

CRITERIOS Y ACCIONES PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DEL MILENIO EN AGUA Y SANEAMIENTO

1.- ANTECEDENTE.-

El Gobierno Ecuatoriano fundó, en 1965 el Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias (IEOS), adscrito al Ministerio de Salud, con las funciones de planificación nacional, normativa técnica, ejecución de sistemas de agua potable y saneamiento, brindar asesoría técnica, etc. El IEOS, constituyó uno de los brazos ejecutores del Estado de mayor relevancia, alcanzando logros importantes en las coberturas de agua y saneamiento. Es así como en agua potable se dio un incremento en las coberturas del 20% al 60.5% promedio nacional desde 1961 a 1999; en alcantarillado sanitario del 14% al 51.5% en el mismo período.

A partir de la vigencia de la Ley de Modernización del Estado, el ex-IEOS inició un proceso de transferencia de los acueductos hacia los municipios y comunidades para que se encarguen de su operación, mantenimiento y administración, iniciándose así las primeras acciones en el ámbito de la descentralización, sin embargo las entidades prestadoras de servicios no han logrado desarrollar programas adecuados para satisfacer la demanda ni en términos de cantidad ni de calidad.

2.- LOS PROBLEMAS.-

La población y las autoridades de los gobiernos central y locales, reconocen como los principales problemas, los asociados a la oferta y demanda por servicios, los desequilibrios en la prestación de los mismos, y la insatisfactoria gestión de las entidades del sector.

Problemas entre oferta y demanda por servicios.- Según datos de finales del año 2001, hay en el país cuatro millones de habitantes sin servicios adecuados de agua potable, cinco millones sin servicio adecuado de saneamiento y seis millones –en el medio urbano- no cuentan con disposición adecuada de residuos sólidos.

La mala calidad de los servicios se manifiesta, entre otros, en: un servicio intermitente de agua en casi la mitad de los centros urbanos, pérdidas que se mantienen en el 65% de la producción total, falta de tratamiento de las aguas superficiales en un 30% de los centros urbanos, falta de tratamiento de las aguas servidas en el 92% y descarga de basuras en quebradas y ríos.

Problemas por desequilibrios en la prestación de los servicios.- Estos se traducen, en que gran parte de la población de menores ingresos en las zonas rurales y peri-urbanas, reciba unos servicios de menor calidad y que tengan que pagar por ello una porción importante de su ingreso familiar (superior a la que destinan las familias que cuentan con un mejor servicio).

Las transferencias y préstamos al sector no contribuyen efectivamente a mejorar la situación de los más pobres debido a que se están entregando sin objetivos claramente definidos y justificados. Tampoco logran conseguir un buen servicio para las personas que los tienen. Las formas y canales utilizados para estas transferencias y préstamos tienen también el efecto negativo de reducir los incentivos para que las entidades prestadoras de servicios operen eficientemente y para que los municipios establezcan tarifas que permitan recuperar los costos.

Los subsidios que otorgan las entidades prestadoras de servicios a través de la estructura de tarifas (subsidios cruzados) tampoco cumplen con el propósito de favorecer a los más pobres, pues en la forma en que están diseñados y aplicados termina favoreciendo en mayor medida a los mayores consumidores de agua que son generalmente las familias de mayores ingresos.

Problemas relacionados a la gestión empresarial del sector.- El esquema organizacional del sector, está bien orientado hacia la descentralización de la prestación de los servicios a los municipios y comunidades. Este, sin embargo, es incompleto en la medida que no incluye una apropiada regulación de la calidad y precio de los servicios, ni un sistema adecuado de información que permita a las entidades prestadoras de servicios, las autoridades de los gobiernos y los

usuarios comparar la calidad y el precio de los servicios que reciben. Estas diferencias son particularmente serias en una situación como la del Ecuador, en que las autoridades municipales son simultáneamente responsables por la prestación de los servicios y la fijación de los precios.

En relación con la viabilidad financiera de las entidades que prestan los servicios, es importante señalar que los ingresos por tarifas en los centros urbanos cubren solamente parte de los costos. La diferencia entre estos costos y los ingresos por tarifas, es financiada por recursos provenientes de transferencias nacionales y municipales e impuestos con asignación específica para inversiones en el sector. En adición, la operación y mantenimiento de la infraestructura es altamente deficiente a consecuencia de la falta de recursos financieros para atender estas necesidades. Esta última práctica se traduce en una substancial disminución de la vida económicamente útil de las instalaciones y equipos. La condición de las municipalidades como proveedores de servicios en un mercado monopólico y simultáneamente fijador de precios, da lugar a que los gobiernos locales adopten políticas tarifarias y prácticas operacionales que no aseguran ni la sostenibilidad ni las posibilidades de crecimiento de los servicios.

3.- CAUSAS DE LOS PROBLEMAS.-

- El doble papel de regulador y regulado asumido por las empresas municipales, al planear, coordinar, definir normas de los servicios y operarlos.
- El carácter ambiguo de su concepción como empresa o servicio público, usado para justificar la ineficiencia en la atención social en el primer caso y, la ineficiencia económica en el segundo.
- La poca claridad en los criterios de aplicación de los subsidios cruzados y la ausencia de la participación de los usuarios en las grandes decisiones.
- La vinculación a tecnologías que tienden a no aprovechar las potencialidades locales
- La ausencia de instrumentos de integración con componentes afines al sector agua y saneamiento, como las Políticas de Salud, Recursos Hídricos, Ambiente, etc.
- El elevado nivel de endeudamiento de las empresas; elevados porcentajes de pérdidas físicas y comerciales, con un promedio aproximado del 65%; utilización de capitales con tasas de retorno incompatibles con las inversiones realizadas; gastos corrientes elevados, etc.
- Un conjunto de problemas ambientales generados por la limitada atención otorgada durante décadas, a la contaminación de los recursos agua, aire y suelo.
- Grandes pérdidas físicas y económicas por la falta de conocimientos e incorporación de la variable gestión del riesgo en los sistemas de agua y saneamiento, ante los impactos generados por los desastres naturales y antrópicos.

En resumen, los aspectos señalados son en gran medida el resultado de políticas financieras y esquemas institucionales que no garantizan la viabilidad financiera e institucional de las entidades prestadoras de servicios, tampoco que los subsidios (transferencias del gobierno y préstamos) contribuyan efectivamente a mejorar la situación de los más pobres; y no definen claramente las responsabilidades del gobierno central, los municipios y las entidades prestadoras de servicios.

Una mención especial merecen los miles de sistemas rurales de agua potable y saneamiento, administrados en su mayor parte por Juntas Administradoras de Agua Potable, que luego de la desestructuración del IEOS, quedaron sin ninguna institución u organización que las apoye y las lleve por mejores derroteros. Del estudio de sostenibilidad realizado por la Subsecretaría de Agua Potable, en noviembre del 2004, se desprende que: el 13% de los sistemas son sostenibles, el 29% con deterioro leve, el 20% con deterioro grave, y el 38% colapsados. Según información del Ministerio de Salud, en el año 2005, fueron reportados 322.245 casos de diarrea, 120.614 en la sierra, 167.852 en la costa, 33.258 en la Amazonía, y 521 en la región insular, principalmente debido a las inadecuadas condiciones sanitarias, malos hábitos de higiene y deterioro del medio ambiente.

4.- EL DESAFIO DEL PAIS.-

a).- EJECUTAR EL PLAN DE DESARROLLO SECTORIAL, EN ARMONIA CON LOS PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL.-

Con cara al cumplimiento del compromiso de los Objetivos del Milenio y a efectos de revertir la situación descrita, el Estado Ecuatoriano a través de la Subsecretaría e Agua Potable del MIDUVI desarrolló el Plan Nacional de Desarrollo del Sector de Agua y Saneamiento, cuyas actividades están enmarcadas dentro de la Política Sectorial promulgada y elevada a Política de Estado en el año 2002, la cual provee un marco adecuado para que los gobiernos y las autoridades municipales tomen medidas urgentes que conduzcan a un dinámico desarrollo del sector.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, han establecido reducir a la mitad, hasta el año 2016, la proporción de personas que no cuentan con acceso sostenible a servicios de agua y saneamiento. En el Ecuador existen 13'026.891 habitantes (según el censo del 2001), de los cuales el 37% se encuentra en el área rural y el 67% en el área urbana, por lo que habrá que incrementar el acceso a abastecimientos de agua a 433.790 personas en las zonas urbanas y 2'660.000 personas en las zonas rurales; según las proyecciones para el año 2016 el incremento de población en el Ecuador será de aproximadamente 10 millones de habitantes, población que demandará por servicios. Los ODM son plenamente viables, en la medida que se apoye e implemente el Plan de Desarrollo Sectorial, que plantea que para el año 2020 las coberturas a nivel de toda la población del país serían de: 87% en agua potable, 80% en saneamiento, 35% en tratamiento de las aguas servidas y 90% en la gestión adecuada de los residuos sólidos.

Sin embargo, este crecimiento solamente será posible con el desarrollo de las estrategias que se enuncian más adelante, para lo cual se requerirá de un fuerte apoyo político, económico, técnico y social de todos los ecuatorianos. Estas estrategias están orientadas a cambiar el **status quo** mencionado anteriormente y reemplazarlo por un **círculo virtuoso** que lleve a una mejora continua de calidad y cobertura de los servicios. Estas estrategias cubren las áreas: social y financiera, inversión e institucional, y forman un conjunto cuyas partes se pueden separar para fines de análisis, pero que deberían aplicarse de manera integral para lograr el círculo virtuoso esperado. La implantación parcial produciría resultados muy limitados y quizás contrapuestos. Por ejemplo, la Reforma Institucional sin una Reforma Financiera que garantice la oportuna disponibilidad de recursos para la buena operación y mantenimiento, y expansión de la infraestructura se traduciría en una nueva frustración ya que no permitiría mejorar la calidad y cobertura de los servicios. La Reforma Financiera sin una Política de Inversiones y sin la Reforma Institucional llevaría a un uso ineficiente de los recursos adicionales generados por la Reforma (ejecución de inversiones no prioritarias y sin justificación adecuada, y operación y mantenimiento insuficientes).

Estrategias del Plan de Desarrollo Sectorial.-

Estrategia social y financiera.- Constituye la implantación de políticas tarifarias y subsidios que permitan a los prestadoras de servicios contar con los recursos financieros para satisfacer la demanda, -particularmente de los más pobres-; incentiven el fortalecimiento de los prestadoras de servicios, de manera que operen a costos de eficiencia y recuperen sus costos; y motiven a los consumidores a conservar el recurso agua. La implantación de tarifas que reúnan estas condiciones implica aumentos significativos sobre los actuales niveles, estos aumentos serán naturalmente resistidos por los consumidores, por esta razón la transición debería realizarse de manera gradual y acompañada de mejoras evidentes en la calidad del servicio, y de campañas de información. La estrategia de tarifas y subsidios a la demanda a través de subsidios cruzados, rediseñados para reducir las distorsiones, se utilizaría para suavizar los impactos de los aumentos tarifarios sobre las familias más pobres.

Estrategia de inversión.- Esta estrategia parte de la premisa de que los recursos a la disposición de las entidades prestadoras de servicios son escasos y, por lo tanto, debe buscarse la forma de utilizarlos en la forma más eficiente posible. Esta premisa se traduce en la necesidad de que las autoridades del sector tengan que tomar decisiones difíciles en el momento de escoger a qué actividades asignar los recursos disponibles. En concordancia con estas consideraciones, esta estrategia incluye tres etapas:

A corto plazo (2006-2010).- Los prestadores de servicios, apoyados con las transferencias del Estado y préstamos, asignarían prioridad para "**poner la casa en orden**", es decir mejorar la calidad de los servicios, las condiciones de la infraestructura existente y la eficiencia de las operaciones.

A mediano plazo (2010-2015).- Los prestadores de servicios concentrarían sus esfuerzos en aumentar la cobertura de los servicios.

A largo plazo (2016 en adelante).- En esta etapa será posible empezar a atender el tema de tratamiento de las aguas servidas, y por lo tanto orientar los esfuerzos a la protección del ambiente y la conservación de los recursos hídricos.

Estrategia institucional.- El Estado Ecuatoriano deberá perfeccionar el esquema de descentralización y fortalecer la regulación. Esta estrategia tiene los siguientes componentes: definir claramente las competencias; estimular nuevas formas de organización para la prestación de los servicios; estimular la competencia y la participación del sector privado en la prestación; y, fortalecer la regulación, incluyendo la iniciación de un sistema de competencia por comparación; para ello es muy valioso el Sistema de Información Sectorial SISASAR de la Subsecretaría de Agua Potable.

Escenarios de crecimiento.- El Plan Sectorial considera cinco escenarios: Metas del Milenio, Crecimiento Dinámico, Agua para Todos, Subsidios Reducidos, y Sin Ajustes Tarifarios, sin embargo dentro del análisis se recomienda tomar el escenario Crecimiento Dinámico, que prevé que los niveles de servicio de agua potable con conexión aumentarían del 82% al 94% del 2006 al 2020 en el área urbana, y del 39% al 84% en el mismo período en la zona rural. La cobertura de saneamiento por conexión subiría del 73% al 89% en el medio urbano, y del 29% al 78% en el rural. La cobertura de tratamiento de aguas residuales aumentaría del 5% al 75%, y en el tema de los residuos sólidos, en el medio urbano subiría del 72% al 94% en recolección, y del 18 al 85% en la disposición adecuada. Este escenario prevé una inversión de 2.910 millones de dólares (\$194 millones por año). **Las metas e inversiones de este escenario son similares a las del escenario de Metas del Milenio, por lo tanto el compromiso adquirido por el Ecuador, es plenamente factible.**

Un elemento clave de las estrategias, será la reasignación de las transferencias y préstamos al sector, el Estado tomará las medidas necesarias para asegurar que los subsidios vayan a los más pobres (efecto redistributivo), y contribuyan a fortalecer administrativa y financieramente (efecto desarrollo) a los prestadoras de servicios. Los subsidios y préstamos sin regulación deberán ser abolidos.

En todos los escenarios existe el peligro de desestimar la importancia de "poner la casa en orden" y concentrarse en programas de aumento de cobertura. La experiencia en América Latina y en otros continentes, es que esta estrategia, si bien políticamente es atractiva, ha sido contraproducente y frustrante para la población, por cuanto la sostenibilidad de los servicios no ha sido asegurada.

b).- IMPULSAR EL PROYECTO DE LEY PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS.-

Todas las reformas mencionadas se encuentran contenidas en el Anteproyecto de Ley Orgánica para la Prestación de los servicios de Agua y Saneamiento, cuyo objetivo es establecer las normas básicas que rigen la prestación eficiente de los servicios públicos de provisión de agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial, en todo el territorio nacional, tanto en las áreas urbanas, como rurales. Las disposiciones de esta Ley persiguen asegurar el cumplimiento de los deberes primordiales asignados al Estado Ecuatoriano en la Constitución Política de la República.

Uno de los capítulos de este proyecto de Ley, plantea la necesidad de la organización y funcionamiento de un ente de control municipal, éste será un organismo desconcentrado de la administración municipal, y gozará tanto de autonomía operativa y financiera, como de independencia decisional para el cumplimiento de sus responsabilidades, y se vinculará con la municipalidad a través del concejo municipal, y tendrá un perfil excluyentemente técnico. En los casos de municipalidades de más de 50.000 habitantes, la actividad del ente de control estará apoyada por una auditoría externa independiente, que podrá ser desempeñada por universidades o instituciones científicas o técnicas del país.

c).- FORTALECIMIENTO DE LOS OPERADORES COMUNITARIOS.-

En la zona rural del país existen más de 5.000 Juntas Administradoras de Agua Potable, y la mayoría sobreviven a su suerte en condiciones de abandono, problema que encuentra raíces en la inadecuada operación y mantenimiento de las unidades, pliegos tarifarios que no cubren ni los mínimos gastos que demanda el cuidado de los sistemas y su administración, el descuido de las fuentes de agua y de las microcuencas, la contaminación ambiental, etc., lo cual plantea la necesidad de que se estructure una estrategia de país, para que les permita avanzar y afianzar la sostenibilidad de los servicios de agua y saneamiento, en términos financieros, técnicos, sociales y ambientales, y proteger estos activos fijos (quizás los únicos) que poseen las comunidades.

Los gobiernos central y local deben prestar especial cuidado a estos operadores comunitarios, brindándoles equipamiento, capacitación, asistencia técnica y educación sanitaria y ambiental, diseñando Planes Integrales de Fortalecimiento para mejorar la operación, mantenimiento, administración, cambios de hábitos en la población y sobre todo la protección y cuidado del medio ambiente con énfasis en la producción natural del agua en las fuentes y el manejo adecuado de las micro cuencas.

d).- ALIANZAS ESTRATÉGICAS.-

Para el cumplimiento de estas tareas técnico-políticas, la Subsecretaría de Agua Potable, viene buscando alianzas con las diversas entidades, tanto del gobierno central, como con los municipios y entidades sectoriales; un ejemplo de ello lo constituye el Comité Interinstitucional de Agua y Saneamiento del Ecuador CIASE, que nació como un espacio abierto de encuentro, coordinación, asesoría y creación de sinergias entre los distintos actores que participan en el sector de agua y saneamiento, a fin de posicionarlo, potenciar la cooperación interinstitucional y mejorar el acceso a agua potable y saneamiento por parte de la población más pobre del país.

El CIASE, está integrado por instituciones y organizaciones públicas, privadas y de representación de la sociedad civil, así como por los organismos de cooperación nacional e internacional, que intervienen en el sector de agua y saneamiento, que han expresado su voluntad de participar en este espacio y acordaron cumplir con los compromisos que se describen a continuación, y es de relevancia que los gobiernos de turno respeten estos compromisos, los apoyen y refuercen:

- ❖ Apoyar al Ente Rector, Subsecretaría de Agua Potable, Saneamiento y Residuos Sólidos del MIDUVI, en la formulación, actualización e implementación de la Política Sectorial y la Planificación Nacional del Sector de Agua y Saneamiento, e integrar la Mesa Sectorial, a través de la Coordinación Ejecutiva del CIASE.
- ❖ Incluir el enfoque de derechos en los temas de agua y saneamiento, a fin de que la población atendida logre reconocerse a sí mismo y a los otros como sujetos sociales, con los mismos derechos humanos, capaces de gozarlos, ejercerlos y exigirlos, para convivir con dignidad, constituyéndose en actores/as de su propio desarrollo.
- ❖ Considerar a niños, niñas y adolescentes como prioridad estratégica en el desarrollo del país, por lo cual ellos/as deberán recibir atención preferente en cuanto al conocimiento de los principios básicos de salud, higiene y saneamiento ambiental.
- ❖ Realizar un análisis conjunto de las intervenciones de todas las instituciones del Sector, en el marco de la Política de Agua Potable y Saneamiento del Ecuador, a fin de ir unificando gradualmente las estrategias y metodologías de intervención, aprovechando sus fortalezas y creando sinergias en beneficio del Sector.
- ❖ Conocer el trabajo de las instituciones del Sector y de programas de agua y saneamiento que ejecutan diferentes organismos a fin de construir una Agenda Común a nivel nacional, diferenciada por instituciones, para la ejecución de las intervenciones en las diferentes zonas del país, con el propósito de optimizar el uso de los recursos disponibles, evitar la superposición de acciones y la duplicación de esfuerzos y recursos.
- ❖ Construir conjuntamente con el Ministerio de Economía y Finanzas un Sistema de Financiamiento y Gestión de los Recursos para Agua y Saneamiento, a fin de ordenar las inversiones, así como las estrategias de intervención y aportes de las organizaciones e instituciones del sector, logrando una alianza público-privada que se proyecte estratégicamente y se exprese anualmente en una Agenda País para Agua y Saneamiento.

f).- FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL ENTE RECTOR SUBSECRETARÍA DE AGUA POTABLE.-

La Subsecretaría de Agua Potable debe asumir y ejercer la Rectoría; para este ejercicio deberá fortalecerse y orientar sus competencias, flexibilizando su estructura interna, conformando equipos multidisciplinarios de trabajo con alta capacidad de respuesta en términos de eficiencia y eficacia, con actitudes positivas, en constante capacitación, con ética profesional, motivados y con una razón de servicio para actuar, lo que implica un dominio de conocimientos, tendencias, técnicas, habilidades y destrezas, todo esto dentro de un marco de voluntad política para enfrentar los cambios y corregir debilidades actuales como:

- Superposición de dos políticas, la una que promueve y responde a la Política Nacional de Agua y la otra en incompatible con la anterior, ya que la institución aún transfiere recursos a los municipios, sin establecer un mínimo de condiciones, lo que en principio contradice su papel de Rector.
- La estrategia de ejecución de los productos y servicios por administración directa, aún está generalizada en la Subsecretaría de Agua Potable, lo que implica también una reorientación de competencias.
- Impulsar los dos subsectores relativamente nuevos en el quehacer institucional y sectorial, como son la gestión integral de los residuos sólidos, y la gestión ambiental.

g).- IMPULSAR PROGRAMAS DE AGUA Y SANEAMIENTO CON ENFOQUE INTEGRADOR.-

En la actualidad, el Programa PRAGUAS financiado por el Banco Mundial, es el medio más importante con que cuenta el país para apoyar las acciones encaminadas a la modernización del Sector. El PRAGUAS además de impulsar una verdadera Reforma Sectorial, comprende la asistencia técnica para la delegación de los servicios y la inversión rural integral.

Adicionalmente, el Estado Ecuatoriano a través de la Subsecretaría de Agua Potable, ha puesto a la disposición del sector otros programas como:

PRASCI, para ciudades intermedias, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo

APOSINO, para las provincias de Imbabura y Carchi, con recursos no reembolsables del Gobierno Belga.

AGUASUR, para las provincia fronterizas, recursos obtenidos por la firma de la paz con Perú

PASSE, programa en asocio con el Ministerio de Salud, para las provincias de la sierra centro, con recursos no reembolsables de la Unión Europea.

Varios programas de agua y saneamiento con recursos fiscales, y

Varios programas de gestión integral de residuos sólidos con apoyo del Banco Mundial, del BID y recursos fiscales.
