogares urbano – rural en el 2012).

Esta situación señalada, que es corroborada por parte de los ciudadanos, al analizar el tipo de tratamiento que estos dan al agua antes de beberla, teniendo para ello 5 variables: a) la hierven²⁰; b) la ponen cloro; c) la filtran; d) otro método (ozonifica); y, e) ninguno (la toma directamente del grifo). Siendo en el caso de Cuenca, la ciudad en la que mayor número de ciudadanos toman el agua directamente del grifo, debido a la percepción de calidad que tienen y confianza en el agua que distribuye la Empresa ETAPA.

Sin embargo, en un trabajo académico como el presente, es necesario demostrar a través de un análisis objetivo cuáles son los parámetros técnicos que aplica la Empresa con el propósito de alcanzar la calidad del agua potable que suministra.

Durante los últimos años, y de la mano de la aplicación de la consultora contratada dentro del componente de gestión empresarial, ETAPA, se preparó²¹ como Institución para la obtención de la Certificación ISO 9001 2008, con respecto al proceso de producción de agua potable en el año 2012.

Obteniendo la certificación en el mismo año, al cumplir con los 8 principios de gestión de calidad: a) el enfoque al cliente; b) el liderazgo; c) la participación del personal; d) el enfoque basado en procesos; e) el enfoque de sistema para la gestión; f) la mejora continua; g) el enfoque basado en hechos para la toma de decisiones; y, h) las relaciones beneficiosas con los proveedores (mutuas) para los procesos de captación, pre-tratamiento, almacenamiento de las Plantas de potabilización de agua de ETAPA EP, de sus principales plantas (Sustag, Tixán y El Cebollar).

De igual forma, en abril de 2012 se acreditó al Laboratorio de Agua Potable, ante el Organismo de Acreditación Ecuatoriana, OAE, al cumplir los parámetros establecidos en la certificación ISO 17025, que incluyen el cumplimiento de la Norma NTE INEN-ISO/IEC 17025:2006.

20. A nivel nacional, casi el 60% de la población hierve el agua antes de beberla. Según se refleja en la Encuesta Nacional de Empleo Desempleo y Subempleo (INEC, 2013).

21. Según lo destaca la propia Empresa, la preparación para la certificación: "...involucró a todos quienes forman parte de los procesos de: producción, almacenamiento, mantenimiento civil y electromecánico, bodega, soporte informático, talento humano, laboratorios, control de calidad y gerenciales; desde los obreros y técnicos hasta el Gerente General, cerca de 100 personas asesorados por consultores expertos... todos comprometidos trabajando arduamente hasta conseguir el objetivo planteado" (ETAPA, 2014, p. 124).

Además, la Empresa en su compromiso con la protección del ambiente y en particular de las cuencas hídricas, desarrolla programas de gestión ambiental que monitorean la calidad del agua cruda que posteriormente se utilizará en el proceso de potabilización. Tan sólo en el Parque Nacional Cajas, ETAPA cuenta con 31 estaciones de monitoreo de la calidad del agua.

Uno de los elementos adicionales que destaca la empresa cuencana a diferencia de sus pares a nivel nacional, es la gestión integral del agua, pues el 95% de las aguas residuales son tratadas en la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales de Ucubamba, la cual desde 1999, permite que el agua que regresa al río Cuenca, se encuentre en condiciones de calidad aceptables, lo cual le ha valido el primero y segundo lugar, respectivamente en el “Concurso de Buenas Prácticas Locales” (2013) de la Asociación de Municipios del Ecuador, AME, dentro de las categorías: a) Gestión Pública, Fomento Productivo y Ambiente, y Saneamiento (ETAPA, 2014).

3.4 La satisfacción del cliente frente al servicio prestado

Si bien es cierto que en la doctrina y en la literatura relativa a la gestión de los servicios públicos, se encuentran una serie de parámetros y de herramientas que ayudan a medir la calidad de los mismos. Sin duda la satisfacción que tiene el usuario ciudadano final o cliente frente al servicio prestado, resulta fundamental a la hora de diagnosticar la marcha de una institución prestadora de servicios públicos.

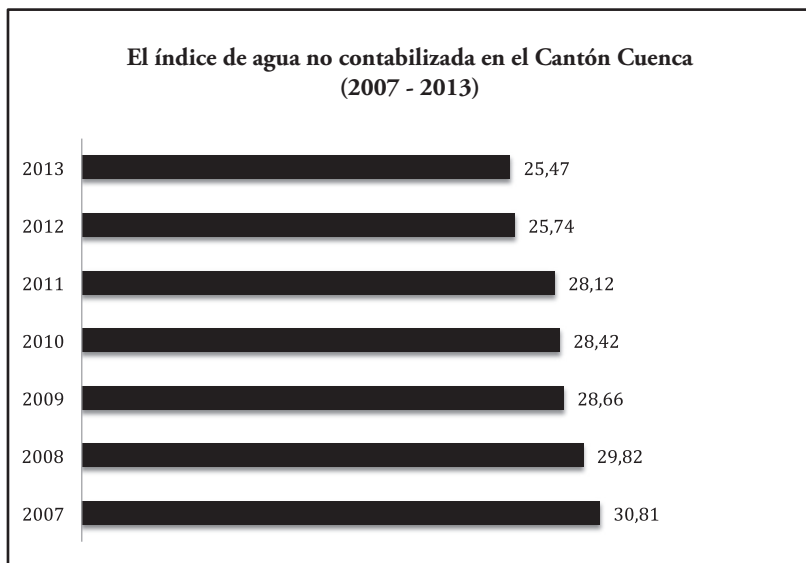
En este sentido, merece la pena destacar al menos tres factores, que nos ayudarán a tener una visión holística de la realidad de la empresa en éste parámetro: a) en primer lugar las acciones que se realicen internamente para promover la satisfacción del cliente; b) la segunda, los reconocimientos (premios- galardones) o pronunciamientos que antes de control o evaluadores externos independientes hagan, respecto del servicio prestado, y, c) en último lugar, la valoración que hagan los usuarios finales (clientes), el cual se suele medir a través de encuestas de satisfacción.

Las acciones internas.- es necesario referirse a la filosofía empresarial de ETAPA EP, y en particular a la misión corporativa en la cual destaca la mejora de la calidad de la vida de las personas a través de la provisión de servicios innovadores y sustentables; y para conseguirlos aplica 5 valores corporativos: a) el trabajo en equipo; b) la actitud de liderazgo; c) la vocación

de servicio al cliente, “el cliente guía nuestro accionar. Es una actitud del personal de la Empresa, atender las necesidades del cliente y satisfacer sus expectativas; d) las generadores de desarrollo sustentable; y, e) la innovación.

Además en la escala de objetivos estratégicos empresariales, la mejora de la satisfacción del cliente, respecto de los servicios prestados se encuentra en primer lugar.

Gráfico No. 27. El índice de agua potable no contabilizada en Cuenca 2007-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de (ETAPA, 2014).

En el área específica de agua potable y saneamiento, la Empresa lleva ya algunos años desarrollando un ambicioso proyecto de detección de agua no contabilizada, todo ello con el propósito de tener equilibrar las finanzas al interior de la institución, pues por cada metro cúbico que se desperdicia, ello repercute directamente en las arcas de la Empresa. Razón por la cual se han instalado macrocontadores (medidores), se ha intensificado la lectura de microcontadores (medidores) en un porcentaje cercano al 100% de la red, así como se procura la detección de fugas, desperdicios y conexiones clandestinas.

tinias a la red. Obteniendo resultados positivos, con una detección anual de: 470 fugas en 2010, 511 en 2011, 436 en 2012 y 297 en 2013.

De esta manera antedicha, la empresa ha mejorado ostensiblemente en sus indicadores, que le hacen estar muy por debajo de la media latinoamericana de pérdida de agua potable que es 42,22% según ADERASA, como se observa a continuación en la gráfica evolutiva 2007-2013.

Los reconocimientos.- Tanto las buenas prácticas, así como la evaluación de otros parámetros por parte de organismos especializados público o privados, coadyuva en la construcción de un parámetro de satisfacción al cliente, ya que son estos entes ajenos a la Empresa aquellos que de manera independiente consultan a los usuarios ciudadanos respecto de la calidad de los servicios, destacando en el caso de ETAPA EP, el reconocimiento realizado por la Corporación EKOS, en los años 2012 (octavo lugar en Empresas con mejor calidad de servicio²², sobre la EPMAPS) y 2013 (primer lugar en calidad de servicios en la categoría servicios públicos²³, y empresa más respetada del Ecuador en ésta área), respectivamente, en los premios EKOS de Oro, que premian la eficiencia, el desempeño y el liderazgo de las empresas públicas y privadas del Ecuador, a través de una metodología²⁴ propia debidamente auditada²⁵.

El índice de satisfacción del cliente.- uno de los cambios positivos que operó al interior de la Empresa desde la consultoría de optimización empresarial realizada por PriceWaterHouseCoopers, PWC, conforme se señala desde el Departamento de Planificación, fue el cambio de metodología para la

22. Disponible en:

<http://www.ekosnegocios.com/negocios/ganadores.aspx?idPremio=1&anho=2012>

Última consulta: 25/11/2014.

23. Disponible en:

<http://www.ekosnegocios.com/negocios/ganadores.aspx?idPremio=1&anho=2013>

Última consulta: 25/11/2014.

24. La metodología específica una división de las empresas de acuerdos a los sectores económicos, evaluándose balances financieros, así como otras variables como ventas en el período anterior de análisis, entre otros. Metodología disponible en:

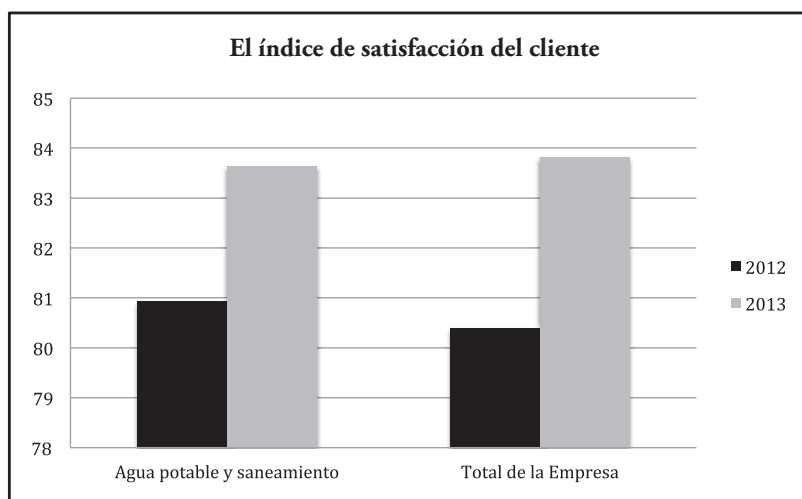
<http://www.ekosnegocios.com/negocios/premiosekos.aspx?idPremio=1>

Última consulta: 25/11/2014.

25. Todo el proceso se audita de manera independiente por parte de Deloitte Touche Tohmatsu Limited, Deloitte.

medición del índice de satisfacción del cliente. Ya que antes, los niveles de satisfacción eran muy altos, cerca del 95%, sin embargo, con la introducción de las nuevas variantes y metodologías (grupos focales, entrevistas, etc.), se hizo un cambio de los valores que el cliente da tanto a la continuidad del servicio, respuesta frente a incidencias, calidad del servicio recibido, etc. Cambiando en los dos últimos años los índices de satisfacción del cliente, obviamente con niveles menores pero que permiten medir de manera más objetiva los factores en los que la Institución se encuentra fallando y cómo se puede mejorar.

Gráfico No. 28. El índice de satisfacción del cliente ETAPA EP



Fuente: Elaboración propia a partir de (ETAPA, 2014 & entrevistas).

4 La fijación y la aplicación de las tarifas

Dentro del diagnóstico general realizado, uno de los puntos críticos de ETAPA EP, es el relacionado con la fijación y la aplicación de las tarifas de agua potable y alcantarillado, el cual no ha sido resuelto por las Administraciones de los últimos años, lo cual podría parecer “políticamente correcto”²⁶, pero

26. Para el ex Gerente de ETAPA EP (2009-2012) “...el tema del costo político del Alcalde de turno era alto, en relación de lo que se iba a recuperar en cuanto el aumento de las tarifas”.

con consecuencias lamentables a mediano y largo plazo por el desequilibrio creado, pese a la aplicación de subsidios cruzados (comercial e industrial hacia el residencial o doméstico) y a eficiencia en la prestación del servicio como el registro de agua no contabilizada²⁷, detección de fugas, entre otros, y al polémico criterio que los ingresos de telecomunicaciones²⁸ cubren el déficit en la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado.

Si revisamos los antecedentes históricos, y la base legal de la estructura tarifaria del agua potable y el alcantarillado en Cuenca, debemos remitirnos en primer lugar a la “Ordenanza de Regulación, Administración y Tarifas de Agua Potable para el cantón Cuenca”, aprobada el 26 de septiembre de 1984, y publicada en el Registro Oficial No. 84, de fecha 12 de diciembre de 1984, reformada el 6 de abril de 1998 y el 20 de noviembre, respectivamente, en cuyo tercer artículo se definen las categorías del servicio de agua potable en: a) doméstica o residencial (uso para necesidades básicas en viviendas); b) comercial y servicios (locales para fines comerciales); c) industrial (predios donde se desarrollan actividades productivas; y, d) especiales (construcciones uso para obras, reparaciones o ampliaciones, así como usos eventuales tales como circos, ferias o eventos hasta plazo de 6 meses).

En éste sentido, la Ordenanza señala que el pago de las tasas²⁹ por el servicio de agua potable es obligatorio para todas las personas naturales

-
27. Durante la entrevista mantenida con el ex alcalde de Cuenca (2009-2014), éste justificó la no elevación de las tarifas de acuerdo al siguiente criterio: “Nosotros hicimos un análisis del costo de producción de agua potable, y vimos que había otros elementos que podíamos atacar no necesariamente a través del pliego tarifario. Por ejemplo, fuimos más eficientes en la reducción de pérdidas de agua no contabilizada, dándonos buenos resultados de un ahorro de hasta 15%, que también representaban reducción de costos de producción”.
28. Lo cual fue justificado por el ex Gerente de ETAPA EP (2009-2012), Oswaldo Larriva Alvarado, de la siguiente manera: “El servicio de Telecomunicaciones hasta hace poco (no sé si continúe hasta ahora), servía para cubrir el déficit que se producía en el agua potable, y los aumentos en las tarifas significaban ingresos que no justificaban una medida de aumento de las tarifas de agua, teniendo recursos que venían del apoyo Estatal, subsidios en los créditos, plazos amplios, tasas de interés bajas”.
29. El art. 568 del C.O.O.T.A.D., señala que las tasas serán reguladas mediante Ordenanzas, cuya iniciativa es privativa del alcalde, y serán aprobadas por el Concejo Cantonal, siendo el caso del agua potable una de ellas, conforme consta en el literal c) del mencionado artículo. Con lo cual un nuevo pliego tarifario, implica una decisión más política que

o jurídicas de derecho público o privado (art. 25). Además, en el art. 32 se hace referencia al reajuste de las tarifas, a través de una fórmula matemática, teniendo en cuenta las siguientes variables: a) el costo promedio del metro cúbico de agua potable; b) la mano de obra (salarios); c) la energía eléctrica; d) los combustibles; e) los productos químicos; f) la depreciación de activos fijos; y, g) la reparación o reposición de las instalaciones.

De la información proporcionada de manera directa por la Empresa, así como la constante en la rendición de cuentas de la gestión de los administradores (2009-2014), no se encuentra un estudio que detalle el costo unitario por metro cúbico de agua potable, como si sucede en el caso de Quito (EPMAPS).

En el informe de propuesta de préstamo del BID para la Empresa, para el Programa de Agua Potable y Saneamiento para Cuenca (EC-L1019), se hace referencia al tema tarifario en el sentido que en el caso de agua potable el costo por metro cúbico es menor al costo incremental promedio de largo plazo, no así en el caso de la tasa por alcantarillado, la cual cubre la totalidad de costos de operación y mantenimiento. Se advierte también que: "...los subsidios cruzados entre el sector industrial-comercial y el residencial con consumos menores de 40 m³ por mes son altos", y que ya en 2001, la Empresa realizó una actualización de su pliego tarifario en base a un estudio de Costos Marginales de Largo Plazo (CMgLP) por cada servicio., en el cual se propuso realizar una variación en la estructura tarifaria e incremento gradual en las tarifas, logrando aplicarlo en los primeros años, pero, al tercer año por decisión del Consejo de Administración (Directorio) de la Empresa, este dejó de aplicarse³⁰.

El Pliego Tarifario que se aplica a la fecha se sustenta en la aprobación del Consejo de Administración (Directorio) de ETAPA, de fecha 29 de noviembre de 2004, en el cual se establecen unos rubros de cargo fijo de conexión o cargo por disponibilidad del servicio para todos los usuarios ciudadanos, así como un costo variable de acuerdo al nivel de consumo, en categoría residencial: a) de 0 a 20 metros cúbicos; b) de 21 a 40 metros cúbicos;

técnica. Cabe señalar que antes de la vigencia de ésta normativa, la aprobación de las tarifas la hacía directamente el Consejo de Administración (Directorio) de la Empresa.

30. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=770242>
Última consulta: 26/11/2014.

y, c) más de 40 metros cúbicos; en la categoría comercial: a) de 0 a 50 metros cúbicos; y, b) más de 50 metros cúbicos; en la categoría industrial: a) de 0 a 50 metros cúbicos; b) de 50 a 200 metros cúbicos; y, c) más de 200 metros cúbicos; mientras que en la categoría especial el rubro es igual sin importar el nivel de consumo; además, de conformidad con la normativa que ampara a los colectivos de personas en riesgo, y se establece un descuento especial con rebajas en los servicios.

Como se verá a continuación, la mayor parte de conexiones en el caso de Cuenca, se ubican en la categoría residencial o domiciliaria, esto es un 92 % (87.000), le sigue la comercial con el 6,31% (5.953), quedando un bajísimo porcentaje en el resto de categorías. Situación que lleva a reflexionar que la necesaria reforma y actualización del pliego tarifario tendrá influencia directa en los domicilios, por lo que la política de subsidios cruzados en categorías comerciales, al ser un porcentaje tan bajo, no alcanza para cubrir la del primer sector, razón por la cual el nuevo pliego debería establecer una diferencia en la tarifa de rango variable a mayor consumo, hacia los hogares de clase media y alta, que consumen grandes cantidades, con lo cual se focalizaría el subsidio, hacia quienes menos agua potable consume.

Tabla No. 19. El pliego tarifario de agua potable en el cantón Cuenca¹

Pliego tarifario vigente desde noviembre de 2004-2015					
Categoría	Cargo fijo o por disponibilidad USD\$	Rangos de consumo metros cúbicos	Cargo variable o tarifa adicional USD \$	Catastro por número de usuarios	Porcentaje %
Residencial	1,70	0-20	0,20		
	2,00	21-40	0,31	87007	92,19
	2,00	más de 40	0,65		
Comercial	4,00	0-50	0,70	5953	6,31
	4,00	más de 50	1,05		

Tabla No. 19. El pliego tarifario de agua potable en el cantón Cuenca¹

Pliego tarifario vigente desde noviembre de 2004-2015					
Categoría	Cargo fijo o por disponibilidad USD\$	Rangos de consumo metros cúbicos	Cargo variable o tarifa adicional USD \$	Catastro por número de usuarios	Porcentaje %
Industrial / Construcción	4,00	0–50	0,70	230	0,24
	4,00	50–200	1,05	551	0,58
	4,00	más de 200	0,80		
Especial	4,00	Todo consumo	0,70	639	0,68

1. En el año 2015, el Directorio de ETAPA EP, actualizó el pliego tarifario en sesiones efectuadas con fecha 30 de abril de 2015, 1 de junio de 2015, y 18 de junio de 2015, respectivamente. Más información en:

<http://www.etapa.net.ec/Productos-y-servicios/Agua-potable/Operaci%C3%B3n-y-Mantenimiento/Tarifas>, última consulta: 30/08/2016.

Fuente: Elaboración propia a partir de (ETAPA, 2013 & 2014).

Para el cobro del servicio de alcantarillado, en el pliego tarifario (2004), se estableció que el mismo se calculase a partir del consumo de agua potable, cobrándose el 50% del valor por concepto de este servicio, sin embargo, como se ha explicado en éste trabajo, existe un porcentaje de usuarios ciudadanos de éste servicio en el área rural, que se encuentran conectados a la red de alcantarillado de la Empresa, pero no reciben el servicio de agua potable, pues dependen de sistemas comunitarios (Baños, Nero, etc.), en cuyo caso si bien es cierto, se han establecido compromisos de financiamiento y pago para la construcción de las obras de alcantarillado en éstos sectores, la verdadera dificultad se presenta en el cobro de los rubros de mantenimiento y operación, ya que se deberían extender facturas independientes por éste concepto, siendo difícil su cobro al no encontrarse ligado a un servicio principal como el agua potable. A lo mejor, la solución a futuro podría venir a través de dos vías: a) la primera, que los usuarios ciudadanos del resto de categorías del área urbana cubran estos valores pagando tarifas más altas; o, b) la segunda, que el gobierno local a través de las asignaciones que debe en-

regar a la Empresa, establezca un rubro que permita financiar la operación y el mantenimiento de las conexiones de alcantarillado de usuarios ciudadanos del sector rural.

Como se ha podido comprobar, la Empresa opera con tarifas de más de una década, sin que durante dicho período los gestores políticos y públicos hayan tomado la decisión de revisar las mismas, ya sea por motivos políticos (coste electoral), o por considerar que otros rubros (ingresos de telecomunicaciones o mayor eficiencia) permitan mantener congeladas las tarifas. Es importante señalar, que según la encuesta realizada por nuestro equipo de investigación en septiembre y octubre de 2014, respectivamente, en la que se consultó a los ciudadanos respecto del precio que pagan por el servicio de agua potable, el 65% lo considera ni alto ni bajo, con lo cual un proceso de revisión de tarifas es posible, sin tener una reprobación mayor por parte de los cuencanos.

En tal sentido, constituye una obligación de la nueva Administración realizar un estudio técnico que permita actualizar las tarifas, como así lo han sugerido ya algunas consultorías realizadas al interior de la Empresa tales como el informe de PriceWaterHouse Coopers, PwC, sobre la actualización del “Plan Estratégico Empresarial”, así como el informe de la “Asesoría de Actualización del Plan Estratégico de Agua Potable” (2013), con lo cual a más de garantizar una sostenibilidad financiera de la Empresa, se podrá focalizar los subsidios con el propósito de que los ciudadanos que se encuentran en situaciones de riesgo por condición económica y social se les haga efectivo el derecho humano fundamental al agua potable y al saneamiento.

CAPÍTULO

8

LAS PRINCIPALES CONCLUSIONES

Las principales conclusiones

Éstas conclusiones vienen a resumir y extraer los aspectos más relevantes que aporta el trabajo, y que pretenden despertar en el lector nuevas preguntas, así como abrir la interrogante para nuevos estudios sobre la gestión del agua potable en el municipalismo ecuatoriano, el mismo que como se ha visto en los capítulos que estructuran esta investigación, si bien es cierto, constituye un tema trascendental ligado con la salud, el bienestar y el desarrollo de los ciudadanos, que es un tópico poco abordado desde las ciencias sociales, en particular desde la Ciencia Política y de la Administración, así como del Derecho Administrativo, los cuales han sido tenidos muy en cuenta en el trabajo. Razón por la cual plantearía las siguientes conclusiones:

1. **El Sumak Kawsay y su relación con el agua.**- Durante el proceso constituyente (2007), fue fundamental la participación de actores no tradicionales, que por décadas permanecieron silenciados. En ese sentido, el reconocimiento constitucional de la interculturalidad, la plurinacionalidad, así como el kichwa y el shuar como idiomas oficiales de la relación intercultural, fue sin duda un gesto positivo y a la vez un justo reconocimiento a la larga lucha del movimiento de los pueblos originarios e indígenas. Sin embargo, la cosmovisión de éstos pueblos fue llevada más allá, puesto que la nueva forma de convivencia ciudadana, aprobada en la Asamblea Constituyente de Montecristi, fue aquella basada en la diversidad y armonía con la naturaleza, con el objetivo de alcanzar el buen vivir o sumak kawsay. Definiendo el texto constitucional los denominados “Derechos del buen vivir”, entre los cuales se encuentra de manera destacada el derecho humano y fundamental al agua, el cual fue una verdadera conquista, pues serían dos años después, cuando la ONU considerase al agua y al saneamiento como derecho humano. El sumak kawsay o buen vivir, se alcanza

a través de un modelo respetuoso con la naturaleza, que permite la vida a plenitud, es decir la mejoría en la calidad de las condiciones de vida de los ciudadanos, mayor desarrollo, situación que calza claramente con la provisión del servicio de agua potable y saneamiento, pues como se ha podido demostrar en nuestro estudio, una mayor cobertura de éstos servicios repercute de manera directa en la salud de los ciudadanos. Por lo que concluyo que el agua es un elemento fundamental para la consecución del Buen Vivir.

2. **El carácter “público” de los servicios públicos.**- En la presente investigación, al referirnos a los servicios y bienes públicos, se ha procurado utilizar una visión holística y complementaria, tanto desde el campo de la Ciencia Política y de la Administración, así como del Derecho Público y del Derecho Administrativo en especial, con el objetivo de justificar adecuadamente el carácter “público” de los servicios públicos. Destacando así, que existe un contrasentido cuando se quiere enseñar a los ciudadanos un modelo unívoco y monolítico del bien público. Ya que el criterio de “lo público” está en constante peligro de ser aplastado por los enemigos de la libertad o por los ciudadanos que se olvidan de sus responsabilidades. Por ello, la presente investigación apuesta por una verdadera reinención de lo público, a través de una nueva dimensión más allá de la propiedad o manejo del Estado o de sus servidores, tampoco propone justificar el exceso de burocracia o las deficiencias que ha demostrado la prestación de los servicios públicos por parte del Estado, sino entender al servicio público como: “algo que atiende a objetivos sociales más amplios, incluida la democracia, la sostenibilidad del medio ambiente y la seguridad humana”, y que se encuentra recogido en gran medida en el texto constitucional ecuatoriano.

Así también, es necesario recalcar y evitar la incorrecta interpretación que se hace tanto de los bienes como servicios públicos, pues éstos no tienen que ser necesariamente gratuitos, sino que lo público se entiende en medida en que su prestación satisface los intereses comunes de los miembros de un Estado; por tanto, hace falta en el Ecuador, desvincular el concepto de “lo público” con el Gobierno Central, pues como he recalcado, éste obedece al interés general de la colectividad.

3. **El papel de la iniciativa privada en la prestación de los servicios públicos.**- A finales del siglo XX, el Estado dejó de intervenir para propiciar la participación del sector privado en áreas que antes eran de su exclusiva competencia, proceso al que se le calificó erróneamente de “Modernización del Estado”, puesto que los cambios sustanciales fueron ejecutados sobre la Administración Pública exclusivamente, es decir en las entidades dependientes de la función Ejecutiva, por lo que se debería haber llamado más bien “Modernización de la Administración Pública”.

En éste sentido, como lo señaló Ortega & Sanz (2005), se dio la utilización indiscriminada de términos en materia de privatización de servicio público, usando incluso como sinónimos la propia privatización con la gestión indirecta, la desregulación y la liberalización, los cuales si bien es cierto tienen un denominador común que es la participación del sector privado, sus significados son distintos.

Sin embargo, una crítica común a éste proceso, es la que sugiere Eduardo García de Enterría (2007), quien señala que la gestión a través de la concesión lo que realmente busca es huir de las reglas constrictivas de la gestión pública ordenada, y de la contabilidad pública, el procedimiento administrativo, por tanto, persigue que los actos de los gestores políticos evadan de la fiscalización y de la justicia especializada, al concertar con un tercero privado la prestación del servicio público. Lo cual, dados los múltiples escándalos de corrupción en Iberoamérica en éste sentido vendría a avalar lo señalado, pese a ello no deja de ser una posición extrema, pues también desde la vertiente neoliberal se arguyen ejemplos de buena práctica y gestión de los servicios públicos a través de la concesión, destacando sobre todo el gobierno británico durante el período de Margaret Thatcher (1979-1990), el cual fue tomado como la “receta” de obligatoria utilización por parte de los gobiernos neoliberales alrededor del mundo, y en particular el modelo de privatización usado en el caso del agua potable, en el que se creó la agencia de regulación “OFWAT”, (The Water Services Regulation Authority), la cual se encargó de controlar los parámetros para la prestación de los servicios, su calidad y sus tarifas, por tanto, en teoría no quedaron desprotegidos frente a los eventuales abusos por parte de las operadoras privadas, pero que en mí criterio personal

no los comparto, puesto que dicho modelo en el caso del agua potable llevó a extremos insostenibles, al considerar al agua como una simple mercancía, incorporando contadores (micromedidores) con modalidad prepago, es decir, si no se insertaban monedas suficientes se cortaba el servicio.

4. **El agua, recurso o fuente de vida.**- Desde los inicios de la humanidad, los pueblos alrededor del mundo han considerado al agua como el principio de todas las cosas, sin embargo, un factor común en relación al manejo de los recursos hídricos, son las disputas políticas en torno al mismo (Guerras del Agua y sus correspondientes hidromitos), al tratarse de un bien escaso, su gestión y aprovechamiento también despertaron disputas. Bajo mi perspectiva, el agua al tratarse de un recurso tan importante para la vida, debe ser gestionada de manera que los usuarios más cercanos satisfagan sus necesidades (principio de subsidiariedad), sin que se lo etiquete bajo una sola fórmula (pública, privada o comunitaria). Pues si bien es cierto, muchos de los procesos de privatización vividos en Latinoamérica relacionados con la gestión del agua potable, resultaron negativos (Cochabamba o Buenos Aires), ello no implica que el modelo sea inadecuado, o que la solución sea el regreso a la gestión pública directa, pues ésta en muchos casos también se caracteriza por ineficacia y excesiva carga burocrática. Es por ello, que si deseamos una adecuada gobernabilidad en materia hídrica (incluidos los efectos de la Huella Hídrica y el Agua Virtual), hace falta la participación de todos los actores involucrados, no sólo los Estados, pues todos debemos empoderarnos de los procesos de planificación y toma de decisiones, caso contrario las medidas que se adopten carecerán de validez y no serán efectivas en el tiempo. Sin embargo, cuando abordamos el estudio de la gestión del agua, es necesario señalar que su análisis no debe reducirse tan sólo a la falta de acceso a fuentes de agua segura, sino que engloba otros factores relacionados como son: a) el cuidado y manejo de los recursos hídricos; b) las implicaciones de género; c) la sequía y el estrés hídrico, o por el contrario inundaciones derivadas del cambio climático; d) las aguas subterráneas; e) el binomio agua-energía, así como la alimentación, entre otros.

Además, merece especial atención el derecho humano al agua y al saneamiento (entendido como dos derechos independientes pero relacionados a la vez), pues su aplicación debe ser de manera progresiva y no cabe un retroceso en ésta materia.

Por último, el hecho de que los costes que representan la producción de agua (por el ciclo integral) deben reflejarse siempre en la tarifa a cobrar al usuario y no escudarse en el “alto costo político” que una elevación de tarifas representaría o en los factores externos (ideológicos, sociales o económicos), pues el hecho de que se trate de un derecho humano, no implica que sea gratuito de manera ilimitada, sino por ejemplo hasta que exceda la cantidad mínima vital. Vimos así que en las tres ciudades estudiadas, los encuestados consideran que las tarifas que pagan por los servicios no son “ni altas, ni bajas”, ya que salvo el caso de Guayaquil, los pliegos tarifarios en las otras dos no ha sido actualizado en más de una década, y además creen que lo que se les cobra es el coste real, pese a que en algunos casos estos rubros son irrisorios.

5. **El “boom” de las Empresas Públicas Municipales.-** La nueva dimensión y/o concepción que tienen en la actualidad las empresas públicas, implica que su gestión o creación obedezca a planes debidamente estructurados, financieramente rentables, y que colaboren con el desarrollo de la Administración Pública, sin convertirse en una carga para ésta como sucedió en la década de los setenta y ochenta, respectivamente.

Sin embargo, al momento de valorar una Empresa Pública, nos olvidamos que si bien es cierto, su estructura es similar a la privada, no persiguen los mismos objetivos, pues la primera responde al interés social y a la universalización de los servicios, lo cual en ocasiones les ha llevado a caer en déficits y la consecuente baja eficiencia, a costes elevados que al no poder ser trasladados al ciudadano usuario, son asumidos por la propia Empresa, afectando directamente su sostenibilidad financiera. Sin embargo, en el caso ecuatoriano la L.O.E.P. abrió la posibilidad para que el Estado pueda aportar subvenciones y ayudas de tipo económico que permitan garantizar la continuidad así como la expansión de los servicios públicos en zonas donde exista déficit,

situación que a mí criterio se torna en una herramienta peligrosa en manos de caudillos locales, que terminan utilizando a la empresa pública como bastión político o de atención clientelar.

Así también, en la citada normativa existe una polémica marca ideológica de la “Revolución Ciudadana”, pues retiró de los Directorios a los representantes de las Cámaras de Industrias, Producción y Comercio, así como a los sindicatos de trabajadores, gremios y universidades, lo cual es negativo en mi opinión, pues concentra la planificación y decisión en instancias del gobierno nacional o local, sin contar con la participación de importantes sectores de la sociedad civil.

Por último, un fenómeno que destaca al igual que la atomización de los municipios en el siglo pasado, es el del “boom” de nuevas Empresas Públicas Municipales que presten el servicio de agua potable y saneamiento, el cual creo se debe a: a) el ejercicio concurrente en la gestión de los recursos hídricos (gobierno central y GAD) y competencia exclusiva municipal en agua potable y saneamiento; y, b) la imposibilidad de externalizar la prestación de estos servicios; así vemos que según lo analizado en la investigación, existen 71 Empresas, de un total de 221 cantones, es decir existe una Empresa Pública por cada tres municipios, lo cual resulta preocupante, teniendo en cuenta las economías de escala en el sector de agua potable y saneamiento (más de 100.000 habitantes), es que tan sólo el 25,3% de éstas, se encuentran en cantones con más de cien mil habitantes, corriendo el riesgo el 75% restante de convertirse en empresas ineficientes y endeudadas, que no cumplen con los criterios básicos para la prestación del servicio debido a los problemas estructurales de operación por los que atraviesan, así como ligado a otros factores económicos, técnicos y organizativos. Es por ello que como propongo en las recomendaciones se busquen nuevos modelos de gestión, destacando entre ellos la asociatividad o la gestión por mancomunidades a través de empresas “estadales” como las que operan en Brasil.

6. **La cobertura.**- Pese a la gran cantidad de recursos hídricos con los que cuenta la región, no todos los ciudadanos tienen acceso a agua, lo cual implica que la disponibilidad no es sinónimo de accesibilidad. De esta manera, en el caso de las Empresas estudiadas, éstas han des-

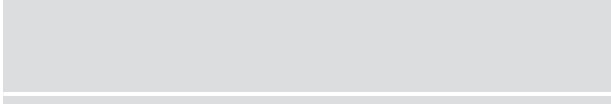
plegado sus redes en cada una de las ciudades casi de manera paralela a la expansión urbana, lo que demuestra el alto nivel de cobertura, situación que es importante recalcar no es un reflejo de lo que sucede a nivel nacional. Además, destaca la polémica en el caso de la ciudad de Guayaquil, debido a los parámetros utilizados para medir la cobertura, pues el Municipio y la concesionaria toman los límites legalmente constituidos de la ciudad o “zona consolidada”, siendo la crítica del gobierno central que de esta manera se deja de lado a aquellas zonas periurbanas no consolidadas, mismas que aún se abastecen de fuentes de agua no seguras (tanqueros o carros repartidores). Convirtiendo un asunto netamente técnico, en una pugna política e ideológica, que enfrenta a dos modelos de gestión: Gobierno central (defensor de “lo público”) vs. Municipio de Guayaquil (defensor de la delegación de los servicios públicos).

Conclusión final

Para terminar el presente apartado dedicado a las conclusiones, es necesario señalar que si bien es cierto, el análisis crítico realizado de las Empresas Públicas Municipales seleccionadas, ha puesto en evidencia tanto buenas prácticas, así como debilidades y oportunidades de mejora, en mi criterio es necesario realizar un trabajo de evaluación y mejora continua en todas ellas, pues sólo a través de una evaluación integral, se puede mejorar de manera simultánea, ya que cada día y en cada situación los ciudadanos usuarios demandarán mejoras en el servicio y la única forma de abordarlas no es respondiendo de manera individual a cada una de ellas, sino al contrario de manera integral a través de una modificación de los esquemas habituales de actuación, sin importar por tanto si la gestión sea pública municipal o privada concesionaria, pues el fin último que persiguen es la satisfacción del usuario ciudadano respecto de la prestación del servicio público ofrecido, que en el caso del agua potable, no sólo es un servicio, sino además un derecho humano fundamental, razón por la cual, se debe tener mucho más cuidado y precaución a la hora de prestar el servicio, pues existe una línea difusa que separa la eficacia, la eficiencia, le economía, la calidad y la calidad del servicio, versus la garantía de la cantidad mínima vital y de la tarifa mínima que tienen derecho los ciudadanos usuarios.

Considero que toda Empresa de agua potable y saneamiento, debe mantener una sostenibilidad financiera que le permita realizar su normal operación y mantenimiento, así como contar con los recursos suficientes para la construcción de infraestructura con el propósito de ampliar la cobertura, y en general mejorar día a día la calidad del servicio.

Por último, no se debe olvidar que el único responsable de la provisión de los servicios de agua potable y saneamiento es el Estado, más allá de cómo se administre su gestión, ya sea de manera directa, externalizada, mixta o comunitaria, pues se tratan de derechos humanos fundamentales.



**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y BIBLIOGRAFÍA
BÁSICA CONSULTADA**

- ÁBALOS MECO, José Luis (2008). *Descentralización, financiación y servicios públicos. Fortalecimiento de la ciudadanía y la cohesión social*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- ABDO L, Gustavo (2007). “Construcción del nivel intermedio de gobierno: avances y desafíos”, pp. 325-339, en CARRIÓN, Fernando (Ed.). *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito: FLACSO.
- ABENDROTH, Wolfgang, FORSTHOFF, Ernst & DOEHRING (1986). *El Estado Social*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- ACOSTA ROMERO, Miguel (1994). “La modernización del Estado, su redimensionamiento, la privatización de empresas públicas y servicios públicos”, en Revista de la Facultad de Derecho de México, Número 195-196, p. 15-85.
- ACOSTA, Alberto y MARTÍNEZ, Esperanza (Coord.) (2009). *El Buen Vivir. Una vía para el desarrollo*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- ACOSTA, Alberto (2010). “Respuestas regionales para problemas globales”, en LEÓN, Irene (Coord.). *Sumak Kawsay/Buen Vivir y cambios civilizatorios*. Quito: FEDAEPS.
- AGHON, Gabriel & CORTÉS, Patricia (1998). “Descentralización y gobiernos municipales en América Latina”, en JORDAN, Ricardo & Simioni, Daniela (Comp). *Ciudades intermedias en América Latina y el Caribe: Propuestas para la gestión urbana*. Santiago: CEPAL, Ministerio degli Affari Esteri Cooperazione Italiana, p. 69-105.
- AGUILAR BONILLA, María Fernanda (2013). “Servicio al Cliente, Canales de atención, gestión de reclamos y sistemas. EMAPAG EP”. Presentación en el XXI Semanario Internacional: “Servicio Públicos: Agua Potable y Saneamiento”. Quito: Superintendencia de Control del Poder de Mercado.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis Fernando (2013). *Gobierno y Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica-Conaculta.
- ALAMINOS, Antonio (1995). *Gestión de la vida local*. Alicante: Diputación de Alicante.
-
- _____ (1998). *Teoría y Práctica de la Encuesta. Aplicación en los países en vías de desarrollo*. II edición. San Vicente (Alicante): Editorial Club Universitario y Cedeal.

- ALBA TERCEDOR, Carlos R. (1997). “Gobierno Local y Ciencia Política: Una aproximación”, p. 15-36, en ALBA, Carlos & VANACLOCHA, Francisco J. *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado.
- ALBI, Emilio et al (2009). *Gestión Pública. Fundamentos, técnicas y casos*. 3ª impresión. Barcelona: Editorial Ariel, S.A.
- ALBI, Fernando (1960). *Tratado de los Modos de Gestión de las Corporaciones Locales*. Madrid: Aguilar S.A Ediciones.
- ALBORNOZ, Víctor Manuel (1948). *Monografía histórica de Cuenca*. Cuenca: Editorial Austral.
- ALBUQUERQUE, Francisco (2004). “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina”, en Revista de la CEPAL No. 82, pp. 157-171.
- ALDEGUER CERDÁ, Bernabé (2014). “La metodología de la Ciencia Política”, p. 53-73, en CANALES ALIENDE, José Manuel & SANMARTÍN PARDO, José J. *Introducción a la Ciencia Política*. Madrid: Editorial Universitas, S.A.
- ANDRADE A, Pablo (Ed.) (2005). *Constitucionalismo autoritario: los regímenes contemporáneos en la Región Andina*. Quito: Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar.
- ANDRADE CAMPAÑA, Jessica (Coord.) (2013). *Empresas Públicas y Planificación. Su rol en la transformación social y productiva*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Disponible en: <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/02/Libro-Empresas-P%C3%BAblicas-web.pdf>
- ANDRADE, Xavier. (2007). “Guayaquil: Diario de una ecología privatizada”. En Revista Nueva Sociedad No. 212, p. 134-147.
- ARDHIANIE, Nila (2005). “La privatización del agua en Indonesia”, p. 237-246. En QUINLAN, Vicky (Ed). *Por un modelo público de agua: triunfos, luchas y sueños*. Barcelona: El Viejo Topo.
- ARANA, Tatiana (2013). “Accesibilidad y uso del agua en los hogares ecuatorianos, por regiones naturales”, en Revista e-análisis, séptima edición, pp. 7-10.

- ARELLANO, David y LEPORE, Walter (2009). “Poder, patrón de la dependencia y nuevo institucionalismo económico. Límites y restricciones de la literatura contemporánea”, en *Revista Gestión y Política Pública* No. 18, pp. 253-305.
- ARENILLA SÁEZ, Manuel (2003). *La reforma administrativa desde el ciudadano*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, INAP.
- ARIAS MANZANO, Tania (2008). “¿Hacia un nuevo ordenamiento territorial? De la descentralización a la carta a competencias explícitas y obligatorias. El régimen autónomo descentralizado aprobado en Montecristi”, p. 217-240, en ÁVILA, Ramiro, GRIJALVA, Agustín y MARTÍNEZ, Rubén. *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- ARIAS, Xosé Carlos & CABALLERO, Gonzalo (Ed.) (2014). *Nuevo institucionalismo: gobernanza, economía y políticas públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, CIS.
- ARMIJOS María Teresa, WALNYCKI, Anna María. (2014). “Why Participation Matters: Communal Drinking Water Management in Bolivia and Ecuador”. *IDS Bulletin* [serial online]. March 1., p.43-55.
- ARRIAGADA, Irma (2011). “La igualdad de género como indicador clave de desarrollo y el bienestar”, en ROJAS, Mariano. *La Medición del progreso y del bienestar. Propuestas desde América Latina*. México D.F.: Foro Consultivo Científico y Tecnológico, AC. Disponible en la web: http://www.foroconsultivo.org.mx/libros_editados/midiendo_el_progreso_2011_esp.pdf, última consulta: 27/09/2013.
- ARROJO AGUDO, Pedro et al. (2005). *Lo público y lo privado en la Gestión del Agua*. Madrid: Ediciones del oriente y del mediterráneo.
- _____ (2006). *El reto ético de la Nueva Cultura del Agua*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, S.A.
- _____ (2009). “Tipología y raíces de los conflictos por el agua en el mundo”, p. 9-34, en DELCLÒS, Jaume (coord.). *Agua, un derecho y no una mercancía. Propuestas de la sociedad civil para un modelo público de agua*. Barcelona: Icaria Editorial, S.A.

- ASENSI SABATER, José (2014). “Origen e historia del Estado Social”, p. 25-40, en NOGUERA FERNÁNDEZ, Albert & GUAMÁN FERNÁNDEZ, Adoración. *Lecciones sobre Estado Social y Derechos Sociales*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- ASENSIO ROMERO, Pedro (2006). *El libro de la Gestión Municipal. Claves de éxito para políticos y directivos locales*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos, S.A.
- ASHER, Kate (1987). *The politics of Privatization*. Londres: Macmillan.
- ASPIAZU, Hernán (2001). *Aplicación de la herramienta de Gobierno Corporativo del BID en cinco Empresas de Agua y Saneamiento*. Informe final. Washington D.C.: BID.
- ÁVILA LINZÁN, Luis Fernando (Ed.). (2011). *Política, Justicia y Constitución*. Quito: Corte Constitucional del Ecuador.
- ÁVILA SANTAMARÍA, Ramiro (2009). “Del Estado legal de derecho al Estado constitucional de derechos y justicia”, en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, año XV, pp. 775-793.
- AVRILLIER, Raymond (2005). “El regreso a la fuente original. La remunicipalización de los servicios de agua en Grenoble, Francia”, p. 75-83, en QUINLAN, Vicky (Ed). Por un modelo público de agua: triunfos, luchas y sueños. Barcelona: El viejo topo.
- AYALA ESPINO, José (1999) *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2000). *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. México: UNAM.
- _____ (2003). *Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano (2005). *Manual de Ciencia de la Administración*. Madrid: Editorial Síntesis, S.A.
- BALDA SANTISTEVAN, Rafael (2008). “Hacia un nuevo sistema de gobierno: diseño institucional del presidencialismo en la nueva Constitución del Estado ecuatoriano”, en ÁVILA, Ramiro, GRIJALVA, Agustín y MARTÍNEZ, Rubén. *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

- BALBUENA, Arminda et al (2000). “Estado de Derecho y crisis de la soberanía en América Latina: algunas notas entre la pesadilla y la esperanza.”, p. 65-83, en DE CABO, Antonio & PISARELLO, Gerardo (ed.) (2000). *Constitucionalismo, mundialización y crisis del concepto de soberanía. Algunos efectos en América Latina y en Europa*. Alicante: Universidad de Alicante.
- BALLART, Xavier (1992). *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?*. Madrid: Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica. Instituto Nacional de Administración Pública.
- _____ (2001). *Innovación en la Gestión Pública y en la Empresa Privada*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos, S.A.
- BANCO MUNDIAL (2005). *Lecciones de pequeños municipios en Ecuador. La delegación de los servicios de agua y saneamiento a operadores autónomos*. Lima: Water and Sanitation Program, WSP.
- BAÑÓN & MARTÍNEZ, Rafael & JIMÉNEZ MEROÑO, Sergio (2010). *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Instituto de Educación Superior TQM.
- BARR, Nicholas (1987). *The Economics of the Welfare State*. Londres: Weindenfeld & Nicolson Ltd.
- BARRERA GUARDERAS, Augusto (2001). “El significado de la Democracia. Retos y lecciones que dejó el levantamiento”, en LUCAS, Kintto. (ed.) “*Nada solo para los indios*” *El levantamiento indígena del 2001: Análisis, crónicas y documentos*. Quito: Abya Yala.
- _____ (2005). *Estado actual y perspectivas del proceso de descentralización a nivel intermedio*. Quito: CONCOPE & UNDP.
- _____ (2007a). “Estado, sociedad y territorio. El debate actual sobre descentralización y autonomías en la región andina”, en Revista Nueva Sociedad No. 210, p. 189-202.
- _____ (2007b). “Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en el Ecuador”. pp. 175-206, en CARRIÓN, Fernando (Ed.). *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito: FLACSO.
- BELTRÁN VILLALVA, Miguel (2000). *La acción pública en el régimen democrático*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- BENITEZ, Sylvia (2014). “Fuentes naturales de abastecimiento de agua en Quito durante la Colonia”, pp. 147-153. En ORTÍZ CRESPO, Alfonso. *Historia del agua en Quito*. Quito: EPMAPS EP.
- BLACKMAN, Anne-Marie (2003). “El contexto público de la descentralización”, p. 55-61, en CARRIÓN, Fernando. (Ed.) *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*. Quito: FLACSO, Organización de Estados Americanos, OEA y Parlamento Andino.
- BOVARNICK, Andrew & SWYNGEDOUW, Erik (1994). *La crisis del abastecimiento de agua en la Ciudad de Guayaquil*. Serie: Guayaquil Futuro. Quito: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS.
- BORJA, Jordi (2006). “La innovación política y los Derechos Ciudadanos”, p. 49-71, en ALGUACIL GÓMEZ, Julio. *Poder Local y Participación Democrática*. España. Editorial El Viejo Topo.
- BOZEMAN, Barry (1998). *Todas las Organizaciones son Públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (2002). “Reforma de la Nueva Gestión Pública: ahora en la agenda de América Latina, sin embargo...”. p. 41-64, en Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, No. 3.
- BUITRÓN, Ricardo (ed.) (2008). *La concesión como estrategia de privatización. La lucha contra la privatización del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de las Parroquias Orientales de Quito*. Quito: Ediciones Abya-Yala y Acción Ecológica.
- _____ (2010). “Derecho humano al agua en el Ecuador”, p. 139-162, en Programa Andino de Derechos Humanos (comp). *¿Estado constitucional de derechos? Informe sobre derechos humanos Ecuador 2009*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Programa Andino de Derechos Humanos, PADH y Ediciones Abya-Yala.
- BURBANO DE LARA, Felipe (2009). “La lucha por Guayaquil”, en Revista Íconos, N° 33, pp. 21-26.
- CABALLERO MIGUEZ, Gonzalo (2008). *El regreso de las Instituciones al análisis político: la emergencia de un Nuevo Institucionalismo Transaccional*. Vigo: Universidad de Vigo.

- CAÏS, Jordi (2002). *Metodología del análisis comparativo*. II edición. Cuadernos Metodológicos No. 21. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, CIS.
- CALAFELL, Jorge Enrique (1988). “Los servicios públicos”, en Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Número 19, p. 191-209.
- CAMPAÑA MORA, Joffre (2005). “Una visión sobre el Derecho Administrativo en el Ecuador”, p. 351-393, en GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ, Santiago (Dir.). *El Derecho Administrativo Iberoamericano No. 9*. Granada: INAP & Instituto de Investigación Urbana y Territorial.
- CAMPBELL, John (2004). *Institutional Change and Globalization*. Princeton: Princeton University Press.
- CANALES ALIENDE, José Manuel (1995). “Reflexiones sobre la situación y la problemática actual del Gobierno y de la Administración de las grandes ciudades españolas”, en Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica No. 265. Separata, p. 9-32.
- _____ & ARENILLA SÁEZ, Manuel (Coord.) (1999). *Gobierno y pacto local*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- _____ (2000). “Los Retos de la Nueva Gestión Pública Local en España”, en Revista de Estudios Locales (CUNAL) No. 39, p. 34-41.
- _____ (2002). *Lecciones de Administración y de Gestión Pública*. San Vicente (Alicante): Universidad de Alicante.
- _____ & PÉREZ GUERRERO, Pedro Luis (2002). *Introducción al gobierno y a la gestión local*. San Vicente (Alicante): Editorial Club Universitario.
- _____ (2002b). “Los nuevos desafíos de la Gestión de los Servicios Públicos Locales”. En Revista Gallega de Administración Pública No. 31, p. 15-37.
- _____ (2007). “A gobernanza urbana en España”, p. 55-88, en ROJO SALGADO, Argimiro & VARELA ÁLVAREZ, Enrique José. *A gobernanza metropolitana*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- _____ (2012). “Algunas consideraciones sobre los nuevos retos de la modernización del control de las administraciones públicas contemporáneas”, en Revista Auditoría Pública No. 58, pp. 19-29.

- _____ & SANMARTÍN PARDO, José J. (2014). *Introducción a la Ciencia Política*. Madrid: Editorial Universitas.
- CARPIO BENALCAZAR, Patricio (2009). “El buen vivir más allá del desarrollo. La nueva perspectiva Constitucional del Ecuador”, en ACOSTA, Alberto y MARTÍNEZ, Esperanza (Coord.) *El Buen Vivir. Una vía para el desarrollo*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- CARRIÓN, FERNANDO (1998a). “Descentralización: Entre lo global y lo local. La constitución de un Estado descentralizado”, en Revista Ecuador Debate No. 44, Descentralización: Entre lo global y lo local, p. 67-87.
- _____ (1998b). “La descentralización: un proceso de confianza nacional”, p. 195-228, en MUÑOZ JARAMILLO, Francisco. *Asamblea... análisis y propuestas*. Quito: Tramasocial Editorial.
- _____ (1999). *Propuestas de Reformas Constitucionales. Para conocimiento de la Asamblea Constituyente*. Quito: Estudio para el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador, CONCOPE.
- _____ (2007). “Interrogatorio a la descentralización latinoamericana: 25 años después”, en CARRIÓN, Fernando (Ed.). *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito: FLACSO.
- CARILLO, Paúl, BELLETTINI, Orzaio y COOMBS, Elizabeth (2007). *Stay Public or Go Private?: a Comparative Analysis of Water Services between Quito and Guayaquil*. Working Paper No. 223. Washington: IDB.
- CARPIO VINTIMILLA, Julio (1976). “Las Etapas de Crecimiento de la ciudad de Cuenca, Ecuador”. En Revista Geográfica No. 84, p. 77-101.
- CASTELLS, Manuel (2012). *Redes de indignación y esperanza: los movimientos sociales en la era internet*. Madrid: Alianza Editorial.
- CASTRO RIERA, Carlos (2004). “Reflexiones en torno a la descentralización y los gobiernos seccionales”, en Revista La Tendencia, No. 1, pp. 122-126.
- _____ (2008). “Valoración jurídica política de la Constitución del 2008”, en ÁVILA, Ramiro, GRIJALVA, Agustín y MARTÍNEZ, Rubén. *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

- CASTRO, José Esteban (2009). “Apuntes sobre el proceso de mercantilización del agua: un examen de la privatización histórica”, p. 35-55, en DELCLÒS, Jaume (coord.). *Agua, un derecho y no una mercancía. Propuestas de la sociedad civil para un modelo público de agua*. Barcelona: Icaria Editorial, S.A.
- CAVADIS, Emis (2001). “El nuevo institucionalismo en América Latina”. En *Revista Ciencias de Gobierno*, Año 5, No. 10, p. 11-25.
- CEPAL & UNASUR (2013). *Recursos naturales en UNASUR. Situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CHACÓN, Juan (1990). *Historia del Corregimiento de Cuenca*. Colección Histórica Tomo 19. Quito: Banco Central del Ecuador.
- CHONG, Alberto & Lopez-de-Silanes, Florencio (2005). *Privatization in Latin America: Myths and Reality*. Washington D.C: Stanford University Press & The World Bank.
- _____ & LORA, Eduardo (2007). “¿Valieron la pena las privatizaciones?”, en *Revista Nueva Sociedad* No. 207, p. 80-92.
- _____ (2008). *Privatization for the Public Good? Welfare Effects of Private Intervention in Latin America*. Washington D.C.: Inter American Development Bank, David Rockefeller Center for Latin American Studies.
- CLARKE, Michael (1997). “Local government and the new public management: A review”, pp. 37-73, en DAVIS, Howard et al. *New perspectives on local governance. Review the research evidence*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- COLLER, Xavier (2005). *Estudios de caso*. II edición. Cuadernos Metodológicos No. 30. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, CIS.
- CONAM (1994). *Modernizando todo: Ecuador privatizaciones y prestaciones de servicios públicos por parte de la iniciativa privada*. Quito: Presidencia de la República.
- CONCA, Ken (2006). “Las políticas transnacionales”, en *Revista Vanguardia*, dossier: AGUA: El desafío del siglo XX, pp. 30-36.
- CORDERO IÑIGUEZ, Juan Cordero & AGUIRRE TIRADO, Leonardo (1994). *La ciudad de Tomebamba: Museo de Sitio*. Cuenca: Banco Central del Ecuador.
- _____ & DE GUZMÁN POLANCO, Manuel (2002). *De los nombres de Cuenca*. Quito: Academia Nacional de Historia.

- _____ (2007). *Historia de la Región Austral del Ecuador desde su poblamiento hasta el siglo XVI. Primera parte, Tiempos Indígenas y los Sigales*, Cuenca: Fundación Cultural Cordero.
- _____ (2011). *Signos de identidad cuencana*. Cuenca: Municipio de Cuenca.
- CÓRDOVA JAIMES, Edgar (2002). “Descentralización política administrativa en Venezuela: aproximaciones teóricas”, en *Revista de Ciencias Sociales (RCS)*, Vol. VIII, No. 3, p. 433-448.
- CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO, CAF (2004). *Ecuador. Análisis del Sector Agua Potable y Saneamiento*. Caracas: Vicepresidencia de Infraestructura de la Corporación Andina de Fomento.
- _____ (2009). *Caminos para el futuro. Gestión de la infraestructura en América Latina*. Caracas: Corporación Andina de Fomento. Disponible en: <http://publicaciones.caf.com/media/1300/125.pdf>
- _____ (2010). *Desarrollo local: hacia un nuevo protagonismo de las ciudades y regiones*. Caracas: Corporación Andina de Fomento. Disponible en: <http://publicaciones.caf.com/media/1146/124.pdf>
- CORRAL BURBANO, Fabián (2012). *Apuntes de clases Especialización en Derecho Constitucional*. Cuenca: Universidad del Azuay.
- COSTA MARTÍNEZ, Joaquín (1983). *Colectivismo agrario en España*. Madrid: Instituto de Estudios Agrarios, Pesqueros y Alimentarios.
- CREMADES, Javier (2007). MICROPODER. *La fuerza del ciudadano en la era digital*. Madrid: Editorial Espasa Calpe, S.A.
- CRUZ RODRÍGUEZ, Edwin (2012). “Redefiniendo la nación: luchas indígenas y Estado Plurinacional en Ecuador (1990-2008)”, en *Nómadas Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*. No. Especial: América Latina.
- CUELLAR BOADA, Fidel H. (2011). “Corporate Governance in Water and Sanitation Enterprises”. Technical Note No. 106. Washington D.C.: Inter American Development Bank.
- CUERVO GARCÍA, Álvaro (1997) “La Empresa Pública. Razones que explican su ineficacia y privatización”, en *Revista Economistas* No. 75, p. 88-102.

- DAGNINO, Evelina (2011). “Civil Society in Latin America”, p. 122-133, en EDWARDS, Michael. *The Oxford Handbook of Civil Society*. Nueva York: Oxford University Press.
- DAHL, Robert Alan (2006). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. México D.F.: Taurus.
- _____ (2008). *La igualdad política*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2009). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Editorial TECNOS, S.A.
- DANILLENKO, Alexander et al (2014). *The IBNET Water Supply and Sanitation Blue Book 2014 : The International Benchmarking Network for Water and Sanitation Utilities Databook*. Washington D.C.: International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- DAUGHTERS, Robert & HARPER, Leslie (2007). “Reformas de descentralización fiscal y política”, p. 243-295, en LORA, Eduardo (Ed.) *El Estado de las reformas del Estado en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, BID, Banco Mundial y Mayol Ediciones S.A.
- DAVIS, J. Lance & NORTH, Douglass C. (1971). *Institutional Change and American Economic Growth*. Cambridge: Cambridge University Press.
- DE ALBUQUERQUE, Catarina (2013). *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y al saneamiento*. Ginebra: Organización de Naciones Unidas.
- DE CABO, Antonio (2000). “¿Crisis del Concepto de Soberanía?”, p. 55-62, en DE CABO, Antonio & PISARELLO, Gerardo (ed.) (2000). *Constitucionalismo, mundialización y crisis del concepto de soberanía. Algunos efectos en América Latina y en Europa*. Alicante: Universidad de Alicante.
- DE CABO MARTÍN, Carlos (1988). *Teoría Histórica del Estado y del Derecho Constitucional*. Vol. I & II. Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias, S.A.
- DE LA TORRE, Carlos (2013). “El populismo latinoamericano: entre la democratización y el autoritarismo”, en Revista Nueva Sociedad No 247, pp. 120-137.

- Della PORTA, Donatella & DIANI, Mario (2011). *Los Movimientos Sociales*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) & Editorial Complutense, S.A.
- DE MATTOS, Carlos (1989). “Falsas expectativas ante la descentralización, localistas y neoliberales en contradicción”, en *Revista Nueva Sociedad*. Nor.104, pp. 118-126.
- DE SOUSA SANTOS, Boaventura (2010). “La hora de l@s invisibles”, en LEÓN, Irene (Coord). *Sumak Kawsay/Buen Vivir y cambios civilizatorios*. Quito: FE-DAEPS.
- _____ (2010b). *Refundación del Estado en América latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Quito: Abya-Yala.
- DE JOUVENEL, Bertrand (2000). *La Soberanía*. Granada: Editorial Comares S.L.
- DELCLÒS y AYATS, Jaume (2009). “La gestión pública con participación y control social hacia el derecho humano al agua”, p. 137-152, en DELCLÒS, Jaume (coord.). *Agua, un derecho y no una mercancía. Propuestas de la sociedad civil para un modelo público de agua*. Barcelona: Icaria Editorial, S.A.
- DEL RINCÓN, Delio et al (1995). *Técnicas de Investigación en las Ciencias Sociales*. Madrid: Editorial Dykinson, S.L.
- DÍAZ, Elías (1981). *Estado de Derecho y sociedad democrática*. Madrid: Taurus Ediciones, S.A.
- _____ (2013). *El Derecho y el poderrealismo crítico y filosofía del Derecho*. Madrid: Dykinson, S.L.
- DÍAZ, Javier (2003). *La participación del sector privado en los servicios de agua y saneamiento en Guayaquil, Ecuador*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- DÍAZ DE RADA, Vidal (2005). *Manual de trabajo de campo en la encuesta. Cuadernos Metodológicos No. 36*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, CIS.
- DÍAZ MÉNDEZ, Antonio (1999). “La nueva gestión local. El municipio relacional”, en CANALES ALIENDE, José Manuel & ARENILLA SÁEZ, Manuel (Coord.). *Gobierno y pacto local*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas

- DIEZ, Manuel María (1965). *Derecho Administrativo*. Volumen II. Buenos Aires: Bibliográfica Omeba.
- DOMÍNGUEZ ORTÍZ, Antonio (2005). *En torno al Municipio en la Edad Moderna*. Granada: Diputación de Granada.
- DONOSO GAIBOR, Mónica (1998). “Evaluación rápida de las condiciones de saneamiento básico en zonas urbano marginales de la ciudad de Guayaquil – Ecuador”. La Paz: Programa de Agua y Saneamiento PNUD – Banco Mundial, Regional Andina.
- DROMI, Roberto (2001). *Derecho Administrativo*. Novena edición actualizada. Buenos Aires: Ciudad Argentina, Editorial de Ciencia y Cultura.
- DROR, Yehezkel (1993). “Una élite de alto funcionariado profesional para el siglo XXI”, p. 104-119, en *Revista Vasca de Economía, Ekonomiaz*, No. 26.
- EHRENBERG, John (2011). “The History of Civil Society Ideas”, p. 15-25, en EDWARDS, Michael. *The Oxford Handbook of Civil Society*. Nueva York: Oxford University Press.
- EMBID IRUJO, Antonio (2006). *El Derecho al Agua*. Navarra: Editorial Aranzadi, S.A.
- _____ (Dir.) (2008). *Ciudadanos y Usuarios en la Gestión del Agua*. Pamplona: Editorial Aranzadi, S.A.
- _____ (Dir.) (2009). *Régimen Económico-Financiero del Agua. Los precios del Agua*. Navarra: Editorial Aranzadi, S.A.
- _____ (Dir.) & KÖLLING, Mario (2009). *Gestión del Agua y Descentralización Política*. Navarra: Editorial Aranzadi, S.A.
- _____ & DOMÍNGUEZ SERRANO, Judith (Dir.) (2011). *La calidad de las aguas y su regulación jurídica. (Un estudio comparado de la situación en España y México)*. Madrid: Iustel, Portal Derecho S.A.
- ESPEJEL MENA, Jaime et al (2010). *Cambio Político y Nuevo Institucionalismo en la Administración Pública*. México D.F.: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
- FALCONÍ, Fander (2014). *Al sur de las decisiones. Enfrentando la crisis del siglo XXI*. Quito: Editorial, El Conejo.

- FALKENMARK, Malin (2006). “El ciclo del agua. La corriente sanguínea de la humanidad”, en Revista Vanguardia, dossier: AGUA El desafío del siglo XX, pp. 6-16.
- FARFÁN MENDOZA, Guillermo (2007). “El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales”. En Revista POLIS, Vol 3, No. 1, p. 87-124.
- FAURÉ, Sue (1995) “Ponencia: Experiencia de calidad en los Servicios Públicos Británicos”, p.56-65, en MAP. *Gestión y Evaluación de la Calidad de los Servicios Públicos. Segundas Jornadas sobre Medición y Mejora de los Servicios Públicos*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- FERNÁNDEZ CLEMENTE, Eloy (2013). “Una gran herencia de Joaquín Costa: la Confederación Hidrográfica del Ebro”, en Revista Vegueta, Anuario de la Facultad de Geografía e Historia No. 13, p. 65-76.
- FERRAJOLI, Luigi (2001). “Pasado y futuro del estado de derecho”. Revista internacional de filosofía política, No. 17, pp. 31-45.
- _____ (2008). “La esfera de lo indecible y la división de poderes”. Revista de Estudios Constitucionales, Año 6, No. 1, pp. 337-343.
- _____ et al (2012). *Un debate sobre el constitucionalismo*. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales. S.A.
- FERRO, Gustavo & LENTINI, Emilio (2013). *Políticas tarifarias para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): situación actual y tendencias regionales recientes*. Santiago de Chile: CEPAL.
- FINOT, Iván (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Serie Gestión Pública. Santiago de Chile: CEPAL.
- FISHER, J., & RODRÍGUEZ O., J.,E. (2008). “La revolución política durante la época de la independencia: El reino de quito, 1808-1822”. En Journal of Latin American Studies, 40(4), p. 803-805.
- FRENCH-DAVIS, Ricardo (2005). *Reformas para América Latina: Después del fundamentalismo neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI editores & CEPAL.
- _____ (2007). “El contexto de las privatizaciones y la situación actual. Entre el Consenso de Washington y el crecimiento con equidad”, en Revista Nueva Sociedad No. 207, p. 45-62.

- FRESCO, Antonio (2003). “El manejo del agua en el antiguo Ecuador”. En Revista Española de Antropología Americana, Vol. Extraordinario, p. 245-257.
- GALEANO, Eduardo (2008). *La naturaleza no es muda*. Disponible en la web: http://www.accionecologica.org/index.php?option=com_content&task=view&id=8.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (2007a). *La administración española*. Estudios de la ciencia administrativa. Madrid: Editorial Civitas, S.A.
- _____ (2007b). *Problemas actuales del régimen local*. Madrid: Editorial Aranzadi, S.A.
- _____ & FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón (2013). *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. Madrid: Editorial Civitas, S.A.
- GARCÍA, Óscar (2013). “El Modelo de gestión Operador Privado – Regulador Estatal. Guayaquil–Interagua”. Presentación en el XXI Semanario Internacional: “Servicio Públicos: Agua Potable y Saneamiento”. Quito: Superintendencia de Control del Poder de Mercado.
- GARCÍA OVIEDO, Carlos (1955). *Derecho Administrativo*. Tomo I. Madrid: Car-toné editorial.
- GARCÍA ROCA, Javier (2000). “Del principio de la división de Poderes”, en Revista de Estudios Políticos (Nueva Época). No. 108, p. 41-75.
- GARDE ROCA, Juan Antonio & FERRAZ RICARTE, Ramón (1996). *Lecturas de Gerencia desde la Administración Financiera*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- GARGARELLA, Roberto (1992). “El presidencialismo como sistema contramayoritario”, en NINO, Carlos Santiago et al. *El presidencialismo puesto a prueba*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- GARRIDO FALLA, Fernando, PALOMAR OLMEDA, Alberto & LOSADA GONZÁLEZ, Herminio (2010). *Tratado de Derecho Administrativo*. Volumen I Parte General. Décimo Quinta Edición. Madrid: Editorial TECNOS.
- GARRIDO, Alberto (2009). “Agua y Economía: productividad, tarifas y mercados del Agua”, en EMBID IRUJO, Antonio (Dir.). *Régimen Económico-Financiero del Agua. Los precios del Agua*. Navarra: Editorial Aranzadi, S.A.

- GARSON, David & OVERMAN, Sam (1983). *Public Management Research in the United States*. Nueva York: Praeger Publishers.
- GEREZ KREAMER, Gabriel (2005). “Titularidad y aprovechamiento de las aguas continentales en la tradición jurídico española”, p. 159-205, en FERNÁNDEZ DE BUJÁN, Antonio. *Derecho administrativo histórico*. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública, EGAP.
- GIRALDO ISAZA, Fabio & JIMÉNEZ, Gustavo (1996). *Economía del Agua y Sector Privado*. Bogotá: Ministerio de Desarrollo Económico.
- GOLDSMITH, Michael & NEWTON, Kenneth (1997). “Gobierno local en el mundo moderno”, p. 37-75, en ALBA, Carlos & VANACLOCHA, Francisco J. *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado.
- GÓNZALEZ QUEVEDO, Joanna (2012). “Bases jurídicas para el empoderamiento político en los actuales diseños constitucionales de Venezuela, Ecuador y Bolivia”, p. 269-298, en VICIANO PASTOR, Roberto (ed.). *Estudios sobre el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- GONZÁLEZ RAMÍREZ, Ma. Reyes et al (2012). “Participación y satisfacción del ciudadano en la Gestión Pública: un estudio en el ámbito de la administración local”, en Revista Auditoría Pública No. 58, pp. 31-42.
- GONZÁLEZ SUÁREZ, Monseñor Federico. (1878). *Estudio histórico sobre los cañaris*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ, Santiago (Coord) (2005). *El Derecho Administrativo Iberoamericano*. Granada: INAP y UIM.
-
- (2008). *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I Parte General*. Navarra: Editorial Aranzadi, S.A.
- GRALE, Research Network on Local Government in Europe (Coord.) (2009). *Decentralization and local democracy in the world. First Global*. Barcelona: United Cities and Local Government.
- GRANDA ARCINIEGA, Daniel (2012). *El Hiperpresidencialismo en el Ecuador*. Primera Edición. Quito: Editorial FACSO, Facultad de Comunicación Social, Universidad Central del Ecuador.

- GREENWOOD, John R. & WILSON, David J. (1997). “El gobierno local y su protección de mercado la experiencia británica”, en ALBA, Carlos R & VANACLOCHA, Francisco J. *El Sistema Político Local: Un nuevo Escenario de Gobierno*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid & Boletín Oficial del Estado.
- GRIJALVA JIMÉNEZ, Agustín (2011). “Políticas constitucionales en Ecuador”, en ÁVILA LINZÁN, Luis Fernando (Ed.). *Política, Justicia y Constitución*. Quito: Corte Constitucional del Ecuador.
- GUARESTI, Juan José (1954). “Los Servicios Públicos”, en Revista la Ley No. 76.
- GUASCH, Óscar (2002). *Observación participante. Cuadernos Metodológicos No. 20*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, CIS.
- GUDYNAS, Eduardo (2009). “La ecología política del giro biocéntrico en la nueva Constitución de Ecuador”, en Revista de Estudios Sociales No. 32, p. 34-47.
- _____ (2009a). “Seis puntos clave en ambiente y desarrollo”, en ACOSTA, Alberto y MARTÍNEZ, Esperanza (Coord.) *El Buen Vivir. Una vía para el desarrollo*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- HALL, David (2005). “El agua y los servicios públicos en el contexto de la Unión Europea y el mundo”, p. 91-113, en ARROJO AGUDO, Pedro et al. *Lo público y privado en la gestión del Agua. Experiencias y reflexiones en el siglo XXI*. Barcelona: Ediciones del Oriente y del Mediterráneo.
- HAURIOU, Maurice (1925). *Principios de Derecho Administrativo y de Derecho Público*. Décima edición. Paris: Recueil Sirey.
- HELD, David (1997). *La democracia y el orden global: del estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona: Editorial Paidós.
- HERNÁNDEZ, Nicolás (1999). “Privatizaciones: significado y razón de ser desde un punto de vista económico”, en ARIÑO ORTÍZ, Gaspar. (ed). *Privatización y liberalización de servicios*. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid & Boletín Oficial del Estado.
- HERÁNDEZ ENRÍQUEZ, Virgilio (2011). “COOTAD: un paso en la construcción de la equidad”, p. 6-17, en MCPGAD, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, COOTAD. Quito: Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados.

- HOEKSTRA, Arjen Y & CHAPAGAIN, Ashok K (2010). *Globalización del Agua. Compartir los recursos de agua dulce del planeta*. Madrid: Fundación AGBAR & Marcial Pons, Ediciones Jurídicas Sociales, S.A.
- HUANACUNI MAMANI, Fernando (2010). *Vivir Bien/Buen Vivir. Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales*. La Paz: Instituto Internacional de Integración (III-CAB).
- HUMBOLDT, Alejandro (1967). *Viaje a las regiones equinocciales del Nuevo Mundo*. Barcelona: Labor.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- HURTADO ARROBA, Edison (2007). “Política, descentralización y autonomías en el Ecuador (1990-2007). Incentivos, debates y agendas pendientes”, p. 263-292, en CARRIÓN, Fernando (Ed.). *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito: FLACSO.
- INSTITUTO GEOGRÁFICO MILITAR, IGM (2013). *Atlas Geográfico de la República del Ecuador*. II Edición. Quito: Instituto Geográfico Militar & Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- JARAMILLO B, Jakeline (2007). “Visión prospectiva sobre la descentralización y autonomías en el Ecuador”, p. 309-321, en CARRIÓN, Fernando (Ed.). *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito: FLACSO.
- JARRÍN, Carlos & LANDAZURI, Cristóbal (2014) “Fenómenos naturales en la meseta de Quito”, p. 95-101. En ORTÍZ CRESPO, Alfonso. *Historia del agua en Quito*. Quito: EPMAPS EP.
- JELLINEK, Georg (2000). *Teoría General del Estado*. Granada: Editorial Comares S.L.
- JORDAN, Lisa (2011). “Global Civil Society”, p. 93-105, en EDWARDS, Michael. *The Oxford Handbook of Civil Society*. Nueva York: Oxford University Press.
- JOUEN, Marjorie (2009). “¿Hacia una revolución del Servicio Público?. Sobre la concepción de los servicios de interés general”, en Revista ABACO, 2ª época, Vol. 4, No. 62, p. 31-47.

- JOURAVLEV, Andrei (2001). *Administración del agua en América Latina y el Caribe en el umbral del siglo XXI*. Serie de recursos naturales e infraestructura. Santiago de Chile: Naciones Unidas – CEPAL – ECLAC.
- _____ (2003). *Los municipios y la gestión de los recursos hídricos*. Santiago de Chile: Naciones Unidas–CEPAL.
- JURDAO ARRONES, Francisco (1983). *La clave de los ayuntamientos democráticos*. Madrid: Editorial Ayuso.
- KEEN, Linda & SCASE, Richard (1998). *Local Government Management. The rhetoric and reality of change*. Buckingham: Open University Press.
- KENNEDY TROYA, Alexandra (2005). *Imágenes de Identidad. Acuarelas Quiteñas del Siglo XIX*. Quito: Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural, FONSAL.
- KLANDERMANS, Bert (2001). “La construcción social de la protesta y los campos pluriorganizativos”, en LARAÑA, Enrique & GUSFIELD, Joseph. *Los nuevos movimientos sociales. De la ideología a la identidad*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- KINGMAN GARCÉS, Eduardo (2003). “Ciudad, modernidad e imaginarios”, p. 257-275, en BRETÓN, Víctor y GARCÍA, Francisco (Eds). *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina. Ecuador en crisis*. Barcelona: Icaria Editorial SA.
- _____ (2006). *La ciudad y los otros Quito 1860-1940. Higienismo, ornato y policía*. Quito: FLACSO.
- KNIGHT, Jack (1992). *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- KRSTICEVIC, Viviana (1992). “Presidencialismo en América Latina”, en NINO, Carlos Santiago et al. *El presidencialismo puesto a prueba*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- LALANDER, Rickard (2009). “Los Indígenas y la Revolución Ciudadana. Rupturas y alianzas en Cotacachi y Otavalo”, en Revista Ecuador Debate # 77, pp. 185-220.
- LANE, Jan-Erik (2005). *Public Administration and Public Management*. Oxford: Routledge.

- LARAÑA, Enrique & GUSFIELD, Joseph (2001). *Los nuevos movimientos sociales. De la ideología a la identidad*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- LARREA MALDONADO, Ana María (2004). “El Movimiento Indígena Ecuatoriano: participación y resistencia”, en Revista Observatorio Social de América Latina, OSAL, año V, No. 13, pp. 67-76.
- LARREA MALDONADO, Carlos (2006). “Crisis, descentralización y desarrollo local en el Ecuador: 1990-2001”, en OSPINA PERALTA, Pablo (Coord). En las fisuras del poder. Movimiento indígena, cambio social y gobiernos locales. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos & CLACSO.
- LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki (2007). *La Carta Europea de la Autonomía Local*. Madrid: Iustel, Porta Derecho, S.A.
- LYNN, Laurence (1996). *Public Management as Art, Science and Profession*. Nueva Jersey: Chatam House Publishers.
- LEÓN, Irene (Coord). (2010). *Sumak Kawsay/Buen Vivir y cambios civilizatorios*. Quito: FEDAEPS.
- LEÓN, Luis A (1983). *Compilación de crónicas, relatos y descripciones de Cuenca y su Provincia*. Primera Parte, Época Prehispánica. Segunda Parte, Época Colonial. Tercera Parte, Época Republicana. Cuenca: Banco Central del Ecuador.
- LEÓN, Magadlena (2010). “El “buen vivir”: objetivo y camino para otro modelo”, en LEÓN, Irene (Coord). *Sumak Kawsay/Buen Vivir y cambios civilizatorios*. Quito: FEDAEPS.
- LEÓN TRUJILLO, Jorge (2003). “Un sistema político regionalizado y sus crisis”, p. 25-55, en BRETÓN, Víctor y GARCÍA, Francisco (Eds). *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina. Ecuador en crisis*. Barcelona: Icaria Editorial SA.
- LENTINI, Emilio (2008). *Servicios de agua potable y saneamiento: lecciones de experiencias relevantes*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y El Caribe, CEPAL.
- LINZ, Juan José (1987). *La quiebra de las democracias*. Sexta edición. Madrid: Alianza Editorial

- LLANO ALONSO, Fernando (2010). *El Estado en Ortega y Gasset*. Madrid: Editorial Dykinson, S.L.
- LLASAG FERNÁNDEZ, Raúl (2008). “Plurinacionalidad: una propuesta constitucional emancipadora”, en ÁVILA SANTAMARIA, Ramiro (Ed.) *Neoconstitucionalismo y Sociedad*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- _____ (2009). “El sumak kawsay y sus restricciones constitucionales”, en FORO Revista de Derecho No. 12, p. 113-125.
- LLISET BORELL, Francisco (2001). *Manual de Derecho Local*. Tercera Edición. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados.
- LÓPEZ, Adrián y CUBILLOS CELIS, Paula (2009). “Análisis del Referéndum Constitucional 2008 en Ecuador”, en ÍCONOS Revista de Ciencias Sociales, No. 33, pp. 13-20.
- LOPEZ CAMPS, Jordi & GADEA CARRERA, Albert (2001). *Una Nueva Administración Pública. Estrategias y métodos para mejorar la calidad y la eficiencia del e-Gobierno*. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública
- LÓPEZ ORTIZ, María Inmaculada & MELGARJO MORENO, Joaquín (2005). “¿Es eficiente un Mercado del Agua? Algunas reflexiones a la luz de la historia de España”, en MELGAREJO MORENO, Joaquín & MOLINA GIMÉNEZ, Andrés (Coord.). *Los mercados del agua. Análisis jurídicos y económicos de los contratos de cesión y bancos de Agua*. Navarra: Editorial Aranzadi, S.A.
- LÓPEZ RONDA, Sergio & PINEDA NEBOT, Carmen (2013). “Experiencia de presupuestos participativos en el País Valenciano: un análisis de variables que intervienen en su paralización”, en Revista de Ciencia Sociales OBETS, Vol. 8, No. 2, p. 259-286.
- LOWDER, Stella (1990). “Planner’s Dream or Speculator’s Delight”. En *Third World Planning Review*, No.12, p. 109-130.
- LOWNDES, Vivien (2013). *Why Institutions Matter: The New Institutionalism in Political Science*. Series: Political Analysis. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- LUZURIAGA JARAMILLO, Sofía (2014). “El cabildo colonial quiteño: regente del agua”, pp. 154-171. En ORTÍZ CRESPO, Alfonso. *Historia del agua en Quito*. Quito: EPMAPS EP.

- MAESTU, Josefina & BERBEL, Julio (2009). “Financiación de servicios de agua y la aplicación de excepciones al principio de recuperación de costes”, en Antonio (Dir.). *Régimen Económico-Financiero del Agua. Los precios del Agua*. Navarra: Editorial Aranzadi, S.A.
- MAGALDI MENDAÑA, Nuria (2012). *Los Orígenes de la Municipalización de Servicios en España. El tránsito del Estado liberal al Estado social a la luz de la municipalización de servicios públicos*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- MANN, Charles C (2013). *Una nueva historia después de Colón*. Madrid: Katz editores.
- MARCH, James G & OLSEN, Johan P. (1994). *Democratic Governance*. New York: Free Press.
- _____ (1997). *El Redescubrimiento de las Instituciones. La base organizativa de la política*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- MARCOU, Gérard (2000). “La experiencia francesa de financiación privada de infraestructuras y equipamientos”, en RUIZ OJEDA, Alberto et al. *La participación del sector privado en la financiación de infraestructuras y equipamientos públicos: Francia, Reino Unido y España (Elementos comparativos para un debate)*. Madrid: Civitas Ediciones, S.L.
- MARIENHOFF, Miguel Santiago (1966). *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo II. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- MÁRQUEZ CRUZ, Guillermo (1995). *O gobernó local en España: procesos de transición e normalización política*. Santiago de Compostella: Escola Galega de Administración Pública.
- MARTÍN MATEO, Ramón (1989). *El reto del agua*. Alicante: Instituto de Cultura: “Juan Gil Albert”.
- _____ & DIEZ SÁNCHEZ, Juan José (2009). *Manual de Derecho Administrativo*. Vigésima octava edición. Navarra: Editorial Aranzadi SA.
- _____ (2005). *Memorias de un Ingeniero Social Bienhumorado*. Barcelona: Ediciones Península.

- MARTIN-RETORTILLO, Sebastián (Coord) (1973). *Descentralización Administrativa y Organización Política*. Tomo I. Aproximación histórica (1812-1931). Madrid: Ediciones Alfaguara, S.A.
- MARTÍNEZ BARGUEÑO, Manuel (1996). “Informe NOLAN: (normas de conducta de la vida pública)”, en Revista Gestión y análisis de políticas públicas, No. 5-6, p. 209-214.
- MARTÍNEZ GINER, Luis Alfonso (2012). *Manual de Derecho Presupuestario y de los Gastos Públicos*. Tirant Lo Blanch. Valencia.
- MARTÍNEZ RUANO, Pedro (2011). “Los modelos latinoamericanos y europeos de control electoral”, en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Año XVII, p. 449-460.
- MARTÍNEZ MOSCOSO, Andrés (2013). “Los movimientos políticos como opción a la “partidocracia” en Ecuador. El predominio de estas nuevas agrupaciones inscritas en el Consejo Nacional Electoral en 2012”, p- 65-72, en Bañón i Martínez, Rafael; Tamboleo García, Rubén; y Sánchez Medero, Gema (Dir). *Participación, Democracia y Gestión de la Escasez: Experiencias de Democracia y Participación*. Madrid: Editorial Instituto Complutense de Ciencia de la Administración.
-
- _____ (2014). “La silla vacía como forma de participación ciudadana directa en los gobiernos locales del Ecuador. El caso del municipio de Cuenca (2009-2013).” P. 133-153, en BAÑÓN i MARTÍNEZ, Rafael y TAMBOLEO GARCÍA, Rubén (Dir). *La Modernización de la Política y la Innovación Participativa*. Madrid: Editorial GOGEP Complutense.
-
- _____ (2014). “La Transparencia y acceso a la información pública a través de las TIC. La L.O.A.T.I.P en Ecuador y la brecha digital. Fortalezas, oportunidades y retos”, pp. 65-87. En CANALES ALIENDE, José Manuel & MARTÍNEZ MOSCOSO, Andrés (Coord.) *El Buen Gobierno desde una perspectiva Iberoamericana. Un especial análisis del caso ecuatoriano*. Cuenca: Universidad de Cuenca, Universidad de Alicante.
-
- _____ & RUIZ GUERRERO, Manuel (2014). “Los Derechos Humanos ante las amenazas de las democracias delegativas. Una aproximación a los casos de Venezuela, Nicaragua y Ecuador”, en Revista Castellano Manchega de Ciencias Sociales, Barataria No. 18, p. 195-214.

- _____ (2014). “La transparencia en la Administración Pública del Ecuador. Las compras públicas electrónicas el “cubo de cristal” de la accountability y buen gobierno”, en *Revista Direito Público*, Instituto Brasiliense de Direito Público, Programa de Pós-Graduação Strictu Sensu. No. 56., p. 187-209 .
- _____ (2014). “Los retos del derecho al agua 2015-2030. Breve reflexión a partir de la obra de Ramón Martín Mateo”. Mesa 4, Los Retos del Derecho al Agua. Water Law 2014, Congreso Internacional del Derecho del Agua. Sedeagua, ICALI, Ilustre Colegio Provincial de Abogados de Alicante.
- _____ (2014). “A new concept of the separation of powers. The fifth power: Transparency and Citizen Participation. A new proposal of new Latin American constitutionalism the case of Ecuador (2008)”. Panel Ethics, Transparency and Integrity: Good Government and Democracy. ECPR Graduate Student Conference 2014, Innsbruck 3-5 julio 2014. University of Innsbruck, European Consortium for Political Research. Austria.
- _____ (2014). “Calidad del Agua versus Contaminación de las Aguas II: Las tensiones en América Latina”. Mesa redonda. Congreso Interdisciplinar del Agua CINA 2014, 2-6 junio de 2014. Universidad de Vigo.
- MARTÍNEZ MOSCOSO, Juan Pablo (2007). “Cuenca: Una aproximación a su historia natural”. Cuenca: ETAPA. (Forthcoming)
- _____ (2014). “El manejo de cuencas como una forma de apego al territorio”. En *Diario El Mercurio*, 29 de mayo de 2014.
- MARTÍNEZ VALLE, Luciano (2003). “La descentralización en el medio rural: ¿Algo más que participación ciudadana?, p. 159-192, en BRETÓN, Víctor y GARCÍA, Francisco (Eds). *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina. Ecuador en crisis*. Barcelona: Icaria Editorial SA.
- MASCAREÑO, Carlos (1996). *Municipalización de los servicios sociales en América Latina*. Caracas: Centro Latinoamericano de Desarrollo, CLAD.
- MATÉS BARCO, Juan Manuel (1998). *Cambio institucional y servicios municipales. Una historia del servicio público de abastecimiento de agua*. Granada: COMARES S.L.

- McDONALD, David A. & RUITERS, Greg (Ed) (2012). *Alternativas a la Privatización. La provisión de servicios públicos esenciales en los países del Sur*. Montevideo: Editorial Icaria.
- MELGAREJO MORENO, Joaquín & MOLINA GIMÉNEZ, Andrés (Coord.) (2005). *Los mercados del agua. Análisis jurídicos y económicos de los contratos de cesión y bancos de Agua*. Navarra: Editorial Aranzadi, S.A.
- MELLA MÁRQUEZ, Manuel (2007). “Crisis de participación y partidos políticos. ¿Hacia un futuro de partidos virtuales?”, en Revista Temas para el Debate No. 152, p. 58-60.
- _____ (2008). “La idea de progreso, postmodernidad y contingencia”, en Revista Temas para el debate No. 163, p. 37-40.
- MENÉNDEZ ALZAMORA, Manuel (Coord.). (2007). *Sobre el poder*. Madrid: TECNOS, S.A.
- _____ (Coord.). (2009). *Participación y representación política*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- MÉNDEZ LÓPEZ, Josefina & ZALDÍVAR ABAD, Martha. “Revolución constituyente en América Latina: Espina Dorsal del Constitucionalismo de los pueblos”, p. 105-170, en VICIANO PASTOR, Roberto (ed.). *Estudios sobre el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- MESTRE DELGADO, Juan Francisco (2009). “La actividad prestacional o de servicio público”, p. 121-145, en CANO CAMPOS, Tomás (Coord.). *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*. Tomo III, Vol. II. Madrid: Iustel, Portal Derecho, S.A.
- METCALFE, Les (2003). “Public Management: Lessons from the Past and Challenges for the Future.” p. 21-32, en VV.AA. *Repensar el paper del gestor públic en el segle XXI. Actes del I Congrés Català de Gestió Pública*. Barcelona : Associó Catalana de Gestió Pública i ESADE, Associó Catalana de Gestió Pública i Escola d’Administració Pública de Catalunya.
- MICHELL JAÉN, Xavier Eric (2013). “La necesidad teórica de la consolidación democrática: una perspectiva desde México y para América Latina”, en Revista de Ciencia Sociales OBETS, Vol. 8, No. 2, p. 287-313.

- MILLÁN, René (2011). “El bienestar como el nuevo “objeto” del progreso. Cinco reflexiones”, en ROJAS, Mariano. *La Medición del progreso y del bienestar. Propuestas desde América Latina*. México D.F.: Foro Consultivo Científico y Tecnológico, AC. Disponible en la web: http://www.foroconsultivo.org.mx/libros_editados/midiendo_el_progreso_2011_esp.pdf
- MINISTERIO COORDINADOR DE SECTORES ESTRATÉGICOS (2012). Rendición de Cuentas 2011. Quito. Disponible en la web: <http://www.sectoresestrategicos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Rendicion-de-Cuentas-2011-Sectores-Estrategicos-Impreso.pdf>
- _____ (2013). Rendición de Cuentas 2012. Quito. Disponible en la web: <http://www.sectoresestrategicos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/06/Informe-de-Rendici%C3%B3n-de-Cuentas-2012.pdf>
- MOE, Terry M. (1990). “Political Institutions: The Neglected Side of the Story”, en *Jornal of Law, Economics and Organization* No. 6, pp. 213-253.
- _____ (2005). “Political Institutions», en *Perspectives on Politics* No. 3, pp. 215-233.
- MOLINA GIMÉNEZ, Andrés (2001). *El servicio público de abastecimiento de agua en población. El contexto liberalizador*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- MONSALVE VINTIMILLA, Diego (2007). “Lecciones que deja la descentralización en el Ecuador”, pp. 387-396, en CARRIÓN, Fernando (Ed.). *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito: FLACSO.
- MORALES TOBAR, Marco (2011). *Manual de Derecho Procesal Administrativo*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- MORAND-DEVILLER, Jacqueline (2011). “Los bienes públicos y el derecho de propiedad”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* No. 317. pp. 13-28.
- MORELL OCAÑA, Luis (1984). *La Administración Local*. Madrid: TECNOS, S.A.
- _____ (1994). *El sistema de la confianza política en la Administración Pública*. Madrid: Editorial Civitas, S.A.
- _____ (1998). *El régimen local español*. Madrid: Editorial Civitas, S.A..

- _____ (1999). *Curso de derecho administrativo*. Pamplona: Editorial Aranzadi, S.A.
- MUÑOZ LÓPEZ, Pabel (2013). “Modernización de la Gestión Municipal: Políticas públicas y articulación gubernamental”, en Conferencia dictada en Guadalajara: SENPLADES.
- MUÑOZ MACHADO, Andrés (1999). *La Gestión de la Calidad Total en la Administración Pública*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos, S.A.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago (2011). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. Tomo IV. Madrid: Iustel, Portal Derecho, S.A.
- NALLAR DERA, Daniel Mauro (2010). *Regulación y control de los servicios públicos*. Buenos Aires: Marcial Pons Argentina S.A.
- NAVA JIMÉNEZ, Luzma Fabiola (2009). “¿A dónde conduce la modernización del Estado? El caso del servicio «público» del agua”, en Revista ABACO, 2ª época, Vol. 4, No. 62, p- 97-105.
- NINO, Carlos Santiago et al. (1992). *El presidencialismo puesto a prueba*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- NOHLEN, Dieter (2006). *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*. México: Porrúa.
- NORTH, Douglass C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- O'DONELL, Guillermo (1994). “Delegative Democracy”, en Journal of Democracy 5, No. 1, p. 287 y ss.
- OCDE (2010). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. OECD Publishing.<http://www.oecd.org/development/peer-reviews/2754804.pdf>.
- _____ (2011). *How's Life?: Measuring Well-being*. OECD Publishing. Disponible en la web: doi: 10.1787/9789264121164
- OJEDA SEGOVIA, Lautaro (2000). *La descentralización en el Ecuador. Avatares de un proceso inconcluso*. Quito: Ediciones Abya-Yala.

- OLAZ, Ángel (2008). *La entrevista en profundidad (justificación metodológica y guía de actuación práctica)*. Oviedo: Septem Ediciones, S.L.
- OLÍAS DE LIMA, Blanca (Coord.) (2001). *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Pearson Educación, S.A.
- _____ (2006). *Manual de organización administrativa del Estado*. Madrid: Editorial Síntesis, S.A.
- _____ (2009). “La provisión de Servicios Públicos mediante mecanismos de mercado”, en Revista ABACO, 2ª época, Vol. 4, No. 62, p. 22-29.
- ONU-Habitat, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y El Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*. Kenia: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- ORDÓÑEZ ESPINOSA, Galo (2007). “Agua Potable en Cuenca. Una historia reciente”. En Revista Galileo de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Cuenca No. 19, p. 18-20.
- _____ (2008). *De la bacinilla a la alcantarilla*. Cuenca: Uediciones, Universidad de Cuenca.
- ORDOÑEZ-MATAMOROS, Gonzalo (Dir.) (2013). *Manual de análisis y diseño de Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Organización Panamericana de la Salud, OPS (2001). *Desigualdades en el acceso, uso y gasto con el agua potable en América Latina y el Caribe: Ecuador*. Series de Informes Técnicos No. 5. Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud.
- ORTEGA BERNARDO, Julia (2013). “Servicios públicos y actividad económica privada y pública en el ámbito municipal”. En Anuario de Derecho Municipal 2012 No. 6, p. 345-367.
- ORTEGA, Enrique & SANZ, Andrés (2005). “Marco teórico sobre procesos de privatización de servicios públicos, con especial énfasis en la gestión del agua”, pp. 121-152, en ARROJO AGUDO, Pedro et al. *Lo público y privado en la gestión del Agua. Experiencias y reflexiones en el siglo XXI*. Madrid: Ediciones del Oriente y del Mediterráneo.

- ORTÍZ, Santiago (2007). “Gobierno intermedio, debate clave. Organización territorial del Estado”, en Revista Entre Voces, pp. 30-36.
- ORTIZ BATALLAS, Cecilia (2014). “El agua condición del hábitat moderno (1830-1960), pp. 242-251. En ORTÍZ CRESPO, Alfonso. *Historia del agua en Quito*. Quito: EPMAPS EP.
- ORTÍZ CRESPO, Alfonso (2014). *Historia del agua en Quito*. Quito: EPMAPS EP.
- ORTÍZ GARCÍA, Mercedes (2002). “Gobernanza y sostenibilidad”, en Revista de Estudios de la Administración Local (2001-2003) No. 289, p. 91-139.
- _____ (2003). “La ciudad solar, la ciudad del bienestar”, en Revista Temas para el debate No. 101, p. 48-50.
- OSBORNE, David & GAEBLER, Ted (1994). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, S.A.
- OSTROM, Elionor (2000). “Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations are Rich and others Pooors”, en Journal of Economic Perspectives No. 10, pp. 3-24.
- _____ (2011). *El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva*. Segunda Edición. México D.F: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales.
- PABLOS RODRÍGUEZ, José Luis (2009). “La gestión de los Servicios Públicos Locales como factor condicionante de su sostenibilidad”, en Revista ABACO, 2ª época, Vol. 4, No. 62, p. 107-115.
- PALACIOS ROMEO, Francisco (2008). “Constitucionalización de un sistema integral de derechos sociales. De la Daseinvorsorge al Sumak Kawsay”, en ÁVILA, Ramiro, GRIJALVA, Agustín y MARTÍNEZ, Rubén. *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- PÁEZ PÉREZ, Pedro & SILVA RUIZ, José (2010). “Las teorías de la Regulación y Privatización de los Servicios Públicos”, en Revista Administración & Desarrollo No. 38, p. 39-56.
- PARADA, Ramón (2012). *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*. Vigésima segunda edición. Madrid: Marcial Pons.

- PASTOR ALBADALEJO, Gema (2014). “Los sistemas electorales”, p. 253-269, en CANALES ALIENDE, José Manuel & SANMARTÍN PARDO, José J. *Introducción a la Ciencia Política*. Madrid: Editorial Universitas, S.A.
- PENAGOS, Gustavo (1996). *Entidades Descentralizadas. Modernización y Privatización*. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional.
- PEÑALVA, Susana (1989). “Gobierno y democracia local en América Latina. Procesos y tendencias de la Administración y de la Política Municipal”, en BORJA, Jordi et al. *Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina*. Santiago de Chile: CLACSO.
- PÉREZ, Efraín (2009). *Derecho Administrativo*. Tomo I y II. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- PÉREZ PIMENTEL, Rodolfo (1987). *Nuestro Guayaquil Antiguo*. Guayaquil: Editorial El Sol.
- PETERS, B. Guy (2003). *El Nuevo Institucionalismo: Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- PHILLIPS, Estelle M. & PUGH, Derek S. (2005). *La tesis doctoral. Un manual para estudiantes y sus directores*. Barcelona: Bresca Editorial.
- POLLITT, Christopher & BOUCKAERT, Geert (2010). *La Reforma de la Gestión Pública: Un análisis comparado*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- PONS, Ignacio (1993). *Programación de la investigación social. Cuadernos Metodológicos No. 8*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, CIS.
- POSTEL, Sandra (2006). “Sed y abundancia en el siglo XXI”, en Revista Vanguardia, dossier: AGUA El desafío del siglo XX, pp. 21-28.
- POSTIGO DE LA MOTTA, William (2006). “Sobre el derecho humano al agua”, en Revista Quórum No. 16, p. 133-150.
- POWELL, Walter W & DI MAGGIO, Paul J. (Comp) (1999). *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- PRADA GAYOSO, Francisco (1997). “Empresa pública y privatizaciones. Empresa pública y economía de mercado. ¿Por qué privatizar?”, p. 79-83, en ARTHUR DENSEN. *Los nuevos retos del sector público ante la Unión Monetaria Europea*. Madrid: Sociedad Editora Arthur Andersen & Cinco días.

- PRESSACCO, Carlos Fabián (2006). “Tendencias del proceso de descentralización municipal en América Latina”, en Revista STUDIA POLITICAE, No. 8, p. 15-26.
- QUEVEDO, René J. (2010). *Derecho de Repetición*. Tomo I. Guayaquil: Corporación de Estudios y Publicaciones & Universidad Católica Santiago de Guayaquil.
- QUINTERO, Rafael. (2009). “Las innovaciones conceptuales de la Constitución del 2008 y el Sumak Kawsay”, en ACOSTA, Alberto y MARTÍNEZ, Esperanza (Coord.) *El Buen Vivir. Una vía para el desarrollo*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- QUINLAN, Vicky (Ed). MARTÍNEZ RUIZ, Beatriz (trad.) (2005). *Por un modelo público de agua: triunfos, luchas y sueños*. Barcelona: El Viejo Topo
- QUIROGA LAVIÉ, Humberto (1991). *Derecho Constitucional Latinoamericano*. México D.F.: Universidad Autónoma de México.
- RAMÍREZ GALLEGOS, René (2010). “La transición ecuatoriana hacia el Buen Vivir”, en LEÓN, Irene (Coord). *Sumak Kawsay/Buen Vivir y cambios civilizatorios*. Quito: FEDAEPS.
- RAMÍREZ GALLEGOS, Franklin (2012). “Reconfiguraciones estatales en Ecuador: 1990-2011”, en THAWAITES REY, Mabel (Ed.). *El estado en América Latina: continuidades y rupturas*. Santiago de Chile: Editorial Arcis & CLACSO.
- RAMOS RAMOS, Benito & SÁNCHEZ NARANJO, Consuelo (1998). *El Método del caso en la formación de directivos públicos*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, MAP.
- RAYÓN MARTÍN, Fernando (2005). “Gestión Privada del Agua en países en desarrollo”, p. 337-349, en ARROJO AGUDO, Pedro et al. *Lo público y privado en la gestión del Agua. Experiencias y reflexiones en el siglo XXI*. Madrid: Ediciones del Oriente y del Mediterráneo.
- RIVERO ORTEGA, Ricardo (2007). “Reforma del Estado en América Latina. Las instituciones administrativas como clave del desarrollo”, en FERRARO, Agustín (ed.). *En busca del buen gobierno. Nuevas perspectivas sobre política y gestión del Estado en América Latina*. Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime (1999). “El pacto local”, en CANALES ALIENDE, José Manuel & ARENILLA SÁEZ, Manuel (1999). *Gobierno y pacto local*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

- RODRÍGUEZ MACÍA, Manuel (2003). *Pensar la Ciutat*. Alicante: Imprenta Segarra Sánchez, S.L.
- _____ (2008). *La identidad desde lo local: Construcción de la cohesión social y territorial*. San José: Fundación DEMUCA.
- _____ (2013). “La Cooperación Municipal al desarrollo desde la crisis actual”, en Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales, Barataria No. 15, pp. 227-238.
- RODRÍGUEZ VILLASANTE, Tomás (1993). “Proceso de descentralización en América Latina. ¿Descentralización administrativa o ciudadanía popular”, en Revista América Latina Hoy, No. 6, pp. 7-13.
- ROJAS, Miltón & VILLAVICENCIO, Gaitán (1988). *El Proceso Urbano de Guayaquil 1870-1980*. Quito: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS y Centro de Estudios Regionales de Guayaquil
- ROJAS, Mariano (2011). “Más allá del ingreso: progreso y bienestar subjetivo”, en ROJAS, Mariano. *La Medición del progreso y del bienestar. Propuestas desde América Latina*. México D.F.: Foro Consultivo Científico y Tecnológico, AC.
- ROLLAND, Louis (1951). *Précis de Droit Administratif*. 10^e Édition. Paris: Librairie Dalloz.
- ROMÁN MASEDO, Laura (2012). “Consecuencias políticas de la acción administrativa: el paradigma del ciudadano-cliente”, en Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas, Vol 11, No. 1, pp. 81-103.
- ROSALES, Mario (1989). “El municipio ecuatoriano. Síntomas y razones de su fragilidad.”, en BORJA, Jordi et al. *Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina*. Santiago de Chile: CLACSO.
- ROSAS, Lorena (2009). *Manual de procedimiento de delimitación y codificación de Unidades Geográficas. Caso: Ecuador*. UICN SUR. Disponible en la web: http://www.sni.gob.ec/c/document_library/get_file?uuid=701d73bc-951b-4f74-9713-d001e76ac040, última consulta 19/09/2013.
- RUÍZ GONZÁLEZ, José Gabriel (2010). *Las asociaciones de consumidores*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- RUIZ LÓPEZ, Eloy et al. (Coord) (2009). *Guía para la evaluación de la calidad de los Servicios Públicos*. Madrid: Ministerio de la Presidencia, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios.
- RUIZ OJEDA, Alberto (Coord) (2010). *El Gobierno Local. Estudios en homenaje al Profesor Luis Morell Ocaña*. Primera Edición. Madrid: Iustel, Portal Derecho, S.A.
- RUZA, Jesús (1994). *La privatización y la reforma del sector público*. Madrid: Minerva Ediciones, S.L.
- SALGADO PESANTES, Hernán (2009). “Proceso constituyente y transición en el Ecuador”, en el Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, año XV, pp. 165-178.
- SALINAS ALCEGA, Santiago (2006). “El derecho al agua como derecho humano. Contenido normativo y obligaciones de los Estados”, p. 89-136. En EMBID IRUJO, Antonio. *El Derecho al Agua*. Navarra: Editorial Aranzadi, S.A.
- SALMAN M. A, Salman & MCINERNEY-LANKFORD, Siobhán (2004). *The human right of water*. Washington D.C.: The World Bank.
- SALVADOR CRESPO, Mayte (2010). “Gobierno local y principio de subsidiariedad”, p. 81-110, en RUIZ OJEDA, Alberto (Coord). *El Gobierno Local. Estudios en homenaje al Profesor Luis Morell Ocaña*. Madrid: Iustel, Portal Derecho, S.A.
- SÁNCHEZ GOMEZ, Luis & TERHORST, Philipp (2005). “Cochabamba, Bolivia: Asociaciones Públicas y Colectivas tras la Guerra del Agua”, p. 131-139, en QUINLAN, Vicky (Ed). *Por un modelo público de agua: triunfos, luchas y sueños*. Barcelona: El viejo topo.
- SANCHÉZ MORÓN, Miguel (2012). *Derecho Administrativo. Parte General*. Octava Edición. Madrid: Editorial TECNOS (Grupo Araya, S.A).
- SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Antonio (2003). *Principios de Gestión Administrativa Pública*. Madrid: Thomson Editores, Paraninfo, S.A.
- SANCHO ROYO, David (1999). *Gestión de servicios públicos: Estrategias de marketing y calidad*. Madrid: Editorial TECNOS, S.A. & Universitat Pompeu Fabra.

- SANJUÁN, Marc (2005). *Gestió local de l'aigua*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals.
- SANTIAGO, Charles (2005). "Asociaciones entre organismos públicos: una estrategia alternativa para la gestión del agua en Malasia", p. 57-63, en QUINLAN, Vicky (Ed). *Por un modelo público de agua: triunfos, luchas y sueños*. Barcelona: El Viejo Topo.
- SATO, Toshio et al (2013). "Global, regional, and country level need for data on wastewater generation, treatment, and use". En *Revista Agricultural Water Management*, No. 130, Section C, p. 1-3.
- SCALSON, John et al (2004). *Water as a Human Right*. IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 51. Gland: The World Conservation Union.
- SCARTASCINI, Carlos & TOMMASI, Mariano (2013). "La institucionalización de las instituciones políticas y su impacto sobre las políticas públicas", p. 157-179, en ARIAS, Xosé Carlos & CABALLERO, Gonzalo (Ed.). *Nuevo institucionalismo: gobernanza, economía y políticas públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, CIS.
- SEVILLA, Roque (2003). "Centro y periferia: un diálogo necesario", p. 343-348, en CARRIÓN, Fernando. (Ed.) *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*. Quito: FLACSO, Organización de Estados Americanos, OEA y Parlamento Andino.
- SHIVA, Vandana (trad. Bermejo, Isabel) (2004). *Las guerras del agua. Contaminación, privatización y negocio*. Barcelona: Icaria Editorial, S.A.
- SIERRA BRAVO, Restituto (1989). *Técnicas de Investigación Social. Teoría y ejercicios*. VI edición revisada. Madrid: Editorial Paraninfo, S.A.
- _____ (2003). *Tesis Doctorales y trabajos de Investigación Científica*. Madrid: Thomson Editores Spain.
- SORENSEN, Georg (2010). *La transformación del Estado. Más allá del mito del repliegue*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- SOSA WAGNER, Francisco (1999). "Gestión de los servicios públicos: algunos problemas", p. 137-153. En. LEÓN GROSS, Jorge (Coord.). *Jornadas sobre Derecho de Aguas*. Navarra: Editorial Aranzadi, S.A.

- _____ (2003). *El contrato público de suministro*. Segunda edición. Madrid: Editorial Civitas, S.A.
- _____ (2005). *Manual de Derecho local*. Novena edición. Pamplona: Editorial Aranzadi, S.A.
- _____ (2008). *La gestión de los servicios públicos locales*. Séptima Edición. Pamplona: Editorial Aranzadi, S.A.
- STEGGER, Manfred B. & ROY, Ravi K. (trad. TEJADA, Paloma) (2011). *Neoliberalismo. Una breve introducción*. Madrid: Alianza Editorial, S.A.
- SOTELO, Ignacio (2010). *El Estado social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive*. Madrid: Editorial Trotta.
- STIGLITZ, Joseph E. (2003). *La economía del Sector Público*. Tercera Edición. Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- SUBIRATS, Joan (2003). “Una mirada prospectiva sobre l’exercici de la Gestió Pública a les societats actuals”, p. 35-54, en VV.AA. *Repensar el paper del gestor públic en el segle XXI. Actes del I Congrés Català de Gestió Pública*. Barcelona: Associó Catalana de Gestió Pública i ESADE, Associó Catalana de Gestió Pública i Escola d’Administració Pública de Catalunya.
- _____ et al (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas*. 1era edición en esta presentación. Barcelona: Ariel, Editorial Planeta, S.A.
- _____ (2013). “Transparencia y evaluación en el cambio de época. Potencialidades y límites”, p.10-29, en VV.AA. *Transparencia en el sistema sanitario público*. Cuadernos de la Fundació Victor Grifols i Lucas No. 31. Barcelona: Fundació Victor Grifols i Lucas.
- SWYNGEDOUW, Erik A. (1995). “The contradictions of urban water provision: A study of Guayaquil, Ecuador”. *Third World Planning Review*, 17(4), p. 387-405.
- THERBORN, Göran (1997). *The Western European Welfare State and its hostile world*. Working paper. Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales & Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

- TORRES, Luis Fernando (2009). “El presidencialismo constituyente y el Estado constitucional de Montecristi”, en ANDRADE, Santiago, GRIJALVA, Agustín y STORINI, Claudia (Ed). *La nueva Constitución del Ecuador. Estado, derechos e instituciones*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional.
- TORTOSA, José María (2009). *SUMAK KAWSAY, SUMA QAMAÑA, BUEN VIVIR*. San Juan de Alicante: Instituto Universitario de Desarrollo Social y Paz, Universidad de Alicante. Fundación Carolina. Disponible en la Red: <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/nombrespropios/Documents/NPTortosa0908.pdf> último acceso 28/05/2013.
- TRINIDAD REQUENA, Antonio y PÉREZ SÁNCHEZ, Margarita (2010). *Análisis y evaluación de las políticas sociales*. Madrid: Editorial TECNOS. S.A.
- VALDEZ, Anunziata (2003). “Descentralizar para la modernización y el desarrollo”, p. 349-352, en CARRIÓN, Fernando. (Ed.) *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*. Quito: FLACSO, Organización de Estados Americanos, OEA y Parlamento Andino.
- VALDIVIESO DEL REAL, Rocío (2001). “La reforma del sector público. Las privatizaciones: el estado de la cuestión y su aplicación al caso español”, en OLÍAS DE LIMA, Blanca. *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Pearson Educación, S.A.
- VALENCIA SÁIZ, Ángel (2003). “Ciudadanía ecológica. Una noción subversiva dentro de una política global”, en Revista de Estudios Políticos No. 120, p. 269-300.
- _____ (2009). “El reto de la ciudadanía ante la crisis ecológica”, en Papeles de relaciones ecosociales y cambio global No. 105, p. 25-37.
- _____ (2014). *Política y Medio Ambiente*. México D.F: Editorial Porrúa.
- VARELA BARRIOS, Edgar (2008a). *Gestión y Gobernabilidad en EMCALI- Liberación de los servicios públicos y vulnerabilidad de las burocracias*. Bogotá: Ecoe Ediciones. Ltda.
- _____ (2008b.). *Burocratización y modos de gestión en los servicios públicos*. Bogotá: Ecoe Ediciones. Ltda.
- VELASCO, Juan de (1959). *Historia del Reino de Quito en la América Meridional*. Puebla: Cajica Jr.

- VICIANO PASTOR, Roberto (2008). “La función legislativa en la nueva Constitución del Ecuador”, en ÁVILA, Ramiro, GRIJALVA, Agustín y MARTÍNEZ, Rubén. *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- _____ & MARTÍNEZ DALMAU, Rubén (2011). “Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano”. En ÁVILA LINZÁN, Luis Fernando (Ed.). *Política, Justicia y Constitución*. Quito: Corte Constitucional del Ecuador.
- _____ & MARTÍNEZ DALMAU, Rubén (2012). “Fundamento teórico del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano”, p. 11-49. En VICIANO PASTOR, Roberto (ed.). *Estudios sobre el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- VILLACIS CRUZ, Byron et al (2011). *Las cifras del pueblo indígena. Una mirada desde el Censo de Población y Vivienda 2010*. Quito: INEC.
- VILLALBA PÉREZ, Francisca (2010). “Evolución de los servicios públicos locales”, p. 779-806, en RUIZ OJEDA, Alberto (Coord). *El Gobierno Local. Estudios en homenaje al Profesor Luis Morell Ocaña*. Madrid: Iustel, Portal Derecho, S.A.
- VILLAR PALASI, José Luis (1977). *Apuntes de Derecho Administrativo. Parte General. Tomo I*. Madrid: DYKINSON.
- VESTRI, Gabriele (2012). “Entre constitucionalismo y neoconstitucionalismo. Logros y desafíos”, en Ponencia presentada en el Taller de “Constitucionalismo y Democracia” (TCD). Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- VV.AA (2000a). *Evaluación y Calidad en las Organizaciones Públicas*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública.
- VV.AA (2000b). *Libro Blanco para la mejora de los Servicios Públicos. “Una nueva Administración al Servicio de los Ciudadanos”*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública.
- VV.AA. (1963). *Corpus Iuris Civilis I. Institutiones Digesta y Corpus Iuris Civilis II. Codex Justinianus*. Berlin: Weidmann.
- VV.AA (2013). *Guía de Interpretación del Modelo EFQM de la Excelencia 2013 para las Administraciones Públicas*. Madrid: Agencia Estatal de la Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios y la Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado.

- WALKER, Melissa (2000). *Cómo escribir trabajos de investigación*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- WIESMER, Eduardo (2000). *La descentralización, el ajuste fiscal y el desarrollo municipal en Ecuador*. Estudio para el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, Departamento Regional de Operaciones 2. División de Países 5.
- WILDAVSKY, Aaron (1993). “¿Qué necesita saber el manager público?: Una formación para la gestión pública, p. 120-129, en Revista Vasca de Economía, Ekonomiaz, No. 26.
- WOLF, Aaron T. (2006). “Las “guerras” y otros cuentos hidromitológicos”, en Revista Vanguardia, dossier: AGUA El desafío del siglo XX, pp. 43-51.
- _____ (2007). “Vulnerabilidad y Resistencia Hidropolíticas: Introducción a la serie”, en VV.AA. *Vulnerabilidad y Resistencia Hidropolíticas en Aguas Internacionales. América Latina y El Caribe*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente & Transboundary Freshwater Dispute Database, Departamento de Geociencias de la Universidad Estatal de Oregón.
- WOLF, Teodoro (1976). *Geografía y Geología del Ecuador*. Quito: Casa de la Cultura.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION (2003). *The Right to Water*. Geneva: The World Health Organization.
- WRAY, Norman (2009). “Los retos del régimen del desarrollo. El buen vivir en la Constitución”, en ACOSTA, Alberto y MARTÍNEZ, Esperanza (Coord.) *El Buen Vivir. Una vía para el desarrollo*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- ZARY, Julio (2009). *¡El Agua! y Quito*. Quito: Editorial El Conejo.

Principal normativa citada en la investigación

Los Tratados Internacionales:

Resolución 64, 292-2010. ONU

Convenio 169, OIT, 7 de junio de 1989.

Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, de 7 de septiembre de 2007.

Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 16 de diciembre de 1966.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, Mar del Plata, Argentina, de marzo de 1977.

Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/Res/54/175 “El Derecho al Desarrollo”.

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 1992.

Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio de 2008.

La Constitución:

Constitución de la República del Ecuador (1998), publicada en el Registro Oficial No. 1, de 11 de agosto de 1998.

Artículos: 42, 93, 139, 142, 225, 237.

Constitución de la República del Ecuador (2008), publicada en el Registro Oficial No. 449, de 20 de octubre de 2008.

Artículos: 1, 3, 4, 12, 32, 66, 72, 85, 100, 100, 120, 127, 141, 147, 147, 148, 171, 179, 192, 196, 206, 207, 208, 211, 217, 227, 228, 229, 238, 238, 240, 242, 242, 244, 245, 261, 263, 264, 264, 267, 277, 277, 282, 282, 283, 294, 297, 313, 314, 314, 314, 314, 316, 318, 318, 355, 356, 411, 412, 422.

Las Leyes Orgánicas:

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, publicado en el Suplemento del Registro Oficial N° 303, de 19 de octubre del 2010.

Artículos: 14, 24, 28, 32, 40, 41, 42, 45, 50, 52, 54, 55, 55, 57, 73, 105, 106, 108, 115, 188, 192, 271, 304, 306, 307, 568.

Ley Orgánica de Régimen Municipal (Codificación), publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 159, de 5 de diciembre de 2005.

Artículos: 12, 14, 63 148, 177, 180, 191.

Ley de Descentralización del Estado y Participación Social.

Artículos: 3, 28, 41, 46.

Ley de Modernización del Estado, publicada en el Registro Oficial No. 349, de 31 de diciembre de 1993.

Ley Orgánica de Descentralización del Estado y Participación Social, publicada en el Registro Oficial No. 169, de 8 de octubre de 1997.

Ley Orgánica de Defensoría del Consumidor, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 116, de 10 de julio de 2000.

Artículos: 2, 38, 33 (Reglamento)

Ley de Aguas, Codificación 2004-016, en el Registro Oficial No. 339 de 20 de mayo del 2004.

Artículos: 1, 39.

Ley Orgánica de Empresas Públicas, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 48, de 16 de octubre de 2009.

Artículos: 5, 7, 11, 40.

Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 305, de 6 de agosto de 2014.

Artículos: 1, 6, 7, 10, 17, 19, 21, 25, 32, 43, 46, 48, 57, 58, 59, 67, 76, 77, 86, 92.

Las Ordenanzas y Reglamentos:

Ordenanza Metropolitana de Creación de Empresas Públicas Metropolitanas, No. 0309, aprobada por el Concejo Metropolitano, con fecha 19 de abril de 2010.

Reglamento Orgánico Funcional de la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento, Resolución No. 003-SD-2012, con fecha 2 de abril de 2012.

Ordenanza de creación de la Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil, EP, EMAPAG EP, publicada en la Gaceta Oficial Municipal N° 42, del 1 de octubre del 2012. Reformada y publicada en la Gaceta Oficial Municipal, No. 46, el 5 de diciembre de 2012.

Reglamento Interno de Manejo de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado Sanitario y Drenaje Pluvial en el cantón Guayaquil, publicado en el Registro Oficial No. 45, el 14 de junio de 2010.

Ordenanza de creación de la Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Cuenca, ETAPA EP, publicada en la Gaceta Oficial Municipal el 14 de enero de 2010.

Ordenanza de Administración, Regulación y Tarifas de Agua Potable para el Cantón Cuenca, con fecha 26 de septiembre de 1984. Reformada el 6 de abril de 1998, y publicada en el Registro Oficial No. 373, el 31 de julio de 1998. Reformada el 19 de noviembre de 1998, y publicada en el Registro Oficial No. 77, el 30 de noviembre de 1998.

Los Contratos:

Contrato de concesión y Anexos, firmado con Interagua, para la prestación del servicio de agua potable y saneamiento de la ciudad de Guayaquil, de 11 de abril de 2001.

Repositorios y bases de datos consultadas

Banco de Desarrollo de América Latina, CAF. Conocimiento: <http://www.caf.com/es/conocimiento>

Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Estadísticas y Bases de Datos, <http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/estadisticas-y-bases-de-datos,3161.html>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, <http://www.clad.org.ve/>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. CEPALSTAT, Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas. http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp

Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento de Quito, EPMAPS EP, Informe de Buen Gobierno Corporativo 2012 y 2013, Informe de Rendición de Cuentas 2009-2014, Memorias de Sostenibilidad 2012 y 2013, Informes de Gestión 2010 y 2011, Auditoría Técnica y Gestión, Informe Financiero, Pliego Tarifario Vigente 2008, Ordenanza de creación, Código de Ética, <http://www.aguaquito.gob.ec/>

Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil, EMAPAG-EP, Ordenanza de creación, Informe de Gestión 2007-2011, Informe de Rendición de Cuentas 2013, Convenio de Descentralización, Convenio Modificador de implementación 2010, Estructura Tarifaria 2008, Pliego Tarifario de Interagua, Reglamento de pliego tarifario, http://www.emapag-ep.gob.ec/emapag/?page_id=4

Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Cuenca, ETAPA EP, Pliego tarifario (2004), Código de Ética, Informe de Responsabilidad Social 2010, Informe de rendición de cuentas, 2000-2004, 2005-2009, 2009-2014, Manual Orgánico Funcional, Ordenanza de creación de la Empresa, Plan estratégico Empresarial y Plan de Negocios de Agua Potable PwC (2010), <http://www.etapa.net.ec/>

FLACSO Andes, <http://www.flacsoandes.edu.ec/>

INTERAGUA CÍA. LTDA, Estructura Orgánico Funcional, Reglamento de Servicios, Contrato de Concesión y Anexos, Mapa de Procesos, Presupuesto, Plan de Inversiones por Quinquenio, Resultado de Auditorías, Auditorías Gubernamentales,

Plan Operativo 2002 – 2010, Informes Anuales (2002-2010), <http://www.interagua.com.ec/transparencia/transparencia.php>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC. Censo Población (2001) (2010). División Política Administrativa (2013). Encuestas Ambientales de Hogares, ENEMDU, (2010) (2011) (2012) (2013). <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/>

IBNET, The International Benchmarking Network for Water and Sanitation Utilities, <http://www.ib-net.org/>

Instituto Geográfico Militar del Ecuador, IGM, <http://www.igm.gob.ec/>

JMP: WHO/UNICEF: Joint Monitoring Programme (JMP) for Water Supply and Sanitation: <http://www.wssinfo.org/>

OCDE (Organisation for Economic Cooperation and Development–OECD) <http://www.oecd.org/>

Organización de Estados Americanos, OEA, www.oas.org/

Secretaría del Agua – Ecuador (antes SENAGUA): <http://www.agua.gob.ec/biblioteca/>

World Bank. World Bank Open Data: <http://data.worldbank.org/>

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, <http://www.planificacion.gob.ec/>

Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador, <http://www.siise.gob.ec/siiseweb/>

Sistema Nacional de Información de SENPLADES, <http://www.sni.gob.ec/>

Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR, <http://www.unasursg.org/>

PRINCIPALES ABREVIATURAS UTILIZADAS

- ADERASA, Asociación de Entes Reguladores de las Américas
- ALCA, Área de Libre Comercio de las Américas
- AMAGUA, Aguas de Samborondón
- AME, Asociación de Municipalidades del Ecuador
- ARCA, Agencia de Regulación y Control del Agua
- AVC, Alfaro Vive Carajo
- BEDE, Bando del Estado (Desarrollo-Ecuador)
- BID, Banco Interamericano de Desarrollo
- BM, Banco Mundial
- CAF, Banco de Desarrollo de América Latina (antes Corporación Andina de Fomento)
- C.O.O.T.A.D. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- CFP, Concentración de Fuerzas Populares
- CICGP, Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública
- CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
- CLAD, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
- CNE, Consejo Nacional Electoral
- CNRH, Consejo Nacional de Recursos Hídricos
- CONAIE, Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
- CONAM, Consejo Nacional de Modernización del Estado
- CONGOGE, antes CONCOPE, Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador
- Corte IDH, Corte Interamericana de Derecho Humanos
- CPCCS, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
- DESC, Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- DP, Democracia Popular,
- ECAPAG, Empresa Cantonal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil

- ECUARUNARI, Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador
- EMAPAG-EP, Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil
- EMLAT, Empresa Autónoma de Luz, Agua y Teléfonos
- ENEMDU, Encuesta de Información Ambiental de Hogares
- EPAP-G, Empresa Provincial de Agua Potable del Guayas
- EPMAPS EP, Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento
- ETAPA EP, Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable y Saneamiento de Cuenca
- FEINE, Federación de Indígenas Evangélicos
- FENOCIN, Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras
- FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
- FMI, Fondo Monetario Internacional.
- GAD, Gobierno Autónomo Descentralizado
- GRI, Global Reporting Initiative
- GTZ, ahora GIZ, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
- IBNET, International Benchmarking Network for Water and Sanitation Utilities
- ICES, Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles
- ID, Izquierda Democrática
- IGM, Instituto Geográfico Militar del Ecuador
- IMD, Índice de Madurez de Descentralización
- INEC, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
- ISO, International Standard Organization
- IWA, International Water Association
- JMP, Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation
- JUNAPLA, Junta Nacional de Planificación
- L.O.D.C., Ley Orgánica de Defensa al Consumidor
- L.O.R.H.U.A.A., Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua
- L.O.S.E.P., Ley Orgánica de Servicio Público
- MIDUVI, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
- MPD, Movimiento Popular Democrático
- OAE, Organización de Acreditación Ecuatoriana

ABREVIATURAS UTILIZADAS

- OCDE, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
- ODM, Objetivos de Desarrollo del Milenio
- OEA, Organización de Estados Americanos
- OFWAT, Autoridad Reguladora de los Servicios de Agua
- OIT, Organización Internacional del Trabajo
- OMS, Organización Mundial de la Salud
- ONU, Organización de las Naciones Unidas
- PAIS, Movimiento Patria, Altiva i Soberana
- PIB, Producto Interior Bruto
- PRAGUAS, Programa de Agua y Saneamiento para comunidades rurales y pequeños municipios
- PRE, Partido Roldosista Ecuatoriano
- PSC, Partido Social Cristiano
- PTAR, Planta de Tratamiento de Aguas Residuales
- PUR, Partido Unidad Republicana
- SENAGUA, Secretaría Nacional del Agua
- SENPLADES, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
- SIDH, Sistema Interamericano de Derechos Humanos
- SISS, Superintendencia de Servicios Sanitarios
- TCE, Tribunal Contencioso Electoral
- TSE, Tribunal Supremo Electoral
- UNASUR, Unión de Naciones Suramericanas
- UNESCO, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
- UNICEF, Fondo de Naciones Unidas para la Infancia

Este libro se terminó de imprimir
el 6 de noviembre de 2017