

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador  
Departamento de Asuntos Públicos  
Convocatoria 2014-2016

Tesis para obtener el título de maestría en Políticas Públicas

Intervención de la autoridad externa en el cambio de política pública de ampliación de  
la cobertura de agua y saneamiento en el Ecuador  
(2008-2015)

Wilson Santiago Albuja Echeverría

Asesora: Dra. María Belén Albornoz  
Lectores/as: Dr. Marco Córdova  
Dra. Margarita Manosalvas

Quito, noviembre de 2016

## **Dedicatoria**

La culminación de esta tesis y todo el esfuerzo, dedicación y trabajo que implicó realizarla están dedicados a Dios por esforzarme cada día y así poder acoplar mi trabajo con mis estudios durante todo el tiempo del programa de maestría, y así poder formarme laboral y académicamente con éxito.

A mi madre Sulma Echeverría por su infinito amor, escucharme, alentarme y siempre estar a mi lado, apoyándome en cada reto y meta cumplida.

## Tabla de contenido

Resumen .....	VIII
Agradecimientos .....	IX
Introducción .....	1
Capítulo 1 .....	10
El cambio de política pública .....	10
1. Ubicación del problema en la disciplina .....	11
1.1 El cambio de política como un problema epistemológico y teórico .....	11
1.2 El cambio de política como un problema histórico .....	14
2. Ubicación del problema en los enfoques teóricos y en los modelos de análisis .....	14
2.1 Enfoques analíticos del cambio de política pública .....	14
2.2 Enfoque de redes de política pública.....	23
2.3 Factores exógenos para el cambio de política pública .....	27
3. Modelo de análisis.....	32
3.1 Red y contexto.....	33
3.2 Estructura y agencia .....	36
3.3 Redes y resultados.....	42
4. Metodología .....	43
4.1 Selección del caso de estudio .....	43
4.2 Análisis de redes.....	46
Capítulo 2 .....	51
Red y contexto.....	51
1. Panorama general de la política pública de agua y saneamiento en el Ecuador.....	52
1. Antecedentes .....	52
1.2 El derecho al agua y saneamiento .....	53
1.3 Política de agua y saneamiento en el marco de la planificación nacional.....	55
2. Primera etapa 2008-2013 .....	59
2.1 Acuerdo Nacional para el Buen Vivir .....	59
2.2 Prosaneamiento .....	60
2.3 Alianza Estratégica Municipal por el Agua .....	63
3. Segunda etapa 2013-2014 .....	66
3.1 Propuesta interinstitucional .....	66
3.2 Cambio de metas .....	68

3.3 Eliminación de subsidios en Prosaneamiento .....	69
4. Relación dialéctica: redes de política y contexto .....	74
Capítulo 3 .....	81
Estructura y agencia .....	81
1. Tercera etapa 2014-2015 .....	82
1.1 Estrategia Nacional de Agua y Saneamiento .....	82
2. Transición entre etapas .....	90
2.1 Agendas de política pública .....	90
2.2 Estadísticas de las redes de política .....	91
2.3 Habilidades, recursos y aprendizajes estratégicos .....	97
3. Selección de instrumentos .....	101
3.1 Instrumentos de planificación .....	102
3.2 Instrumentos incentivos .....	103
4. Relación dialéctica: estructura y agencia .....	106
Capítulo 4 .....	108
Red y resultado .....	108
1. El cambio de política .....	109
1.1 Aspectos epistemológicos .....	109
1.2 Aspectos teóricos .....	110
2. Efectos del cambio de política .....	115
2.1 Reconfiguración de las redes de política .....	115
2.2 Evolución de los desembolsos y aprobaciones crediticias .....	118
3. Relación dialéctica: red y resultado .....	122
Conclusiones .....	125
1. Modelo de análisis y metodología .....	125
2. Comportamiento de la hipótesis .....	129
3. Hallazgos .....	131
Anexo I .....	133
Lista de referencias .....	135

## Lista de ilustraciones y tablas

### Figuras

Figura 1. 1. Cobertura nacional de agua por red pública y alcantarillado sanitario. ....	3
Figura 1. 2. Cobertura por región de agua por red pública y alcantarillado sanitario. ....	3
Figura 1. 3. Modelo dialéctico de Marsh y Smith. ....	26
Figura 1.4. Modelo dialéctico de Marsh y Smith con ideas sustantivas de Kisby. ....	35
Figura 2.1. Red correspondiente a la primera etapa. ....	65
Figura 2.2. Contribución de la dimensión de agua y alcantarillado en la pobreza por NBI. ....	66
Figura 2.3. Red correspondiente a la segunda etapa. ....	73
Figura 2.4. Comparación de las redes conformadas en la primera y segunda etapa. ....	80
Figura 3.1. Red correspondiente a la tercera etapa. ....	87
Figura 3.2. Comparación de redes correspondientes a la Etapas I, II y III. ....	89
Figura 4.1. Participación del sector de agua y saneamiento respecto del total de aprobaciones (2006-2015). ....	119
Figura 4.2. Aprobaciones en agua y saneamiento (2006-2015). ....	120
Figura 4.3. Participación del sector de agua y saneamiento respecto del total de desembolsos (2006-2015). ....	121
Figura 4.4. Desembolsos en agua y saneamiento (2006-2015). ....	122

### Tablas

Tabla 1.1. Tipología del cambio de política pública de acuerdo a Howlett y Cashore (2009). ..	23
Tabla 1.2. Procesos de ajuste de subsistemas asociados con la internacionalización. ....	30
Tabla 1.3. Selección de instrumentos en un contexto de redes. ....	42
Tabla 2.1. Actores y roles institucionales. ....	58
Tabla 2.2. Nodos correspondientes a la primera etapa. ....	64
Tabla 2.3. Colocaciones y subsidios del BdE en (USD millones). ....	69
Tabla 2.4. Distribución de subsidios por GAD y por GAD 2007-2014 (USD millones). ....	70
Tabla 2.5. Condiciones iniciales y finales del programa Prosaneamiento. ....	71
Tabla 2.6. Nodos correspondientes a la segunda etapa. ....	72
Tabla 2.7. Afiliación de los nodos a las redes conformadas en la primera y segunda etapa. ....	78
Tabla 3.1. Objetivos estratégicos, ejes, y programas o lineamientos de la ENAS. ....	85
Tabla 3.2. Nodos correspondientes a la tercera etapa. ....	86
Tabla 3.3. Afiliación de los nodos a las redes conformadas en la tercera etapa. ....	88
Tabla 3.4. Medidas de la red de política pública. ....	92

Tabla 3.5. Medidas de las redes conformadas en cada una de las tres etapas. ....	96
Tabla 3.6. Actores, ideas programáticas e instrumentos de política. ....	105
Tabla 4.1. Problemas epistemológicos y teóricos del cambio de política de agua y saneamiento a causa de la alteración de Prosaneamiento. ....	115

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Yo, Wilson Santiago Albuja Echeverría, autor de la tesis titulada Intervención de la autoridad externa en el cambio de política pública de ampliación de la cobertura de agua y saneamiento en el Ecuador (2008-2015), declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, noviembre de 2016.

---

Wilson Santiago Albuja Echeverría

## Resumen

En los últimos años, ha surgido gran interés en estudiar el cambio de política con la finalidad de identificar las principales causas que influyen en esta transformación y sus respectivas consecuencias (Capano y Howlett 2009). La literatura presenta varios enfoques de análisis y explicación del cambio, entre los que destacan el rol de las instituciones (Hall 1993, Howlett y Cashore 2009), las redes de política (Marsh y Smith, 2000, Kisby 2007, Knoke 1993), el discurso (Schmidt y Radaelli 2006), entre otros.

Esta tesis deductiva se sitúa en el estudio del cambio de política desde el enfoque de redes. En este sentido, el aporte de esta investigación es caracterizar y analizar el cambio de política dado por la alteración de sus instrumentos como consecuencia de la intervención de la autoridad externa en la persona del Presidente de la República, y cómo esto influye en el contexto, y los actores reorganizando sus recursos y procesos de toma de decisiones. Para ello, se seleccionó como caso de estudio a la política de ampliación de la cobertura de agua y saneamiento en el Ecuador en el período 2008-2015.

Respecto al modelo de análisis a nivel teórico, para el estudio de la variable independiente ‘intervención de la autoridad externa’ se seleccionó las nociones teóricas de autoridad política (Marsh y Smith 2000), impacto exógeno (Real Dato 2009), y poder autoritario (Knoke 1993). Y para el estudio de la variable dependiente ‘cambio de política pública a partir de la alteración de sus instrumentos’ se escogió los aportes de Capano (2009) acerca de las elecciones epistemológicas y teóricas para caracterizar el cambio de política, y la tipología del cambio propuesta por Hall (1993). Para el estudio de la relación entre ambas variables se recurrió al modelo dialéctico de Marsh y Smith (2000) con ideas sustantivas de Kisby (2007), el contexto como telón de fondo y punto de partida (Bevir y Richards 2009), elección de instrumentos en un contexto de redes (Bressers y O’toole 1999 y 2007), y relaciones de influencia y dominación (Knoke 1993). Mientras que el modelo de análisis a nivel metodológico aplica el análisis de redes, debido a sus ventajas para combinar métodos cualitativos y cuantitativos para el levantamiento y análisis de datos utilizando la técnica de grafos y medidas estadísticas para indagar los vínculos entre actores y procesos de toma de decisiones (Wasserman y Faust 1994, Sanz 2003).



## **Agradecimientos**

Mi más profundo agradecimiento a la asesora de tesis, Dra. María Belén Albornoz, por su valioso tiempo y su excelente orientación en todo el proceso de elaboración de esta investigación.

A mis padres por su amor y creer en mí en todo momento, y a mis hermanos y sobrinos por su cariño y apoyo.

A María José por su amistad y ánimo transmitido en el ámbito profesional, académico y personal. A mis amigos de la vida Andrea, Belén, Pablo y Alexis, y a mis compañeros de maestría, especialmente a Katherine, Catalina y Danny. A Raquel por su cariño y sus oraciones.

Gracias a Dios por sus bendiciones.

## **Introducción**

De manera amplia, las políticas públicas hacen referencia a las estrategias o programas de acciones ejecutadas por el Estado para la solución de un problema determinado, a través de la combinación de una gama de incentivos y formas de gestión pública (Méndez 2010, 121). La metodología de investigación aplicada al qué y al cómo hacer del Estado está dada por el análisis de políticas públicas, que según Roth “tuvo, y sigue teniendo como uno de sus objetivos principales la identificación concreta de los actores que intervienen en un proceso de definición, de decisión y de implementación de una política buscando poner a la luz las posiciones, intereses y objetivos de estos” (Lagroye 1991, 439 en Roth 2014, 15).

En el campo del análisis de las políticas públicas, en los últimos años ha surgido gran interés en estudiar el cambio de política pública, con la finalidad de identificar las principales causas que influyen en esta transformación y sus respectivas consecuencias. Al respecto, la literatura presenta varios enfoques de análisis y explicación del cambio, entre las cuales se destaca el rol de las ideas, los intereses, las instituciones y las redes, dando origen al planteamiento de diferentes teorías, tipologías y modelos.

La presente investigación se centró en el estudio del cambio de política a partir de la alteración de sus instrumentos como consecuencia de la intervención de la autoridad externa, para lo que se seleccionó como modelo de análisis a las redes de política. Esto debido a la aplicabilidad de las redes para analizar y explicar la afectación del cambio en el proceso de la política, en el contexto y en sus actores. Para ello, se eligió como caso de estudio a la política pública de ampliación de la cobertura de agua y saneamiento en el Ecuador en el período 2008-2015, política que ha sido modificada por la intervención de la autoridad externa representada en la persona del Presidente de la República.

En el Ecuador la mayoría de investigaciones relacionadas con la problemática del agua y saneamiento han provenido desde los estudios socioambientales y el desarrollo territorial rural, centrandose el análisis en la administración local del líquido vital y su gestión comunitaria bajo las dinámicas territoriales propias. Esta tesis constituye una innovación a la literatura sobre el agua y saneamiento al abordar este tema desde las

políticas públicas entre el gobierno central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) municipales.

### *Justificación*

El acceso a servicios de agua segura y de saneamiento de calidad constituye una necesidad básica para toda la población. El agua influye positivamente en las actividades del ser humano, principalmente en su alimentación, higiene y comodidad personal; mientras que los sistemas de saneamiento posibilitan la eliminación de aguas residuales eliminando focos infecciosos que causan pestes y epidemias (Kaztman 2011). En el caso ecuatoriano, la Constitución de 2008 concibe al agua como un patrimonio nacional estratégico de uso público, mientras que al agua y saneamiento como un derecho de todas las personas cuya obligación recae en el Estado. En este marco, el Plan Nacional de Desarrollo promueve la ampliación de la cobertura de estos servicios de forma permanente, sostenible y con calidad.

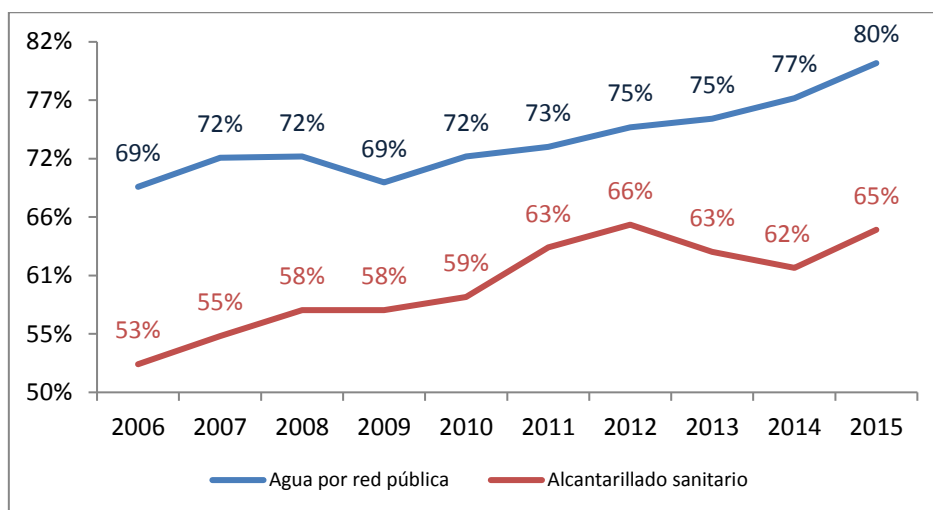
La provisión de estos servicios básicos, a más de contribuir al disfrute de los derechos al ambiente sano y al hábitat y vivienda, influyen de forma positiva en la salud de población reduciendo los casos de desnutrición y de enfermedades intestinales y parasitarias. En esta misma línea, en el Ecuador el acceso a agua y saneamiento es la dimensión más importante de la pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), puesto que contribuye con más del 38% de la pobreza por NBI y con más del 64% de la pobreza extrema por NBI (SENPLADES 2014a, 6).

Para poder comprender mejor la situación del Ecuador respecto a la cobertura de servicios básicos es preciso conocer que a 2015 el 80% de viviendas a nivel nacional cuentan con agua por red pública, mientras que el 65% cuentan con alcantarillado (Figura 1.1).

Los promedios nacionales esconden diferencias a nivel de región y área (Figura 1.2). La cobertura de agua por red pública a nivel nacional urbano alcanzó el 95%, mostrando coberturas por región que superan el 90%. A nivel nacional urbano la cobertura de alcantarillado fue de 80,5%, alcanzando 68,2% en la Costa, 78,7% en la Amazonía y 95% en la Sierra.

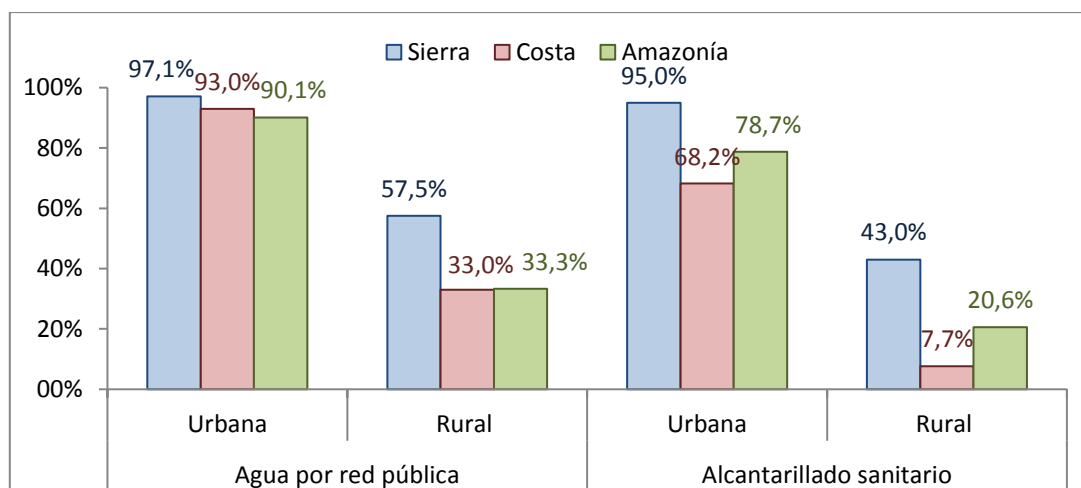
Mientras que en el área rural, la cobertura de agua por red pública es baja, alcanzando el 47% a nivel nacional, el 57,5% en la Sierra y alrededor del 33% en la Costa y Amazonía. La cobertura de alcantarillado a nivel nacional rural es de 28,9%, con una cobertura sumamente baja en la Costa (7,7%), seguida por la Amazonía (20,6%) y la Sierra (43%).

Figura 1. 1. Cobertura nacional de agua por red pública y alcantarillado sanitario.



Fuente: INEC, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), varios años.

Figura 1. 2. Cobertura por región de agua por red pública y alcantarillado sanitario.



Fuente: INEC, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), varios años.

El Banco del Estado (BdE<sup>1</sup>) se crea en agosto de 1979, con el objetivo de financiar programas, proyectos, obras y servicios del sector público, destacándose aquellos provenientes de los gobiernos locales. Para el efecto, y dadas las bajas coberturas de agua y saneamiento en algunos cantones del país; el BdE a través del programa Prosaneamiento aprobado en el año 2007 y modificado el año 2013, financia los componentes de preinversión, inversión y fortalecimiento institucional de los proyectos presentados por los GAD municipales, quienes tienen bajo su responsabilidad la prestación de estos servicios. En el año 2014, este instrumento de política pública fue alterado por la agencia directa de una autoridad externa ajena a las redes correspondientes a la política de agua y saneamiento.

Con estas explicaciones, la perspectiva teórica que motivó esta tesis es analizar el cambio de la política pública de agua y saneamiento como consecuencia de la intervención de la autoridad externa. Para ello, se seleccionó el enfoque de redes de política con la finalidad de estudiar la modificación de la política a través de la contestación de los siguientes cuestionamientos: ¿cuál ha sido la evolución de la política pública de agua y saneamiento?, ¿cuáles han sido los actores centrales y periféricos?, ¿qué tipo de relaciones se han instaurado?, ¿cuáles han sido las ideas programáticas y cómo estas han articulado a los actores?, ¿quiénes han seleccionado los instrumentos de política?, ¿cómo este instrumento de política pública fue alterado como consecuencia de la intervención de la autoridad externa?

### *Definición del problema*

El análisis de la reconfiguración de la política ha sido abordado desde varias perspectivas, siendo una de ellas el estudio del cambio de política a partir de los instrumentos. Los mismos que pueden ser seleccionados en respuesta a las decisiones de los actores involucrados en la red de política, o directamente a la intervención del Ejecutivo, lo que es característico de una política de corte top-down.

En este sentido, el interés de la presente investigación se centra en el estudio del cambio de política pública dado por la alteración de sus instrumentos; a través de la

---

<sup>1</sup> De acuerdo al Decreto Ejecutivo No. 867 del 30 de diciembre del 2015, el Banco del Estado pasa a llamarse Banco de Desarrollo del Ecuador B.P. Para efectos de esta investigación se usará el nombre que tenía esta institución en el período de análisis comprendido entre los años 2008 y 2015.

intervención directa del Ejecutivo, modificando el contexto estructural, los recursos de los actores y los procesos de toma de decisiones.

### *Pregunta de investigación e hipótesis*

Pregunta de investigación. ¿Por qué la intervención de una autoridad externa influye en el cambio de la política alterando el contexto, e interrumpiendo las modificaciones incrementales de la política?

Hipótesis. La intervención directa de la autoridad externa sobre el proceso de la política, puede anular los consensos de las redes de política, transformar los procesos de toma de decisiones, reformular los instrumentos y reemplazar las creencias programáticas.

### *Objetivos*

General. Explicar la incidencia de la autoridad del Presidente en la toma de decisiones y elección de los instrumentos dentro del proceso de la política pública de ampliación de la cobertura de agua y saneamiento en el Ecuador.

Específicos:

1. Analizar el contexto de la política, sus actores, redes e instrumentos.
2. Explicar las relaciones de influencia y dominación en la toma de decisiones desde las agendas de las redes de política y la intervención del presidente.
3. Caracterizar y analizar el cambio de política dado por la alteración de sus instrumentos como consecuencia de la intervención de una autoridad externa, y cómo éste influye en el contexto, y los actores reorganizando sus recursos y procesos de toma de decisiones.

### *Introducción al modelo de análisis y metodología*

Para el desarrollo de esta investigación se adoptó al enfoque de redes de política debido a sus bondades desde el punto de vista teórico y metodológico. Desde el punto de vista teórico, este enfoque permite analizar los entramados en redes conformados por actores que comparten la misma idea programática, e identificar sus patrones de interacción, habilidades y recursos. Mientras que desde el punto de vista metodológico, este enfoque incorpora elementos cualitativos y cuantitativos para rastrear, caracterizar y analizar a las redes y a sus miembros de acuerdo a sus posiciones. En función de ello se seleccionó

al modelo dialéctico de Marsh y Smith (2000) con ideas sustantivas de Kisby (2007) como el modelo que mejor se ajusta para el desarrollo de esta tesis. Este modelo establece tres relaciones interactivas entre: red y contexto, estructura y agencia, y red y resultado.

Frente a la primera relación dialéctica se trabajó los aportes de Kisby (2007) quien pone de relieve el rol del contexto ideacional e ideas programáticas de los actores para explicar el proceso de (re)formulación de las políticas, y de Bevir y Richards (2009) quienes sugieren considerar al contexto como un telón de fondo en el que se desenvuelve la política pública. Para la relación dialéctica entre estructura y agencia se analizó las agendas de política pública, y se examinó las relaciones de influencia y dominación entre actores (Knoke 1993) y su incidencia en la selección de instrumentos (Bresser y O'toole 1998 y 2007). En la tercera relación dialéctica red y resultado se analizó al cambio de política pública dado por la agencia de la intervención externa, intervención que fue contrastada con la noción de autoridad externa (Marsh y Smith 2000) y de mecanismo de impacto exógeno (Real Dato 2009).

Respecto a la variable dependiente, dada por el cambio de política pública a partir de la alteración de sus instrumentos, se emplearon los aportes de Capano (2009) para situar la perspectiva epistemológica y teórica a partir de la que se estudió este problema de análisis de políticas públicas. Para caracterizar la modificación de la política fue aplicada la tipología del cambio de política pública propuesta por Hall (1993), identificando si este fue un cambio incremental o radical.

Para la recolección y análisis de información se combinó métodos de investigación cualitativa y cuantitativa. En relación con la metodología cualitativa se siguió la metodología empleada por Montpetit (2005), la misma que consistió en la revisión bibliográfica y análisis documental de informes institucionales, hallazgos que fueron confirmados con la realización de entrevistas semiestructuradas (Rodríguez et. al, 1996). A través de estas técnicas se rastreó: el contexto en el que se desarrolló la política analizada; sus hitos históricos; instrumentos seleccionados; instituciones participantes y el tipo de relaciones mantenidas; las ideas programáticas de los actores y sus habilidades, recursos y aprendizajes estratégicos. La metodología cuantitativa se basó en la teoría de grafos (Wasserman y Faust 1994, Sanz 2003), utilizada para graficar a los actores participantes como nodos y a sus relaciones como aristas. Con ello se pudo

observar la posición de los actores y sus agrupaciones, así como también a través del programa Gephi 0.8.2 calcular indicadores estadísticos que den cuenta de la densidad, centralidad, cercanía e intermediación de las redes y sus miembros.

### *Estructura de la investigación*

El contenido de la presente tesis está organizado en cuatro capítulos. En el primer capítulo se planteó el estado del arte teórico en relación con el cambio de política pública a partir de la ubicación del problema en la disciplina, enfoques teóricos y modelos de análisis. Luego se presentó el modelo de análisis y metodología empleada en esta tesis.

Respecto a la ubicación del problema en la disciplina se abordaron los aportes de Capano (2009), quien identificó los problemas epistemológicos y teóricos que deben ser solventados para caracterizar esta transformación, y con base en los aportes de Rayner (2009) se introdujo al cambio de política pública como un problema histórico. Mientras que en relación a la ubicación del problema en los enfoques teóricos y modelos de análisis se presentaron los enfoques analíticos del cambio de política con base en los aportes de Fontaine (2009), quien definió tres tipos de enfoques del cambio de política pública: los racionalistas, los cognitivistas y los neoinstitucionalistas. Más adelante se trató al enfoque de redes como un enfoque complementario a los enfoques teóricos del cambio de política, siendo de gran utilidad para explicar cómo el contexto y relaciones entre actores inciden en un determinado resultado, pudiendo entender a este resultado como la transformación de la política pública. Y frente a la noción de autoridad externa, como un mecanismo que influyó en el cambio de política, se exploró la literatura que trata sobre los factores exógenos que explican la modificación de la política pública (Real Dato 2009, Marsh y Smith 2000, Russell 2009, Richardson 2000).

En la siguiente sección, bajo los aportes de George y Bennett (2004) y Gerring (2008), se definieron los criterios para la selección del caso de estudio. Teniendo como consideración los aportes de los autores sumado al carácter deductivo de esta investigación al contrastar la aplicación de la teoría frente al caso de estudio, se seleccionó a la política pública de ampliación de la cobertura de agua y saneamiento en el Ecuador durante el período 2008-2015.



En cuanto a la metodología, se profundizaron las razones que contribuyeron para considerar al modelo dialéctico de Marsh y Smith (2000) con ideas sustantivas de Kisby (2007) como el modelo que mejor se ajustó desde el punto de vista teórico y metodológico para el desarrollo de esta tesis. A raíz de las tres relaciones dialécticas plasmadas en el modelo de análisis, se definió el resto de capítulos de esta investigación. De esta forma, el segundo capítulo trató acerca de la relación dialéctica contexto y red, el tercer capítulo de la relación dialéctica entre estructura y agencia y el cuarto capítulo de la relación dialéctica entre red y resultado.

En el segundo capítulo se abordó la relación dialéctica entre red y contexto, a partir de los antecedentes que han configurado la política pública de agua y saneamiento en Ecuador desde la década de los años 40 en donde surgieron algunas iniciativas de cooperación internacional y se creó una institucionalidad propia en el país, hasta llegar al año 2008 en donde con la nueva constitución se marcó un hito histórico al considerar al acceso al agua y saneamiento como un derecho, consideración que fue respaldada en el Plan Nacional de Desarrollo.

Posteriormente, se describieron las dos primeras etapas de esta política pública. En la primera etapa (2008-2013) se presentó las redes correspondientes al Acuerdo Nacional para el Buen Vivir, Prosaneamiento y la Alianza Estratégica Municipal por el Agua. Mientras que en la segunda etapa (2013-2014) se presentó las redes correspondientes a la Propuesta interinstitucional, Cambio de metas y Eliminación de subsidios en Prosaneamiento a causa de la intervención directa de la autoridad externa. Para cada una de estas etapas y sus respectivas redes, se describió el proceso seguido para la conformación de cada red, identificando los actores participantes, las ideas programáticas compartidas y los vínculos generados entre ellos.

En el tercer capítulo se examinó la relación dialéctica entre estructura y agencia. Para ello, se abordó la tercera etapa (2014-2015) en donde se conformó la red de política pública de la Estrategia Nacional de Agua y Saneamiento. Más adelante se analizó la transición entre las tres etapas descritas: i) se rastreó los problemas y soluciones contenidas en las agendas de política pública de las redes, ii) se estimó las estadísticas de las redes, iii) se identificó el tipo de relaciones, las habilidades, recursos y aprendizajes de los actores.

En la siguiente sección se hizo un análisis de los procesos de toma de decisiones y de la selección de instrumentos en función del contexto, ideas programáticas, recursos y habilidades de los actores. Al respecto se identificó el tipo de instrumento seleccionado y quiénes fueron los actores ganadores o perdedores, que actuaron de forma individual o agrupados en entramados de redes de política, al incorporar en estas herramientas de política sus ideas programáticas, y con ello sus estilos de gobierno.

En el cuarto capítulo concerniente a la relación dialéctica entre red y resultado, se aplicó las elecciones teóricas que Capano (2009) recomienda se deben seguir para caracterizar al cambio de política pública. Al respecto, se identificó los motores del cambio, y se respondió si la forma de progresión del evento fue lineal y si la dinámica de desarrollo fue revolucionaria o evolucionaria. En relación con las elecciones teóricas se definió el objeto del cambio y se empleó la tipología del cambio de política propuesta por Hall (1993), luego se presentaron las variables explicativas, se definió el nivel de abstracción y se determinó si el resultado alcanzado es o no reversible.

Se trató el efecto del resultado, entendido como el cambio de política pública, sobre el contexto, estructura e interacciones de la red, y aprendizajes estratégicos de los actores. Y se indagó acerca de la evolución de los desembolsos y aprobaciones crediticias en el sector de agua y saneamiento vía Banco del Estado, este análisis permitió conocer si el cambio de la política pública desincentivó o no la demanda de créditos por parte de los GAD municipales.

Para finalizar se cerró con las conclusiones encontradas a la luz de esta tesis. Las conclusiones se dividieron en tres niveles. En el primer nivel de conclusiones se presentó el modelo de análisis y metodología, expresando sus ventajas y sus límites de cara al desarrollo de los objetivos propuestos. En el segundo nivel se analizó el comportamiento de la hipótesis, identificando si se sostuvo de manera total o parcial. Por último, en el tercer nivel se señalaron los principales hallazgos frente al desarrollo de esta investigación.

## **Capítulo 1**

### **El cambio de política pública**

De forma general el cambio de política pública puede entenderse como la transformación de la política pública, siendo el resultado de un proceso social y político que ocurre en un período de tiempo determinado (Rayner 2009, 83). Para abordar este complejo fenómeno es fundamental la construcción de un marco teórico con base en las diferentes elecciones epistemológicas y teóricas que deben ser realizadas (Capano 2009). Respecto a los problemas epistemológicos que deben ser solventados es necesario analizar si el cambio es lineal o no lineal, si sigue una perspectiva evolucionaria o revolucionaria, e identificar las causas endógenas o exógenas que influyen en la alteración de la política pública. En relación a los problemas teóricos que deben ser resueltos es importante identificar el objeto del cambio de política, si el cambio es incremental o radical, si el resultado es reversible o irreversible, si el énfasis se centra en la estructura o la agencia, y si se privilegia factores exógenos o endógenos. De igual forma, es importante la elección entre distintos tipos de variables explicativas que pueden presentarse de forma individual o combinada, entre las que se encuentran las arenas de poder, instituciones, foros de ideas, instituciones políticas y relaciones en red (Capano 2009).

Los primeros trabajos en torno a este tema se remontan al ‘incrementalismo’ propuesto por Lindblom (1958), quien se interesó en estudiar los cambios marginales de la política pública. Esta postura es denominada por los autores como la ‘vieja ortodoxia’, que posteriormente es superada por los trabajos que analizan el cambio de política como consecuencia de un cambio de paradigma cambiando los objetivos de la política como consecuencia de la inconformidad con el pasado, siendo éste el resultado de los efectos de perturbaciones externas (Hall 1993, True et al. 2007), con lo que se da el surgimiento de la ‘nueva ortodoxia’ u ‘ortodoxia postincremental’. Más adelante la nueva ortodoxia es superada por los aportes de Howlett y Cashore (2009) quienes trascienden el énfasis en los cambios incrementales y paradigmáticos, incluyendo en el análisis la reconfiguración de la política a nivel de fines y medios, y proponiendo mecanismos alternativos que producen cambios paradigmáticos, lo que amplía el análisis del cambio de política pública.

Bajo este contexto, para efectos de esta investigación se ha definido al cambio de política pública a partir de la alteración de sus instrumentos como la variable dependiente, y a la intervención de una autoridad externa a las redes de política como la variable independiente. Debido a ello a continuación se abordarán los principales aportes en torno al cambio de política pública, haciendo énfasis en aquellos que permitan desarrollar el tema de investigación planteado.

## **1. Ubicación del problema en la disciplina**

### **1.1 El cambio de política como un problema epistemológico y teórico**

De acuerdo a Capano (2009) para entender y explicar por qué, cuándo y cómo ocurre el cambio de política pública, es fundamental decidir la perspectiva epistemológica y teórica mediante la que se estudiará este complejo problema de análisis de políticas públicas. Para el autor, los problemas epistemológicos que deben ser solventados para estudiar el cambio de política son los siguientes (Capano 2009, 11):

- Motores del cambio.
- Forma de progresión del evento: lineal o no lineal.
- Dinámica del desarrollo: evolucionaria o revolucionaria.

*Motores del cambio.* Los motores del cambio se refieren a las causas endógenas o exógenas que influyen en la alteración de la política e implican el estudio de los problemas de competencia, aprendizaje, imitación, conflictos, reglas institucionales, consenso cooperación, auto-organización y las relaciones entre contingencia y agencia (Capano 2009, 13).

*Forma de progresión del evento.* Respecto de la forma de progresión del cambio de política, Capano (2009, 11) presenta dos tipos de comportamientos que se relacionan tanto con aspectos empíricos y teóricos. En primer lugar se encuentra el comportamiento lineal caracterizado por la presencia de eventos que están relacionados entre sí. Bajo este comportamiento no existen posibilidades de retorno a la situación inicial, y su aplicación a la política pública es bastante reducida debido a la ausencia de progresiones lineales puras. En segundo lugar, un comportamiento no lineal está presente cuando la progresión de la política no sigue una secuencia preestablecida, por lo que se carece de una relación causal entre sus fases. Es importante mencionar que para el autor no hay ninguna relación particular entre la forma de progresión del evento

y el contenido de su lógica; es decir, comportamientos lineales o no lineales puede ser acumulativos o adaptativos (Capano 2009, 12).

*Dinámica del desarrollo.* Existen dos posibilidades en cuanto a la dinámica de desarrollo del cambio de política, estas son la definición de un proceso evolucionario o la definición de un proceso revolucionario. Un proceso evolucionario es adaptativo y de carácter incremental, gradual, y lento; mientras que un proceso revolucionario está dado por alteraciones radicales e impredecibles frente a lo sucedido en el pasado.

La elección del marco teórico para analizar el cambio de política pública consiste en el desarrollo de las premisas epistemológicas del objeto de investigación, y debe construirse sobre la base de ciertas suposiciones en relación a los siguientes elementos (Capano 2009, 13):

- Definición del objeto del cambio.
- Tipo de cambio: incremental o radical.
- Resultado: reversible o irreversible.
- Nivel de abstracción y dilema entre estructura y agencia.
- Mecanismo causal y variables explicativas.

*Definición del objeto del cambio de política.* Previo a analizar el cambio de política pública es importante definir el objeto de análisis que será descrito y explicado. Al respecto existen varios elementos de la política que pueden ser modificados tales como la estructura y el contenido de la agenda política, las características de los instrumentos y los mecanismos de implementación (Capano 2009, 13-14). Como se mencionó al inicio, la presente investigación se centra en el estudio del cambio de política como consecuencia de la intervención de la autoridad externa, haciendo énfasis en la alteración de sus instrumentos y de las agendas de política pública.

*Tipo de cambio.* Existe una dicotomía en relación al tipo de cambio de política pública. El cambio es de tipo incremental cuando es de primer orden, evolucionario y continuo, y presenta un solo circuito de aprendizaje. El cambio puede ser de tipo radical cuando es un cambio de tercer orden o paradigmático, revolucionario y transformador, y presenta un doble circuito de aprendizaje. En términos de Capano “el cambio es incremental cuando representa un cambio marginal desde el status quo, mientras que un cambio radical es cualquier cambio profundo de la situación actual” (Capano 2009, 14-15).

*Resultado del cambio.* En lo que respecta al resultado de la transformación de la política pública, este puede ser reversible o irreversible. La reversibilidad se refiere a la capacidad de retornar al punto inicial o a versiones anteriores de la política, mientras que la irreversibilidad se refiere a la imposibilidad de regresar a situaciones pasadas (Capano 2009, 15).

*Nivel de abstracción.* Para Capano es necesario definir el estudio del cambio de política desde el nivel macro, en donde el cambio es percibido como un resultado de la competencia política, la coyuntura económica o la opinión pública; o desde un nivel micro, en donde se da una reconstrucción detallada del desarrollo de una política específica. Asimismo, el autor menciona que previo al estudio del cambio de política se debe resolver el dilema entre estructura y agencia. En donde, la estructura hace énfasis al estudio de las instituciones, patrones de comportamiento y unidades colectivas; en contraste con la agencia que se interesa por abordar a las preferencias y comportamientos individuales (Capano 2009, 16).

*Variables explicativas.* En relación al tipo de variable explicativa, existen muchos factores que pueden incidir en el cambio de política pública, de forma individual o combinada. En términos de Capano:

Las políticas públicas son un fenómeno complejo en el que elementos institucionalizados, reglas formales, ideas, intereses y las instituciones políticas interactúan, a menudo a través de redes estructuradas. Esto significa que cuando se eligen variables explicativas, se decide favorecer a una dimensión específica, o a la mezcla de diferentes factores al diseñar mecanismos explicativos (Capano 2009, 18).

Esta investigación se centra en el estudio del cambio de política pública como consecuencia de la intervención de la autoridad externa, para lo que se seleccionó como modelo de análisis a las redes de política. Esto debido a la aplicabilidad de las redes para analizar y explicar la afectación del cambio relacionándolo con el contexto, los actores, sus recursos, estrategias y habilidades, y la estructura y patrones de relaciones de la red (Marsh y Smith 2000).

## **1.2 El cambio de política como un problema histórico**

Según Rayner (2009) el cambio de política pública debe ser considerado como el resultado de un proceso social y político que ocurre en un período de tiempo determinado. Para el autor, incluso en períodos de relativa estabilidad existen procesos que sirven para explicar la transición de un período al siguiente, por lo que la dinámica temporal es un elemento importante al analizar la transformación de la política. Se propone la idea de que el cambio de política surge a partir de una secuencia temporal que gira en torno a la identificación de problemas y a las alternativas para solucionarlos. De esta forma, se plantea al cambio de política como la transición de un período de resolución de problemas a otro. En palabras del autor “la continuidad es explicada por el éxito en las soluciones, mientras que las crisis y el cambio por sus fallas” (Rayner 2009, 86). De acuerdo a ello, Rayner manifiesta que los choques exógenos pueden tener la capacidad de traer nuevos problemas, pero a menudo el sistema contribuye a elevarlos o no a la categoría de problemas de política pública.

El autor hace énfasis en el papel de las instituciones manifestando que los cambios acumulativos pueden ayudar a las instituciones a rastrear cambios en el contexto político, mientras que los cambios rápidos en respuesta a una crisis pueden resultar en la creación o modificación de las instituciones existentes para crear un mejor ajuste al entorno (Rayner 2009, 92).

## **2. Ubicación del problema en los enfoques teóricos y en los modelos de análisis**

### **2.1 Enfoques analíticos del cambio de política pública**

Respecto a la discusión teórica a nivel meso que consiste en la ubicación del problema en los enfoques teóricos, existen varios enfoques para estudiar el cambio de política pública que de acuerdo a Fontaine (2015) pueden organizarse en tres grupos que no son excluyentes, pero cuya identificación coadyuva a definir la alineación metodológica en cada caso. El enfoque racionalista está conformado por teorías que se basan en la racionalidad, aunque limitada, de los actores y en los procesos de toma de decisiones. Los enfoques cognitivistas ponen el acento en la representación de los problemas y en los discursos legitimadores de toma de decisiones. Y los enfoques institucionalistas se enfocan en las instituciones formales e informales en el proceso de la política pública

(Fontaine 2015, 11). Con estas explicaciones, a continuación se presenta la discusión teórica a nivel micro, que hace referencia a la ubicación del problema en los modelos de análisis, en función de los tres enfoques analíticos del cambio de política pública mencionados.

### **2.1.1 Enfoque racionalista**

#### *Incrementalismo*

Lindblom (1958 y 1959) inicia sus planteamientos manifestando que en el proceso de políticas públicas no existe la racionalidad, debido a que en muy pocas veces aparece en la práctica ya que usualmente los tomadores de decisiones se basan en intereses particulares y están más inclinados a realizar ajustes a la política en lugar de plantear grandes transformaciones.

De acuerdo a ello, el modelo del incrementalismo consiste en alteraciones graduales de la política pública produciendo cambios marginales que no se alejan drásticamente de la situación establecida (Lindblom 1958, 302). El incrementalismo ha sido aplicado al proceso de toma de decisiones con la finalidad de explicar por qué los partidos políticos y los líderes compiten por votos ofreciendo cambios marginales en las políticas públicas a pesar de tener ideologías distintas (Lindblom 1958, 300). Asimismo, este enfoque destaca la negociación y los acuerdos generados a partir del ajuste mutuo entre actores estatales y no estatales.

El incrementalismo se interesa en las decisiones marginales en lugar de las decisiones centrales. Debido a ello, “los administradores han de elegir directamente entre las diversas políticas alternativas que ofrecen diferentes combinaciones marginales de valores” (Lindblom 1959, 82). Este enfoque incremental parte de una visión más conservadora pero que evita errores al escoger políticas que impliquen cambios drásticos y profundos, por lo que se basa en el método de ensayo y error en pequeños pasos.

#### *Marco de la Corriente Múltiple*

Este marco propuesto por Kingdon (1984) asume que hay una confluencia contingente de tres corrientes: i) los problemas, ii) las soluciones o alternativas de política pública y iii) la política. Un cambio de política ocurre cuando estas tres corrientes consideradas independientes se juntan, convergiendo en una “ventana de oportunidad”. La aparición



de una ventana de oportunidad puede deberse tanto a razones predecibles como el cambio de un nuevo gobierno y los ciclos presupuestarios, como a razones impredecibles como eventos naturales, crisis económicas, etc.

Según este marco, el cambio se conceptualiza como un evento discreto, siendo más útil en el análisis del establecimiento de la agenda y de la etapa de formulación. Se atribuye un excesivo protagonismo desempeñado por factores externos en la determinación de las oportunidades para el cambio y la prevalencia de la corriente política sobre la política pública y los flujos problemáticos (Capano 2009, 19). Es más difícil su aplicación a la etapa de ejecución, es decir, durante el proceso por el cual el cambio es operacionalizado e institucionalizado.

Este marco adopta una lógica no lineal e impredecible del desarrollo de políticas y una dinámica revolucionaria. Asimismo, asigna importancia al papel del azar y el comportamiento individual en la generación del cambio (Capano 2009, 19).

#### *Marco del Equilibrio Puntuado*

Esta teoría se basa en la premisa de que los procesos políticos se caracterizan por períodos de estabilidad que son interrumpidos por cambios drásticos que se alejan del pasado y de las variaciones marginales, como consecuencia de un cambio en la percepción de los problemas (True et al. 2007). Para los autores, la explicación más clara para los cambios incrementales y los radicales se deben a la interacción de las instituciones políticas y los procesos de toma de decisiones con racionalidad limitada. Este marco se ha centrado específicamente en el establecimiento de la agenda, y hace hincapié en la importancia del marco institucional para influir en la dinámica de la política y el proceso del cambio. Y se volvió un modelo para analizar la negociación presupuestaria en Estados Unidos, siendo extendido para analizar la elaboración del presupuesto basado en la agenda.

Bajo este esquema, las instituciones se conciben desde un punto de vista estrictamente conservador. Por lo que la presión hacia un gran cambio sólo puede ser exógena, creando así oportunidades para los individuos y grupos de interés que están llevando a cabo la innovación política. Esta elección en favor del papel conservador de las instituciones significa que el cambio de políticas se basa en choques externos (Cashore

y Howlett 2007). De manera general, “los subsistemas de políticas tienden al equilibrio, mientras que los procesos macropolíticos tienden a la puntuación” (Fontaine 2015, 17).

### **2.2.2 Enfoque cognitivista**

#### *Marco de las Coaliciones Promotoras*

El Marco de las Coaliciones Promotoras (ACF por sus siglas en inglés) presenta una visión del rol de las comunidades de política conformadas por actores estatales y no estatales que comparten valores y creencias, y que compiten entre sí empleando sus recursos y estrategias para alcanzar el dominio de un tema propuesto (Sabatier y Weible 2007). Este marco es usado para explicar el cambio de política en períodos mayores a diez años, e incorpora el enfoque ideacional lo que supone un papel central de las ideas, valores y creencias. Esta visión del mundo incluye al núcleo central y al núcleo de política.

De acuerdo a este marco, el núcleo central de la política ‘deep core’ está construido a partir de creencias generales que no están basadas en una política específica y cuya alteración corresponde a cambios fundamentales como consecuencia de un cambio de la comunidad de política dominante. Y se produce cuando sucede una perturbación o un choque externo, tales como cambios en las condiciones socioeconómicas, en la opinión pública, en la coalición gubernamental, y por el impacto de otras políticas públicas. Esto significa que un gran cambio es el resultado de la transformación en estos factores externos (Sabatier y Jenkins 1999 en Capano 2009). El núcleo de política ‘policy core’ se fundamenta en las creencias en torno a una política en particular, y es modificado por cambios secundarios que no cuestionan las creencias generales de la política ni de la comunidad dominante. Alteraciones en el núcleo de política son el resultado del proceso de aprendizaje a partir de la experiencia o información nueva.

Existen otras alternativas para explicar el cambio como los choques internos al subsistema de política y los acuerdos negociados que surgen bajo una fuerte presión del ambiente externo (del gobierno o de la opinión pública), que se niega a aceptar el estancamiento perjudicial por más tiempo. Desde este punto de vista, factores externos son frecuentes, y no se presta suficiente atención teórica a los efectos de la retroalimentación de la dinámica interna de la formulación de políticas ni a los factores internos (Capano 2009). En el caso del ACF, el enfoque ideacional es menos importante

de lo que se supone. Las creencias no son realmente los impulsores del cambio, sino más bien la unión adhesiva de las coaliciones promotoras. Por ello, las creencias no son consideradas como factores de cambio pero sí como factores de estabilidad (Capano 2009, 24).

### *Referenciales Globales y Sectoriales*

De acuerdo a este enfoque trabajado por Muller, elaborar una política se reduce a construir una “imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir” (Muller 2006, 97). Para el autor, esta imagen cognitiva es llamada ‘referencial de la política pública’ y articula cuatro niveles de representación del mundo: i) los valores que establecen la diferencia entre lo bueno y lo malo, ii) las normas que distinguen la percepción del mundo y de lo deseado, iii) los algoritmos que constituyen una relación causal, y iv) las imágenes que son el reflejo de la combinación de valores, normas y algoritmos.

Con base en los niveles expuestos, el autor manifiesta que existen tres elementos: el referencial global, el referencial sectorial, y los operadores de transacción. El referencial global es una representación general alrededor de la cual van a ordenarse y jerarquizarse las diferentes representaciones sectoriales, mientras que el referencial sectorial es una representación del sector, y los operadores de transacción están constituidos por los algoritmos mencionados anteriormente.

Un cambio en el referencial sectorial surge a partir de cambios marginales que afectan al entorno ideológico sin alterar los principios y estrategias de la política. Por su parte, “el cambio de referencial global es una consecuencia de una disonancia cognitiva en la relación entre los escenarios global y sectorial, o un desfase entre las realidades sectoriales y el marco general de interpretación de una sociedad” (Muller 2008 en Fontaine 2015, 19).

A partir de los aportes sobre el referencial global y sectorial, Surel (2008) se interesó en estudiar a las políticas públicas entendidas como paradigmas en términos de Kuhn. En este sentido, identifica tres etapas. La primera etapa equivale al período ‘pre científico’ y se caracteriza porque los actores están en desacuerdo y compiten por la legitimidad en cuanto a la definición del problema y modos de resolverlo. En la segunda etapa, denominada ‘política pública normal’ equivalente a la ‘ciencia normal’ se define por la existencia de un período de estabilidad dado por el alcance de una solución del marco

cognitivo. De acuerdo al autor, en esta etapa se suscitan cambios marginales o incrementales como consecuencia de acuerdos y desacuerdos bajo un mismo marco de acción. En la tercera etapa equivalente a la ‘crisis de paradigma’ o de política pública, el paradigma se debilita debido a determinados cambios tales como desastres naturales, normas, desgaste institucional, etc. Según Surel, el paso de un paradigma en estado de crisis a un nuevo paradigma no es un proceso acumulativo sino de reconstrucción de todo el sector sobre sus nuevos fundamentos (Surel 2008).

### *Enfoques Discursivos*

De acuerdo a Schmidt y Radaelli (2006) el discurso es uno de los varios factores que permiten explicar el cambio de la política pública. Esta postura se ubica dentro del institucionalismo discursivo y representa una forma de neoinstitucionalismo. La importancia del discurso radica en su capacidad para moldear nuevas estructuras institucionales, conjuntos de ideas, reglas, y valores; y en su uso como un recurso empleado por los actores para dar soporte y legitimar estas ideas en el proceso de formulación de las políticas públicas y en su comunicación (Schmidt y Radaelli 2006, 192).

El discurso permite superar el dilema entre estructura y agencia para explicar la dinámica del cambio haciendo énfasis en cómo los actores en diferentes contextos institucionales pueden replantear o reforzar sus ideas, intereses, instituciones y cultura. Para los autores, el discurso no puede ser considerado de forma aislada, ya que constituye uno de los posibles factores y perspectivas del cambio de política que deben ser complementados con otros enfoques (Schmidt y Radaelli 2006, 207).

Asimismo, el discurso puede influir en el cambio de política pública de manera ext ante a través de las ideas en torno al problema y formulación de política, alterando la percepción de los actores y sus preferencias, y mejorando sus capacidades institucionales para el cambio. Y puede influir de manera ext post mediante la legitimación de las decisiones ya tomadas (Schmidt y Radaelli 2006, 188).

### 2.2.3 Enfoque neoinstitucionalista

#### *Marco de la Dependencia de la Trayectoria*

El Marco de la Dependencia de la Trayectoria es utilizado para referirse a una serie de etapas secuenciales (Mahoney 2006). Este marco parte de condiciones históricas y antecedentes que definen una gama de opciones disponibles para los actores en un punto de elección clave o ‘coyuntura crítica’. En esta etapa se debe elegir entre dos o más alternativas. Como manifiesta el autor, si no hay elección entre dos alternativas no hay un momento de coyuntura crítica, y una vez tomada una decisión es difícil volver al punto inicial cuando múltiples alternativas estaban aún disponibles. En los análisis de este marco, coyunturas críticas son a menudo caracterizadas por la contingencia en el que acontecimientos imprevistos pueden tener un impacto importante (Mahoney 2006, 112).

La elección hecha durante una coyuntura crítica conduce a la creación de patrones institucionales que perduran en el tiempo. A su vez, la persistencia institucional desencadena una ‘secuencia reactiva’, que son actos relacionados causalmente, en la que “los actores responden a los acuerdos que prevalece a través de una serie de respuestas predecibles y contrarespuestas” (Mahoney 2006, 115). Estas reacciones se canalizan hasta alcanzar el resultado final, lo que representa una solución a los conflictos que marcan secuencias reactivas, “esta secuencia de eventos puede culminar en un resultado que está muy lejos de la coyuntura crítica inicial” (Mahoney 2006, 114).

Para Capano (2009), contrariamente a la creencia popular este marco no es lineal ya que no sigue un esquema preestablecido de los acontecimientos. Las condiciones iniciales son importantes, pero no determinan el resultado. Debido a ello este marco es impredecible, se basa en gran medida en la contingencia, el azar y los rendimientos crecientes (Capano 2009, 25). Una crítica a esta propuesta es que la irreversibilidad no encaja con la realidad de la elaboración de políticas, donde muy a menudo el contenido de la política, soluciones, estrategias y principios se pueden invertir en el espacio de unos pocos años o décadas (Capano 2009, 25).

### *Tres Tipos de Cambio*

La importancia de las ideas y las instituciones en el cambio de política es abordada por Hall (1993), quien sostiene que ideas e instituciones van de la mano y se refuerzan mutuamente para actuar tanto en el proceso de formulación de las políticas públicas, así como también en su modificación. En términos del autor:

Paradigmas de política [...] sugieren que el proceso de formulación de políticas puede ser estructurado por un conjunto particular de ideas, del mismo modo que puede ser estructurado por un conjunto de instituciones. Los dos a menudo se refuerzan mutuamente, desde las rutinas de la formulación de políticas generalmente están diseñados para reflejar un determinado conjunto de ideas sobre lo que puede y debe hacerse en una esfera de la política. Pero las ideas contenidas en un paradigma de política tienen un estado un tanto independiente de las instituciones que pueden ser utilizadas [...] para reforzar o inducir cambios en las rutinas institucionales (Hall 1993, 290).

Según el modelo de Hall, existen tres componentes que intervienen en la modificación de una política y determinarán su tipo de cambio, estos son: la calibración del instrumento, los instrumentos mismos, y la jerarquía de los objetivos. En este sentido, el autor manifiesta que un cambio de primer orden se refiere al proceso mediante el cual los instrumentos son ajustados en función de la experiencia pasada y de nuevos conocimientos que responden a decisiones técnicas, manteniendo los instrumentos y los objetivos de la política intactos. Por su parte, un cambio de segundo orden hace referencia a la creación de nuevos instrumentos en función de la experiencia pasada, a pesar de que los objetivos generales de la política siguen siendo los mismos (Hall 1993, 278). Un aspecto importante en estos dos primeros tipos de cambios es que responden a actividades endógenas dentro del subsistema de política, a la influencia del pasado y al aprendizaje. En este caso, “los partidarios del nuevo paradigma aseguran su autoridad en el proceso y pueden acomodar la organización y los procedimientos regulares para institucionalizarlos” (Fontaine 2015, 23). Un cambio de tercer orden o cambio de paradigma, implica cambios simultáneos en los tres componentes de la política: la calibración de los instrumentos, los instrumentos mismos, y la jerarquía de los objetivos detrás de la política (Hall 1993, 279). Para el autor un cambio de tercer orden es el resultado de un cambio de paradigma como consecuencia de insatisfacción de la experiencia pasada, la influencia de nuevas ideas y la presencia de crisis institucionales,

y está vinculado con eventos exógenos. Un cambio de tercer orden está dado por cuatro características: existe un cambio en la representación del problema de política pública, la política es insuficiente para cumplir con sus objetivos, se produce un cambio en el rol de la autoridad del Estado, y constituye un cambio irreversible.

Los trabajos de Hall contribuyeron para superar el enfoque de la ‘vieja ortodoxia’ de los estudios del cambio de política pública, en los que dominaba el enfoque incremental de Lindblom, que enfatiza los cambios marginales de la política pública en torno al status quo (Howlett y Cashore 2009, 1). Debido a ello, este modelo al igual que la dependencia de la trayectoria y el equilibrio puntuado, se ubica en la ‘nueva ortodoxia’ u ‘ortodoxia postincremental’ siendo también denominado modelo ‘homeostático’. Howlett y Cashore (2009) presentan cuatro elementos epistemológicos y metodológicos que han surgido con la nueva ortodoxia (Howlett y Cashore 2009, 35-36):

- Todo análisis de política debe ser histórico.
- Las instituciones políticas y sus subsistemas integrados actúan como los principales mecanismos de reproducción política.
- Las transformaciones paradigmáticas o puntuaciones son el resultado de los efectos de perturbaciones externas que causan interrupciones generalizadas en las ideas actuales de política, creencias, actores, instituciones y prácticas.
- En ausencia de un cambio paradigmático, se seguirán patrones incrementales.

#### *Taxonomía de Howlett y Cashore*

El modelo de Howlett y Cashore (2009) surge de la combinación de los tres órdenes del cambio con los fines y medios de una política pública (Tabla 1.1). Los elementos clasificados dentro de los fines de la política son los siguientes: i) en el nivel macro se sitúan los objetivos últimos ligados al tipo de ideas que gobiernan el desarrollo de la política, ii) en el nivel meso están los objetivos estratégicos a ser operacionalizados, y iii) en el nivel micro se ubican las medidas específicas y arreglos sobre el terreno de política.

En función de los medios es posible identificar: i) en el nivel macro la lógica de los instrumentos, al reflejar las normas y organización del Estado para la implementación, ii) en el nivel meso el diseño de la política y selección de instrumentos, y iii) a nivel micro los programas que requieren de una calibración técnica y coyuntural.

Tabla 1.1. Tipología del cambio de política pública de acuerdo a Howlett y Cashore (2009).

Enfoque de política	Niveles de la política		
	Nivel macro Alto nivel de abstracción	Nivel meso Operacionalización	Nivel micro Medidas específicas
Fines	Metas ¿Qué tipo de ideas gobiernan el desarrollo de la política?	Objetivos ¿Qué requerimientos específicos son operacionalizados?	Arreglos ¿Cuáles son los requisitos específicos sobre el terreno de la política?
Medios	Lógica de los instrumentos ¿Qué normas guían las preferencias generales de implementación?	Mecanismos ¿Qué tipos específicos de instrumentos son utilizados?	Calibraciones ¿Cuáles son las formas específicas en que los instrumentos son usados?

Fuente: Adaptado de Howlett y Cashore (2009).

En esta misma línea, los autores proponen tres tipos de cambios para superar la ortodoxia actual. Para ello se proponen tres modelos alternativos (Howlett y Cashore 2009, 41):

- Neo homeostático. De acuerdo a este modelo, los cambios en los objetivos últimos están impulsados endógenamente, en lugar de manera exógena, a través de un cambio paradigmático gradual.
- Cuasi homeostático. Este modelo se caracteriza por presentar objetivos estables, en donde cambios exógenos en los fines o medios relacionados con los objetivos pueden causar que se produzcan cambios paradigmáticos.
- Termostático. En este modelo los objetivos políticos duraderos requieren que los ajustes se adapten a los cambios exógenos.

## 2.2 Enfoque de redes de política pública

La perspectiva de redes de política pública constituye un enfoque a nivel meso, complementario a los enfoques teóricos del cambio de política siendo de gran utilidad para explicar cómo el contexto y relaciones entre actores inciden en un determinado resultado, pudiendo entender a este resultado como la transformación de la política pública. Y a su vez, permite identificar cómo el resultado alcanzado afecta a los actores, sus posiciones y relaciones en entramados en red. De esta forma, el enfoque de redes



contribuye a explicar las causas y consecuencia del cambio de política pública de forma dinámica.

El estudio de redes se remonta a los aportes de Heclo (1978) quien parte de los ‘triángulos de hierro’ que se caracterizaban por incluir un pequeño número de participantes autónomos y fijos representantes del Ejecutivo, Congreso y grupos de interés; que controlan programas estrechos y reducidos para satisfacer sus intereses económicos (Heclo 1978, 263). Más adelante se da el paso del triángulo de hierro a las ‘redes de asuntos’ como consecuencia del abultamiento de la agenda pública sin aumentar la maquinaria administrativa, la creciente preocupación acerca de las políticas públicas por fuera del gobierno, y el incremento de las exigencias de participación (Heclo 1978, 263). Según el autor “las redes de asuntos es un grupo donde los participantes comparten conocimientos que tienen que ver con algún aspecto de la política pública”, (Heclo 1978, 265). Incluyendo de esta forma participantes internos y externos al gobierno, en donde no prima el interés económico, sino el interés intelectual y emocional de sus participantes.

Para Heclo, el aporte de las redes de asuntos consiste en la posibilidad de analizar las políticas públicas desde una perspectiva que tiende a ser pluralista, debido a dos tendencias fundamentales: la expansión de las responsabilidades estatales y el aumento de la complejidad de los asuntos públicos. Asimismo permite el análisis de política pública incluyendo a otros actores dentro de los asuntos de política como académicos, expertos, periodistas, analistas políticos, etc., quienes cumplen un papel importante en la difusión de las ideas políticas. Pero a su vez, al incluir a una multiplicidad de actores, se carece de una estructura definida y estable, ocasionando la entrada y salida de participantes. Frente a la inestabilidad de las redes de asuntos, Rhodes sitúa la noción de ‘comunidades de política’ referida a:

Redes caracterizadas por la estabilidad de relaciones, la continuidad de una membresía altamente restrictiva, una interdependencia vertical basada en la responsabilidad compartida de la tramitación de servicios y aislamiento de otras redes e invariablemente el público general (incluyendo al Parlamento). Tienen un alto grado de interdependencia vertical y articulación horizontal limitada. Están altamente integradas. (Rhodes 1988, 78).

Como se puede apreciar, existen varios matices al hablar del concepto de redes, pero de forma general Klijn menciona que “Las redes de políticas públicas son patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma en torno a problemas y/o programas políticos” (Klijn 1998, 34).

Para Marsh y Smith existen cuatro enfoques principales para estudiar las redes de política (Marsh y Smith 2000, 5):

- En primer lugar está el enfoque de la elección racional propuesto por Dowding que manifiesta que los resultados de política pública son consecuencia de la negociación entre agentes en las redes.
- En segundo lugar está el enfoque antropológico o de interacción personal trabajado por McPherson y Raab caracterizado por la consideración de que las redes se basan en relaciones personales entre individuos conocidos y confiables.
- En tercer lugar se encuentra el enfoque del análisis formal de redes propuesto por Laumen y Knoke que manifiesta que la red está definida por las posiciones, roles y relaciones que los actores presentan, más no por sus posiciones individuales.
- En cuarto lugar, el enfoque estructural trabajado por Marsh y Rhodes enfatiza la estructura de redes y resta importancia a las relaciones interpersonales.

Para Marsh y Smith cada uno de los enfoques anteriores son correctos, manifestando que la estructura de la red importa. No obstante, enfatizan que son los agentes quienes interpretan esta estructura y toman las decisiones, por lo que es fundamental considerar el rol de los agentes individuales. Debido a ello, ante la necesidad de contar con un modelo que integre el rol de la estructura y de la agencia proponen el denominado ‘modelo dialéctico’.

#### *Modelo dialéctico de Marsh y Smith*

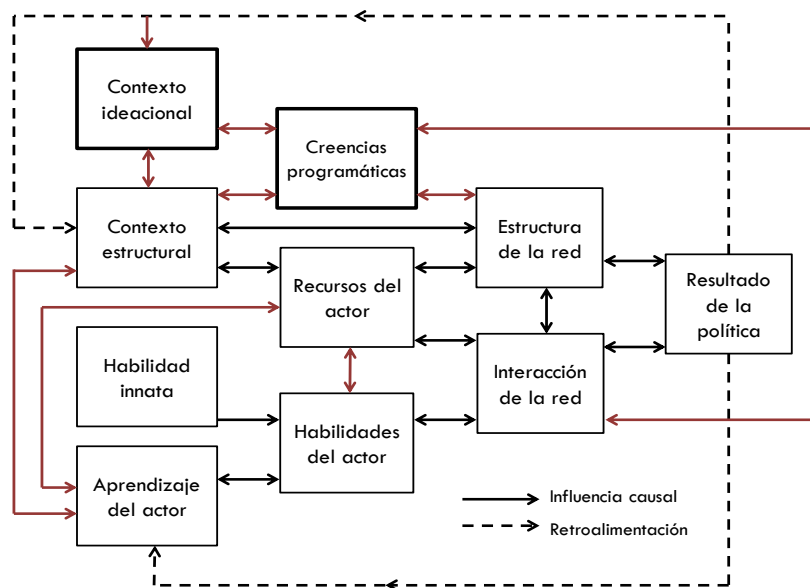
Existen varias interpretaciones del término ‘dialéctico’, fijándose desde ‘el arte de definir’ ideas de Platón; ‘la tesis, antítesis y síntesis’ de Fichte; o ‘la unificación progresiva a través de la contradicción entre posiciones opuestas’ de Marx basada en los trabajos de Engels (Williams 1990 en Evans 543). De acuerdo a ello, para Marsh y Smith este término se refiere a la relación interactiva entre dos variables, en donde la una afecta a la otra en un proceso continuo e iterativo. Las relaciones dialécticas

planteadas por este modelo están dadas entre: i) las redes y el contexto, ii) la estructura de las redes y los agentes, y iii) las redes y los resultados.

Según este modelo el resultado de política, que puede ser entendido como el cambio de política pública, es la variable dependiente y la red de políticas y los actores que la conforman representan la variable independiente. Este modelo está conformado por los siguientes elementos: el contexto, las habilidades innatas, el aprendizaje de los actores, sus habilidades y recursos, la estructura de la red, su interacción y finalmente los resultados de política. De acuerdo a ello, se establecen las siguientes relaciones:

- El contexto estructural afecta a la estructura de la red y los recursos de los actores.
- Las habilidades que un actor utiliza en la negociación son producto de otras habilidades innatas y del proceso de aprendizaje.
- Las interacciones de la red y la negociación refleja una combinación de los recursos de los actores, sus habilidades, la estructura de la red y la interacción de políticas.
- La estructura de la red es un reflejo del contexto estructural, los recursos de los actores, las interacciones de la red y los resultados de política.
- Los resultados de política reflejan el trabajo entre la estructura de la red y sus interacciones.

Figura 1. 3. Modelo dialéctico de Marsh y Smith.



Fuente: Kisby (2007) con base en Marsh y Smith (2000).

### **2.3 Factores exógenos para el cambio de política pública**

En relación a los factores del cambio de política pública, es de gran interés para esta investigación estudiar al cambio de política pública como consecuencia de la intervención de la autoridad externa a las redes de política pública. Para ello, a continuación se presentan varios aportes que ponen el acento en los factores exógenos que motivan la alteración de la política pública. Real Dato (2009) realiza una discusión de los ‘impactos exógenos’ que contribuyen al cambio de política, entre los que se destaca la noción de ‘mecanismo de impacto exógeno’ que consiste en cambios de la política debido a decisiones de actores externos producidas fuera del subsistema de política. La noción trabajada por Marsh y Smith (2000) respecto a la intervención de la ‘autoridad política externa’ es sumamente importante para el desarrollo de esta investigación ya que permite identificar esta participación externa desde una perspectiva de redes, analizando su influencia en la estructura y patrones de la red, así como también en el contexto, los actores, sus recursos, estrategias y habilidades. Por su parte, Russell (2009) hace énfasis en el ajuste de los subsistemas de política ante efectos exógenos que incentivan el cambio de política, destacándose la introducción de nuevos actores al subsistema que influyen para que el cambio sea propicio.

#### *Impactos Exógenos*

Respecto a los impactos exógenos en el cambio de la política pública Real Dato identifica los siguientes cambios: i) cambios en las condiciones materiales como innovaciones tecnológicas y desastres naturales, ii) cambios en los atributos de la comunidad en donde se sitúan las condiciones socioeconómicas, y iii) cambios a nivel macro político, es decir, en las coaliciones gubernamentales como resultado de las elecciones, cambios en el gabinete y cambios constitucionales, y cambios en otros subsistemas de política (2009, 135). Para el autor, los factores exógenos también pueden considerarse como elementos contextuales.

Los cambios en las condiciones materiales o atributos de la comunidad pueden influir en la aparición de una ventana de oportunidad ampliando el conflicto más allá del subsistema, atrayendo la atención de los actores externos y locales. Existe la posibilidad de que factores exógenos causen directamente el cambio de políticas, lo que es denominado por el autor como ‘mecanismo de impacto exógeno’. En términos de Real

Dato “el mecanismo de impacto exógeno se refiere principalmente a los cambios en las políticas que se producen como consecuencia de los acontecimientos originados más allá de los límites del subsistema en otros ámbitos de acción con los que se relaciona” (Real Dato 2009, 135).

De acuerdo a ello, los subsistemas políticos suelen depender jerárquicamente de otros ámbitos de acción cuyas decisiones pueden ocasionar cambios en el diseño de políticas. Para Real Dato “tales decisiones externas pueden moldear directamente elementos de diseño de política cuando el núcleo decisional del subsistema se omite y la toma de decisiones sube a un nivel superior o arena de acción exterior” (Real Dato 2009, 136). Este hecho sucede cuando actores fuera del subsistema son atraídos por las actividades del subsistema, pero sin la intervención de los actores dentro del subsistema. Las razones para que se involucren actores anteriormente desinteresados puede deberse a la ‘lógica de las consecuencias esperadas’, es decir, es visto como una oportunidad para el beneficio, o a la ‘lógica de lo adecuado’ basada en la creencia de los actores externos que es su deber intervenir (Real Dato 2009, 136).

El autor manifiesta que el mecanismo de impacto exógeno se inserta con otros dos mecanismos. En primer lugar los actores pueden tomar esas alternativas desde el conjunto de ideas dentro del subsistema, lo que produce una ventana de oportunidad para que los actores externos puedan promover sus soluciones. Y en segundo lugar los actores pueden tomar sus alternativas a partir de otros subsistemas estructuralmente equivalentes, convirtiéndose ellos mismos en vehículos potenciales de aprendizaje de políticas (Real Dato 2009, 136).

Como los cambios en las condiciones materiales y los atributos de la comunidad son mediados por procesos internos en los ámbitos de acción, el mecanismo de impacto exógeno se refiere principalmente a los cambios en las políticas que se producen como consecuencia de los acontecimientos originados más allá de los límites del subsistema en otros ámbitos de acción. En este sentido, el autor manifiesta que “decisiones tomadas fuera del subsistema de política puede afectar el diseño de política, alterando los diferentes elementos de la situación de acción del nivel de subsistema (reglas, participantes, los recursos y posición que ocupan, alternativas de acción, retornos, etc.)” (Real Dato 2009 136).

Los efectos causales externos pueden influir en el subsistema a través de vínculos verticales u horizontales. Los primeros pueden deberse a cambios en la coalición o una reorganización del gabinete y traducirse en cambios en los niveles político administrativos superiores con poder de decisión dentro del subsistema. “Estos nuevos tomadores de decisiones pueden traer consigo nuevos estilos o prioridades que podrían afectar a la continuidad del diseño de políticas” (Real Dato 2009 136). Mientras que los segundos ocurren cuando existen cambios en otros subsistemas con los que mantienen relaciones de interdependencia funcional. Al respecto el autor menciona a manera de ejemplo la relación existente entre los subsistemas de energía y transporte (Real Dato 2009, 136).

### *Gobierno, grupos de interés y cambio de política*

Los desarrollos de Richardson (2000) sobre el cambio de política destacan la importancia del poder del Estado, las transformaciones en el comportamiento de los grupos de interés, y el rol del conocimiento y de las ideas dentro de las comunidades de política pública. Esta perspectiva se sitúa en la noción de redes de política y en la gobernanza. A pesar de que en la literatura se describe a las comunidades de política como redes de actores caracterizadas por la estabilidad en sus relaciones, es posible la modificación de sus patrones de comportamiento, ideas, preferencias e intereses.

Desde una perspectiva de redes de política pública, para Marsh y Smith (2000) la estructura de la red, su transformación y los resultados pueden ser explicados por factores exógenos. Estos factores contextuales (económicos, ideológicos y políticos), así como también la influencia de otras redes, están relacionados dialécticamente a la estructura de la red y a sus interacciones. En relación al abordaje del contexto, los autores plantean que “la autoridad política, probablemente, es la más importante restricción; siendo difícil, aunque no imposible, ignorar la presión política directa para el cambio” (Marsh y Smith 2000, 8). El rol de las redes es fundamental ya que a través de los actores y estructuras filtran las reglas, normas y relaciones interpersonales en las redes (Marsh y Smith 2000, 8-11 en Richardson 2000, 1008).

Para Richardson, las ideas cumplen un papel importante en el cambio de política pública ya que tienen la capacidad de desestabilizar a los agentes. En esta línea, el autor realiza una analogía comparando a las ideas con los virus que se esparcen en el ambiente. El

interés para realizar esta analogía radica en la importancia de la exogeneidad generada por las ideas como choques alterando los arreglos institucionales y las relaciones entre actores (Richardson 2000, 1008). Como sugiere Richardson, la existencia de comunidades de política enfrenta tres elecciones ante cambios exógenos, pueden aceptar su destrucción frente a las nuevas ideas, pueden adaptar o mutar estas ideas, y pueden ajustarse para mantenerse (Richardson 2000, 1009). Para el autor, es importante considerar a las preferencias de los actores para entender su comportamiento cambiante, así como también su conocimiento (ya sea endógeno o exógeno) que es un factor importante dentro de las comunidades y redes de política pública (Richardson 2000, 1017).

*Modelo de ajuste de subsistemas asociados con la internacionalización de choques exógenos*

De acuerdo a Howlett y Ramesh los subsistemas políticos deben entenderse en un sentido adaptativo, en el que los efectos exógenos estimulan el cambio (Howlett y Ramesh 2002 en Russell 2009, 31). Estos autores identifican cuatro tipos de ajustes de subsistemas: el aprendizaje de política, el cambio de sede, las perturbaciones sistémicas y los efectos secundarios del subsistema (Tabla 1.2).

Tabla 1.2. Procesos de ajuste de subsistemas asociados con la internacionalización.

		Naturaleza del ajuste	
		Nuevos actores/instituciones	Nuevas ideas de política
Iniciador del cambio de política	Factores endógenos-impulsado por el actor	Cambio de sede	Aprendizaje de política
	Factores exógenos-respuesta de los actores	Derrame de subsistemas	Perturbación sistemática

Fuente: Rusell (2009) adaptado de Howlett y Ramesh (2002).

En el caso del aprendizaje y el cambio de sede, los actores utilizan factores exógenos, tales como la información o acceso a foros de política, para perseguir el alcance de sus objetivos. En este caso, a pesar de que el cambio de política se refiere a factores exógenos, el cambio se inicia y se logra, en gran parte, por los objetivos y estrategias de los actores internos al subsistema (Russell 2009, 31).

“Las perturbaciones sistémicas pueden ser vistas generalmente como eventos externos que atraen nueva atención a un sector de la política (Sabatier y Weible 2007). Normalmente esto incluye eventos como las inundaciones, los cambios en los regímenes políticos o las crisis financieras” (Russell 2009, 31). Estas perturbaciones plantean la oportunidad para la inclusión de nuevos actores con nuevas ideas en el proceso de (re)formulación de la política pública, y pueden producir un cambio de la dinámica política. La crisis ocasionada no necesariamente altera la naturaleza del subsistema en el largo plazo una vez que se genera una respuesta a la crisis, asimismo, la membresía básica del subsistema no tiene por qué alterarse radicalmente (Russell 2009, 32). Mientras que un derrame de subsistema es generado por factores exógenos que promueven la integración de subsistemas que estaban separados en un dominio. Encontrando, de esta forma, nuevas instituciones y actores que influyen para que el corto plazo sea propicio para el cambio de políticas (Russell 2009, 32). A manera de ejemplo, se puede mencionar la interacción entre el sector social y productivo en un solo dominio de política con el objetivo de reducir la pobreza. En términos de Russell, “a diferencia de una perturbación sistémica, las luchas políticas tienden a seguir siendo dominadas por las partes interesadas. Pero al reunir a los subsistemas antes separados, la dinámica de la formulación de políticas pueden ser bastante confusa” (Russell 2009, 32).

Para Russell es importante destacar que desde una perspectiva de ajuste de subsistema, el patrón de cambio de políticas en cada uno de estos dos procesos depende de los objetivos y estrategias de los actores dentro del subsistema. Cada uno de estos dos tipos de procesos de cambio produce diferentes resultados en el largo plazo. Cuando una perturbación sistémica da lugar a un cambio rápido de política, en el largo plazo los actores existentes de los subsistemas pueden seguir dominando la formulación de políticas. Asimismo, una perturbación puede ser una oportunidad para ciertos actores de lograr objetivos que anteriormente eran inalcanzables. Mientras que derrames de subsistemas permiten la inclusión de nuevos actores lo que ocasiona disputas por el control de la agenda de política (Russell 2009, 33).

Como respuesta a factores exógenos pueden existir procesos conformados por dos etapas. En la primera etapa los factores exógenos pueden ocasionar un cambio en la agenda y en la política, mientras que en la segunda etapa los actores de los subsistemas establecen contiendas sobre la política. En el caso de un derrame de subsistema es



posible alcanzar diferentes resultados de política debido a la introducción de nuevos actores, los mismos que pueden ocasionar desacuerdos sobre los objetivos de la política. En el caso de una perturbación es más probable el retorno a la 'política normal'. En estos dos procesos la segunda fase da lugar a nuevos equilibrios de política normales, sin embargo, es más difícil predecir el equilibrio en el caso de un derrame debido a que el dominio de la política y los participantes clave del subsistema han sido alterados (Russell 2009, 33).

### **3. Modelo de análisis**

Después de hacer una revisión de la literatura con los principales desarrollos sobre el cambio de política, a continuación se presentan las teorías sustantivas que guiarán la realización de esta investigación. Para ello, en primer lugar es importante distinguir entre la variable dependiente y la variable independiente de esta tesis. De acuerdo al problema planteado, se ha definido al cambio de política pública a partir de la alteración de sus instrumentos como la variable dependiente, y a la intervención de una autoridad externas como la variable independiente. Respecto al estudio de la variable dependiente, se eligió los aportes de Capano (2009) acerca de las elecciones epistemológicas y teóricas para caracterizar el cambio de política, y la tipología del cambio propuesta por Hall (1993). Y para el estudio de la variable independiente, se seleccionó las nociones teóricas de autoridad política (Marsh y Smith 2000) y mecanismo de impacto exógeno (Real Dato 2009).

Para analizar la relación entre las variables independiente y dependiente, se eligió al enfoque de redes de política debido a sus bondades a nivel teórico y metodológico para explicar cómo el contexto, actores y sus relaciones, inciden en un determinado resultado de política, correspondiendo en este caso al cambio de política. Y cómo a su vez este resultado afecta al contexto, actores y relaciones reorganizando el proceso de la política. Dentro del análisis de política pública, el enfoque de redes ha proliferado en los últimos años, tanto como teoría y metodología. Desde el punto de vista teórico, este enfoque se ha centrado en estudiar a los actores que forman parte de la estructura de la red, sus patrones de interacción, y el entorno en el que se desenvuelve. Mientras que desde el punto de vista metodológico incorpora elementos cualitativos y cuantitativos para rastrear, caracterizar y analizar a las redes y a sus miembros de acuerdo a sus

posiciones. Por estas razones es indudable la capacidad de este enfoque para describir y explicar las características de las redes y sus relaciones.

De acuerdo a ello, se seleccionó como modelo de análisis al modelo dialéctico de Marsh y Smith (2000) con ideas sustantivas de Kisby (2007), el mismo que fue complementado con elementos teórico conceptuales como: el contexto como telón de fondo y punto de partida (Bevir y Richards 2009), agendas de política (Kingdom 1984), relaciones de influencia y dominación (Knoke 1993), y selección de instrumentos en un contexto de redes (Bressers y O'toole 1999 y 2007). Esto permite no solo operacionalizar las variables de estudio, sino también estructurar un modelo dialéctico en tres niveles: red y contexto, estructura y agencia, y red y resultado.

### **3.1 Red y contexto**

Para Marsh y Smith, la estructura de la red, su transformación y los resultados pueden ser explicados por factores exógenos. Estos factores contextuales (económicos, ideológicos y políticos), así como también la influencia de otras redes, están relacionados dialécticamente a la estructura de la red y a sus interacciones. En relación al abordaje del contexto, Marsh y Smith plantean que “la autoridad política, probablemente, es la más importante restricción; siendo difícil, aunque no imposible, ignorar la presión política directa para el cambio” (Marsh y Smith 200, 8). Justamente, la noción trabajada por los autores respecto a la intervención de la autoridad externa es sumamente importante para analizar el cambio de la política pública de agua y saneamiento en el Ecuador.

#### *Creencias programáticas y contexto ideacional*

El papel de las ideas en la política pública ha sido estudiado por varios autores, entre los cuales destaca Kisby (2007) con su enfoque ‘ideacional’, cuyo interés es analizar la política desde las ideas. Sus aportes se basan en los desarrollos de Marsh y Smith (2000) acerca del ‘modelo dialéctico’ de redes de política, y en los desarrollos de Berman (1998) sobre las ‘creencias programáticas’. De esta forma, Kisby plantea que dentro del análisis de política pública se debe considerar a las creencias programáticas como variables independientes, las redes de política como variables intermedias y los resultados de política como variables dependientes (Kisby 2007, 71), entendiendo en esta tesis al cambio de política pública como el resultado alcanzado. Por lo tanto, es

importante examinar las creencias programáticas que motivan a los miembros de una red de política, e identificar y comprender las ideas compartidas por los miembros de la red.

Para Kisby, Marsh y Smith (2000) prestan poca atención al papel de las ideas para explicar el proceso de formulación de políticas, centrandó su atención en la posición estructural de los intereses de la sociedad civil alrededor de las acciones públicas. En este sentido, el autor considera que “es importante examinar no sólo el contexto estructural dentro del cual se desarrolla la política, es decir, los intereses particulares que tiene una posición privilegiada que influye en las decisiones de política; sino que también es importante examinar las interacciones entre el contexto estructural e ideacional” (Kisby 2007, 78). Esta consideración surge de los argumentos de Berman (1998), quien establece que las ideas pueden tener una influencia sobre los resultados de política por encima de su uso por los actores independientes en la búsqueda de intereses particulares (Berman 1998 en Kisby 2007, 78).

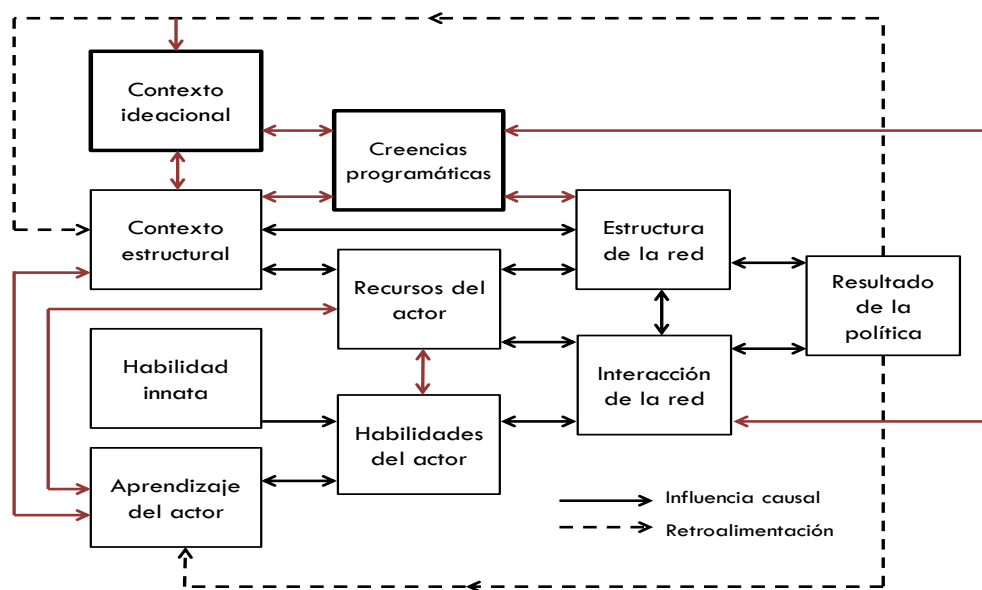
Los planteamientos de Kisby surgen a partir de los aportes de Berman que distingue entre dos formas contrastantes de ideas políticas: i) ideologías y ii) posiciones políticas. Las ideologías están dadas por las cosmovisiones, que para la autora podrían ser ‘demasiado amplias’, mientras que las posiciones políticas podrían ser ‘demasiado estrechas’ perdiendo interés en el análisis. Debido a ello, Berman propone una tercera forma de ideas: las ‘creencias programáticas’ (Berman 1998, 21 en Kisby 2007, 81). Las creencias programáticas proporcionan el contexto ideacional dentro del cual se formulan los programas y proyectos, permitiendo a los actores desarrollar propuestas de políticas concretas.

Bajo estas explicaciones, Kisby plantea el enfoque ideacional que considera a las creencias programáticas como variables independientes, las redes políticas como variables intermedias a través de las cuales surgen los cambios de política, y los resultados de política como variables dependientes. El modelo de Kisby introduce dos elementos adicionales al modelo de Marsh y Smith (2000), estos son: i) el contexto ideacional y ii) las creencias programáticas.

Para realizar este análisis es fundamental identificar a los miembros clave de la red, y de esta forma ubicar las creencias programáticas que los motivan, las ideas que comparten, y mostrar cuándo y cómo la red, influenciada por las ideas de sus miembros, incide en

el proceso de formulación de políticas (Kisby 2007, 85). De esta manera, “el argumento no es que las creencias programáticas siempre son de vital importancia o que las ideas son más importantes que los intereses. Por el contrario, el argumento es que en donde existen creencias programáticas, su posible influencia en los resultados de la política [...] debe analizarse empíricamente” (Kisby 2007, 85).

Figura 1.4. Modelo dialéctico de Marsh y Smith con ideas sustantivas de Kisby.



Fuente: Kisby (2007) con base en Marsh y Smith (2000).

### *El contexto como telón de fondo y punto de partida*

Bevir y Richards (2009) sugieren que las redes deben ser estudiadas a partir de las rutinas y rituales que forman parte de las tradiciones. Las mismas que se definen como “un conjunto de entendimientos que alguien recibe durante la socialización. Una tradición gubernamental es un conjunto de creencias heredadas de las instituciones y la historia del gobierno” (Bevir y Richards 2009, 10). Según los autores, los actores transmiten estas tradiciones contando historias sobre lo que funciona y lo que no en el ámbito de la política pública.

Desde un enfoque de redes, los autores manifiestan que “las personas cuyas creencias, intereses y acciones constituyen una red, necesariamente adquieren los correspondientes intereses y creencias en el contexto de las tradiciones” (Bevir y Richards 2009, 8). De esta forma, la noción de tradición captura el contexto social en el que los individuos se

desenvuelven. Para Bevir y Richards las tradiciones deben ser entendidas como un punto de partida que influencia a las personas, y no necesariamente como los únicos determinantes de sus posteriores acciones. De acuerdo a lo mencionado, es importante identificar los hitos históricos que permiten construir, y explicar las prácticas y tradiciones en torno al caso seleccionado.

### **3.2 Estructura y agencia**

Las relaciones dentro de la red son estructurales ya que definen el rol de los actores, establecen los temas de discusión, trabajan con un conjunto de reglas, y tienen una estructura organizacional (Marsh y Smith 2000, 5). De esta forma, “las decisiones son el resultado de una estructuración de conflictos pasados y del poder organizacional presente de los valores y cultura de los tomadores de decisión” (Marsh y Smith 2000, 5-6). Los autores mantienen que los agentes juegan un papel importante debido a que los resultados no se definen únicamente por la estructura de la red, sino también por las acciones de los agentes quienes escogen opciones de política, negocian, discuten y disuelven redes, afectando intereses y acciones de los miembros de la red (Marsh y Smith 2000, 7).

En el marco de la estructura y agencia, para el desarrollo de esta investigación será necesario explicar las relaciones de poder en la toma de decisiones desde las agendas de las redes de política pública. En este sentido, a continuación se presentan ciertas consideraciones relevantes para esta tesis acerca de la constitución de los problemas públicos, su inscripción en las agendas de política y gubernamental, y los procesos de toma de decisiones; así como también sobre las relaciones de influencia y dominación entre los actores involucrados.

#### *Agendas de política pública y toma de decisiones*

En políticas públicas, un problema surge a partir de una situación que causa malestar y que trasciende de la esfera privada a la esfera pública. Para ello será necesario que “personas o grupos tengan la capacidad (y el interés) de llevar la voz del problema, dándole una definición y expresándoles, traduciéndole en un lenguaje adecuado” (Roth 2014, 120). Por su parte, la agenda pública contiene todos los temas de debate en el ámbito de lo público; mientras que la agenda política abarca un conjunto de temas

reducidos que son discutidos desde una perspectiva política, y la agenda gubernamental contiene un número menor de temas todavía, y que están sujetos a alguna prioridad.

Para Roth, por lo menos dos factores pueden condicionar la inscripción de un asunto público en la agenda gubernamental (Roth 2014, 124):

Un primer factor es la posición social ocupada por los grupos promotores de dicho asunto en la estructura sociopolítica (Lenoir 1989). Es evidente que ciertos actores disponen de mayores recursos (económicos, políticos, sociales, etc.) que otros para acceder a la agenda política o gubernamental. Como segundo factor, desde una perspectiva neoinstitucional, se considera que el contexto o la disposición institucional, por ejemplo el tipo de régimen político, es también un elemento que influye en la inscripción de asuntos públicos en las agendas, ya que las instituciones fijan reglas y procedimientos que condicionan diferentes formas y vías de acceso a las agendas (Casar y Maldonado 2010).

De acuerdo a Roth es posible especificar las agendas según las instituciones, pudiéndose distinguir la agenda sectorial, ministerial o de un nivel de gobierno. Asimismo se puede hablar de una agenda formal y una agenda oculta, en donde los temas que figuran públicamente como tareas de las instituciones no son necesariamente las que se trabajan. Según Cobb y Elder, para que un problema logre su inscripción en la agenda gubernamental se requiere de tres condiciones: i) el tema debe ser comprendido por las autoridades públicas responsables de actuar, ii) la distancia entre el ser y el deber ser resulte lo suficientemente acentuada para exigir una acción política, y iii) el problema debe presentarse bajo un lenguaje adecuado para que la autoridad política pueda comprenderlo (Cobb y Elder 1972, Meny y Thoening 1992, 123-124 en Roth 2014, 125-126).

Respecto al establecimiento de la agenda, Kingdom (1984) manifiesta que existen tres corrientes fundamentales en la construcción de las agendas públicas: 1) los problemas, 2) las soluciones o alternativas, y 3) la política en el sentido de 'politics'. Las dinámicas de estas tres corrientes son relativamente independientes, cuando un problema encuentra su solución adecuada y el contexto político permite que se interese en él se abre una ventana de política.

La identificación de las agendas de las redes de política pública es esencial para la elaboración de esta investigación ya que permitirá conocer la percepción de los actores en torno a los problemas y las soluciones que compiten para ser elevados a las diferentes agendas. Es importante rastrear las agendas en el tiempo debido a que un problema considerando como importante en un momento dado, puede dejar de serlo en otro momento. De igual forma, conocer las agendas de política permitirá identificar las posiciones de los actores, ya que las agendas están influenciadas por las ideologías e intereses de los participantes.

Más adelante, durante la etapa de formulación de la política pública se establece un proceso de análisis del problema al que le corresponde una búsqueda de argumentos y contra argumentos sobre las posibles consecuencias de las soluciones planteadas. “En la formulación interactúan toda una serie de actores políticos, administrativos y especialistas del lobbying o cabildeo de todo tipo, en función del grado de apertura o de permeabilidad del sistema político” (Roth 2014, 144), los mismos que pueden ser analizados desde su posición e interacciones a partir del enfoque de redes de política pública.

En relación a la toma de decisiones, Roth menciona que “la decisión es un proceso y que una política pública está constituida por una multitud de decisiones” (Roth 2014, 145). En la toma de decisiones juega un papel importante la planificación y las herramientas técnicas con el fin de mejorar la eficacia y la eficiencia de las alternativas planteadas. No obstante, la toma de decisiones no solo se basa en criterios técnicos, sino también en criterios políticos. Al respecto, si bien la autoridad competente del gobierno es quien decide, se debe considerar que este proceso está influenciado por diversos actores con base en sus valores, intereses y recursos tanto materiales como ideológicos. Debido a ello, en esta tesis es fundamental conocer las ideas, intereses, recursos y estrategias de los actores para influenciar la toma de decisiones y asegurar la elección de las alternativas propuestas por ellos, en el marco del contexto de la política pública.

#### *Relaciones de influencia y dominación*

Con la finalidad de conocer las relaciones de poder dentro de la red, se empleará la noción de poder político trabajada por Knoke, quien plantea que “El poder político es un aspecto de la interacción real o potencial entre dos o más actores sociales en el que uno ejerce mayor control sobre el otro” (Emerson 1962, 32 en Knoke 1993, 166).

En el tema de redes es necesario hacer una distinción entre influencia y dominación para entender los tipos de poder. Para Knoke, la influencia opera por la persuasión debido al intercambio de información que cambia la percepción y las creencias de los actores sobre una situación específica. Los subordinados creen que los comandos de sus superiores son apropiados y aceptados, los participantes obedecen las instrucciones de los líderes. Por su parte, la dominación constituye una relación de poder en el que un actor controla el comportamiento de otro ofreciendo o negando algún beneficio o daño, respectivamente. Desobediencia se traduce en una sanción negativa, mientras que la obediencia merece una recompensa. Cuando la influencia y la dominación operan simultáneamente en una relación entre dos actores, toma la forma de poder autoritario. El intercambio de información persuasiva y el intercambio de recursos caracterizan una transacción autoritaria. Tanto, la influencia y la dominación entre actores políticos son conceptos usados en la explicación del diseño de políticas públicas, debido a ello con base en el levantamiento de la información es fundamental rastrear el tipo de relación entre los actores que conforman las redes de política pública.

#### *Noción de instrumentos de política pública*

De acuerdo a Howlett et al. 2006, los “instrumentos de política son técnicas de gobernanza que, de una u otra forma, incluye la utilización de la autoridad del Estado o su limitación consiente” (Howlett et al. 2006, 130). Al respecto es importante considerar que los instrumentos no son netamente técnicos, sino que también están altamente influenciados por el deseo de mantener o alcanzar el poder político (Bressers y O’toole 1998).

Según Bressers y O’toole (2007) “...existe un vínculo entre el contexto sociopolítico y la selección de instrumentos. Los instrumentos están usualmente destinados para alterar el status quo, presentando implicaciones con respecto a cambios en la distribución de costos y beneficios vía gobernanza” (Bressers y O’toole 2007, 133). En esta misma línea, los autores mantienen que “la selección de instrumentos está basada en la necesidad de ganar o mantener suficiente apoyo por varios partidos políticos en un conjunto de política” (Bressers y O’toole 2007, 134). Los autores manifiestan que existen cinco aspectos de multiplicidad de gobernanza involucrados al tratar sobre instrumentos de política: i) múltiples niveles de gobernanza, ii) múltiples actores en la red de política, iii) multiplicidad de definición de problemas y otras creencias, iv)



múltiples otros instrumentos, y v) múltiples responsabilidades y recursos para su implementación (Bressers y O'toole 2007, 146).

Bressers y O'toole plantean la distinción entre instrumentos directivos e instrumentos incentivos, los cuales tienen diferencias en su desarrollo y aplicación. Los instrumentos directivos son de carácter normativo. Mientras que los instrumentos incentivos son de carácter económico. En la mayoría de ocasiones estos instrumentos pueden combinarse, dando lugar a instrumentos mixtos. Los autores señalan que es posible combinar o complementar instrumentos en diferentes momentos del tiempo y con diferentes propósitos. Bressers y O'toole mencionan que la aplicación de instrumentos mixtos, alteran su forma de influencia de la siguiente manera (Bressers y O'toole 2007, 137):

- Incrementan la intensidad de la intervención política.
- La aplicación de múltiples instrumentos permite la realización de un proceso interactivo entre el gobierno y los grupos objetivo.
- Pueden ser aplicados en varios niveles de gobierno.
- Fortalecen o debilitan los efectos de la intervención política en los diferentes campos de política pública.

Para los autores, la selección de instrumentos comprende un proceso de tres pasos. En primer lugar se debe analizar el proceso de la selección de instrumentos, seguido del proceso de implementación (ejecución, modificación o bloqueo), y finalmente la respuesta del grupo objetivo (Bressers y O'toole 2007, 145). Respecto a la elección de instrumentos, los autores manifiestan que existen siete pasos para su elección (Bressers y O'toole 2007, 152):

- Evaluación de actores relevantes analizando sus motivaciones, la información que disponen y el balance de sus relaciones de poder.
- Mapeo de los procesos entre los actores y sus interrelaciones.
- Evaluación de los instrumentos existentes.
- Análisis del impacto de los instrumentos existentes en el comportamiento de la población objetivo y de los actores.
- Análisis de la eficacia de incluir nuevos instrumentos.
- Diseño y selección de nuevos instrumentos.
- Análisis del impacto de nuevos instrumentos en los actores y en el contexto.

Respecto a la selección de instrumentos en un contexto de redes, Bressers y O'toole exponen su definición de red de política, considerándola como: “el patrón de relaciones entre una autoridad gubernamental (como un organismo o ministerio), por una parte, y el conjunto de actores (grupo objetivo), hacia quienes se dirigen los esfuerzos de política de la autoridad gubernamental, por la otra parte” (Bressers y O'toole 1998, 216). Con estas explicaciones, Bressers y O'toole (1998) manifiestan que las características de la red de política afectan en la elección de los instrumentos por parte de los gobiernos. En este sentido, se exponen dos características de las redes: i) la interconexión que se refiere a los vínculos y relaciones entre actores dentro del proceso de formulación de política incluyendo sus roles y posiciones, y ii) la cohesión que se refiere al grado en el que el grupo objetivo comparte las creencias e ideas (Bressers y O'toole 1998, 220). Con base en estos conceptos, Bressers y O'toole plantean cuatro tipos de redes al combinar el grado de interconexión (fuerte o débil), y el grado de cohesión (fuerte o débil).

Para analizar las características de la elección del instrumento a partir de las características de la red, Bressers y O'toole desarrollan seis categorías de análisis (Tabla 1.3).

- Apelación normativa. Utilizada por la autoridad gubernamental frente a una baja cohesión, y cuando el comportamiento individual amenaza con dañar el interés general
- Proporcionalidad. Se refiere a la respuesta del grupo objetivo ante la respuesta de la autoridad gubernamental.
- Provisión o retiro de recursos al grupo objetivo.
- Libertad del grupo objetivo para optar por o en contra de la aplicación del instrumento.
- Acuerdos bilaterales o multilaterales durante la formación y ejecución.
- La importancia de los hacedores de política en la implementación.

Tabla 1.3. Selección de instrumentos en un contexto de redes.

Instrumento	Cohesión fuerte, interconexión fuerte	Cohesión fuerte, interconexión débil	Cohesión débil, interconexión débil	Cohesión débil, interconexión fuerte
Apelación normativa	Ausencia	Ausencia	Presencia	Presencia
Proporcionalidad	Si	Si	No	Si
Provisión de recursos a los grupos objetivos	Si	Si	Retiro	De manera individual
Libertad para actuar en favor o en contra de los instrumentos	Si	Si	Poca	Ausencia
Acuerdos bilaterales y multilaterales	Si	No	No	Si
Implementación (hacedores de política u organizaciones afiliadas)	Si	Organizaciones intermedias	No hacedores de políticas	Si

Fuente: Adaptado de Bressers y O’toole (1998).

### 3.3 Redes y resultados

Para Marsh y Smith, no existe una relación unilateral entre los resultados y las redes, ya que los resultados pueden afectar a las redes en al menos tres formas (Marsh y Smith 2010, 9):

- Pueden dirigir cambios en la membresía o afiliación de la red y el balance de los recursos dentro de ella.
- Pueden tener un efecto en la estructura social debilitando la posición de intereses particulares en relación a una red establecida.
- Pueden afectar a los agentes, ellos aprenden de la experiencia.

En esta investigación, se considerará como resultado al cambio de la política pública a partir de la alteración de sus instrumentos como consecuencia de la intervención de una autoridad externa a las redes de política.

En términos de Roth (2014) “una agenda nunca es fija: puede ser cambiada de manera inesperada a raíz de algún evento, situación o información nueva [...] además el proceso no es simple e idéntico: los actores tienen a su disposición varias estrategias en función de sus posibilidades, posiciones, recursos e intervenciones” (Roth 2014,125). Debido a

ello, también se indagará si la intervención de la autoridad externa se ha traducido en la alteración de las agendas de política pública, y en la transformación de las posiciones, relaciones, recursos y estrategias de los actores.

El cambio de política pública a partir de la alteración de sus instrumentos como consecuencia de la intervención de la autoridad externa, será caracterizado conforme a los planteamientos de Capano (2009) quien sugiere caracterizar la alteración de la política respondiendo a problemas epistemológicos: la forma de progresión del evento, la dinámica de desarrollo y los motores de cambio; y a problemas teóricos: la definición del objeto, tipo de cambio y variables explicativas. Respecto a la tipología del cambio de política pública se seguirá la tipología propuesta por Hall (1993).

## **4. Metodología**

### **4.1 Selección del caso de estudio**

La investigación planteada es deductiva ya que tiene como propósito la verificación de modelos teóricos comparándolos con la experiencia a través de la selección de un caso de estudio. Por lo tanto, con la finalidad de verificar el cumplimiento de la hipótesis planteada en esta investigación, se recurrirá al uso de los métodos de estudio de caso. Siguiendo a George y Bennett “un estudio de caso es un aspecto bien definido de un episodio histórico que el investigador selecciona para el análisis” (George y Bennett 2004, 24). Bajo esta perspectiva, estos autores consideran a los estudios de caso como “el subconjunto de los métodos cualitativos que pretende generalizaciones progresivas y acumulativas sobre la vida social, y busca desarrollar y aplicar estándares claros para juzgar si algunas generalizaciones caben en el mundo social” (George y Bennett 2004, 24).

La utilización de los métodos de estudios de caso en esta tesis presenta ciertas ventajas, debido a las siguientes razones (George y Bennett 2004, 25-29):

- Su potencial para alcanzar alta validez conceptual.
- Sus procedimientos para la identificación de nuevas variables e hipótesis a través de la investigación de archivos y entrevistas con participantes y expertos.

- Su capacidad para abordar la complejidad causal ante los efectos de interacciones complejas.

Frente a estas ventajas, es importante tener presente que los métodos de estudios de caso suponen una serie de desventajas, tales como: i) la incapacidad para hacer juicios sobre la frecuencia o representatividad de casos particulares, y ii) el supuesto problema de indeterminación debido al limitado número de casos frente al gran número de variables, lo que contradice a la estadística, y la consistencia en la explicación del mismo objeto de estudio desde varias teorías alternativas (George y Bennett 2004, 30).

Según George y Bennett los estudios de caso deben cumplir algunos requisitos, los mismos que fueron aplicados para la selección del caso de esta investigación. En primer lugar, fue necesario identificar la clase o subclase de eventos que fueron estudiados de acuerdo al planteamiento del problema. En segundo lugar, el objetivo de la investigación, enfoque teórico y estrategia definida para alcanzarlo, orientaron la selección y análisis del caso de estudio. En tercer lugar, en el análisis del caso se emplearon las variables de interés teórico para fines explicativos (George y Bennett 2004, 58-59).

Para la selección del caso, se recurrió a la combinación del caso ‘típico’ y del ‘crucial’ según los planteamientos de Gerring (2008). En este sentido, se escogió como caso de estudio a la política de ampliación de la cobertura de agua y saneamiento en el Ecuador, centrando el análisis en el período 2008-2015.

#### *Del caso típico*

Del caso típico se han tomado ciertos elementos para la identificación del caso de estudio. En primer lugar, se aplicó el criterio de búsqueda de un caso representativo que permita analizar la transformación de la política a partir de la alteración de sus instrumentos como consecuencia de la intervención de una autoridad externa. En segundo lugar, Gerring plantea el criterio de contar con un resultado preliminar e hipótesis probable para la selección del caso, criterio que se cumple de acuerdo a los planteamientos de esta investigación. Dependiendo de los resultados del estudio de caso, “el investigador puede confirmar una hipótesis existente, refutarla, o replantearla de una manera que sea consistente con los hallazgos del estudio de caso” (Gerring 2008,

650). Considerando estos dos criterios expuestos, se seleccionó la política de ampliación de la cobertura de agua y saneamiento en el Ecuador debido a las siguientes razones:

- El acceso a servicios de agua segura y de saneamiento de calidad constituye una necesidad básica para toda la población, e influye positivamente en la alimentación, higiene y comodidad personal (Kaztman, 2011).
- En Ecuador la dimensión de acceso a agua y saneamiento es la más importante en el índice de pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), representando alrededor del 38% y 64,5% de la pobreza y pobreza extrema por NBI respectivamente (SENPLADES, 2014a).
- La Constitución de 2008 eleva al derecho al agua y saneamiento a la categoría de derechos humanos fundamentales<sup>2</sup>.
- La ampliación de la cobertura de estos servicios, constituye un tema prioritario en la planificación nacional, siendo fundamental para mejorar las condiciones de vida de la población y la superación de la pobreza por NBI. Este hecho se respalda en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 y en la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza (SENPLADES 2014d).
- En el año 2014, la política de ampliación de la cobertura de agua potable y saneamiento fue alterada como consecuencia de la intervención del Presidente de la República, modificando las características del programa Prosaneamiento a cargo del Banco del Estado (BdE). Este programa es el instrumento más importante de financiamiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) para la construcción de obras de agua y saneamiento.

### *Del caso crucial*

Los elementos utilizados del estudio de caso crucial se relacionan con el carácter deductivo de esta investigación. Dentro del caso crucial se recurrirá al caso ‘menos probable’ que se caracteriza porque en todas las dimensiones, excepto en la dimensión de interés teórico, no se predice alcanzar una teoría certera, y sin embargo lo hace.

En un caso menos probable, las variables independientes en una teoría son valores que predicen un resultado de forma débil o de baja magnitud. Casos más probables, están

---

<sup>2</sup> Constitución 2008, art. 2.

diseñados para poner en duda teorías fuertes si las teorías no se ajustan, mientras que casos menos probables pueden fortalecer el apoyo a las teorías que se ajustan incluso en casos en donde deben ser débiles (George y Bennett 2004, 93).

El diseño de una investigación de caso crucial necesariamente es deductivo, dependiendo de la calidad de la teoría que se está investigando, aspecto que se adecúa a la investigación planteada. Con base en el caso seleccionado, esta investigación pretende, a partir del cambio de la política de agua y saneamiento dado por la intervención del Presidente, analizar cómo la alteración de la política influye en el contexto y en los actores, reorganizando sus recursos y procesos de toma de decisiones.

#### **4.2 Análisis de redes**

De acuerdo a Sanz (2003), el análisis de redes “contiene un conjunto de herramientas para conectar el mundo de los actores individuales y colectivos, con las estructuras sociales emergentes que resultan de las relaciones que los actores establecen” (Sanz, 2003, 21). Por lo tanto, esta metodología es importante para el desarrollo de la tesis debido a que es de interés analizar las interacciones entre actores y estructuras, cuyas relaciones tienen un impacto en el comportamiento de los actores, resultados, y procesos de toma de decisiones. Asimismo, “el análisis de redes permite explicar cómo la estructura social de relaciones en torno a las personas, grupos, u organizaciones afecta a las creencias y a la conducta de los mismos. Las presiones causales son inherentes a la estructura social, siendo el análisis de redes un conjunto de métodos para detectar y medir la magnitud de esas presiones” (Sanz 2003, 23).

Al respecto, Wasserman y Faust manifiestan que existen ciertos consensos sobre los principios fundamentales de la perspectiva de redes, estos son (Wasserman y Faust 1994, 36-37):

- el uso de conceptos relacionados,
- los actores y sus acciones se consideran unidades interdependientes,
- los vínculos entre actores son canales de transferencias o flujo de recursos (materiales e inmateriales),
- los modelos de redes que se centran en los individuos consideran el entorno estructural de la red en tanto que proporciona oportunidades o restricciones para la acción individual, y

- los modelos de redes conceptualizan la estructura (social, económica, política, etc.), como pautas duraderas entre actores.

Una de las razones para la aplicación del análisis de redes al caso de la política pública de ampliación de la cobertura de agua y saneamiento, es que este análisis permite integrar métodos cualitativos y cuantitativos para analizar las interacciones entre las conductas individuales y los patrones de las relaciones en la estructura de la red. La metodología cualitativa permitirá agrupar a los actores en torno a sus ideas programáticas, estrategias y recursos; mientras que la metodología cuantitativa basada en la elaboración de grafos y estimación de medias estadísticas, permitirá caracterizar a los actores y sus vínculos.

#### **4.2.1 Metodología cualitativa**

La metodología cualitativa que se aplicará en esta investigación contribuirá a responder las preguntas ¿cómo? y ¿por qué? en torno al cambio de la política pública de ampliación de la cobertura de agua y saneamiento en Ecuador, lo que permitirá explorar y explicar las relaciones entre los actores, sus posiciones y creencias. Para ello, se recurrirá al análisis documental para identificar el contexto estructural e ideacional de la política, y se realizarán entrevistas semiestructuradas para complementar y confirmar información proveniente de la revisión bibliográfica. De esta forma se pretende realizar el rastreo de actores y sus relaciones mediante un mecanismo de bola de nieve, en donde actores y documentos nos remiten al resto, hasta alcanzar la saturación de la información.

##### *Análisis documental*

El levantamiento del contexto permite delimitar el momento y el lugar desde el que se trabajará el caso seleccionado, y contribuye a la materialización de las redes mediante la identificación de los actores y sus relaciones. Esta identificación no constituye un proceso a priori, sino más bien, es el resultado de una aplicación metodológica para el levantamiento de la información relacionada con el caso.

Para rastrear el contexto de la política pública de agua y saneamiento en el Ecuador entre los años 2008 y 2015, se seguirá la metodología planteada por Montpetit (2005) que consiste en identificar los actores y sus relaciones en torno al tema de política



pública mediante la investigación bibliográfica basada en documentos oficiales y no oficiales. Para fines metodológicos, el contexto estructural será rastreado a través de la identificación de instituciones y demás actores, mientras que el contexto ideacional se identificará a través de documentos que recojan información sobre las creencias programáticas de los actores.

Dentro de los documentos oficiales se encuentran los documentos normativos como leyes, actas, resoluciones y decretos, así como también documentos de planificación nacional y del sector de agua y saneamiento. Mientras que dentro de los documentos no oficiales se sitúa información no publicada, tal como informes preliminares y posiciones institucionales que no han sido acordadas. Para ello, se recurrirá a la investigación en repositorios institucionales, archivos de prensa, etc.

Los documentos oficiales y no oficiales son útiles para rastrear cómo algunos actores se refieren y remiten al resto, permitiendo identificar a los actores y sus responsabilidades en la formulación e implementación de la política, así como también la naturaleza de sus relaciones y el entorno en el que se desenvuelven (Montpetit 2005, 350). De igual manera, esta metodología permite encontrar los debates, posiciones y agrupaciones entre los participantes de la política pública, así como también los hitos históricos sobre la política de agua y saneamiento, ya que a más del interés en conocer sus resultados, es fundamental conocer los sucesos históricos previos que han contribuido a generarlos.

Asimismo, se extraerá información de los Enlaces Ciudadanos 325 y 378, en donde intervienen el Presidente de la República y la Gerente del Banco del Estado. A través del análisis de las declaraciones e información presentada en estos enlaces, se identificará la postura del presidente frente a la política analizada.

#### *Entrevistas semiestructuradas*

Se aplicarán entrevistas semiestructuradas, técnica en la que una persona (entrevistador) solicita información de otra o de un grupo (entrevistados o informantes) para obtener datos sobre un problema determinado. La entrevista semiestructurada se caracteriza porque parte de una claridad sobre los aspectos que se desea indagar a través de un listado de preguntas en orden que se aplicará a los actores vinculados con esta política pública (Rodríguez et. al 1996, 67).

A través de estas entrevistas se indagará acerca de los orígenes y evolución de la política de agua y saneamiento en el Ecuador, la forma de relacionamiento de los participantes, el contenido de sus agendas, los procesos de toma de decisiones y el efecto de la influencia de la participación de la autoridad externa en el cambio de política pública. De esta forma, se busca conocer el antes y el después del cambio de política a partir de la percepción y opinión de los representantes de las entidades vinculadas en este tema.

La información obtenida con base en la realización de las entrevistas semiestructuradas se recolectará mediante grabaciones y transcripciones, que posteriormente serán analizadas e incorporadas al estudio de redes de política pública. Las entrevistas semiestructuradas serán aplicadas a actores claves en torno a esta política pública, identificados a través de la investigación bibliográfica de documentos oficiales y no oficiales, y se llevará a cabo hasta llegar a la saturación de la información, es decir hasta que se ha capturado la información con la que se deseaba contar, por tanto, el resto de datos e información serán repetitivos.

#### **4.2.1 Metodología cuantitativa**

Respecto a los métodos cuantitativos, el análisis de redes se fundamenta en la creación y desarrollo de matrices de relaciones y en la teoría de grafos, que permiten caracterizar las relaciones existentes entre actores, a partir de algoritmos estandarizados. De acuerdo a la teoría de grafos, el análisis de redes es útil porque (Sanz 2003, 22):

- contribuye con un vocabulario para definir las propiedades de las estructuras,
- ofrece operaciones matemáticas para medir esas propiedades,
- permite probar teoremas sobre los grafos, y deducir y someter a test determinados enunciados.

Tan importante es poder representar gráficamente la forma de la red de actores, esto es, la estructura social subyacente, como poder medir y establecer indicadores estadísticos que representen sistemáticamente propiedades de la estructura. Para la realización de esta tesis, es relevante contar con datos cuantitativos debido a que éstos permiten medir y caracterizar las propiedades de la red y sus actores, principalmente en cuanto a la cohesión y posición. Para medir el grado de integración o cohesión se han desarrollado ciertas categorías e indicadores, tales como:

- Densidad. Muestra la alta o baja conectividad de la red. La densidad de la red es una medida expresada en porcentaje del cociente entre el número de relaciones existentes sobre las posibles.
- Centralidad. A través del grado de densidad de cada nodo mide las relaciones de entrada y de salida.

Mientras que para medir la posición de los miembros en la estructura de la red, se calcula las siguientes medidas:

- Intermediación. Es la posibilidad que tiene un nodo para intermediar las comunicaciones entre pares de nodos. Estos nodos son también conocidos como actores puente.
- Cercanía. Es la capacidad de un actor de alcanzar a todos los miembros de la red. Mide la distancia media desde un nodo inicial a todos los demás nodos de la red.
- Excentricidad. Cuantifica la distancia desde un nodo al nodo más alejado de él en la red.

Tanto las medidas de cohesión, como de centralidad consideran el número de organizaciones ligadas, el grado de exclusividad de los lazos y la posición de las organizaciones en el conjunto (Sanz 2003, 26). La elaboración de grafos y la estimación de medidas estadísticas son fundamentales para caracterizar a la red y analizar los procesos de toma de decisiones. En esta línea, Sandstrom señala que es importante considerar las medidas de cierre de la red, ya que un alto nivel de cierre de la red influirá en un mejor proceso de priorización, dando como resultado mayor eficiencia. Mientras que un alto nivel de heterogeneidad influirá en un mejor proceso de movilización de recursos, dando como resultado mayor innovación (Sandstrom 2008, 516).

Como un análisis complementario a nivel cuantitativo, se analizará el efecto del cambio de política sobre los desembolsos y aprobaciones crediticias en el sector de agua y saneamiento a través de la estadística descriptiva. Esto con la finalidad de determinar si hubo alguna variación en cuanto a la demanda de préstamos por parte de los GAD municipales, después de la intervención de la autoridad externa.

## **Capítulo 2**

### **Red y contexto**

La política pública de agua y saneamiento en el Ecuador tiene muchas aristas, por lo que la perspectiva de análisis adoptada en esta investigación se concentrará en la ampliación de la cobertura de agua y saneamiento en el Ecuador en el período 2008- 2015. Con esta aclaración, el objetivo de este capítulo es analizar el contexto de la política, identificando sus actores, redes e instrumentos.

En primer lugar se proporcionará un panorama general de la política de agua y saneamiento en el Ecuador, partiendo de la Constitución de 2008 en donde se declara al agua como un patrimonio estratégico, y al agua y saneamiento como un derecho fundamental para alcanzar la calidad de vida de la población, siendo respaldado en el Plan Nacional de Desarrollo.

Una vez descrito el panorama general de la política, se presentará la narrativa del contexto que será dividida en dos etapas de análisis. Estas etapas fueron definidas, considerando los momentos antes y después del traspaso de la competencia de la política de agua y saneamiento a la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA) realizado en mayo de 2013, otorgándole las facultades que anteriormente le correspondían al Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI). Dentro de cada etapa se analizarán las redes de política pública conformadas con base en los problemas y discusiones generadas.

En la primera etapa se describirá el proceso para la firma del Acuerdo Nacional para el Buen Vivir, en donde el Presidente Rafael Correa y la AME, en representación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), se comprometieron en trabajar conjuntamente para incrementar la cobertura de estos servicios básicos. Posteriormente, con base en este acuerdo generado se revisará la creación de Prosaneamiento, instrumento de financiamiento de obras de agua y saneamiento a cargo del Banco del Estado (BdE), con un alto componente no reembolsable que buscaba incentivar la inversión de los GAD. Y se presentará la conformación de la Alianza Estratégica Municipal por el Agua (AEMA) como un mecanismo de cooperación entre GAD para alcanzar una gestión eficiente para el acceso al crédito y prestación de estos servicios.

En la segunda etapa se describirá el proceso de construcción de la propuesta interinstitucional para la ampliación de la cobertura de agua y saneamiento en el Ecuador, cuyos ejes eran cobertura, gestión y calidad. Asimismo se presentarán las características del primer cambio de metas de esta política ante el riesgo alto de incumplimiento debido a que el país no cuenta con la capacidad instalada para la construcción de estos sistemas en tan corto tiempo. Luego se expondrán las razones para la eliminación de los subsidios concedidos a través del programa Prosaneamiento, como consecuencia de la intervención de la autoridad externa, representada en la persona del Presidente de la República.

Finalmente, se analizará la relación entre el contexto y las redes de política, a la luz del modelo dialéctico de Marsh y Smith (2001) con ideas sustantivas de Kisby (2006).

## **1. Panorama general de la política pública de agua y saneamiento en el Ecuador**

### **1. Antecedentes<sup>3</sup>**

Este sector nace en la década de los años 40 a 50, vinculado al Servicio Cooperativo de los Estados Unidos, como en algunos países de la región, y tuvo a cargo la construcción de la primera infraestructura hidrosanitaria. Luego en 1965 se crea el Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias (IEOS) que tuvo competencias en la planificación nacional, normativa técnica, asesoría, diseño y construcción y contratación de créditos. Se extingue en el 1992 y nace el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), con la competencia de la rectoría. A pesar de que la rectoría nace con el MIDUVI en 1992, recién en el año 2004, con apoyo del Banco Mundial, a propósito de que se estaba armando una nueva operación de crédito, se formuló la Política Nacional de Agua Potable y Saneamiento, la misma que fue promulgada como política de Estado. De esta política, se diseñó un plan sectorial, una guía tarifaria (como instrumentos de política), incluso se ejecutaron algunos programas como Programa de Agua y Saneamiento para comunidades rurales y pequeños municipios (PRAGUAS) Fase I, Agua Potable para la Sierra Norte (APOSINO) a través de la cooperación belga, Programa de Agua Potable y Alcantarillado para Ciudades Intermedias (PRASCI), programa financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, y algunos programas y proyectos financiados con recursos fiscales.

---

<sup>3</sup> Con base en la Entrevista actor clave SENAGUA (EACS 2016).

A pesar de lo manifestado, esta política no tuvo la suficiente fuerza en su implementación ni tuvo el reconocimiento de los actores, debido a dos razones: su construcción no fue participativa con los principales actores y se presentó un político inadecuado para su implementación. Al respecto cabe señalar el escenario político de ingobernabilidad que vivió el país entre el año 2000 y 2006, en donde el país tuvo cuatro presidentes, impidiendo la existencia de una administración continua y relativamente duradera.

## **1.2 El derecho al agua y saneamiento**

En el año 2007, con la llegada del gobierno del presidente Rafael Correa, se presentó el proyecto para la creación de una nueva constitución en reemplazo de la Constitución de 1998. El 24 de julio de 2008 se aprobó el proyecto constitucional en la Asamblea Nacional Constituyente 2007, y el 28 de septiembre del mismo año la Constitución vigente fue aprobada vía referéndum.

Con este antecedente, el derecho al agua y saneamiento ha sido respaldado dentro de la normativa ecuatoriana, empezando con la Constitución de 2008, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD<sup>4</sup>) y la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (LORHUyA<sup>5</sup>).

La Constitución de 2008 delimita un Estado de derechos que privilegia los derechos individuales y colectivos, así como también los derechos de la naturaleza. Es así que manifiesta que son deberes primordiales del Estado garantizar el derecho al agua y saneamiento, al igual que a la educación, la salud, la alimentación y la seguridad social<sup>6</sup>. De esta forma, la Constitución no se limita a enmarcar un orden social, sino también a garantizar el bienestar de la población para alcanzar el denominado “Buen Vivir”, en donde el derecho al agua se define como “fundamental e irrenunciable”<sup>7</sup>. El derecho al agua se reconoce como esencial para el disfrute de una vida digna<sup>8</sup> y para el

---

<sup>4</sup> Creación mediante Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct-2010.

<sup>5</sup> Creación mediante Registro Oficial N° 305 de 6 de agosto 2014.

<sup>6</sup> Constitución de 2008 art. 3.

<sup>7</sup> Constitución de 2008 art. 12.

<sup>8</sup> Constitución de 2008 art. 66.

cumplimiento de otros derechos, tales como el vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, la salud, y el hábitat y vivienda<sup>9</sup>.

Frente a la Constitución de 1998, la constitución vigente incorpora tres ideas fundamentales en torno al derecho al agua y saneamiento. En primer lugar, se menciona que el agua es un “patrimonio nacional estratégico” de uso público, por lo que se prohíbe toda forma de privatización<sup>10</sup>. En segundo lugar, se menciona que el derecho al agua es “inalienable, imprescriptible e inembargable”<sup>11</sup>. Y en tercer lugar, se manifiesta que la gestión del agua es exclusiva pública o comunitaria en el catálogo de derechos<sup>12</sup>. En términos de competencias administrativas, la Constitución y el COOTAD expresan que la prestación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, será competencia exclusiva de los Gobierno Autónomos Descentralizados (GAD) municipales, los mismos que pueden prestar estos servicios a través de empresas públicas o comunitarias y deberán coordinar la gestión con las juntas administradoras de agua potable<sup>13</sup>.

De acuerdo a la Constitución, el Estado, a través de una autoridad única, tendrá responsabilidad en la planificación y gestión del agua para consumo humano, riego, caudal ecológico y producción, para lo cual se requerirá su autorización<sup>14</sup>. Al respecto, en el año 2013 se nombra a la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA) como la autoridad única del agua<sup>15</sup>, transfiriéndole las competencias, atribuciones y responsabilidades en materia de agua potable y saneamiento que anteriormente recaían sobre el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI). Con base en LORHUyA, entre las principales responsabilidades de la autoridad única del agua se encuentran: ejecutar las políticas públicas para la gestión de los recursos hídricos; coordinar con las autoridades nacionales ambiental y sanitaria la formulación de las políticas sobre calidad del agua; emitir informes técnicos de viabilidad para la ejecución de los proyectos de agua potable, saneamiento, riego y drenaje<sup>16</sup>.

---

<sup>9</sup> Constitución de 2008 art. 14, art. 32 y art. 375.

<sup>10</sup> Constitución de 2008 art. 318.

<sup>11</sup> Constitución de 2008 art. 12 y art. 318.

<sup>12</sup> Constitución de 2008 art. 318.

<sup>13</sup> COOTAD art. 137.

<sup>14</sup> Constitución de 2008 art. 411, art. 412 y art. 318

<sup>15</sup> Decreto Ejecutivo No. 00510

<sup>16</sup> LORHUyA art. 18.

### **1.3 Política de agua y saneamiento en el marco de la planificación nacional**

Puesto que la Constitución garantiza el derecho al agua y saneamiento, el Plan Nacional de Desarrollo recoge este principio y lo constituye un elemento fundamental dentro de la planificación nacional. En este sentido, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) cumple un rol planificador y centralizado de la política pública en el Ecuador, cuyo instrumento más importante es el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV). En el primer plan (PNBV 2007-2010) se manifiesta la necesidad de la implementación de programas tendientes a la universalización del agua y saneamiento<sup>17</sup>. Por su parte en el segundo plan (PNBV 2009-2013) se plantea universalizar el acceso al agua segura para sus diversos usos como derecho humano<sup>18</sup>, y se promueve ampliar la cobertura de los servicios básicos de agua, gestión y tratamiento de residuos líquidos y sólidos para promover una estructura policéntrica de asentamientos humanos sustentables con énfasis en las zonas más desfavorecidas de cada territorio<sup>19</sup>.

En el tercer plan (PNBV 2013-2017), se plantea garantizar el acceso universal, permanente, sostenible y con calidad a agua segura y a servicios básicos de saneamiento, con pertinencia territorial, ambiental, social y cultural<sup>20</sup>. Para lo que se fijaron dos metas hasta el año 2017:

- Meta 3.10: Alcanzar el 95% de viviendas en el área rural con adecuado sistema de eliminación de excretas.
- Meta 3.11: Alcanzar el 95% de viviendas con acceso a red pública de agua (PNBV 2013-2017, 528).

Dentro de las atribuciones en torno a la política pública de agua y saneamiento, la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA) constituye la autoridad única del agua, asumiendo las competencias de riego y drenaje, y de las competencias de agua potable, saneamiento que hasta el 30 de mayo de 2013 le pertenecían al Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI). La rectoría asociada recae en: i) la SENPLADES como rector de la planificación nacional; ii) el Ministerio del Ambiente (MAE), rector de la política ambiental, cuya función es otorgar certificados o licencias ambientales para la construcción de proyectos de agua y saneamiento en conformidad con el Texto

---

<sup>17</sup> PNBV 2007-2010 política 1.6

<sup>18</sup> PNBV 2009-2013 política 1.1

<sup>19</sup> PNBV 2009-2013 política 1.9.

<sup>20</sup> PNBV 2013-2017 política 3.10.



Unificado de Legislación Ambiental (TULAS); y iii) el Ministerio de Salud Pública (MSP), autoridad nacional de salud, encargado de otorgar la certificación de calidad del agua para consumo humano. La programación del sector de agua y saneamiento a nivel nacional respecto de la definición de intervenciones territoriales, estrategias, indicadores, metas, y alternativas para la provisión de estos servicios; así como también el seguimiento y evaluación de la política, recae sobre SENPLADES, SENAGUA y los GAD municipales, representados por la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME<sup>21</sup>). La AME es un organismo encargado de alcanzar una planificación articulada y gestión participativa del territorio, a través del ejercicio de la representación institucional, asistencia técnica y coordinación con otros niveles de gobierno y entidades del Estado.

La definición de prioridades de inversión a nivel temporal y espacial en vinculación con la programación del sector de agua y saneamiento, es responsabilidad de los GAD municipales, SENAGUA y el Banco del Estado (BdE)<sup>22</sup>, este último tiene la misión de ofertar soluciones financieras y servicios de asistencia técnica, para mejorar la calidad de vida de la población. Los productos financieros del BdE están dirigidos principalmente a los gobiernos descentralizados, empresas públicas y universidades públicas (BdE, 2015). La asignación de créditos para la construcción, rehabilitación y mejoramiento de los servicios de agua y saneamiento, a través del programa Prosaneamiento constituye uno de los productos financieros más importantes del BdE. Por su parte, la generación, movilización y asignación de recursos para el financiamiento de este sector recae sobre los GAD municipales, responsables de la competencia de agua y saneamiento, la SENAGUA, el BdE, el sector comunitario y organismos multilaterales de financiamiento. En algunos de estos casos la asignación presupuestaria debe transitar por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

La regulación y el control de este sector constituyen una función de la Agencia de Regulación y Control del Agua (ARCA<sup>23</sup>), cuya responsabilidad es regular y controlar la gestión de los recursos hídricos, la cantidad y calidad del agua en sus fuentes y zonas

---

<sup>21</sup> Conformada en el Primer Congreso de Municipios del Ecuador celebrado el 10 de octubre de 1941 como un medio de cooperación entre todos los municipios.

<sup>22</sup> Mediante la Ley Estatutaria del Banco de Desarrollo esta institución entra en funcionamiento a partir del 6 de agosto de 1979.

<sup>23</sup> Entidad adscrita a SENAGUA, creada mediante Decreto Ejecutivo N° 310 del 17 de abril del 2014.

de recarga, y la calidad de los servicios públicos relacionados al sector agua<sup>24</sup>. De igual forma, el rol de regulación y control es responsabilidad del MSP, el MAE y el Bde.

La atribución en cuanto a la prestación de estos servicios le corresponde a los GAD municipales, empresas públicas y a las Juntas Administradoras de Agua Potable y Saneamiento (JAAPS). Las JAAPS son organizaciones comunitarias, sin fines de lucro, que tienen la finalidad de prestar el servicio público de agua potable y saneamiento<sup>25</sup>. Mientras que el establecimiento de estándares para la fijación de tarifas a nivel nacional le corresponde a SENAGUA, y la fijación de tarifas a nivel local es responsabilidad de los prestadores de servicios.

La realización de estudios de prefactibilidad y factibilidad, y ejecución de obras, recae sobre la SENAGUA, los GAD municipales, las JAAPS, las ONG, y la Empresa Pública del Agua (EPA<sup>26</sup>). Esta última institución tiene el objetivo de administrar los proyectos de diseño y construcción de la infraestructura hídrica, y brindar asesoría y asistencia técnica a los prestadores de los servicios de agua y saneamiento. Finalmente, el fortalecimiento de capacidades y soporte para el manejo de estos servicios es un rol perteneciente a SENAGUA, AME, y EPA.

En la Tabla 2.1 se presentan un resumen con los actores y sus correspondientes roles en torno a la provisión y ampliación de los servicios de agua y saneamiento.

---

<sup>24</sup> LORHUyA art. 21

<sup>25</sup> LORHUyA art. 43 y art. 44.

<sup>26</sup> Entidad adscrita a SENAGUA, creada mediante Decreto Ejecutivo N° 310 del 17 de abril del 2014.

Tabla 2.1. Actores y roles institucionales.

Roles o etapas	Actores
<i>Rectoría</i>	SENAGUA: autoridad única del agua
Facultad de definir la política nacional de agua y saneamiento con un poder vinculante para el resto de actores del sector.	Rectoría asociada: SENPLADES: rector de la planificación nacional MAE: autoridad ambiental MSP: autoridad sanitaria
<i>Programación</i>	
Definir las prioridades (sectores, zonas, grupos meta, opciones técnicas, etc.) a nivel nacional en el mediano plazo.	SENPLADES, SENAGUA, GAD
<i>Priorización de intervenciones</i>	
Definir las prioridades de inversión en períodos fiscales y de mediano plazo de acuerdo a la programación	GAD, SENAGUA, BdE
<i>Asignación de recursos</i>	GAD, SENAGUA, BdE, Sector comunitario, Organismos Multilaterales, ONG
Actores que pueden generar, movilizar y poner a disposición recursos para el financiamiento del sector, no solo de la construcción de obras físicas	Asignación asociada: MEF
<i>Evaluación y seguimiento</i>	
Actores encargados del seguimiento y evaluación de los avances de la programación y la estrategia nacional y de los planes locales de agua y saneamiento	SENPLADES, SENAGUA, GAD
<i>Regulación</i>	SENAGUA-ARCA
Establecimiento de normas de carácter sectorial, tanto técnicas como financieras y ambientales.	Regulación asociada: MSP, MAE, BdE
<i>Control</i>	SENAGUA-ARCA
Referida a la capacidad de supervisar el cumplimiento de los roles de los actores del sector y en caso de ser necesario corregir sus actuaciones.	Control asociado: MSP-MAE
<i>Prestación de servicios</i>	
Actores que prestan los servicios de agua y saneamiento	GAD, Empresas Públicas, JAAPS
<i>Fijación de tarifas</i>	
Capacidad de establecer las tarifas a nivel nacional y de establecerlas en valores monetarios a nivel local	SENAGUA, Prestadores de servicios
<i>Realización estudios y diseños</i>	
Competencia para la realización de estudios de prefactibilidad y factibilidad o su contratación a empresas o profesionales.	SENAGUA, GAD, JAAP, ONG, Empresa Pública del Agua (EPA)
<i>Ejecución de obras</i>	
Actores que pueden realizar obras en el sector sea por cuenta propia o por delegación a empresas o profesionales calificados	SENAGUA, GAD, JAAP, EPA, ONG
<i>Capacitación y soporte</i>	SENAGUA, AME, EPA

Elaboración: Adaptado de SENAGUA (2015).

## 2. Primera etapa 2008-2013

### 2.1 Acuerdo Nacional para el Buen Vivir

A partir del año 2012 la AME se interesó en trabajar en el tema de agua y saneamiento por dos razones. La primera razón consistió en una demanda propia de los alcaldes de insertarse en temas de mayor perspectiva nacional:

Desde la AME teníamos la alerta de que los municipios más pequeños, que son la mayoría en el país, estaban preocupados por priorizar obras que no necesariamente incidían en la calidad de vida de la gente, tales como el ornato. Es así que se construyó una propuesta, teniendo presente que era difícil construir una propuesta que incluya un acuerdo sólido con el Gobierno Nacional por la propia situación presupuestaria de los municipios (EACA 2016)<sup>27</sup>.

Y la segunda razón se basaba en las varias ocasiones en las que el Presidente Rafael Correa había manifestado a los municipios que es necesario trabajar en obras importantes, que se enfoquen en mejorar la calidad de vida de la población “el presidente en varias ocasiones les había dicho a los municipios que siempre están pensando en lo pequeño, en obras pequeñas. Entonces lo que se discutió es que se realice el acuerdo por el Buen Vivir” (EACA 2016).

Es así que el 18 de julio de 2012 el Presidente de la República y representantes de la AME firmaron el Acuerdo Nacional para el Buen Vivir, mediante el cual el Ejecutivo se comprometió a destinar alrededor de USD 2.300 millones<sup>28</sup>, cuyo financiamiento se realizaría a través del Banco del Estado (BdE). Esto con la finalidad de alcanzar el 95% de cobertura en agua y saneamiento a 2017.

Debido a este acuerdo entre la AME y el presidente, en la construcción del PNBV 2013-2017 a cargo de SENPLADES, se definieron dos metas de cobertura de agua y saneamiento:

- Meta 3.10: Alcanzar el 95% de viviendas en el área rural con adecuado sistema de eliminación de excretas. En donde el adecuado sistema de eliminación de excretas contempla como categorías aceptables al alcantarillado sanitario, pozo

---

<sup>27</sup> Entrevista actor clave AME.

<sup>28</sup> Estimación de la inversión necesaria a cargo de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME).

séptico y pozo ciego; dejando de lado a las categorías de letrinas y otros sistemas.

- Meta 3.11: Alcanzar el 95% de viviendas con acceso a red pública de agua. En donde se define como viviendas con el servicio a aquellas con acceso a agua proveniente de red pública, dejando de lado las categorías: pozo, río o vertiente, carro repartidor y otros (PNBV 2013-2017, 528).

De esta manera, se conforma la primera red de política pública denominada ‘Acuerdo Nacional para el Buen Vivir’, en donde el Ejecutivo representado por el presidente y los gobiernos descentralizados representados por la AME, se comprometieron a aunar esfuerzos para la ampliación de la cobertura de agua y saneamiento en el país. La idea programática materializada por estos actores se basaba en mejorar la calidad de vida de la población a través del acceso a servicios básicos. La SENPLADES se insertó en esta red debido a la incorporación de las metas de este acuerdo en el PNBV 2013-2017, en donde también se establece la importancia del derecho al agua y saneamiento, garantizado en la Constitución.

## **2.2 Prosaneamiento**

El BdE a través del programa Prosaneamiento aprobado en el año 2007 financió los componentes de preinversión, inversión y fortalecimiento institucional de los proyectos presentados por los GAD municipales y empresas públicas que prestan el servicio.

De acuerdo al BdE, las razones que sustentan la necesidad de contar con este programa giran en torno a: i) la influencia positiva de la provisión de agua potable y alcantarillado para la salud, la reducción de la pobreza, y el alcance de la calidad de vida de la población; ii) el deber constitucional del Estado en la prestación de los servicios de agua y saneamiento, a través de los GAD municipales; iii) la baja cobertura de viviendas con acceso a estos servicios y las brechas de cobertura entre regiones naturales y entre áreas urbanas y rurales; y iv) la existencia de varios programas aislados de financiamiento para la construcción de estos sistemas (BdE 2013, 5-11)<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> En los últimos años el BdE ha aprobado varios programas de financiamiento: Programa de Desarrollo Municipal Banco del Estado (KfW) I y II, Programa de Infraestructura Rural de Saneamiento y Agua (PIRSA), Programa de Saneamiento Ambiental para el Desarrollo Comunitario (PROMADEC) I y II.

En el marco del Acuerdo Nacional para el Buen Vivir, en una reunión mantenida con el Presidente de la República la AME presentó pruebas que demostraban las dificultades presupuestarias de los GAD. En este sentido, surgió la necesidad de contar con una estrategia de financiamiento que a criterio del presidente debía incluir un componente no reembolsable que oscile entre el 75% y 95% (EACA 2016).

Conforme a las disposiciones del presidente, el BdE trabajó en las características del programa. En donde, las condiciones iniciales para el acceso a un crédito fueron las siguientes (BdE 2012, 1): i) el financiamiento a la preinversión era del 100% no reembolsable, ii) la inversión estaba conformada por un componente reembolsable y uno no reembolsable, este último estaba basado en subvenciones calculadas a partir de las necesidades de cada territorio<sup>30</sup>, y iii) el plazo máximo del crédito era de 7 años (BdE 2013, 34-35).

El programa Prosaneamiento fue modificado el 29 de abril de 2013, con la incorporación de un importante componente no reembolsable, y se incluyó la meta de alcanzar el 95% de viviendas a nivel nacional con acceso a los servicios de agua y saneamiento hasta el año 2017, en concordancia con el PNBV 2013-2017. Este acontecimiento fue anunciado en el Enlace Ciudadano 325.

El objetivo general de Prosaneamiento fue focalizar la inversión pública en los sectores de agua y saneamiento hacia el cierre efectivo de las brechas de cobertura de estos servicios. Mientras que sus objetivos específicos fueron: i) financiar a la preinversión, inversión y fortalecimiento institucional, ii) brindar asistencia técnica a los GAD en la formulación, contratación y fiscalización de proyectos sectoriales, iii) apoyar a los GAD y empresas prestadoras de servicios en las áreas de gestión financiera, sistematización de catastros, recaudación de impuestos y tarifas (BdE 2013, 3).

Para la obtención del financiamiento del BdE, el GAD municipal debía contar con la viabilidad técnica del proyecto emitida por el MIDUVI, posteriormente con el traspaso de la competencia de agua y saneamiento a SENAGUA, el otorgamiento de esta viabilidad le corresponde a esta última institución. Por su parte, la certificación o licencia ambiental era emitida por el MAE, conforme al Texto Unificado de Legislación Ambiental (TULAS). Después de las certificaciones técnica y ambiental, el BdE se

---

<sup>30</sup> Las variables que se consideran para la determinación del subsidio son: desnutrición crónica, pobreza por consumo, brecha de agua potable y brecha de alcantarillado sanitario (BdE, 2012. Ficha metodológica de subvenciones).

encarga de revisar nuevamente los proyectos presentados por los GAD en sus componentes técnicos, para luego proceder con el análisis financiero de acuerdo a la disponibilidad del cupo de endeudamiento.

Entre los principales organismos de financiamiento de este programa se destacan el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Banco Alemán de Desarrollo KfW.

En la segunda red de política pública denominada ‘Prosaneamiento’ el Presidente Rafael Correa tiene un rol bastante fuerte al transmitir al BdE y al MEF la idea programática de mejorar la calidad de vida de la población, mediante la conformación de una estrategia de financiamiento a la inversión en agua y saneamiento con un alto componente no reembolsable. Al respecto, el BdE empieza a desempeñar un rol central en esta política, al cristalizar la idea programática del presidente de financiar obras de agua y saneamiento a los GAD. Esta idea se sustenta en la importancia del cumplimiento de las metas del Plan Nacional del Buen Vivir a través del cierre de brechas de cobertura, integrando programas aislados de financiamiento en un solo programa con un importante componente de subvenciones, e incluyendo un proceso de fortalecimiento institucional dirigido principalmente hacia los GAD. De esta manera, por medio de Prosaneamiento se conforma una red que articula a los actores responsables en la otorgación de viabilidades e identificación de fuentes de financiamiento. Esto bajo un esquema de política top down cuyo diseño se establece a nivel central, dejando de lado a los actores encargados de la implementación a nivel territorial.

La consolidación de Prosaneamiento surge ante la apertura de una ‘ventana de oportunidad’, que de acuerdo a Kingdom (1984) ocurre cuando existe una confluencia de los problemas, soluciones y de la política en el sentido de ‘politics’, es decir del arte de gobernar. En este caso el problema dado por la baja cobertura de agua y saneamiento y por las dificultades presupuestarias para acceder a financiamiento, se unió con la solución que consistía en una estrategia de financiamiento con un alto componente de subvenciones, y con la prioridad política para trabajar en este tema desde el Ejecutivo y desde los GAD.

### **2.3 Alianza Estratégica Municipal por el Agua**

En julio de 2012 se firmó el Acuerdo nacional para el Buen Vivir, a través del cual el Presidente Rafael Correa y la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) se comprometieron a movilizar todos sus recursos y capacidades para alcanzar el 95% de viviendas con agua potable y alcantarillado a 2017. A partir de este hecho, se identificó la existencia de algunos problemas relacionados con el programa Prosaneamiento, tales como las largas revisiones del BdE para la aprobación de proyectos de ampliación de la cobertura, y la baja capacidad de endeudamiento de los GAD debido a problemas estructurales de financiamiento (AME, 2013).

Posteriormente, el 11 de julio de 2013 el Comité Ejecutivo de la AME resolvió articular inmediatamente una estrategia de fortalecimiento de los GAD municipales en el ejercicio de sus competencias a través de la conformación de una Mesa Nacional de Agua, para garantizar el cumplimiento de las metas nacionales (AME, 2013). El 17 de septiembre de 2013 se suscribió la Alianza Estratégica Municipal por el Agua para el Buen Vivir (AEMA), en cuya primera etapa participarían alcaldes de 63 municipios. Esta alianza planteaba trabajar en los siguientes aspectos: i) provisión de asistencia técnica y fortalecimiento institucional, ii) elaboración de estudios y fiscalización de procesos, a partir de la realización de proyectos aprobados técnica y ambientalmente, y iii) construcción y operación, de los sistemas a través de convenios de gerenciamiento y delegaciones (AME, 2013). Para ello, las empresas públicas que brindaron asistencia al resto de GAD municipales fueron las de Quito, Cuenca, Ambato e Ibarra<sup>31</sup>.

La idea programática situada en la conformación de la tercera red de política pública ‘Alianza Estratégica Municipal por el Agua’ consistió en alcanzar una gestión eficiente, a través del establecimiento de procesos más ágiles y fortalecimiento de capacidades para el acceso al crédito y prestación de estos servicios. Esta idea programática fue compartida por el MAE y el MIDUVI, instituciones encargadas del otorgamiento de las viabilidades ambiental y técnica; mientras que se mantuvieron reuniones con el BdE. En esta red de política se aprecia un rol protagónico de la AME en representación de los intereses de los GAD.

---

<sup>31</sup> Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento de Quito (EMAAPQ), Empresa de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Cuenca (ETAPA), Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Ibarra (EMAPA), y Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Ambato (EMAPA).



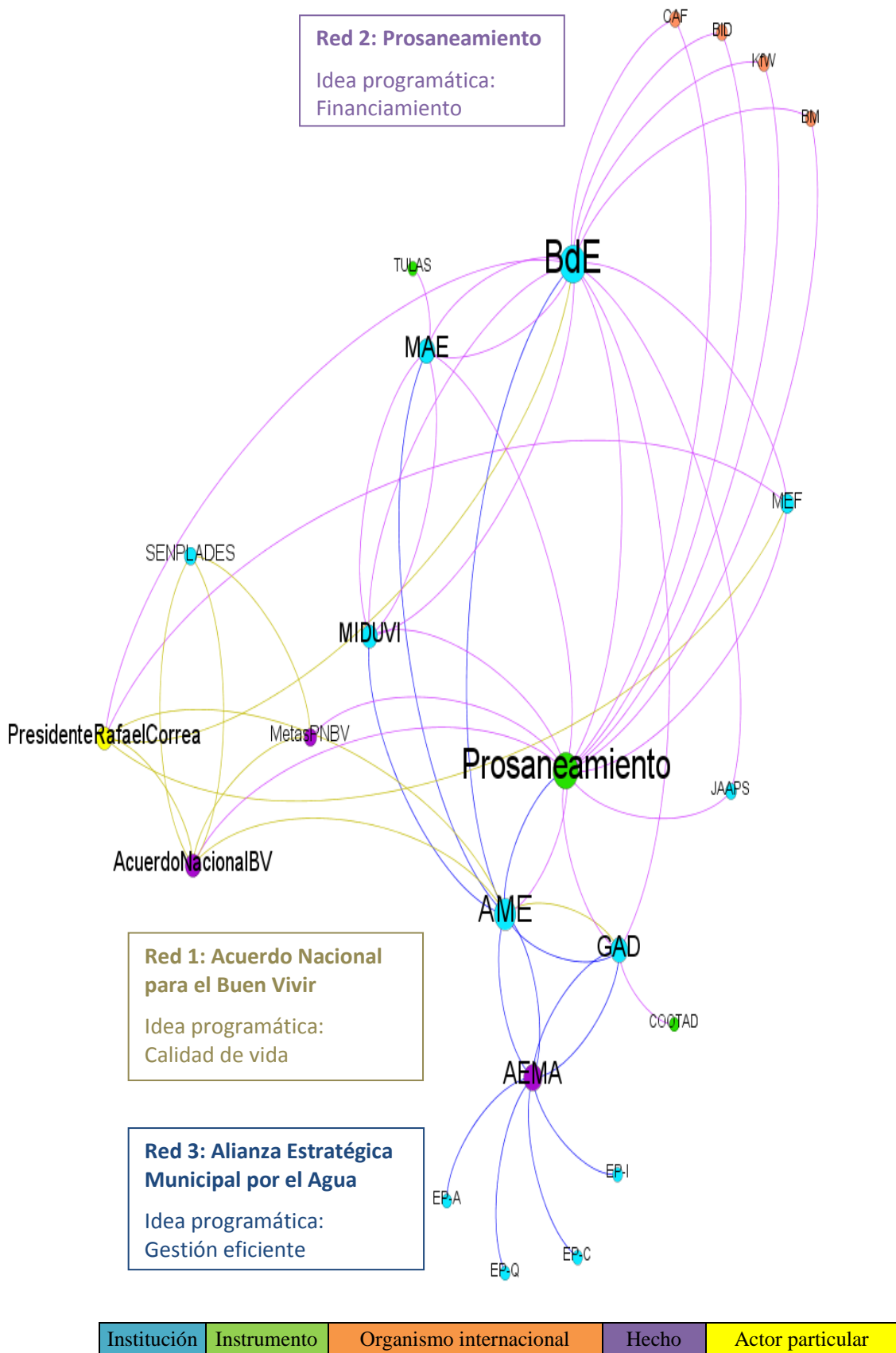
A pesar de estos esfuerzos, esta alianza se desintegró ya que después de las elecciones del 23 de febrero de 2014, se obtuvo como resultado la pérdida de las candidaturas de los alcaldes de estos cantones, quienes buscaban la reelección. Y que justamente firmaron en representación de las empresas de agua y saneamiento de sus respectivos municipios, con la finalidad de brindar asistencia técnica al resto de GAD participantes. Esto sumado a un cambio de autoridades del resto de municipios del país, con otras ideologías y tendencias políticas, causó que la alianza no tenga continuidad.

En función de la investigación realizada en la Tabla 2.2 se presentan los nodos encontrados identificando si estos corresponden a actores particulares, instituciones, instrumentos de política pública, organismos internacionales, hechos y presencia de la autoridad externa. Mientras que en la Figura 2.1 se grafica el tipo de relaciones mantenidas entre los nodos.

Tabla 2.2. Nodos correspondientes a la primera etapa.

Nodo	Descripción	Tipo
AME	Asociación de Municipalidades del Ecuador	Institución
BdE	Banco del Estado	
EP-A	Empresa Pública de Quito	
EP-C	Empresa Pública de Cuenca	
EP-I	Empresa Pública de Ambato	
EP-Q	Empresa Pública de Ibarra	
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados	
JAAPS	Juntas Administradoras de Agua Potable y Saneamiento	
MAE	Ministerio del Ambiente	
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas	
MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda	
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo	
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización	Instrumento
Prosaneamiento	Programa Prosaneamiento	
TULAS	Texto Unificado de Legislación Ambiental	
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	Organismo internacional
BM	Banco Mundial	
CAF	Corporación Andina de Fomento	
KfW	Banco Alemán KfW	
Acuerdo Nacional BV	Acuerdo Nacional para el Buen Vivir	Hecho
AEMA	Alianza Estratégica Municipal por el Agua	
Metas PNBV	Definición de metas del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017	
Presidente Rafael Correa	Presidente Rafael Correa	Actor particular

Figura 2.1. Red correspondiente a la primera etapa.

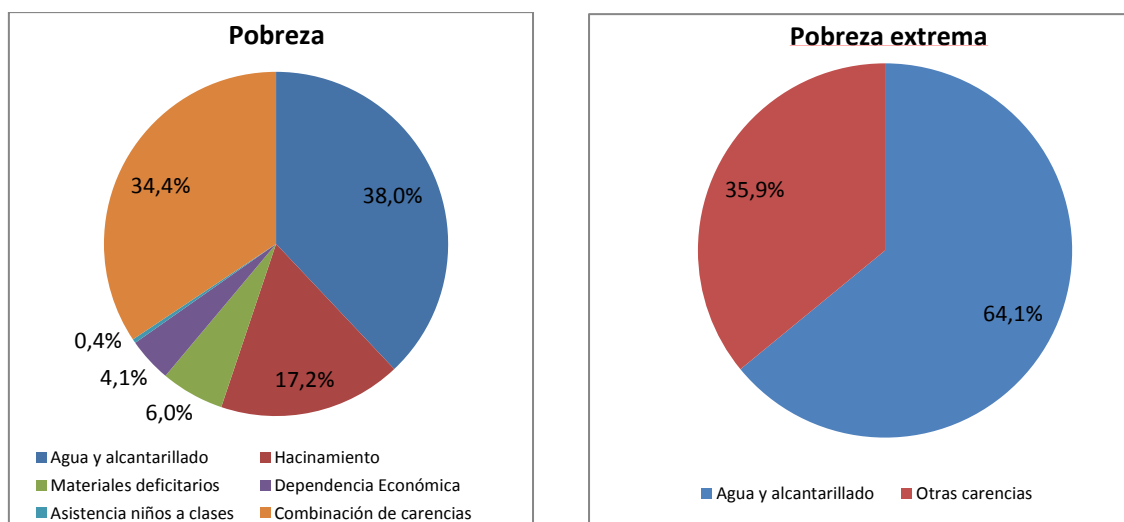


### 3. Segunda etapa 2013-2014

#### 3.1 Propuesta interinstitucional

Con la creación de la Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza (SETEP<sup>32</sup>) el 15 de mayo de 2013, surgió con fuerza la idea que plantea a la ampliación de la cobertura de estos servicios como una estrategia para la superación de la pobreza en el Ecuador. De esta forma, se aducía que el acceso a estos servicios contribuye satisfactoriamente a la reducción de la pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), debido a que constituye una de las dimensiones de análisis para calificar a un hogar y a sus miembros como pobres. Precisamente, el acceso a servicios de agua potable y saneamiento es la dimensión que tiene mayor contribución en la reducción de la pobreza y extrema pobreza por NBI. Esta dimensión aporta con el 38% de la pobreza y con el 64,1% de la pobreza extrema por NBI (SENPLADES 2014a, 6).

Figura 2.2. Contribución de la dimensión de agua y alcantarillado en la pobreza por NBI.



Fuente: SENPLADES (2014a).

De igual forma, se introdujo la idea que la inversión en estos servicios a futuro representará un ahorro en términos económicos en cuanto al tratamiento de enfermedades intestinales y parasitarias<sup>33</sup>. Por estas razones, desde la SETEP se empezó a trabajar en una propuesta para la ampliación de la cobertura de estos servicios

<sup>32</sup> Entidad adscrita a SENPLADES y creada mediante Decreto Ejecutivo 1517 del 15 de mayo de 2013.

<sup>33</sup> Según el Ministerio de Salud Pública, el Estado gasta anualmente alrededor de USD 97 millones en el tratamiento de enfermedades relacionadas con agua no segura y sistemas no adecuados de eliminación de excretas (MSP, EPI2, Vigilancia Epidemiológica (2012) citado por SENPLADES (2014b).

en cantidad y calidad suficientes, con la finalidad de alcanzar las metas de cobertura a nivel nacional. Esta propuesta escaló hasta formar parte de la agenda gubernamental, al agrupar a varias instituciones como SENPLADES, SETEP, Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), MSP, BdE, SENAGUA, MAE y AME, y se incluyó como instituciones invitadas al Instituto Nacional de Preinversión (INP) y a la Secretaría Nacional de Gestión de la Política (SNGP). Es así como se conformó la cuarta red de política pública ‘Propuesta interinstitucional’, cuya idea programática se resumía en los ejes de cobertura, gestión y calidad.

Respecto al eje de cobertura, en la propuesta se mencionaba que es necesario colocar recursos en dónde más se los necesita, mediante una estrategia nacional que considere el cierre de brechas y la capacidad de gestión de los GAD municipales. En cuanto a los estudios de preinversión se planteaba la posibilidad de realizarlos a través del BdE o a través del INP. Mientras que respecto al financiamiento, se planteaba que al ser el acceso al agua y saneamiento la mayor prioridad para la erradicación de la pobreza extrema por NBI, éste debía basarse en las necesidades de la población privada de estos servicios y no restringirse únicamente a la capacidad o cupo de endeudamiento. Y por tanto, las condiciones de crédito debían considerar una subvención diferenciada según prioridad y capacidad de gestión del GAD.

En relación al eje de gestión, se planteaba una reducción de tiempos en la obtención de la viabilidad técnica (SENAGUA) y ambiental (MAE) a 5 meses, frente a entre 8 y 14,5 meses. Asimismo se planteó que el BdE ya no realice nuevamente la revisión técnica, sino basarse en los criterios de SENAGUA y el MAE, y realizar únicamente el análisis financiero sobre el cupo de endeudamiento del GAD. Ante esto, el BdE señaló que es necesario realizar nuevamente la revisión técnica ya que si existieran restricciones financieras por el limitado cupo de endeudamiento del GAD, será necesario realizar la obra de construcción por partes. Mientras que en relación al eje de calidad se planteaba fijar estándares de gestión y establecer un sistema de información de calidad de estos servicios.

Esta red de política pública señala un papel protagónico de la SETEP y SENPLADES para el cierre de las brechas de cobertura, amparado en el derecho al agua y saneamiento, y articulando a varios actores en torno a la idea de cobertura, gestión y calidad. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados para la construcción de esta

propuesta, no pudo ser presentada al Señor Presidente debido a que como se verá más adelante, él mismo intervino en esta política al modificar las condiciones del programa Prosaneamiento.

### **3.2 Cambio de metas**

A la par de la construcción de la propuesta interinstitucional para la ampliación de la cobertura de agua y saneamiento, en marzo de 2014 por disposición del presidente se solicitó al Consejo Nacional de Planificación (CNP<sup>34</sup>), cambiar la meta 3.11 del PNBV 2013-2017 que consiste en la ampliación de la cobertura de viviendas con agua por red pública al 95% a 2017. La idea programática para la conformación de la quinta red de política pública ‘Cambio de metas’ consistía en la imposibilidad de lograr las metas del PNBV 2013-2017 debido a dos razones: i) al momento no se contaba con estudios de preinversión para los 221 cantones del país, por lo que el levantamiento de la preinversión iba a demandar más tiempo del previsto, a lo que debería agregarse el tiempo necesario para la construcción de estos sistemas, superando así los tres años que quedaban para alcanzar la meta, y ii) el país no contaba con la capacidad instalada suficiente, en cuanto a maquinaria y mano de obra para la construcción de estos sistemas en tan corto tiempo (SENPLADES, 2014c).

Las instituciones involucradas en la estimación de la nueva meta fueron la SENPLADES- SETEP, el BdE y el MEF. A través de un análisis con base en el costeo de la cobertura de estos servicios a nivel nacional que ascendía a USD 5.923 millones para alcanzar una cobertura universal<sup>35</sup>, y bajo las condiciones del programa Prosaneamiento, que incluían la asignación de créditos con un componente de subvención; se fijó la nueva meta: alcanzar el 83% de cobertura de viviendas con agua por red pública a 2017. Esta meta fue aprobada por el Consejo Nacional de Competencias (CNP) en abril de 2014. Para el caso del alcantarillado sanitario se definió que con los montos de inversión proyectados a 2017 se llegaría a una cobertura de 75% a nivel nacional. Sin embargo, este indicador no se incluyó como meta del PNBV 2013-2017, permaneciendo vigente la meta 3.10 que consistía en alcanzar el 95% de viviendas con adecuado sistema de eliminación de excretas en el área rural a

---

<sup>34</sup> Instancia del Ejecutivo cuya función es aprobar el Plan de Desarrollo y su actualización.

<sup>35</sup> Este costeo incluye el costo en preinversión, inversión, fiscalización y fortalecimiento de capacidades a los GAD.

2017, y que incluía como categorías adecuadas al alcantarillado sanitario, pozo séptico y pozo ciego (SENPLADES, 2014c).

De la red conformada se destaca que no se incluyó a SENAGUA, ente rector de la política de agua y saneamiento, tampoco a otras instancias del gobierno central ni a la AME como representante de los GAD municipales, a quienes les corresponde la competencia de la presentación de estos servicios. Evidenciando una política de corte top down centralizada en pocos actores.

### 3.3 Eliminación de subsidios en Prosaneamiento

La quinta red de política pública ‘Eliminación de subsidios’ se conformó en junio de 2014 entre el BdE, el MEF y el Presidente de la República, quien instauró mediante el uso del ‘poder autoritario’ (Knoke 1993, 166), su idea programática de eliminar todos los subsidios destinados al financiamiento de competencias que no le corresponden al gobierno central.

Esta decisión fue comunicada por el Presidente Rafael Correa, a través del enlace ciudadano no. 378 en donde manifestó que “no existe verdadera autonomía, porque la mayor parte del financiamiento para los municipios y prefecturas llega por transferencias del gobierno central” (BdE 2014).

El Primer Mandatario presentó un análisis histórico de la entrega de subsidios desde el BdE hacia los GAD (Tabla 2.3). Manifestó que en el período 2000-2006 se entregaron USD 434 millones en colocaciones, de los cuales el 10% correspondió a la entrega de subsidios, es decir USD 41,7 millones. Mientras que en el período 2007-2014 se alcanzó USD 3.540 millones en colocaciones, casi nueve veces más frente al primer período. De este monto, el 46% correspondió a la entrega de subsidio.

Tabla 2.3. Colocaciones y subsidios del BdE en (USD millones).

	2000-2006	2007-2014
Colocaciones	\$ 434,4	\$ 3.540,6
Subsidio	\$ 41,7	\$ 1.625,0
Porcentaje	10%	46%

Fuente: BdE. 2014. “Verónica Gallardo Enlace Ciudadano 378”, video disponible en [youtubehttps://www.youtube.com/watch?v=EOiBjGoVfn0](https://www.youtube.com/watch?v=EOiBjGoVfn0)

Entre 2007 y 2014, la distribución de subsidios por sector fue del 45% para saneamiento, 27% para validad y el 29% restante para otros sectores. Mientras que por

GAD, el 76% del subsidio se otorgó para municipios, seguido del 23% para consejos provinciales y apenas 1% para juntas parroquiales (Tabla 2.4).

Tabla 2.4. Distribución de subsidios por GAD y por GAD 2007-2014 (USD millones).

Consejos provinciales	\$ 376	23%	Saneamiento	\$ 727	45%
Municipios	\$ 1.230	76%	Vialidad	\$ 435	27%
Juntas parroquiales	\$ 20	1%	Otros sectores	\$ 463	29%
Total	\$ 1.625	100%	Total	\$ 1.625	100%

Fuente: BdE. 2014. “Verónica Gallardo Enlace Ciudadano 378”, video disponible en [youtubehttps://www.youtube.com/watch?v=EOiBjGoVfn0](https://www.youtube.com/watch?v=EOiBjGoVfn0)

El presidente manifestó que con el dinero entregado en subsidios a través del BdE “se pudo haber construido 320 escuelas del milenio, beneficiando a 640 mil jóvenes, manifestando que la gente demanda subcentros de salud y escuelas del milenio que sí son su competencia” (BdE 2014).

Debido a ello, se expresó que se realizará una reingeniería para la ampliación de plazos al doble y se triplicará la capacidad de endeudamiento de los GAD, como una compensación a la eliminación de subsidios en algunas líneas de crédito. De acuerdo a estas declaraciones, se anunció que se realizó cambios importantes para el acceso a créditos otorgados por el BdE, decisión que afectó a la política de agua y saneamiento, al modificar las características de Prosaneamiento. Actualmente el programa presenta las siguientes características: i) condición de actualización catastral del GAD con un 50% de subvención, ii) financiamiento de la preinversión con una subvención del 60% desde el Estado central, iii) ampliación de cupos de endeudamiento de los GAD hasta 15 años, y iv) financiamiento de la inversión, sin subvención, es decir, los GAD municipales deberán cancelar la totalidad del crédito (Tabla 2.5).

Tabla 2.5. Condiciones iniciales y finales del programa Prosaneamiento.

Características	Condiciones iniciales	Condiciones finales
Preinversión	Financiamiento no reembolsable del 100%	Financiamiento no reembolsable del 60%
Inversión	Financiamiento no reembolsable en promedio de 46%	Financiamiento 100% reembolsable Recálculo para triplicar la capacidad de endeudamiento en relación de 2013
Requisitos	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Viabilidad técnica emitida por SENAGUA</li> <li>– Certificación o licencia ambiental emitida por el MAE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Actualización catastral del GAD. Financiamiento 50% reembolsable</li> <li>– Viabilidad técnica emitida por SENAGUA</li> <li>– Certificación o licencia ambiental emitida por el MAE</li> </ul>
Tiempos	Máximo hasta 7 años en promedio	Máximo hasta 15 años

Con la obligatoriedad de actualización de catastros, el presidente manifestó que los municipios deben tener catastros y financiarse con el impuesto predial que es el impuesto clásico para financiarse de los municipios. Esto con la finalidad de fortalecer el sistema impositivo de los municipios para hacer sostenible la prestación de sus competencias.

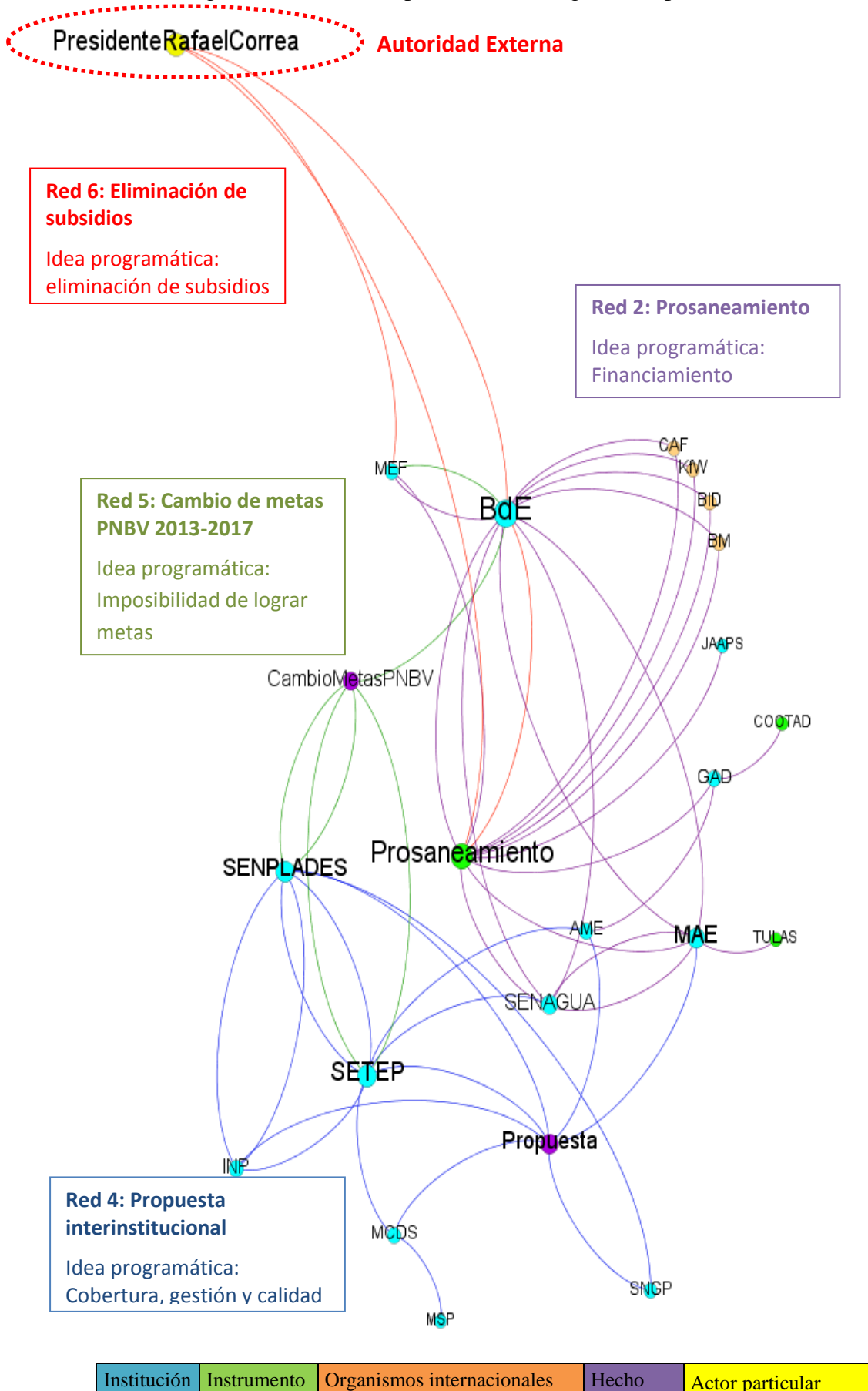
En la Tabla 2.6 se presentan los nodos encontrados en la segunda etapa, mientras que en la Figura 2.3 se grafica el tipo de relaciones mantenidas entre los nodos.



Tabla 2.6. Nodos correspondientes a la segunda etapa.

<b>Nodo</b>	<b>Descripción</b>	<b>Tipo</b>
AME	Asociación de Municipalidades del Ecuador	Institución
BdE	Banco del Estado	
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados	
INP	Instituto Nacional de Preinversión	
JAAPS	Juntas Administradoras de Agua Potable y Saneamiento	
MAE	Ministerio del Ambiente	
MCDS	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social	
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas	
MSP	Ministerio de Salud Pública	
SENAGUA	Secretaría Nacional del Agua	
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo	
SETEP	Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza	
SNGP	Secretaría Nacional de Gestión de la Política	
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización	Instrumento
Prosaneamiento	Programa Prosaneamiento	
TULAS	Texto Unificado de Legislación Ambiental	
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	Organismo internacional
BM	Banco Mundial	
CAF	Corporación Andina de Fomento	
KfW	Banco Alemán KfW	
CambioMetasPNBV	Primer cambio de metas	Hecho
Propuesta	Propuesta Interinstitucional	
PresidenteRafaelCorrea	Presidente Rafael Correa	Actor particular

Figura 2.3. Red correspondiente a la segunda etapa.



#### **4. Relación dialéctica: redes de política y contexto**

De acuerdo al modelo dialéctico de Marsh y Smith (2001) con ideas sustantivas de Kisby (2006) existe una relación dialéctica entre la red y el contexto, este último tanto estructural dado por las instituciones e ideacional dado por las ideas programáticas compartidas por los actores. En este sentido, los autores plantean que el contexto afecta simultáneamente a la estructura y a los recursos de los miembros de la red, y viceversa. Estas relaciones interactivas se evidencian a lo largo de las dos etapas de la política analizada, tal como se explica a continuación.

En la primera etapa el contexto ideacional estuvo fuertemente influenciado por la consideración del agua y saneamiento como un derecho fundamental para alcanzar la calidad de vida de la población y para el cumplimiento de otros derechos, tales como la salud, el ambiente sano y el hábitat y vivienda. Una innovación de la Constitución de 2008 es la consideración del agua como un patrimonio estratégico de uso público, por lo que se prohíbe toda forma de privatización. Este panorama influyó para que en el año 2012 se conforme la red de política, en donde el Presidente Rafael Correa y la AME, en representación de los GAD, se interesaron en trabajar en conjunto para alcanzar una cobertura de 95% de estos servicios a 2017. Esta meta comprometida fue incorporada en el Plan Nacional de Desarrollo, en donde se incluyó como una de sus políticas garantizar el acceso universal a estos servicios. De esta forma, los acuerdos en la primera red fortalecieron el contexto ideacional al incluir al agua y saneamiento dentro de la planificación nacional y teniendo un carácter obligatorio.

Debido al acuerdo entre la AME y el presidente, sumado a las limitaciones presupuestarias de los municipios para financiar obras de este tipo, el Presidente dispuso al BdE la necesidad de contar con una estrategia de acceso al crédito que incluya un importante componente no reembolsable. Es así como se consolidó la red de política en torno a 'Prosaneamiento'. Cuya idea programática era el financiamiento, idea relacionada con el cumplimiento de las metas nacionales y el cierre de brechas de cobertura al integrar varios programas crediticios e incluyendo un alto componente de subvenciones. De esta manera, la política de agua y saneamiento se consolida en este instrumento, generando relaciones en red al involucrar a las instituciones vinculadas con la canalización de recursos, otorgamiento de viabilidades y beneficiarios, estableciendo así un nuevo contexto estructural. Esto bajo un esquema de política de corte top down

cuyo diseño se realizó desde el Estado central, sin incluir a los GAD quienes son los responsables de la provisión de estos servicios. Este programa otorgó un protagonismo al BdE sobre el resto de actores, reduciendo la problemática del agua y saneamiento al financiamiento para el incremento de la cobertura, y dejando de lado temas como continuidad, cantidad y calidad.

Posteriormente, a partir del relacionamiento de los actores agrupados en redes en torno a la implementación de Prosaneamiento, el contexto ideacional se enmarcó por las dificultades para el acceso al crédito de los GAD, dificultades que fueron identificadas y canalizadas por la AME. Entre las principales dificultades se destacan los tiempos largos para el acceso al crédito y los bajos cupos de endeudamiento. Debido a ello, se creó la red de política pública en relación a la ‘Alianza Estratégica Municipal por el Agua’, cuya idea programática era alcanzar una gestión eficiente, a través del establecimiento de procesos más ágiles y fortalecimiento de capacidades para el acceso al crédito y prestación de estos servicios. Esta red fue liderada por la AME y en ella participaron más de sesenta municipios con la finalidad de recibir asistencia técnica por parte de los GAD con las mejores empresas de agua y saneamiento del país. Sin embargo, debido al cambio de las autoridades municipales electas en 2014 no se pudo trabajar con el resto de municipios y se disolvió esta alianza. Lo que permite evidenciar la importancia del panorama político y de la voluntad de los alcaldes para trabajar en la construcción de estas obras.

En la segunda etapa, en relación al contexto estructural SENAGUA asumió la rectoría de la política de agua y saneamiento en lugar del MIDUVI. Y el contexto ideacional se fortaleció al tener mayor acogida de las ideas que ponían de relieve el cumplimiento de las metas nacionales y el cierre de brechas de cobertura. Bajo estas ideas, la SETEP en compañía de SENPLADES lideró la cuarta red de política pública basada en la construcción de la ‘Propuesta interinstitucional’ para la ampliación de la cobertura de estos servicios, y así movilizar sus ideas programáticas relacionadas con cobertura, gestión y calidad. En torno a esta propuesta se crearon redes de política más amplias, al incorporar a entidades relacionadas con la planificación nacional, el sector social, y el sector financiero. Por tanto, el contexto estructural fue modificado al incluir a más actores en relación a la primera etapa.

En términos generales esta propuesta planteaba la necesidad de reducir los tiempos para la aprobación de los proyectos de inversión y establecer facilidades crediticias para los GAD con las mayores carencias. Criterio no compartido por el BdE, sustentado en que los GAD deben cumplir todas las condiciones para el acceso al crédito, entre las que se destaca la disponibilidad de cupo de endeudamiento y capacidad de pago. A la par de la construcción de esta propuesta, se conformó la quinta red de política vinculada con el ‘Cambio de metas’, por la imposibilidad de su cumplimiento debido a que en el país no se contaba con la capacidad instalada y a los tiempos de construcción de obras que sobrepasarían el 2017. Por estas razones se modificó a la baja la meta de cobertura de agua a nivel nacional. El cambio de metas fue liderado por la SETEP, SENPLADES y BdE, manteniendo su rol central, y dejando de lado al rector de la política de agua y saneamiento (SENAGUA).

Respecto al abordaje del contexto, Marsh y Smith plantean que ‘la autoridad política’ puede ejercer una presión política directa para el cambio (2000, 8). Este hecho se evidenció en la sexta red de política ‘Eliminación de subsidios’ que se formó entre el Presidente Rafael Correa, y las autoridades del BdE y del MEF. Entre estos actores se acogió el criterio del presidente de eliminar el componente no reembolsable de los créditos otorgados por el BdE. Esta decisión se basó en la idea programática de eliminar todos los subsidios destinados al financiamiento de competencias que no le corresponden al gobierno central. Esto debido al alto monto que ha representado para el gobierno central subvencionar a los GAD municipales, quienes son los responsables de la prestación de estos servicios. El criterio del presidente de no destinar recursos para financiar competencias de los GAD se basó en la necesidad de reorientar estos fondos a la consecución de competencias que sí le corresponden. A propósito de este hecho, Real Dato señala que “decisiones externas pueden moldear directamente elementos de diseño de política cuando el núcleo decisional del subsistema se omite y la toma de decisiones sube a un nivel superior o arena de acción exterior” (2009, 136). Es así, que la decisión del presidente modificó el contexto al eliminar los incentivos a la inversión a través de Prosaneamiento, principal instrumento de esta política; y alterando, de igual forma, las relaciones de la red y su estructura.

A lo largo de estos hechos se evidencia que el rol más fuerte lo desempeñó el Presidente de la República tomando las decisiones más importantes, las mismas que se reflejan en las prioridades de inversión del gobierno nacional. La intervención del presidente es

explicada por la aplicación del ‘poder autoritario’ al ejercer el control sobre esta política y sus actores mediante el uso de la influencia y la dominación (Knoke 1993, 166). En las dos etapas presentadas se mantiene la idea programática del presidente de mejorar la calidad de vida de la población, sin embargo la idea programática de financiamiento con un alto componente no reembolsable de la primera etapa es reemplazada con la idea programática de eliminación de subsidios en la segunda etapa. Con la decisión del presidente de eliminar los subsidios no se llegó a presentar la propuesta interinstitucional que se estaba construyendo y que dio paso a la conformación de la cuarta red de política. De esta forma, su intervención alteró los consensos de la red ‘Prosaneamiento’ en donde se acordó otorgar créditos subsidiados, y en la red ‘Propuesta interinstitucional’ que finalmente no fue presentada al Señor Presidente y por tanto no pudo llegar a materializar sus ideas programáticas de cobertura, gestión y calidad.

En esta política se evidencia una centralidad del BdE debido a que tiene a su cargo Prosaneamiento, que se constituye como el instrumento de financiamiento más importante. A través de este actor el presidente cristalizó sus ideas en torno a esta política. Asimismo, se observa que en ciertos momentos otros actores han desempeñado un rol destacado como la AME en la firma del Acuerdo Nacional para el Buen Vivir y en la concreción de la Alianza Estratégica Municipal por el Agua, y la SETEP y SENPLADES en la propuesta interinstitucional y en el cambio de metas del PNBV 2013-2017. A pesar de ello, las instituciones encargadas de la política de agua y saneamiento en el Ecuador, MIDUVI en la primera etapa y SENAGUA en la segunda etapa, mantuvieron un rol secundario, reduciendo sus atribuciones al otorgamiento de la viabilidad técnica para la construcción de estas obras.

Con base en lo expuesto, se observa en el caso de la política de agua y saneamiento que el contexto tanto estructural como ideacional afectó a la estructura de la red y sus interacciones, dadas por las creencias programáticas de los actores, sus recursos y habilidades. De igual forma, los resultados alcanzados en la red a causa de los vínculos y recursos de los actores afectaron el contexto de la política, evidenciando una relación dialéctica entre el contexto y las redes.

Tabla 2.7. Afiliación de los nodos a las redes conformadas en la primera y segunda etapa.

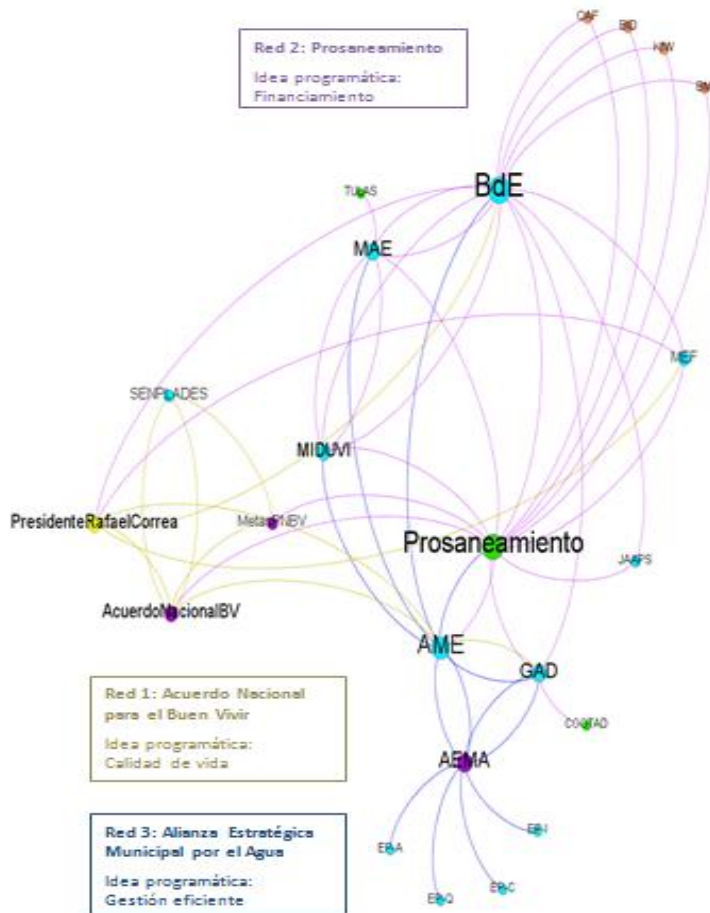
Descripción	Tipo	Red 1: Acuerdo Nacional para el Buen Vivir	Red 2: Prosaneamiento	Red 3: Alianza Estratégica Municipal por el Agua	Red 4: Cobertura, gestión y calidad	Red5: Cambio de metas PNBV 2013-2017	Red 6: Eliminación de subsidios
Asociación de Municipalidades del Ecuador	Institución	x	x	x	x		
Banco del Estado			x	x		x	x
Empresa Pública de Quito				x			
Empresa Pública de Cuenca				x			
Empresa Pública de Ambato				x			
Empresa Pública de Ibarra				x			
Gobiernos Autónomos Descentralizados			x	x			
Instituto Nacional de Preinversión						x	
Juntas Administradoras de Agua Potable y Saneamiento				x			
Ministerio del Ambiente			x	x	x		
Ministerio Coordinador de Desarrollo Social						x	
Ministerio de Economía y Finanzas			x				x
Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda			x	x			
Ministerio de Salud Pública						x	
Secretaría Nacional del Agua						x	
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo			x			x	x
Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza						x	x
Secretaría Nacional de Gestión de la Política						x	

<b>Descripción</b>	<b>Tipo</b>	Red 1: Acuerdo Nacional para el Buen Vivir	Red 2: Prosaneamiento	Red 3: Alianza Estratégica Municipal por el Agua	Red 4: Cobertura, gestión y calidad	Red5: Cambio de metas PNBV 2013-2017	Red 6: Eliminación de subsidios
Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización	Instrumento		x				
Programa Prosaneamiento			x	x			x
Texto Unificado de Legislación Ambiental			x				
Banco Interamericano de Desarrollo	Organismo internacional		x				
Banco Mundial			x				
Corporación Andina de Fomento			x				
Banco Alemán KfW			x				
Acuerdo Nacional por el Buen Vivir	Hecho	x					
Alianza Estratégica Municipal por el Agua				x			
MetasPNBV		x	x				
Primer cambio de metas						x	
Propuesta						x	
Presidente Rafael Correa	Actor particular	x	x				x

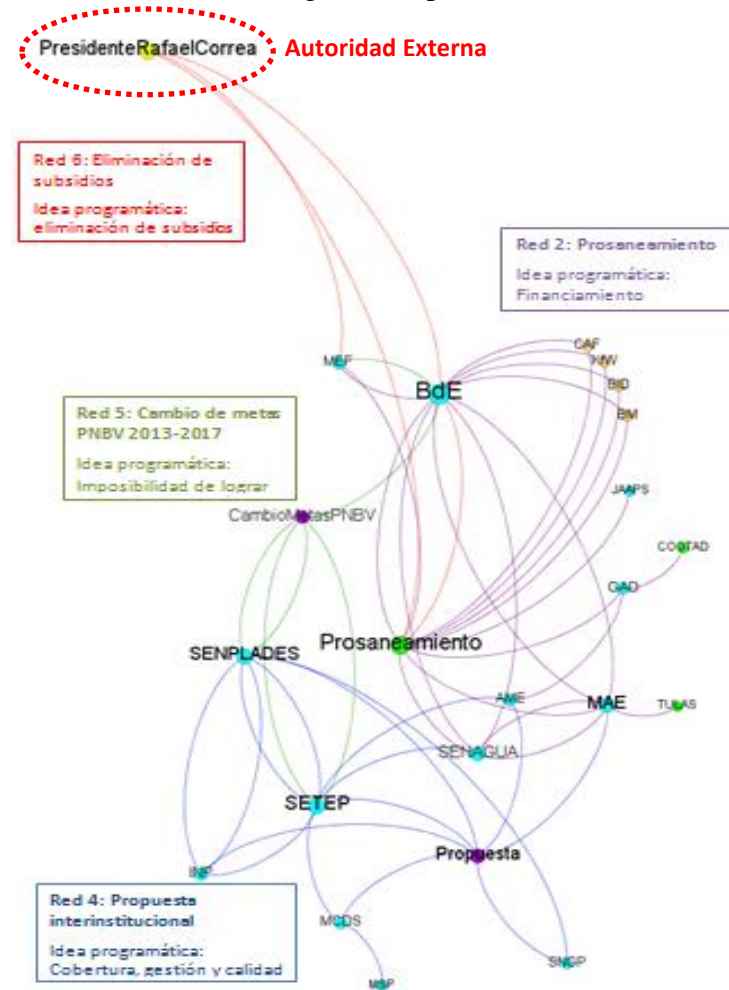


Figura 2.4. Comparación de las redes conformadas en la primera y segunda etapa.

Primera etapa



Segunda etapa



Institución	Instrumento	Organismos internacionales	Hecho	Actor particular
-------------	-------------	----------------------------	-------	------------------

### **Capítulo 3**

#### **Estructura y agencia**

El objetivo central que guía este capítulo consiste en explicar las relaciones de influencia y dominación en la toma de decisiones desde las agendas de las redes de política y la intervención del Presidente.

Para ello, es importante señalar que la estructura hace énfasis en el estudio de las instituciones, patrones de comportamiento y unidades colectivas; en contraste con la agencia, que se interesa en abordar a las preferencias y comportamientos individuales (Capano 2009, 16). Marsh y Smith manifiestan que las relaciones dentro de las redes de política son estructurales, ya que definen el rol de los actores, establecen los temas de discusión, trabajan con un conjunto de reglas, y tienen una estructura organizacional (Marsh y Smith 2000, 5). Al respecto, se debe resaltar el papel de las ideas programáticas, ya que éstas no son importantes en sí mismas, sino más bien en la consolidación y estructuración de las redes de política.

De igual forma, los autores señalan que los agentes juegan un papel importante debido a que los resultados no se definen únicamente por la estructura de la red, sino también por las acciones de los agentes quienes escogen opciones de política, negocian, discuten y disuelven redes, afectando intereses y acciones de los miembros de la red (Marsh y Smith 2000, 5-7). Con estas precisiones, en esta investigación el estudio de la estructura y agencia se realizará en función de la incidencia de los comportamientos colectivos e individuales. Y para el efecto, se recurrirá al modelo dialéctico de Marsh y Smith.

Este capítulo está estructurado en tres partes. En primer lugar, se presentará la etapa actual de la política, a raíz de la intervención del presidente al modificar las condiciones crediticias de Prosaneamiento. Con ese fin, se describirá el proceso de construcción de la Estrategia Nacional de Agua y Saneamiento, y se elaborarán grafos que permitan identificar las posiciones, agrupaciones e ideas compartidas por los actores.

En segundo lugar, se analizará la transición entre las tres etapas identificadas en torno a esta política. Se analizarán los problemas y soluciones elevadas a las agendas de política y

mediante el análisis de redes se cuantificará el desempeño de los miembros en la estructura de la red, a través de la estimación de medidas estadísticas que permitan analizar la cercanía, intermediación e incidencia de los actores dentro del proceso de toma de decisiones. A más de ello, se analizarán las relaciones de influencia, que se basan en la persuasión para convencer a los actores con ideas similares u opuestas; y en las relaciones de dominación en donde un actor controla el comportamiento de otro ofreciendo o negando algún beneficio o daño (Knoke 1993, 166). Esto con la finalidad de identificar la generación de alianzas con mayor poder político para la selección de instrumentos. En esta sección también se analizarán las habilidades de los actores, sus estrategias y recursos (tanto políticos y económicos), empleados en los procesos de negociación, al igual mismo tiempo que se revisarán los aprendizajes estratégicos de los actores a lo largo de esta política.

En tercer lugar, se examinará el proceso de toma de decisiones y selección de instrumentos a partir del contexto, ideas programáticas, recursos y habilidades de los actores. Para ello, se analizará si el proceso de toma de decisiones involucró estructuras en red o si dependió de los agentes de forma individual. Al respecto, se presentarán los instrumentos seleccionados durante el período 2008-2015. Y se hará énfasis en la elección del macro programa Prosaneamiento, y en su alteración como consecuencia de la intervención de la autoridad externa.

Para finalizar, se reflexionará acerca de la relación dialéctica entre la estructura y agencia con base en el desempeño de las redes y sus miembros en cuanto a la toma de decisiones.

## **1. Tercera etapa 2014-2015**

### **1.1 Estrategia Nacional de Agua y Saneamiento<sup>36</sup>**

A finales de 2014 SENAGUA lideró la construcción de la Estrategia Nacional de Agua y Saneamiento (ENAS), bajo la idea programática de contar con orientaciones a las intervenciones e inversiones, desde una perspectiva sectorial. Esto con el objetivo de

---

<sup>36</sup> Con base en el documento de la ENAS (SENAGUA 2015) e información proporcionada a través de la entrevista actor clave SENAGUA (EACS 2016).

proporcionar una “guía oficial para el sector en su intención de lograr una cobertura total de los servicios de agua potable y saneamiento en todo el territorio nacional en los próximos años y dar así cumplimiento tanto a las metas del Plan Nacional del Buen Vivir como de la Estrategia de Erradicación de la Pobreza” (SENAGUA 2015, 9).

El proceso de construcción de la ENAS estuvo compuesto por dos fases. La primera fase surgió en SENAGUA para emprender esta iniciativa. Posteriormente se realizó la búsqueda de financiamiento y aliados, estableciendo vínculos con el Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fondo de Cooperación Española y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), quienes acogieron esta iniciativa, habiéndose concretado el financiamiento, asistencia técnica y acompañamiento en torno a la formulación de la ENAS.

Por su parte, en la segunda fase se distinguen tres momentos. En el primer momento se solicitó información a varias instituciones en torno a este sector: AME, BdE, MEF, SENPLADES, INEC, MCDS, CNC, MSP y MAE. De esta manera, de la AME fue proporcionada información de 115 municipios acerca de la gestión de los servicios de agua y saneamiento en el área urbana. Por parte de SENPLADES, se dio atención a este requerimiento, destacándose el rol de la SETEP. De la SETEP se tomaron algunas recomendaciones presentes en la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza (ENIEP). En relación con la información proporcionada por el INEC, ésta permitió realizar un análisis profundo de la información del Censo 2010, en contraste con la información provenientes de las encuestas relativas a viviendas: ENEMDUR, ECV, y el Registro Social proporcionado por el MCDS.

El ARCA facilitó información recopilada de los GAD acerca de los volúmenes de agua (captados, distribuidos y facturados), número de conexiones activas, número de medidores funcionando, y el costo por metro cúbico. A pesar de que el BdE no pudo proporcionar información sobre los cupos de endeudamiento de los GAD y de las empresas municipales, debido a la existencia de un impedimento legal sustentado en el sigilo bancario; brindó información sobre los costos de los proyectos, desagregados en proyectos nuevos, ampliaciones y rehabilitaciones, tanto para proyectos de agua como de saneamiento.

Mientras que el MEF facilitó información de las cédulas presupuestarias de los GAD y de las empresas públicas municipales. Con ello, se pudo determinar el monto de las inversiones en el período 2009-2013, que sobrepasan los mil ochocientos millones de dólares. La información del MEF sirvió también para analizar las finanzas municipales y elaborar los escenarios de financiamiento de la brecha.

En el segundo momento, se realizó un trabajo de procesamiento de la información recabada. Mientras que en el tercer momento, se distinguen tres talleres temáticos. Los talleres 1 y 2, fueron realizados en mayo 2015 y versaron sobre los aspectos positivos y negativos de los modelos de gestión de prestación de servicios de agua y saneamiento, urbanos y rurales. Para este efecto se trabajó con los GAD y empresas municipales y con juntas de agua, mancomunidades y ONG. En los dos talleres se practicaron FODAS, cuyos resultados debidamente sistematizados, sirvieron para mejorar y robustecer el trabajo que se estaba desarrollando. En estos dos talleres se aprovechó para dar a conocer el diagnóstico inicial del sector, elaborado en la ENAS. Mientras que el taller 3, realizado en julio del mismo año, y que versó sobre la planificación nacional, tuvo la concurrencia y presentaciones de SENPLADES, BdE, AME, y la participación de prestadores de servicios escogidos de los talleres anteriores. Por parte de SENAGUA se presentaron los avances de la ENAS: diagnóstico sectorial y el costeo para llegar a la universalidad de los servicios al año 2024.

Con base en el trabajo realizado, se definió que el objetivo de la ENAS es alcanzar la universalidad de la cobertura de agua y saneamiento hasta el año 2024, tanto en zonas urbanas y rurales. Para ello, se plantea la necesidad de invertir alrededor de USD 7.300 millones en el período 2015-2024, acompañado de un proceso de generación de capacidades municipales y fortalecimiento institucional (SENAGUA 2015, 10).

Para a estos propósitos se han planteado una serie de objetivos estratégicos que se derivan en los correspondientes lineamientos, incorporando las discusiones y las sugerencias recibidas en el proceso de diálogo para la construcción de la ENAS (Tabla 3.1).

Tabla 3.1. Objetivos estratégicos, ejes, y programas o lineamientos de la ENAS.

Objetivo superior	Garantizar al año 2024 a toda la población ecuatoriana el ejercicio pleno del derecho humano al agua potable y al saneamiento en condiciones de sostenibilidad y participación efectiva.				
Objetivos estratégicos					
Universalización			Calidad y sostenimiento		
Incrementar en forma constante y permanente las coberturas de agua y saneamiento.			Garantizar servicios de excelente calidad y plenamente sostenibles ambiental y económicamente.		
Ejes					
Capacidad financiera	Ejecución de inversiones	Optimización de inversiones	Sostenibilidad financiera	Gestión de los servicios	Calidad de agua y servicios
Programas o lineamientos estratégicos					
Dinamizar modelo de crédito	Asegurar procesos de pre inversión	Proyectos de rápido impacto	Modelo tarifario de recuperación de costos	Fortalecimiento de capacidades	Sistema de control de calidad del agua
Esquema de subsidios	Impulsar alianzas público privadas	Optimización de la infraestructura existente	Reducción de pérdidas	Consolidación de los modelos de gestión	Asistencia técnica
Inversiones estratégicas			Catastros eficientes	Nueva cultura del agua	
Líneas estratégicas transversales	Institucionalización de la ENAS como política pública				

Fuente: SENAGUA (2015).

En la Tabla 3.2 se presentan los nodos encontrados en la tercera etapa, y en la Figura 3.1 se grafica el tipo de relaciones mantenidas entre los nodos. Mientras que en la Tabla 3.3 se muestran todos los nodos identificados a lo largo de la política pública de agua y saneamiento en el Ecuador (2008-2015), y en la Figura 3.2 la evolución de los vínculos entre los nodos de acuerdo a cada una de las tres etapas analizadas.

Tabla 3.2. Nodos correspondientes a la tercera etapa.

Nodo	Descripción	Tipo
AME	Asociación de Municipalidades del Ecuador	Institución
ARCA	Agencia de Regulación y Control del Agua	
BdE	Banco del Estado	
CNC	Consejo Nacional de Competencias	
EPA	Empresa Pública del Agua	
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados	
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos	
JAAPS	Juntas Administradoras de Agua Potable y Saneamiento	
MAE	Ministerio del Ambiente	
MCDS	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social	
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas	
MICSE	Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos	
MSP	Ministerio de Salud Pública	
SENAGUA	Secretaría Nacional del Agua	
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo	
SETEP	Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza	
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización	
ENAS	Estrategia Nacional de Agua y Saneamiento	
ENIEP	Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza	
Prosaneamiento	Programa Prosaneamiento	
TULAS	Texto Unificado de Legislación Ambiental	Organismo internacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	
BM	Banco Mundial	
CAF	Corporación Andina de Fomento	
FCE	Fondo de Cooperación Española	
KfW	Banco Alemán KfW	

Figura 3.1. Red correspondiente a la tercera etapa.

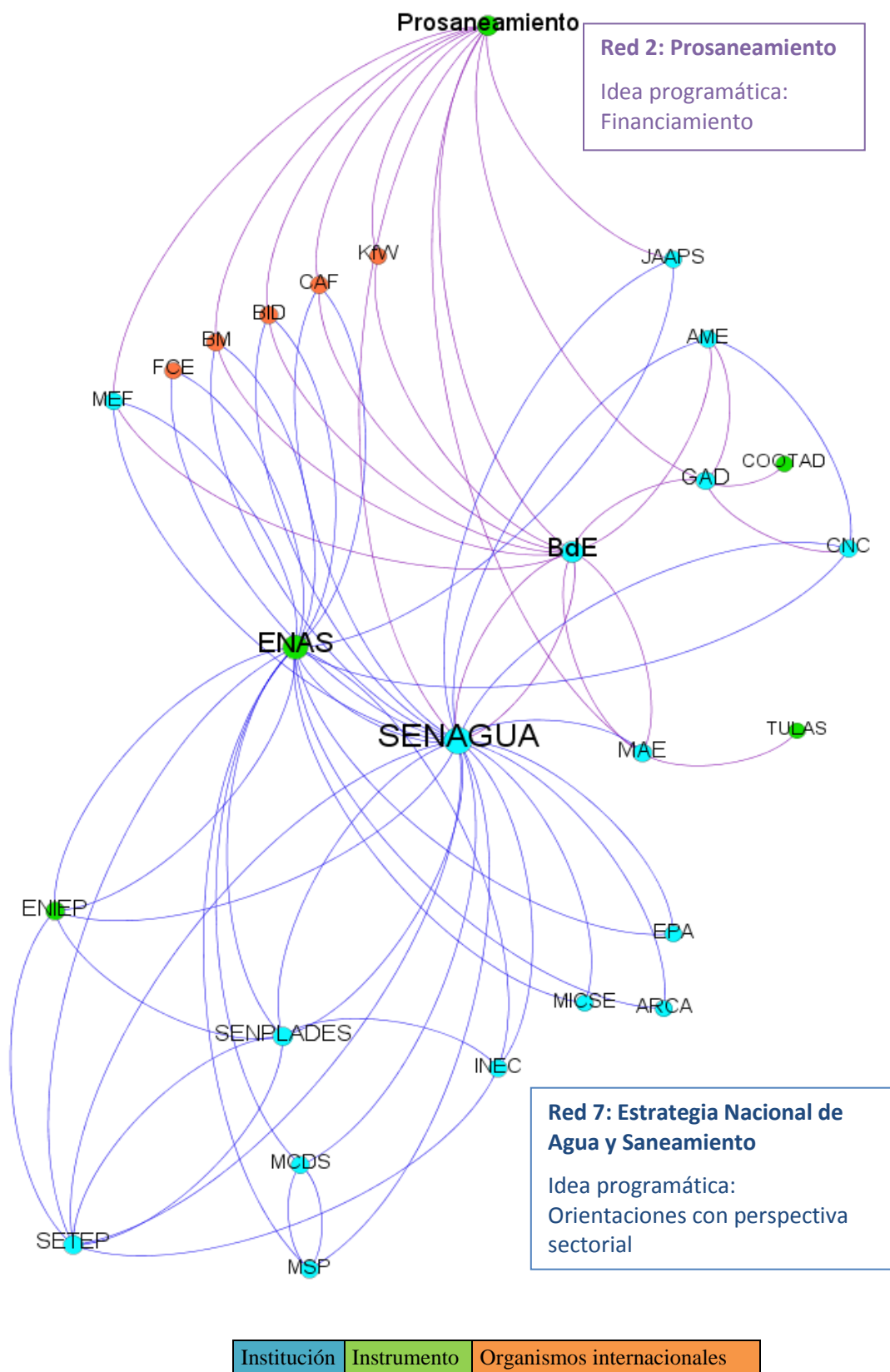
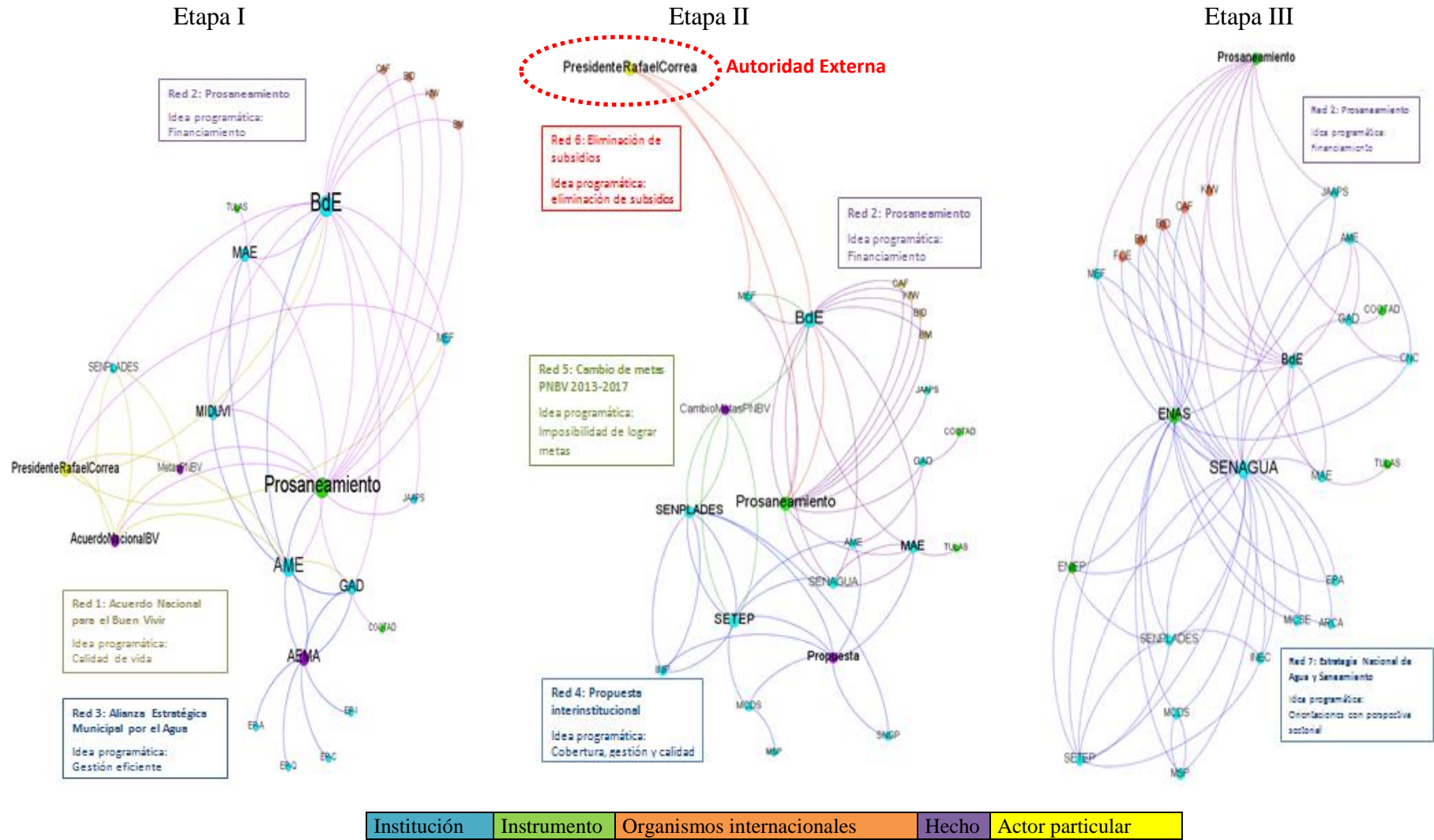




Tabla 3.3. Afiliación de los nodos a las redes conformadas en la tercera etapa.

Nodo	Tipo	Red 2: Prosaneamiento	Red 7: Estrategia Nacional de Agua y Saneamiento
Asociación de Municipalidades del Ecuador	Institución	x	x
Agencia de Regulación y Control del Agua			x
Banco del Estado		x	x
Consejo Nacional de Competencias			x
Empresa Pública del Agua			x
Gobiernos Autónomos Descentralizados			x
Instituto Nacional de Estadística y Censos		x	x
Juntas Administradoras de Agua Potable y Saneamiento		x	x
Ministerio del Ambiente		x	x
Ministerio de Salud			x
Ministerio Coordinador de Desarrollo Social			x
Ministerio de Economía y Finanzas		x	x
Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos			x
Secretaría Nacional del Agua		x	x
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo		x	x
Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza		x	x
Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización	Instrumento	x	x
Estrategia Nacional de Agua y Saneamiento			x
Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza			x
Programa Prosaneamiento		x	x
Texto Unificado de Legislación Ambiental		x	x
Banco Interamericano de Desarrollo	Organismo internacional	x	x
Banco Mundial		x	x
Corporación Andina de Fomento		x	x
Fondo de Cooperación Española			x
Banco Alemán KfW		x	x

Figura 3.2. Comparación de redes correspondientes a la Etapas I, II y III.



## **2. Transición entre etapas**

### **2.1 Agendas de política pública**

Las agendas de política se construyen a partir de la identificación de problemas, que se basan en situaciones que causan malestar y son percibidas como no deseables. A partir de los problemas identificados surgen las posibles soluciones para resolverlos, las mismas que están impregnadas por las ideas programáticas que motivan a los actores.

Para esta investigación, las ideas programáticas no son importantes en sí mismas sino como estructuradoras de relaciones que permiten agrupar actores con objetivos similares y generar alianzas con un mayor poder político en el momento de la negociación y toma de decisiones. De esta forma, en la primera etapa se formaron tres redes fundamentadas en torno a las ideas programáticas de i) calidad de vida, ii) gestión eficiente y iii) financiamiento. A pesar de que cada una de estas redes tiene intereses particulares en torno a la política, comparten el problema de bajas coberturas de agua y saneamiento en el país sumado a la incapacidad de los GAD municipales para acceder a recursos para la ampliación de la cobertura de estos servicios. En esta etapa se abrió una ventana de oportunidad (Kingdom 1984), al confluir tres elementos de forma simultánea: i) el problema de bajas coberturas de agua y saneamiento, ii) las soluciones propuestas en torno a la creación del macro programa Prosaneamiento, y de la Alianza Estratégica Municipal por el Agua, y iii) la voluntad política de los gobiernos locales representados por la AME y del Ejecutivo liderado por el presidente Rafael Correa.

En la segunda etapa, la AME identificó que los GAD no podían acceder a créditos debido a su limitado cupo de endeudamiento, y que existían tiempos largos para la aprobación de los proyectos de agua y saneamiento. Este problema fue elevado a la agenda pública debido al interés de la SETEP-SENPLADES de reducir la pobreza, que según la medida de las necesidades básicas insatisfechas se logrará a través de la dotación de servicios básicos. Por esta razón se generó una red que agrupó a varios actores (de planificación, del sector social, y de la política de agua y saneamiento) bajo la idea programática de cobertura, gestión y calidad. Por su parte, el BdE no compartió con los problemas y soluciones planteadas en el marco de la Propuesta interinstitucional, manifestando que los GAD deben cumplir con los criterios técnicos y económicos para la asignación de créditos y asegurar su posterior pago. Al final, esta

propuesta no fue presentada al primer mandatario, ya que él mismo intervino directamente en las características del programa Prosaneamiento, lo que desarmó el trabajo y acuerdos generados por la red de Propuesta interinstitucional.

En la tercera etapa, el interés de SENAGUA para construir la Estrategia Nacional de Agua y Saneamiento, se basó en la problemática de falta de orientaciones que guíen las intervenciones e inversiones que se requieren en el sector. Para ello, el rector de la política se encargó de generar las articulaciones necesarias para elaborar esta estrategia de forma participativa. De esta manera, se obtuvo como resultado la construcción de la ENAS que establece criterios para alcanzar la universalización del agua y saneamiento en Ecuador.

## **2.2 Estadísticas de las redes de política**

En esta sección se aplicará el análisis de ‘redes de política’ (Wasserman y Faust 1994 y Sanz 2003) con la finalidad de identificar y cuantificar el rol de los nodos dentro de cada una de las tres etapas descritas. Este análisis se realiza con base en la construcción de matrices de relaciones y en la teoría de grafos provenientes del análisis cualitativo de esta política pública. Y permite caracterizar las relaciones existentes entre actores, a partir de operaciones matemáticas estandarizadas, obtenidas a través del programa Gephi 0.8.2.

Se establecerán indicadores estadísticos que representen el desempeño de la red completa perteneciente a cada etapa, así como también el desempeño de los nodos de forma individual. Respecto a las medidas de la red, se proporcionará información acerca del número de nodos, aristas y ‘densidad’ que mide la proporción entre las conexiones observadas en relación con el total de conexiones posibles. Y se indicará la ‘centralidad’ que proporciona información sobre el promedio de relaciones de entrada y salida.

Para el caso de los nodos, se indicarán los nodos con el mayor número de relaciones tanto de entrada como de salida. Se presentarán los nodos con el mayor nivel de ‘intermediación’, es decir que actúan como puentes para comunicar distintos pares de nodos. Asimismo se analizará la ‘cercanía’ que mide la proximidad de cada nodo hacia el resto de miembros de la red; así como también la ‘excentricidad’ que mide la distancia desde un nodo al nodo más alejado de él en la red. Y se indicarán los nodos

con la más alta ‘autoridad’, medida que cuantifica cuán valiosa es la información almacenada en ese nodo.

A través de este análisis, se podrá medir la posición, cohesión y desempeño de los miembros en la estructura de la red, para así analizar su agencia dentro del proceso de toma de decisiones.

En la Tabla 3.4 se presentan las medidas estadísticas, la explicación de a qué se refieren cada una de ellas y la unidad de medida para su interpretación.

Tabla 3.4. Medidas de la red de política pública.

Medida		Explicación	Unidad de medida
Densidad		Muestra la alta o baja conectividad de la red. La densidad de la red es una medida expresada en porcentaje del cociente entre el número de relaciones existentes sobre las posibles.	Porcentaje Un grafo completo tiene todas las aristas posibles y una densidad igual a 100%.
Centralidad		El grado de densidad de cada nodo mide las relaciones de entrada y de salida.	Número de relaciones de entrada y salida.
Distancia	Intermediación	Es la posibilidad que tiene un nodo para intermediar las comunicaciones entre pares de nodos. Estos nodos son también conocidos como actores puente. Mide la frecuencia con la que un nodo aparece en el camino más corto entre nodos de la red.	Porcentaje Centralidades normalizadas en el rango [0,1] y expresadas en porcentaje.
	Cercanía	Es la capacidad de un actor de alcanzar a todos los miembros de la red. Mide la distancia media desde un nodo inicial a todos los demás nodos de la red. La distancia media desde un nodo inicial a todos los demás nodos de la red.	Porcentaje Centralidades normalizadas en el rango [0,1] y expresadas en porcentaje.
	Excentricidad	La distancia desde un nodo al nodo más alejado de él en la red.	Número de pasos
Autoridad		Mide cuán valiosa es la información almacenada en ese nodo.	Porcentaje Centralidades normalizadas en el rango [0,1] y expresadas en porcentaje.

### *Densidad*

En la primera etapa la red se conformó por 23 nodos y 53 aristas, y en la segunda etapa por 23 nodos y 51 aristas. En ambas etapas la densidad de las redes se ubicó en alrededor del 10%, lo que significa que del total de relaciones posibles apenas se lograron la décima parte de ellas. A pesar de tener el mismo número de nodos en ambas etapas, los actores que conforman las redes difieren. Así, en la segunda etapa SENAGUA se constituye como el rector de la política de agua y saneamiento en lugar del MIDUVI y se incorporan a la discusión la SETEP, el MCDS, el MSP, el INP y la SNGP; mientras que se desvinculan las empresas públicas de agua y saneamiento de Quito, Ambato, Cuenca e Ibarra, al disolverse la Alianza Estratégica Municipal por el Agua (AEMA) como consecuencia del cambio de autoridades municipales. En la tercera etapa la red se conformó por 26 nodos y 72 aristas, obteniendo una densidad igual al 11,1%, manteniendo un bajo número de relaciones respecto al total de relaciones posibles.

### *Centralidad*

El grado medio de relaciones, tanto de entrada y salida, de los nodos de la primera y segunda etapa fue de 2,3 y de 2,2, respectivamente. En la primera etapa los nodos con el grado de densidad más alto fueron el BdE con 15 relaciones, Prosaneamiento con 14 relaciones y la AME con 11 relaciones, lo que da cuenta de la importancia de estos nodos en la generación de vínculos con respecto al resto. Aunque el MIDUVI era la institución encargada de la política en aquel entonces, no era quien mantenía el mayor dinamismo en cuanto al relacionamiento interinstitucional presentando un grado de 6 relaciones. Por su parte, en la segunda etapa los nodos con el grado de densidad más alto fueron el BdE con 14 relaciones y Prosaneamiento con 12, seguidos por la SETEP y SENPLADES con 9 y 8 relaciones cada uno. SENAGUA presentó 6 relaciones, manteniendo un desempeño débil como responsable de la política de agua y saneamiento en el país.

En la tercera etapa el grado medio de relaciones fue de 2,8 relaciones, y se evidenció que los nodos con el grado de densidad más alto fueron la SENAGUA con 24 relaciones y la ENAS con 18 relaciones, lo que da cuenta que uno de los temas más importantes de esta etapa fue la consolidación de la política de agua y saneamiento desde el ente rector.

Después, le siguen el BdE y Prosaneamiento con 12 y 10 relaciones cada uno, manteniendo la importancia de este instrumento de financiamiento.

### *Intermediación*

Respecto a la intermediación, que mide la frecuencia con la que un nodo aparece en el camino más corto entre nodos de la red, en la primera etapa la intermediación más alta estuvo dada por la AME con 48,4%. Esta institución cumplió el rol de actor puente al transmitir las necesidades e ideas de los GAD y acoplarlas con los intereses del Ejecutivo. La AME desempeñó un papel importante en la generación del Acuerdo Nacional para el Buen Vivir (ANBV) con el Presidente de la República, y de la Alianza Estratégica Municipal por el Agua (AEMA) con las empresas públicas de agua y saneamiento más importantes del país. El BdE y Prosaneamiento se ubicaron en el segundo y tercer lugar en el ranking de intermediación, con 44,4% y 21% respectivamente; al materializar las ideas programáticas de calidad de vida y de financiamiento con un alto componente no reembolsable. Ideas acogidas y promovidas por el presidente y representantes de los municipios.

En la segunda etapa el nivel más alto de intermediación estuvo dado por el BdE con 40,7%, el instrumento Prosaneamiento con 21%, el Cambio de metas con 14,7% y la SETEP con 13,9%. Este último nodo estableció vínculos con otros actores en torno a las ideas programáticas de cobertura, gestión y calidad de estos servicios básicos. Por su parte, en la tercera etapa los nodos con el puntaje más alto de intermediación fueron la SENAGUA y la SETEP con 55,8% y 46,8% cada uno. En esta etapa SENAGUA se mostró con un rol central, cumpliendo el papel que le corresponde como rector de la política en el país. Mientras que la SETEP cumplió el mandato de articular a los actores relacionados con la reducción de la pobreza en el país, desempeñándose como un actor puente. La ENAS y el INEC alcanzaron una intermediación de 46,4% y 45,5%.

### *Cercanía y excentricidad*

En la primera etapa en relación a la cercanía de los nodos, el BdE, el presidente y la AME fueron los nodos que tuvieron el mayor puntaje con 69,6%, 57,1% y 51,6% respectivamente. Es decir, estos actores son los que tenían la mayor capacidad para alcanzar a todos los demás miembros de la red. Al mismo tiempo que la excentricidad más baja, que cuantifica la distancia desde un nodo al nodo más alejado de él en la red,

perteneció al Presidente Rafael Correa con 2 pasos, seguido por el BdE, el MEF y el ANBV con 3 pasos cada uno. En la segunda etapa, los nodos con el nivel más alto de cercanía fueron el BdE y la SETEP con 62,5% y 51,7%, respectivamente; seguidos por el MAE y SENAGUA con 44,1% y 42,9% cada uno. Y los nodos con el nivel de excentricidad más bajo fueron el BdE y la SETEP con 3.

En la tercera etapa, la SENAGUA y el BdE fueron los nodos con la mayor cercanía con 92,0% y 62,2%; seguidos por SENPLADES y SETEP con 53,5% y 52,3%, respectivamente. Mientras que la excentricidad más baja le perteneció al BdE y a SENAGUA con 2 pasos cada uno.

### *Autoridad*

Con base en lo expuesto anteriormente, en relación con la medida de autoridad, que cuantifica cuán valiosa es la información almacenada en cada nodo, en la primera etapa se destacó Prosaneamiento con 20%, la AEMA con 10% y la AME con 8,6%. En la segunda etapa se ubicaron Prosaneamiento, la Propuesta interinstitucional y el BdE con 17,3%, 11,6% y 8,7%, respectivamente. Mientras que en la tercera etapa se destacaron los tres instrumentos de política pública más importantes: la ENAS (17,7%) enfocada en proporcionar directrices para el sector de agua y saneamiento, Prosaneamiento (11,5%) como principal programa de financiamiento a los GAD para la construcción de estas obras y la ENIEP (5,2%) como el principal instrumento de política pública para el combate a la pobreza y la desigualdad.

En la Tabla 3.5 se presenta un resumen de las medidas estadísticas descritas anteriormente, identificando los nodos que se destacan dentro de cada etapa.



Tabla 3.5. Medidas de las redes conformadas en cada una de las tres etapas.

Medida		Primera etapa	Segunda etapa	Tercera etapa
Densidad	Número de nodos	23	23	23
	Número de aristas	53	51	72
	Densidad de la red	10,5%	10,1%	11,1%
Centralidad	Promedio de relaciones de entrada y salida de la red (relaciones)	2,3	2,2	2,8
	Nodos con el mayor número de relaciones de entrada y salida (relaciones)	BdE - 15 Prosaneamiento - 14 AME - 11 AEMA - 8	BdE - 14 Prosaneamiento - 12 SETEP - 9 SENPLADES - 8	SENAGUA - 24 ENAS - 18 BdE - 12 Prosaneamiento - 10
Distancia	Intermediación	AME - 48,4% BdE - 44,4% Prosaneamiento - 21% Presidente - 14,8%	BdE - 40,7% Prosaneamiento - 21% Cambio de metas - 14,7% SETEP - 13,9%	SENAGUA - 55,8% SETEP - 46,8% INEC - 46,4% ENAS - 45,5%
	Cercanía	BdE 69,6% Presidente 57,1% AME 51,6% ANBV 11,9%	BdE 62,5% SETEP 51,7% MAE 44,1% SENAGUA 42,9% Presidente 42,1%	SENAGUA - 92,0% BdE - 62,2% SENPLADES - 53,5% SETEP - 52,3%
	Excentricidad (pasos)	Presidente - 2 BdE, MEF y ANBV - 3	BdE - 3 SETEP - 3	BdE - 2 SENAGUA - 2
Autoridad		Prosaneamiento - 20% AEMA - 10% AME - 8,6%.	Prosaneamiento - 17,3% Propuesta interinstitucional - 11,6% BdE - 8,7% SETEP - 5,8%	ENAS - 17,7% Prosaneamiento - 11,5% ENIEP - 5,2%

### **2.3 Habilidades, recursos y aprendizajes estratégicos**

Para Marsh y Smith (2000), es importante estudiar las habilidades y los recursos de los actores, los mismos que son empleados en los procesos de negociación. Para ello, se analizará principalmente el tipo de relación entre actores, sus recursos, habilidades y aprendizajes estratégicos.

#### *Relaciones de influencia y dominación*

En el marco de la estructura y agencia, para el desarrollo de esta investigación será necesario explicar las relaciones de poder en la toma de decisiones desde las agendas de las redes de política pública.

Las ideas programáticas construyen relaciones agrupando a los actores que comparten una misma postura, generando alianzas para incidir sobre los resultados de la política pública. En las tres etapas analizadas, los vínculos que unen a los actores son principalmente relaciones funcionales y relaciones de influencia. Las primeras se sustentan en las competencias que les corresponden conforme a la norma y estatutos institucionales; mientras que las segundas opera a través de la persuasión para convencer a los actores con ideas similares u opuestas, y así generar alianzas con mayor poder político para la selección de instrumentos.

En la primera etapa, los actores mantenían relaciones funcionales sustentadas en las responsabilidades asignadas. De esta forma, el BdE ofrecía algunas líneas aisladas de crédito, canalizando los recursos negociados con el MEF y con organismos internacionales. Y el MAE y MIDUVI, se encargaban de la revisión de los proyectos a nivel técnico y ambiental, respectivamente. En esta línea, vale mencionar que el MIDUVI ejercía un rol débil sin asumir la rectoría de esta política. Por otro lado, en esta etapa la AME mantuvo relaciones de influencia con el presidente para la suscripción del Acuerdo Nacional para el Buen Vivir; con las empresas de saneamiento más importantes del país para la generación de la Alianza Estratégica Municipal por el Agua; y con SENPLADES para la incorporación de las metas basadas en la ampliación de la cobertura de estos servicios dentro del Plan de Desarrollo.

En la segunda etapa, la SETEP y SENPLADES generaron alianzas con varios actores en torno a la propuesta interinstitucional, basada en la idea programática de cobertura,

gestión y calidad. Para ello, utilizaron la persuasión logrando agrupar a la AME como representante de los gobiernos locales, al MCDS y MSP del sector social, y a SENAGUA y al MAE como actores involucrados en la revisión de los proyectos de agua y saneamiento. Incluso agruparon a la SNGP con la finalidad de elevar la propuesta interinstitucional que se proponía hacia la agenda política. Por otra parte, se establecieron relaciones entre la SETEP, el BdE y el MEF, estas relaciones se basaron en el trabajo técnico desarrollado para el cambio de las metas nacionales debido a los limitantes para su cumplimiento.

En la tercera etapa, se han mantenido las relaciones funcionales entre los actores involucrados en esta política. No obstante, lo novedoso de esta etapa es la construcción de la ENAS, que generó relaciones de influencia para adherir al mayor número de actores posible, agrupándolos bajo la idea programática de contar con orientaciones desde la perspectiva sectorial. La ENAS permitió la articulación de organismos internacionales, gobiernos locales por medio de la AME y JAAPS, y actores del ejecutivo relacionados con la planificación, asignación de recursos, y regulación y control.

A más de las relaciones de influencia, a lo largo del caso de estudio se evidenció la presencia de ‘poder autoritario’ por parte del Presidente de la República, al combinar elementos de influencia y de dominación. Se identifica la influencia a través de la subordinación de las instituciones de la función ejecutiva ante la promoción y luego eliminación del componente no reembolsable de los créditos asignados vía BdE. La dominación es una relación de poder en la que un actor, en este caso el jefe de Estado, controla el comportamiento de otros actores ofreciendo o negando un beneficio o daño, respectivamente. En este sentido, en la primera etapa se otorgaba un beneficio económico a los GAD al subsidiar el 100% de la preinversión y alrededor del 46% de la inversión. Esto se modificó a partir de la segunda etapa, subsidiándose únicamente el 60% de la preinversión y eliminando por completo los subsidios a la inversión. De esta forma, el presidente ejerció relaciones de influencia y de dominación, las mismas que se ajustaron en función de las creencias programáticas que pasaron de la primacía de la calidad de vida hacia la eliminación de subsidios para competencias que no son responsabilidad del gobierno central.

### *Recursos políticos y económicos*

Respecto a los recursos políticos, la AME es un actor que condensa este tipo de recursos al representar a los GAD y transmitir sus intereses. En la primera etapa, este actor articuló las necesidades de financiamiento de los GAD con las prioridades del gobierno central. No obstante, esta capacidad se vio truncada debido al cambio de autoridades a nivel municipal, después de las elecciones seccionales de 2014. Asimismo, la SENPLADES ha participado en función de sus recursos políticos, basados en la rectoría de la planificación nacional; de esta manera, a través de la SETEP se consolidaron alianzas para la construcción de la propuesta interinstitucional para mejorar el acceso a estos servicios en cobertura, calidad y cantidad suficientes. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, esta propuesta no pudo presentarse debido a la eliminación de subsidios.

La incidencia de los organismos internacionales como el BM, BID, CAK, KfW y FCE se basa en los recursos económicos de cooperación que estas instituciones destinan para la ampliación de la cobertura de agua y saneamiento, en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Posteriormente, estos organismos auspiciaron la construcción de la ENAS mediante la asignación de fondos y asistencia técnica a SENAGUA. De igual manera, la importancia del BdE dentro de la construcción de esta política, así como también en su configuración, está dada por los recursos económicos a su cargo, los mismos que forman parte de Prosaneamiento. El banco tiene entre sus responsabilidades el otorgamiento de créditos, posterior a un análisis técnico que consiste en la revisión de los estudios para la construcción de obras y de un análisis de la capacidad de endeudamiento de los municipios. Por lo tanto, la última palabra en cuanto a la asignación de créditos está dada por el BdE, encabezando la lista de los actores más importantes de esta política.

### *Habilidades*

Con relación a las habilidades de los actores en el proceso de negociación, se puede mencionar principalmente las capacidades de agrupación e intermediación. Esto es sustentado a través de los resultados del análisis estadístico de redes, que se revisó en la sección anterior. Es así que a lo largo del proceso de la política el BdE con el programa Prosaneamiento son nodos con la habilidad de agrupar a varios actores, presentando la

mayor cantidad de relaciones. El banco se constituyó como uno de los actores más fuertes al agrupar e intermediar a entidades del gobierno central, gobiernos locales y a organismos internacionales, bajo el objetivo de financiar obras de ampliación de la cobertura de agua y saneamiento.

La AME agrupó a los GAD, y se desempeñó como un actor puente al transmitir las necesidades de los gobiernos locales y vincularlas con los intereses del Ejecutivo, generando el ANBV y la AEMA. A partir de la segunda etapa SENPLADES, a través de la SETEP como entidad adscrita, aglomeró a varios actores vinculados con la aprobación de los proyectos de agua y saneamiento, de financiamiento y del sector social. Esto con la finalidad de incrementar la cobertura de estos servicios básicos, y con ello reducir la pobreza por NBI. Por su parte, la SENAGUA, a través de la construcción de la ENAS, ocupó el rol del rector de la política y agrupó a varios actores bajo el enfoque de una perspectiva sectorial.

#### *Aprendizajes estratégicos*

En la política pública estudiada es posible identificar tres aprendizajes estratégicos: i) el cambio de metas de cobertura, ii) la eliminación de subsidios, y iii) la incorporación de temas relevantes en la ENAS, superando el enfoque centrado exclusivamente en la cobertura.

En la segunda etapa, el cambio de la meta de cobertura de agua por red pública de 95% a 83%, constituye un aprendizaje estratégico de SENPLADES, SETEP, BdE y el MEF. Este aprendizaje se basó en la imposibilidad de cumplir la meta planteada en un inicio; ya que no existían estudios de preinversión para todos los cantones del país, y a la inexistencia de la capacidad instalada (maquinaria y mano de obra) para la construcción de los nuevos sistemas en tres años.

El cambio de criterio del Presidente de la República, al pasar de la promoción a la eliminación de subsidios constituye un aprendizaje estratégico. Esto debido a la consideración del costo de oportunidad de asignar recursos no reembolsables a los GAD municipales, frente a la inversión en competencias propias del gobierno central tales como acceso a salud y educación.

En las dos primeras etapas, la política de agua y saneamiento ha estado enmarcada por la débil participación del rector de la política, la falta de lineamientos para el sector, y el descuido de temas como la calidad de estos servicios, limitando las acciones únicamente a la ampliación de la cobertura. Estas lecciones aprendidas contribuyeron para que SENAGUA desarrolle la ENAS, con la finalidad de establecer una guía oficial para el sector de agua y saneamiento y así alcanzar una cobertura universal, en cantidad y calidad suficientes.

### **3. Selección de instrumentos**

A lo largo de la política de agua y saneamiento las ideas programáticas han agrupado a los actores que comparten los mismos objetivos. Y han proporcionado el contexto ideacional en torno al que se han formulado y elegido los instrumentos de política pública, entendidos como “técnicas de gobernanza que, de una u otra forma, incluyen la utilización de recursos del Estado o sus limitaciones, para alcanzar un objetivo determinado” (Howlett et al. 2006, 130). Al respecto es importante considerar que los instrumentos no son netamente técnicos, sino que también están altamente influenciados por el deseo de mantener o alcanzar el poder político (Bressers y O’toole 1998).

Según Bressers y O’toole (2007), “...existe un vínculo entre el contexto sociopolítico y la selección de instrumentos. Los instrumentos están usualmente destinados para alterar el status quo, presentando implicaciones con respecto a cambios en la distribución de costos y beneficios vía gobernanza” (Bressers y O’toole 2007, 133). En tal sentido, para estudiar el proceso de selección de instrumentos es importante situar el análisis desde el contexto en el que los actores se desenvuelven, ya sea como agentes o de forma colectiva a través de las estructuras en red.

Con estas aclaraciones, a continuación se presentará una descripción de cada uno los instrumentos identificados en la política de agua y saneamiento durante el período 2008-2015. Dentro del análisis se presentarán los instrumentos de planificación generados para promover la universalización de la cobertura de agua y saneamiento. De igual forma, se analizará el macro programa Prosaneamiento, entendido como el resultado de las interacciones y estructura de la red.

### **3.1 Instrumentos de planificación**

Para el caso de estudio, entre los años 2008 y 2015 se han desarrollado los siguientes instrumentos de planificación vinculados con la política de agua y saneamiento: Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 y 2013-2017, Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza, y Estrategia Nacional de Agua y Saneamiento.

Los Planes de Desarrollo correspondientes a los años 2009-2013 y 2013-2017 son los primeros instrumentos de planificación en donde se inserta la importancia del agua y saneamiento, al garantizar el acceso universal a estos servicios básicos de forma permanente y con calidad. Es así, que en el último plan, aprobado el 24 junio 2013, se fijaron metas de cobertura basadas en el Acuerdo Nacional para el Buen Vivir en el que participaron la AME y el presidente. La selección de este instrumentó abarcó la elaboración de este plan por parte de SENPLADES, y su aprobación por parte de los miembros del Consejo Nacional de Planificación, instancia presidida por el Presidente de la República, el Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo, y conformado por los ministros coordinadores de la Función Ejecutiva y representantes de los tres niveles de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Más adelante, la SETEP y SENPLADES trabajaron en la elaboración de la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza, aprobada el 28 de febrero de 2014, incorporando dentro de este instrumento de planificación la idea de que la ampliación de la cobertura de estos servicios es un mecanismo para erradicar la pobreza medida por necesidades básicas insatisfechas. La selección y aprobación de este instrumento de planificación estuvo a cargo de los miembros del Comité Interinstitucional para la Erradicación de la Pobreza presidido por el Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo y conformado por los ministerios coordinadores del sector social, política económica, y de producción, empleo y competitividad.

Posteriormente, la SENAGUA aprobó el 18 de enero de 2016 la Estrategia Nacional de Agua y Saneamiento, fundamentada en la idea programática de contar con orientaciones a las intervenciones e inversiones, desde una perspectiva sectorial. La construcción de esta estrategia involucró un sentido colectivo que involucró a actores públicos del gobierno central y de diferentes niveles de gobierno, actores privados y organismos multilaterales de cooperación, consolidando una estructura en red. La elección de este

instrumentó estuvo a cargo del rector de la política de agua y saneamiento, y con ello se planteó la necesidad de seguir trabajando para responder a la pregunta de cómo implementar los lineamientos planteados en la ENAS.

### **3.2 Instrumentos incentivos**

Según Bressers y O'toole las características de la red de política afectan la elección de los instrumentos por parte de los gobiernos. En este sentido, se exponen dos características de las redes: i) la interconexión que se refiere a las relaciones entre actores dentro del proceso de formulación de política, y ii) la cohesión que se refiere al grado en el que el grupo objetivo comparte las creencias e ideas (Bressers y O'toole 1998, 220). De acuerdo con estas explicaciones, las redes de la primera etapa se caracterizaban por tener una interconexión y cohesión fuertes. Esto debido a las relaciones estables mantenidas entre los actores, y a sus ideas compartidas en torno al mejoramiento de la calidad de vida de la población a través de la ampliación de la cobertura de estos servicios básicos. Por lo tanto, existió una sintonía entre el Ejecutivo y los GAD municipales, promoviendo intereses comunes.

A través de los vínculos entre actores, se vio la necesidad de a más de ofertar créditos de desarrollo, incorporar un componente no reembolsable debido a las dificultades financieras de los GAD. Por ello, el presidente Rafael Correa dispuso al BdE la asignación de créditos para la inversión con un subsidio de alrededor del 46% en promedio. Esta decisión se basó en los acuerdos generados entre el primer mandatario y la AME, como representante de los GAD, siempre teniendo en cuenta que la última palabra estuvo a cargo del presidente Rafael Correa como máximo líder del poder ejecutivo, poseedor de poder autoritario y de recursos políticos y económicos. De esta manera, el 29 de abril de 2013 se aprobó Prosaneamiento, cuya meta inicial consistía en alcanzar el 95% de viviendas a nivel nacional con acceso a los servicios de agua y saneamiento hasta el año 2017.

Después de la toma de decisiones, el BdE se desempeñó conforme a las directrices del presidente, consolidando el instrumento Prosaneamiento al agrupar a varios programas aislados de crédito e incorporando un importante componente de subsidios. Este programa, al ser de carácter económico, se enmarcó dentro de los 'instrumentos incentivos' (Bressers y O'toole 2007).



Prosaneamiento cumple con las características de los instrumentos seleccionados para redes con cohesión e interconexión fuertes, propuestas por Bressers y O'toole (1998). Contrastando los aportes de estos autores con Prosaneamiento, se tiene que este instrumento de política pública se caracteriza por:

- La provisión de recursos adicionales al grupo objetivo (GAD municipales),
- La proporcionalidad entre el comportamiento del grupo objetivo ante la respuesta de la autoridad gubernamental.
- La libertad de los beneficiarios para optar a favor o en contra de la aplicación del instrumento, es decir, libertad para acceder a recursos vía crédito.
- La existencia de acuerdos bilaterales o multilaterales durante la formulación y ejecución. Al respecto, se puede señalar la presencia del Acuerdo Nacional para el Buen Vivir y la Alianza Estratégica Municipal por el Agua.
- La importancia de los hacedores de política en la implementación, lo que tuvo lugar mediante la participación del BdE.

Posteriormente, en el marco de la construcción de la propuesta interinstitucional liderada por SETEP-SENPLADES, se promovía la idea programática de cobertura, gestión y calidad. En torno a esta propuesta varias instituciones del Ejecutivo generaron una estructura en red, para promover, entre algunos temas, la necesidad de asignar recursos priorizando las carencias de la población y la capacidad de gestión del GAD, y no únicamente su cupo de endeudamiento. Por tanto, se planteaban cambios importantes en Prosaneamiento para que la asignación de créditos trascienda el enfoque financiero. Esta propuesta fue compartida por la mayoría de instituciones involucradas alrededor de esta política, provenientes principalmente del sector social, planificación, representantes de los GAD, financiamiento, entre otros. No obstante, estos planteamientos no tuvieron el apoyo necesario del BdE que mantuvo discrepancias en relación con los criterios propuestos para el otorgamiento de créditos, que desde el punto de vista del banco deben asegurar el pago de los mismos.

A pesar de los esfuerzos en cuanto a articulación interinstitucional y generación de estrategias a nivel técnico y político, esta propuesta no pudo ser presentada al primer mandatario debido a que en junio de 2014 tuvo lugar el pronunciamiento del presidente para la eliminación de subsidios que no son atribuciones del gobierno central. De esta forma, la agencia directa del presidente sobre el proceso de la política, invalidó los

consensos de las redes al eliminar el componente no reembolsable de Prosaneamiento, y al mismo tiempo desarticuló las alianzas generadas en torno a la propuesta interinstitucional que superaba el enfoque de cobertura, y planteaba estrategias vinculadas con la cantidad y calidad suficientes de agua para consumo humano.

En relación con la eliminación de subsidios, el mismo Presidente de la República fue quien finalmente decidió retirarlos al verse debilitada la idea programática de mejorar la calidad de vida de población mediante una estrategia de financiamiento que incluya subsidios; y ganando terreno la idea programática de subsidiar competencias de los GAD pudiendo destinar estos recursos para la construcción de escuelas, hospitales y centros de vigilancia. Esta decisión fue tomada directamente por el presidente en una reunión mantenida con el MEF y el BdE, sin haber realizado un proceso de discusión previo con el rector de la política (SENAGUA) ni con los responsables de la prestación de estos servicios (GAD y JAAPS). En este sentido, el proceso de toma de decisiones siguió un modelo top down altamente centralizado, dando como resultado una red con interconexiones débiles y una baja cohesión. La Tabla 3.6 sintetiza los actores que lograron imponer sus ideas a través de la selección de instrumentos.

Tabla 3.6. Actores, ideas programáticas e instrumentos de política.

Actores	Ideas programáticas	Instrumento	Tipo de instrumento
SENPLADES (24 junio 2013)	Garantizar el acceso universal, permanente, sostenible y con calidad a agua segura y a servicios básicos de saneamiento, con pertinencia territorial, ambiental y cultural.	Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017	Planificación
BdE Presidente Rafael Correa (29 abril 2013)	Conformar una estrategia de financiamiento, incluyendo un componente no reembolsable.	Prosaneamiento (incluye componente no reembolsable)	Incentivo
SETEP- SENPLADES (28 febrero 2014)	Ampliación de la cobertura de agua y saneamiento como un mecanismo para erradicar la pobreza por NBI.	Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza	Planificación
BdE Presidente Rafael Correa (26 junio 2014)	Eliminar todos los subsidios destinados al financiamiento de competencias que no le corresponden al gobierno central.	Prosaneamiento (sin componente no reembolsable)	Incentivo
SENAGUA (18 enero 2016)	Orientaciones a las intervenciones e inversiones que se requieren, desde una perspectiva sectorial.	Estrategia Nacional de Agua y Saneamiento	Planificación

#### **4. Relación dialéctica: estructura y agencia**

Con base en los elementos expuestos en este capítulo, se comprueba la aplicación de la relación dialéctica entre estructura y agencia del modelo de Marsh y Smith (2000). De acuerdo a los autores, “las interacciones de la red y la negociación refleja una combinación de los recursos de los actores, sus habilidades, la estructura de la red y la interacción de políticas” (Marsh y Smith 2000, 10). De esta manera, es posible distinguir la incidencia de comportamientos colectivos a partir de la generación de estructuras en red, tales como: i) Acuerdo Nacional para el Buen Vivir, ii) Alianza Estratégica Municipal por el Agua, y iii) la construcción de la Estrategia Nacional de Agua y Saneamiento. Así como también la incidencia de las preferencias y comportamientos individuales de los actores. Al respecto se destaca la incidencia del Presidente de la República, al dar paso a la creación de subsidios y posteriormente al eliminarlos.

El análisis de agendas ha permitido rastrear los problemas de la política y sus respectivas soluciones, las mismas que se basan en las ideas programáticas que motivan a los actores; generando alianzas con un mayor poder político en el momento de la negociación y toma de decisiones. Es así que en la primera etapa, el problema de bajas coberturas y de financiamiento se tradujo en la creación de Prosaneamiento. Mientras que en la segunda etapa, el problema de bajos cupos de endeudamiento y tiempos largos de aprobación de proyectos llevó a la construcción de la Propuesta interinstitucional. Y la falta de orientaciones en el sector llevó a la construcción de la ENAS, en la tercera etapa.

Con base en las ideas programáticas se construyen relaciones. Pudiendo identificar relaciones de influencia y de dominación. Respecto al primer tipo de relaciones es importante destacar los vínculos de influencia de la AME con el presidente, de SENPLADES en torno a la propuesta interinstitucional, y de SENAGUA en la elaboración de la ENAS. Mientras que el segundo tipo de relaciones tuvo lugar desde el presidente, evidenciando el uso de poder autoritario.

Las habilidades innatas de los actores han otorgado una mayor incidencia en el proceso de la política. En esta línea vale resaltar la capacidad del BdE, la AME, SENPLADES-SETEP y SENAGUA, al intermediar las relaciones con el resto de miembros de la red.

Estas habilidades se han combinado con recursos políticos, destacándose el papel de la AME, al representar los intereses de los GAD, y de SENPLADES, como rector de la planificación nacional; así como también con los recursos económicos, resaltando el rol del BdE al tener bajo su control la asignación de créditos. Los aprendizajes estratégicos han aportado en los procesos de negociación, dentro de los que se puede citar: i) el cambio de metas de cobertura ante las dificultades para su cumplimiento, ii) la eliminación de subsidios desde el gobierno central hacia competencias de los gobiernos locales, y iii) la incorporación de los temas relevantes en la ENAS, superando el enfoque centrado exclusivamente en la cobertura.

El análisis de la selección de instrumentos ha permitido identificar los ganadores en cuanto a la consolidación de estas herramientas de política. Al respecto, el primer mandatario, como líder del Ejecutivo, ha sido quien finalmente ha definido las características de Prosaneamiento, al dar paso a la creación y eliminación de subsidios respectivamente. Para ello, el BdE, como implementador de este programa, ha desempeñado un papel importante al mantener una estrecha relación con el presidente incorporando elementos técnicos acerca de las tasas de interés, plazos y modalidades crediticias. Cabe señalar que aunque en la toma de decisiones juega un papel importante la planificación y las herramientas técnicas con el fin de mejorar la eficacia y la eficiencia de las alternativas planteadas; finalmente, la toma de decisiones no solo se basa en criterios técnicos, sino también en creencias programáticas y orientaciones políticas. Asimismo, es importante mencionar que la agencia directa del presidente sobre el proceso de la política, anuló los consensos de las redes de política generados en relación con la Propuesta interinstitucional liderada por SENPLADES-SETEP. A pesar de la agrupación de actores bajo el paraguas de cobertura, gestión y calidad de los servicios, esta propuesta nunca fue presentada al primer mandatario, debido a la eliminación de subsidios. Esto ocasionó la disolución de esta red e influyó en la consolidación de la red para la elaboración de la ENAS.

Por último, los hallazgos sustentados en este capítulo han sido respaldados por el análisis cuantitativo de redes de política a través de la estimación de medidas estadísticas. Estas medidas han contribuido a cuantificar la centralidad, cercanía, intermediación e incidencia de los actores dentro del proceso de toma de decisiones. De esta forma, la metodología aplicada ha permitido asegurar los resultados obtenidos al contrastarlos con la combinación de técnicas cualitativas y cuantitativas.

## **Capítulo 4**

### **Red y resultado**

El objetivo que marca la elaboración de este capítulo consiste en explicar la incidencia de la autoridad del presidente en la toma de decisiones y elección de los instrumentos dentro del proceso de la política pública de ampliación de la cobertura de agua y saneamiento en el Ecuador.

Para lograrlo, se han definido dos partes. En la primera parte se analizará el cambio de política entendido como la transformación de la política pública como resultado de un proceso social y político que ocurre en un período de tiempo determinado (Rayner 2009, 83). El cambio de política será analizado a la luz de los aportes de Capano (2009), quien menciona que deben solventarse problemas teóricos y epistemológicos para caracterizar esta transformación. Entre los aspectos epistemológicos analizados se destacan: las causas que influyeron en el cambio de política, para lo que se describirá cómo funciona la intervención de la autoridad externa (Marsh y Smith 2000, Real Dato 2009, Knoke 1993), la forma de progresión del evento y su dinámica de desarrollo. Mientras que los aspectos teóricos analizados son: la identificación del objeto del cambio, la caracterización del tipo de cambio con base en la tipología de Hall (1993), el mecanismo causal y variables explicativas, la agencia del presidente y la reversibilidad del cambio.

En la segunda parte se indagará acerca de los efectos de la transformación de la política pública de agua y saneamiento. En esta línea, primero se describirá cómo el resultado de política, entendido como el cambio en Prosaneamiento, influyó en la reconfiguración de las redes. Para ello se recurrirá al modelo dialéctico de Marsh y Smith (2000) con ideas sustantivas de Kisby (2007), que permite explicar la afectación del cambio en el contexto estructural, aprendizajes de los actores, estructura e interacciones de la red. Posteriormente, se analizará el efecto del cambio sobre los desembolsos y aprobaciones del BdE en el sector de agua y saneamiento. Esto con la finalidad de determinar si hubo alguna variación en cuanto a la participación de este sector frente al total de sectores financiados por el banco.

Para finalizar se expondrán las principales reflexiones en torno a la relación dialéctica entre red y resultado (Marsh y Smith 2000).

## **1. El cambio de política**

### **1.1 Aspectos epistemológicos**

De acuerdo a Capano (2009), al estudiar el cambio de política pública es necesario tratar los siguientes problemas epistemológicos: i) los motores del cambio que se refieren a las causas endógenas o exógenas, ii) la forma de progresión del evento que puede ser lineal o no lineal, y iii) la dinámica del desarrollo evolucionaria o revolucionaria.

#### *Motores del cambio*

En relación a los motores del cambio, en el caso de estudio se destacan las causas exógenas debido a que la alteración de Prosaneamiento es el resultado de la intervención de una autoridad externa a las redes de política pública, autoridad que recae en la persona del Presidente de la República. Frente a la noción de ‘autoridad externa’, Marsh y Smith plantean que “la autoridad política, probablemente, es la más importante restricción; siendo difícil, aunque no imposible, ignorar la presión política directa para el cambio” (Marsh y Smith 2000, 8). La noción de autoridad externa de Marsh y Smith se relaciona con la noción de ‘mecanismo de impacto exógeno’ propuesta por Real Dato, quien manifiesta que existen cambios de política producidos fuera del subsistema de política debido a la dependencia jerárquica de otros ámbitos de acción (Real Dato 2009, 136). En este sentido, a pesar de que el presidente formó parte de las redes de política construidas en la primera etapa para crear Prosaneamiento, manteniendo comunicación con representantes de los GAD; en la segunda etapa, la política pasó a ser top down generando una dependencia jerárquica de las decisiones del primer mandatario, como líder del gobierno central, dejando de lado la participación de la AME, SENAGUA e incluso SENPLADES-SETEP. De esta forma, se verifican los aportes de Real Dato al manifestar que “decisiones externas pueden moldear directamente elementos de diseño de política cuando el núcleo decisional del subsistema se omite y la toma de decisiones sube a un nivel superior o arena de acción exterior” (Real Dato 2009, 136).

Para Real Dato, el mecanismo de impacto exógeno puede insertarse a través de dos opciones: i) los actores pueden tomar las alternativas desde el conjunto de ideas dentro del subsistema, o ii) los actores pueden tomar sus alternativas a partir de otros

subsistemas, convirtiéndose ellos mismos en vehículos potenciales de aprendizaje de políticas (Real Dato 2009, 136). Para el caso de la política de agua y saneamiento se puede apreciar la segunda opción, ya que las nuevas condiciones de Prosaneamiento no fueron seleccionadas a partir de las ideas de los actores participantes en este subsistema. Sino más bien de las ideas propias del primer mandatario, quien no tuvo una participación activa en la política, por lo que se desempeñó como una autoridad externa.

#### *Forma de progresión del evento*

Con base en ello, el cambio de la política a causa de la alteración en las condiciones de Prosaneamiento siguió una progresión no lineal, ya que no respondió a una secuencia preestablecida, sin identificar una relación causal con las fases anteriores de esta política. Asimismo, siguió un proceso irregular con avances y retrocesos en temas que aparentemente habían sido acordados anteriormente. El cambio en las condiciones crediticias fue una decisión propia del presidente, siendo un cambio inesperado para los GAD municipales y para las instituciones del gobierno central, que incluso en ese momento promovían una mayor asignación de recursos en el marco de la construcción de la propuesta interinstitucional liderada por SENPLADES-SETEP.

#### *Dinámica de desarrollo*

El cambio en las condiciones de este instrumento de política siguió una dinámica de desarrollo evolucionaria debido a que se basó en el aprendizaje. Al respecto, el presidente se percató de la gran cantidad de recursos desembolsados para subsidiar competencias de los gobiernos locales. Por esta razón cambió de postura al apoyar y luego estar en contra de los subsidios a los GAD. Al respecto, Richardson señala que es importante considerar a las preferencias y el conocimiento de los actores para entender su comportamiento cambiante, que es un factor importante dentro de las comunidades y redes de política pública (Richardson 2000, 1017).

### **1.2 Aspectos teóricos**

A más de los problemas epistemológicos a resolver en relación al cambio de política, Capano identifica cinco cuestionamientos a nivel teórico que deben analizarse con base en las premisas epistemológicas. Estos cuestionamientos giran en torno a: i) la definición del objeto del cambio de política, ii) el tipo de cambio: incremental o radical, iii) el

resultado: reversible o irreversible, iv) el nivel de abstracción y el dilema entre estructura y agencia, y v) el mecanismo causal y las variables explicativas (Capano 2009, 13).

### *Definición del objeto del cambio*

A partir del caso de estudio se identificó que el objeto del cambio fue el instrumento de financiamiento Prosaneamiento, al modificarse sus condiciones para el acceso a créditos por parte de los GAD.

### *Tipo de cambio*

Fontaine (2015) identifica tres enfoques para estudiar el cambio de política pública cuya identificación coadyuva a seleccionar la alineación metodológica en cada caso. En primer lugar se ubica el enfoque racionalista que está conformado por teorías y marcos analíticos que se basan en la racionalidad (limitada) de los actores y en los procesos de toma de decisiones. En segundo lugar se encuentran los enfoques cognitivistas que hacen énfasis en la representación de los problemas y en los discursos para la toma de decisiones. Y en tercer lugar están los enfoques institucionalistas que destacan el papel de las instituciones formales e informales (Fontaine 2015, 11).

De acuerdo a estas explicaciones, para esta investigación se eligió al enfoque neoinstitucionalista debido al interés en explicar cómo las instituciones interactúan con las ideas para fomentar el cambio de política de agua y saneamiento, a través de la identificación de hechos concretos, tales como las relaciones existentes y los resultados alcanzados y reflejados en los instrumentos de política. Dentro de este enfoque se seleccionó la tipología del cambio de política planteada por Hall (1993), con la finalidad de caracterizar la alteración en las condiciones de Prosaneamiento.

Según Hall, existen tres componentes que intervienen en la modificación de una política y determinarán su tipo de cambio, estos son: la configuración del instrumento, los instrumentos mismos, y la jerarquía de los objetivos. En este sentido, el autor manifiesta que un cambio de primer orden se refiere a la calibración de los instrumentos, mientras que un cambio de segundo orden es posible cuando se crean o reemplazan nuevos instrumentos. Los cambios de primer y segundo orden tienen lugar en función de la experiencia pasada y de nuevos conocimientos, y se aplican en los instrumentos, pero manteniendo los objetivos de la política (Hall 1993, 278). Un cambio de tercer orden



implica cambios simultáneos en los tres componentes de la política: la configuración del instrumento, los propios instrumentos, y la jerarquía de los objetivos detrás política (Hall 1993,279).

Bajo este esquema, el cambio en las condiciones de Prosaneamiento, a raíz de la eliminación de subsidios, es calificado como un cambio de primer orden (Hall 1993). Esto debido a que la alteración se basó en la calibración del instrumento de política, debido a la influencia de la experiencia y de nuevos conocimientos (aprendizajes estratégicos). Pero, manteniendo el objetivo de financiar a la inversión y preinversión en agua y saneamiento acompañado de un proceso de asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades a los GAD.

Para Fontaine “La modalidad de un cambio de primer orden es la sedimentación que resulta de decisiones técnicas propias del proceso político” (Fontaine 2015, 22). Al respecto, es importante destacar que este cambio en las características de Prosaneamiento, pudo lograrse con la ayuda del Banco del Estado, que colaboró con los análisis técnicos, bajo las directrices proporcionadas por el presidente. En este sentido, la intervención del primer mandatario tuvo repercusiones en la reducción de subsidios a la preinversión del 100% al 60%, eliminación de subsidios a la inversión pasando de 46% a 0%, y ampliación de los plazos para el pago de los créditos de 7 a 15 años. Este cambio también puede ser visto como un aprendizaje estratégico del presidente, al analizar la gran cantidad de recursos que se destinaron desde el gobierno central para financiar competencias municipales.

#### *Variables explicativas*

En esta tesis se ha definido al cambio de política pública a partir de la alteración de sus instrumentos como la variable dependiente, y a la intervención de la autoridad externa a las redes de política como la variable independiente. De acuerdo a esto, es importante analizar por qué la autoridad externa, representada por el Presidente de la República, intervino en esta política y cuáles fueron las causas que motivaron su comportamiento.

Para ello, vale recordar que Prosaneamiento tuvo como antecedente el Acuerdo Nacional para el Buen Vivir firmado en julio del 2012 entre la AME y el Presidente de la República, actores que compartían la idea programática de mejorar la calidad de vida

de la población a través del acceso a servicios básicos. Más adelante debido a las dificultades presupuestarias de los GAD para acceder a estos créditos, el presidente Rafael Correa solicitó al BdE incluir un componente no reembolsable. De esta forma, el presidente hizo uso del ‘poder autoritario’ al ejercer control sobre esta política y sus actores, mediante el uso de la influencia que opera a través de la persuasión, y de la dominación mediante la aplicación del beneficio o sanción (Knoke 1993, 166). Decisión en la que los gobiernos municipales, representados por la AME, estuvieron de acuerdo al establecer vínculos que permitan insertar a los GAD y a sus competencias dentro de la perspectiva de la política nacional.

Sin embargo, en junio 2014 el presidente anunció la eliminación de subsidios a la inversión, debido a que desde el gobierno central se han estado financiando competencias que son responsabilidad directa de los GAD. La eliminación de subsidios vino acompañada de la ampliación de plazos para el pago de préstamos, incremento en los cupos de endeudamiento y la necesidad de actualización de catastros municipales previo a la adquisición de créditos, ambos criterios técnicos fijados por el BdE. De esta manera, el primer mandatario mantuvo la idea central de mejorar la calidad de vida de la población a través del acceso a servicios básicos, pero modificando la primacía de las ideas programáticas para lograrlo: al pasar de la idea original de ampliar la cobertura de agua y saneamiento con un componente no reembolsable hacia la idea de eliminar este componente acompañado de la ampliación de plazos de endeudamiento. Este hecho se enmarca dentro de los aprendizajes estratégicos y nuevos conocimientos del proceso de la política.

La idea programática de eliminación de subsidios se sustentó en dos motivos. El primero consiste en que a partir del gobierno de Rafael Correa alrededor del 46% del valor de los créditos entregados por el BdE han sido no reembolsables, lo que significa que entre 2007 y 2014 USD 1.625 millones fueron subsidiados a los GAD, recursos con los que se pudo haber invertido en competencias del gobierno central como educación, salud y seguridad. Una explicación para el comportamiento del primer mandatario puede hallar sus orígenes en la ‘lógica de lo adecuado’ basada en la creencia de los actores externos que es su deber intervenir (Real Dato 2009, 136). De esta forma, promoviendo que los GAD se hagan responsables de sus propias competencias, a través de una mejora en la recaudación de impuestos y actualización de tarifas para lo que se

ha impulsado la actualización de catastros municipales. El segundo motivo puede encontrar una explicación en el debilitamiento de la relación mantenida entre los municipios y el presidente, que en muchos casos se debió a la pérdida de algunas candidaturas del partido de gobierno para alcaldes y prefectos. Lo que contribuyó a que la decisión de eliminar subsidios haya sido tomada por el primer mandatario sin considerar la opinión los gobiernos locales.

Cabe señalar que al hablar del presidente se está hablando de un actor particular, no de una institución. El presidente cambia de opinión, es un actor que en algún momento apoyó los subsidios a los GAD municipales pero posteriormente ya no, modificando sus ideas programáticas. Por lo tanto, cuando se habla del presidente no se está hablando de la Presidencia como institución, como un equipo que promovió el cambio. Sino de un actor particular que es vocero de sí mismo, motivado por la idea de que los GAD se hagan responsables de sus propias competencias constitucionales.

#### *Nivel de abstracción y dilema entre estructura y agencia*

La transformación en la política de agua y saneamiento a causa de la alteración de Prosaneamiento, corresponde a la decisión política del presidente, como máximo líder del Ejecutivo. En este cambio, el nivel de abstracción combina: i) el nivel micro en donde se dan ajustes relacionados con base en las características de la política, y ii) el nivel macro afectado por la coyuntura económica debido a la limitación de recursos. Este cambio en la política se basó en la agencia del presidente, en función del cambio de ideas programáticas, que se evidencia en la concepción de que los subsidios entregados a los GAD desde el Estado Central han generado una política pública paternalista con los gobiernos locales. De esta forma, a través de la aplicación del poder autoritario (Knoke 1993), el presidente cambió de idea programática, al pasar de la promoción a la eliminación de subsidios. Este hecho reafirma la importancia que Hall (1993) otorga al papel que desempeñan las ideas y las instituciones en la variación de la política pública.

#### *Resultado del cambio*

El cambio en las características de Prosaneamiento, al ser un cambio de primer orden constituye un resultado reversible ya que se mantiene el objetivo de financiamiento como parte de la política pública. Sin embargo, en lo que resta del gobierno del

presidente Rafael Correa es difícil retornar a versiones anteriores de la política, en donde los subsidios alcanzaron el 46% del total de créditos otorgados hacia los GAD entre 2007 y 2014, dada la situación económica adversa que atraviesa la economía ecuatoriana<sup>37</sup>. Asimismo, el presidente públicamente ha expresado su desacuerdo con financiar competencias que no le corresponden, más aún cuando existen sectores que demandan una mayor asignación de recursos como educación, salud y seguridad, temáticas sobre las que el gobierno central debe dar cuenta ante sus mandantes.

Tabla 4.1. Problemas epistemológicos y teóricos del cambio de política de agua y saneamiento a causa de la alteración de Prosaneamiento.

Problemas epistemológicos	Motores del cambio	Factores exógenos sobre el subsistema de política: intervención de la autoridad externa
	Forma de progresión del evento	No lineal: comportamiento inesperado
	Dinámica de desarrollo	Evolucionaria
Problemas teóricos	Definición del objeto del cambio	Alteración del instrumento Prosaneamiento
	Tipo de cambio	Primer orden (incremental)
	Variables explicativas	Intervención autoridad externa (cambio en la primacía de ideas programáticas)
	Nivel de abstracción	Nivel macro y nivel micro
	Dilema estructura/agencia	Agencia (comportamientos individuales)
	Resultado	Reversible

## 2. Efectos del cambio de política

### 2.1 Reconfiguración de las redes de política

De acuerdo al modelo dialéctico de Marh y Smith (2000) con ideas sustantivas de Kisby (2007), la estructura e interacciones de la red determinan el resultado de política, que a su vez afecta de forma simultánea al contexto estructural, aprendizajes de los actores y nuevamente a la estructura e interacciones de la red.

#### *Contexto*

<sup>37</sup> El crecimiento del PIB anual de 2015 se ubicó en 0,2% frente al 3,8% registrado en 2014. Fuente: Banco Central del Ecuador.

El cambio de política dado por la alteración de sus instrumentos como consecuencia de la intervención de la autoridad externa tuvo implicaciones en el contexto ideacional al cambiar las ideas programáticas de los actores. Al respecto se mantuvo la idea a la inversión en agua y saneamiento, sin embargo, se dio una variación de esta idea al eliminar el componente no reembolsable propuesto en las etapas anteriores. Esta idea programática conservó la Red 2 Prosaneamiento, agrupando a las instituciones responsables del otorgamiento de las viabilidades técnicas, ambientales y financieras (SENAGUA, MAE y BdE), instituciones de fondeo de recursos (MEF y organismos internacionales), potenciales beneficiarios (GAD y JAAPS), entre otras. Del mismo modo, en la tercera etapa se construyó la Red 7 Estrategia Nacional de Agua y Saneamiento, que agrupó a varios actores bajo la idea programática de planteamiento de inversiones e intervenciones desde una perspectiva sectorial. La ENAS estableció vínculos con la Red 2 Prosaneamiento y generó lazos con instituciones de planificación (SENPLADES-SETEP), estadísticas (INEC) y regulación y control del agua (MICSE y ARCA).

Después de la eliminación de subsidios en donde la política tomó un giro top down centralizado en el presidente, en la tercera etapa se tiene una política con elementos de gobernanza a causa de la elaboración de la ENAS que implicó una construcción colectiva, liderada por SENAGUA. No obstante, este tinte de gobernanza está presente en los aspectos de planificación y gestión de la política; más no en los aspectos relacionados con Prosaneamiento en donde se mantiene la verticalidad y centralidad en un grupo reducido de instituciones sobre las que el presidente tiene la última palabra, como líder del Ejecutivo.

#### *Estructura de la red*

La alteración de Prosaneamiento afectó la estructura de las redes de política al disolver la red conformada en torno a la propuesta interinstitucional liderada por SENPLADES-SETEP, que se agrupó bajo la idea programática de cobertura, gestión y calidad. Esta red se eliminó debido a que tenía como uno de sus objetivos fundamentales la ampliación de cupos de endeudamiento, la flexibilización de condiciones de acceso al crédito, y una mayor asignación de recursos y subsidios a los GAD con las menores coberturas de agua y saneamiento. Por lo tanto, una vez que el presidente anunció la eliminación de subsidios se anularon los consensos en esta red, y las instituciones

participantes se desafilieron y acataron, sin ninguna contradicción, la voluntad del máximo líder del poder Ejecutivo. Debido a ello, pese a los análisis técnicos y acuerdos generados entre las instituciones de esta red, la propuesta interinstitucional nunca fue presentada al primer mandatario. Por otro lado, la red de Prosaneamiento se mantuvo sin ninguna variación agrupando principalmente a los actores involucrados en la revisión de viabilidades técnicas y ambientales, organismos de financiamiento, los GAD como potenciales beneficiarios y el BdE como responsable de este instrumento de política. Más adelante, en la tercera etapa se creó la red de la Estrategia Nacional de Agua y Saneamiento liderada por el rector de la política, SENAGUA. Esto con el objetivo de definir pautas de acción para las intervenciones e inversiones en el sector. Vale mencionar que aunque la ENAS es sumamente importante al proporcionar los lineamientos de la política nacional de agua y saneamiento, esta estrategia ha tenido un alcance declarativo en dónde se especifica qué acciones se deben realizar, sin embargo, no se plantea el cómo implementarlas. Por este motivo, no ha tenido incidencia directa en Prosaneamiento ni en la inversión, en donde al final del día se reflejan las prioridades y la voluntad política de las autoridades.

#### *Interacciones de la red*

La interacción de los actores agrupados en redes se modificó ya que después del resultado alcanzado por la alteración de Prosaneamiento, se pasó de una política top down con un fuerte componente económico hacia una política con elementos de gobernanza en torno a la construcción de la ENAS. Estrategia que se basó en una construcción colectiva que incluyó a varios actores del gobierno central, gobiernos descentralizados y organismos multilaterales de financiamiento. Es importante manifestar que en la tercera etapa no se ubica la presencia del presidente, esto se debe a que de acuerdo al caso de estudio la autoridad externa funciona en cuanto a las decisiones que involucran el financiamiento. Lo que se comprueba en las etapas anteriores, en donde el primer mandatario participó directamente en la creación y luego eliminación de subsidios. Mientras que el resto de decisiones relacionadas con la gestión y planificación han sido delegadas a las instituciones responsables. Es aquí que el BdE tiene a su cargo la responsabilidad de asignación de créditos bajo el paraguas de Prosaneamiento, y SENAGUA tiene la responsabilidad de ejecutar y coordinar las acciones las políticas para la adecuada gestión de recursos hídricos. Por su lado, los GAD que tienen a su cargo la competencia de la prestación de los servicios de agua y

saneamiento tienen una incidencia débil en las decisiones nacionales, limitándose su accionar a su jurisdicción territorial.

### *Aprendizajes estratégicos*

Respecto a los aprendizajes estratégicos de los actores, el cambio en Prosaneamiento influyó para que el BdE incorpore otros mecanismos que incentiven a los GAD para acceder a Prosaneamiento. En esta línea se incrementaron los plazos para el pago de los préstamos y se ampliaron los cupos de endeudamiento, de la mano de un proceso de fortalecimiento de capacidades municipales para hacer sostenible la prestación de los servicios de agua y saneamiento.

Por otro lado, la transformación de la política ayudó para que SENAGUA construya la Estrategia Nacional de Agua y Saneamiento (ENAS), superando la visión de las dos primeras etapas de la política que se centraron únicamente en el financiamiento. De esta manera, se incorporó algunos elementos que constaban en la propuesta interinstitucional, liderada por SENPLADES-SETEP, entre los que se destacan: cantidad y calidad de los servicios, tarifas por consumo, reducción de pérdidas de agua, consolidación de modelos de gestión y fortalecimiento de capacidades.

## **2.2 Evolución de los desembolsos y aprobaciones crediticias**

Esta sección tiene como finalidad explorar la evolución de los desembolsos y aprobaciones del Banco del Estado, relacionadas con el sector de agua y saneamiento<sup>38</sup>. Al respecto es importante explicar que las aprobaciones se refieren a la aceptación del BdE para el financiamiento de obras, para ello es necesario que los GAD cuenten con las viabilidades técnicas y ambientales emitidas por SENAGUA y MAE, respectivamente. Así como también de la viabilidad económica y financiera emitidas por el banco, la misma que consiste en un análisis de riesgo y en el establecimiento de condiciones conforme a la capacidad de endeudamiento. En este sentido, las aprobaciones realizadas durante un año determinado son el reflejo de un trabajo previo cuyo proceso abarca la solicitud del préstamo, la elaboración del proyecto de inversión,

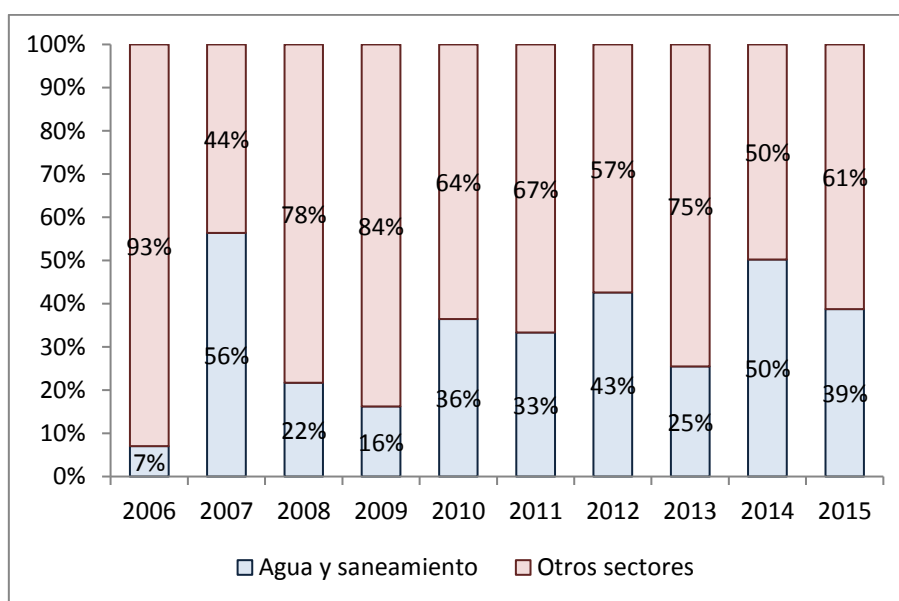
---

<sup>38</sup> El BdE ha definido al sector de saneamiento ambiental agrupando a las siguientes categorías: letrinización, alcantarillado pluvial, alcantarillado combinado, residuos sólidos, alcantarillado sanitario y agua potable. Para efectos de esta investigación el sector de agua y saneamiento partirá del sector de saneamiento ambiental, excluyendo la categoría de residuos sólidos debido a que corresponde a otro tipo de política, superando el alcance de esta investigación.

el otorgamiento de viabilidades y finalmente la aceptación del crédito a la tasa de interés y tiempo establecido entre las partes interesadas. Una vez aprobados los créditos, el BdE periódicamente realiza el desembolso de recursos durante el tiempo acordado, pudiendo ser que los desembolsos en un año correspondan a las aprobaciones en años anteriores.

Con estas consideraciones, de los diez sectores que financia el BdE<sup>39</sup>, en 2015 el sector de agua y saneamiento participó con el 39%, alcanzando los USD 238,4 millones. En los años 2013 y 2014, las aprobaciones en este subsector alcanzaron el 25% y 50% cada uno, con USD 408,1 millones y USD 153,0 millones (Figura 4.1). Este comportamiento cíclico se debe a las prioridades de inversión de los beneficiarios, pudiendo encontrar que después de una gran participación del sector de agua y saneamiento, en los años posteriores la participación sea menor interesándose en el resto de sectores, y posteriormente volver el interés en la ampliación de la cobertura de estos servicios básicos.

Figura 4.1. Participación del sector de agua y saneamiento respecto del total de aprobaciones (2006-2015).



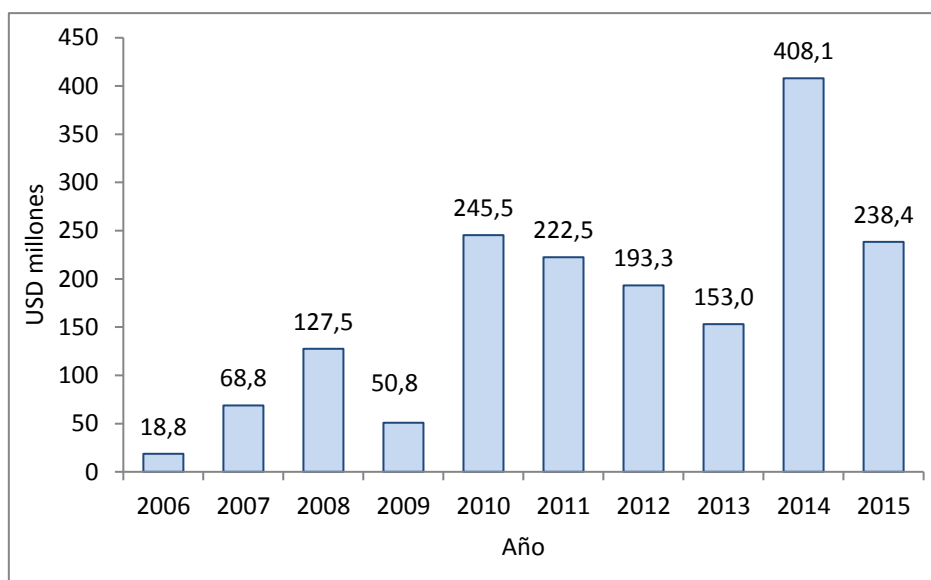
Fuente: BdE (2016) Estadísticas de desembolsos y aprobaciones, varios años.

<sup>39</sup> A 2015 el BdE presenta diez sectores: i) agricultura, ganadería y pesca, ii) educación y cultura, iii) turismo, iv) transporte y comunicación, v) medio ambiente y desastres naturales, vi) equipamiento urbano, vii) desarrollo múltiple, viii) fortalecimiento institucional, ix) vialidad, y x) saneamiento ambiental.



El monto de las aprobaciones en este subsector se ha incrementado drásticamente a partir del año 2006, en donde alcanzó USD 18,8 millones y para el año 2007 se ubicó en USD 68,8 millones (267% más). En 2010 las aprobaciones alcanzaron los USD 245,5 millones con un comportamiento a la baja hasta el año 2013, en donde se ubicó en USD 53,0 millones. En el año 2014 las aprobaciones en agua y saneamiento alcanzaron su punto más alto, registrándose en USD 408,1 millones. No obstante, luego de que en 2014 se alcanzó un monto alto de aprobaciones, era de esperarse que en el siguiente año las aprobaciones sean menores, es así que en 2015 las aprobaciones se ubicaron en USD 238,4 millones, 42% menos frente a 2014 (Figura 4.2).

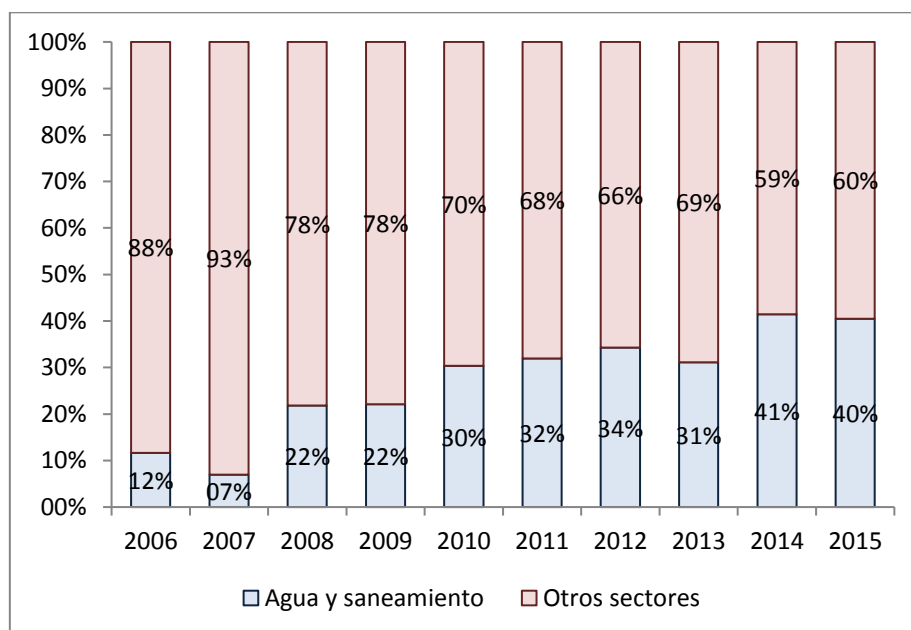
Figura 4.2. Aprobaciones en agua y saneamiento (2006-2015).



Fuente: BdE (2016) Estadísticas de desembolsos y aprobaciones, varios años.

Por el lado de los desembolsos, se observa que en el año 2006, apenas el 12% del total de desembolsos del BdE correspondían al sector de agua y saneamiento. A partir del año 2008 se aprecia una tendencia al alza, registrando en 2014 y 2015 una participación de alrededor del 40% del total de desembolsos (Figura 4.3). Este hecho refleja que a pesar de la eliminación de subsidios y del cambio en las condiciones de Prosaneamiento, este sector continúa siendo el que tiene la mayor participación dentro del BdE.

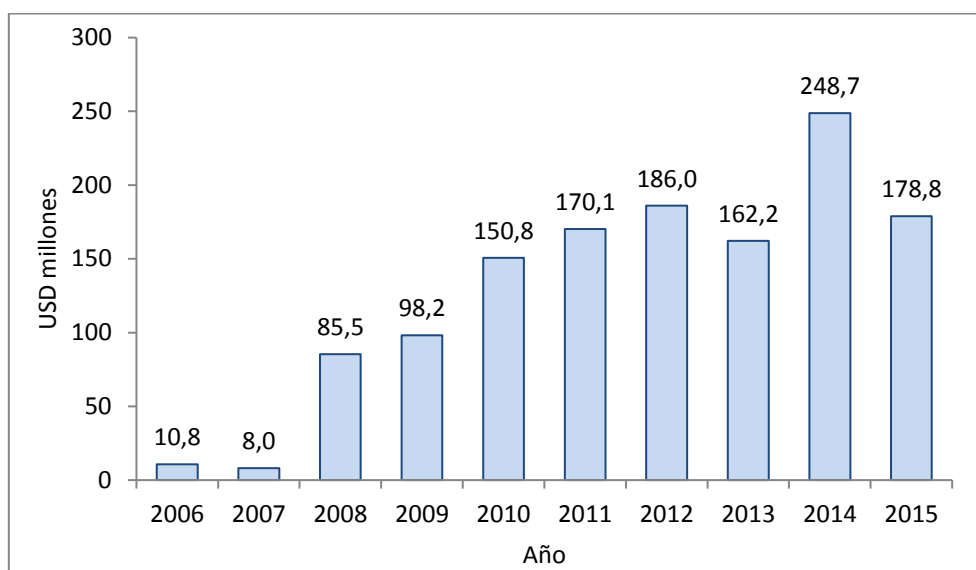
Figura 4.3. Participación del sector de agua y saneamiento respecto del total de desembolsos (2006-2015).



Fuente: BdE (2016) Estadísticas de desembolsos y aprobaciones, varios años.

Entre 2008 y 2012, los desembolsos en el sector de agua y saneamiento se han incrementado de USD 85,5 millones a USD 186,0 millones, es decir 118% más. En 2013 los desembolsos bajaron a USD 162,2 millones y a 2014 se incrementaron de forma importante, alcanzando los USD 248,7 millones, es decir 53% frente al año pasado. Sin embargo, en 2015 los desembolsos descendieron a USD 178,8 millones, 28% menos en relación con 2014 (Figura 4.4).

Figura 4.4. Desembolsos en agua y saneamiento (2006-2015).



Fuente: BdE (2016) Estadísticas de desembolsos y aprobaciones, varios años.

Con base en lo descrito, la intervención de la autoridad externa al modificar Prosaneamiento no tuvo fuertes implicaciones en cuanto a la composición del total de desembolsos del BdE. Por lo tanto, la participación del sector de agua y saneamiento es muy importante frente al resto de sectores de financiamiento. Aunque los desembolsos en 2015 disminuyeron notablemente frente al año pasado, es importante considerar que el año 2014 es el año que registra los mayores desembolsos en la historia. Asimismo, los desembolsos del año 2015 se mantienen dentro de la tendencia registrada entre los años 2011 y 2013, es decir no han sufrido una disminución fuerte. Al respecto cabe mencionar que la eliminación del componente no reembolsable en Prosaneamiento, ha sido compensada con el incremento de cupos de endeudamiento, la ampliación de plazos para el pago de préstamos y el proceso de fortalecimiento de capacidades a los GAD.

### 3. Relación dialéctica: red y resultado

Para efectos de esta investigación se ha definido al cambio de política pública a partir de la alteración de sus instrumentos como la variable dependiente, y a la intervención de una autoridad externas a las redes de política como la variable independiente. De acuerdo a ello, en este capítulo se caracterizó a la variable dependiente en función de los problemas epistemológicos y teóricos planteados por Capano (2009), mientras que se contrastó la incidencia de la autoridad externa frente a la literatura que aporta con elementos para el

estudio de los factores exógenos para el cambio (Marsh y Smith 2000, Real Dato 2009, Knoke 1993).

En relación a la variable dependiente, el cambio de política pública a partir de la alteración del instrumento Prosaneamiento, se determinó que el motor del cambio correspondió a la intervención de la autoridad externa, como un factor exógeno. Asimismo, se encontró que este cambio fue no lineal debido a que la reconfiguración de la política tuvo un comportamiento irregular e inesperado, y que su dinámica de desarrollo fue evolucionaria ya que se basó en el aprendizaje, dejando de lado procesos revolucionarios caracterizados por alteraciones drásticas.

El cambio de política pública fue caracterizado como un cambio incremental, encajando con el cambio de primer orden propuesto por Hall (1993). Esto debido a que el cambio se basó en la calibración del instrumento de política en función de los aprendizajes estratégicos del presidente, al cambiar de idea programática pasando de la promoción a la eliminación de subsidios. La agencia del primer mandatario es explicada a través del uso del poder autoritario (Knoke 1993) y de la lógica de lo adecuado (Real Dato 2009) para eliminar el componente no reembolsable de Prosaneamiento, con la finalidad de que los GAD municipales se hagan responsables de sus propias competencias. Al ser este un cambio de primer orden, el resultado del cambio puede ser reversible.

Respecto a los efectos del cambio de política, a través del modelo dialéctico de Marsh y Smith (2000) con ideas sustantivas de Kisby (2007) se determinó que el resultado de política, entendido como el cambio en Prosaneamiento, tuvo afectaciones en el contexto estructural, aprendizajes de los actores y en la estructura e interacciones de la red. De esta forma, se halló que en el contexto ideacional se mantuvo la idea programática de financiamiento, pero en este caso sin el componente no reembolsable, y se dio cabida a la construcción de la ENAS que marcó una política con elementos de gobernanza frente a la política centralizada que tuvo lugar por la eliminación de subsidios desde el presidente.

La estructura de las redes se modificó debido a la disolución de la red en torno a la propuesta interinstitucional que se estaba construyendo, y que finalmente no fue presentada al líder del Ejecutivo debido a que éste se adelantó al eliminar los subsidios en Prosaneamiento. La intervención del presidente anuló los consensos generados y

desafiló a los actores agrupados en esta red. No obstante, influyó para la conformación de la red de la ENAS, basada en la idea programática de plantear los lineamientos para las intervenciones e inversiones desde una perspectiva sectorial.

El cambio de política tuvo implicaciones en las interacciones de las redes, ya que estableció que las decisiones de financiamiento pasen necesariamente por el presidente. Mientras que las decisiones relacionadas con la planificación y gestión recaigan sobre SENAGUA en cuanto a emisión de lineamientos de política, y sobre el BdE en cuanto al manejo de Prosaneamiento. En relación con los aprendizajes estratégicos, la alteración de la política incidió para que el BdE incorpore mecanismos de compensación para incentivar el acceso a préstamos por parte de los GAD, tales como el incremento de cupos de endeudamiento y la ampliación de plazos para el pago de créditos; y para que SENAGUA inicie el proceso de construcción de la ENAS.

Por otro lado, el cambio de política no tuvo fuertes implicaciones en los desembolsos de crédito para el sector de agua y saneamiento. De esta manera, la participación de este sector frente al resto de sectores se ha mantenido, mostrando que es uno de lo más importante dentro de la gestión del BdE.

## **Conclusiones**

### **1. Modelo de análisis y metodología**

En esta investigación se definió al cambio de política pública a partir de la alteración de sus instrumentos como la variable dependiente, y a la intervención de una autoridad externas a las redes de política como la variable independiente. De acuerdo a ello, para el estudio de la variable independiente y su relación con la variable dependiente se definió al modelo dialéctico de Marsh y Smith (2000) con ideas sustantivas de Kisby (2007) como el modelo ideal para la realización de esta tesis. Este modelo permitió examinar las relaciones existentes entre: red y contexto, estructura y agencia, y red y resultado.

Los aportes de Kisby (2007) permitieron incorporar a las ideas programáticas en el modelo de análisis, las mismas que en el caso de estudio fueron intermediadas por las redes de política para lograr incidir en los resultados. En esta investigación, la importancia de las ideas programáticas radicó en su papel como estructuradoras de las relaciones entre actores, agrupándolos alrededor de objetivos similares e incrementando su posibilidad de incidir en el momento de la negociación y toma de decisiones.

Este modelo fue complementado con la tipología del cambio de política planteada por Hall (1993), que contribuyó a situar y caracterizar el tipo de alteración sufrida. Cabe señalar que a pesar de que la tipología propuesta por Howlett y Cashore (2009) proporciona varios elementos para caracterizar el cambio de política pública a partir del análisis de medios y fines, no permite alcanzar un nivel explicativo. Por esta razón, se decidió utilizar la tipología de Hall (1993) ya que el interés de esta investigación no se centró en realizar un análisis de los instrumentos en sí mismos, sino más bien tratarlos como el resultado de las relaciones de influencia y dominación entre los distintos actores, sus ideas programáticas, recursos y habilidades, bajo el contexto que rige la política pública de agua y saneamiento en el Ecuador.

El análisis de redes permitió complementar métodos de investigación cualitativa y cuantitativa para analizar las interacciones y patrones de comportamiento entre los agentes individuales y las unidades colectivas relacionadas con la política de agua y saneamiento en el Ecuador. Es así que los métodos cualitativos, a través de las

entrevistas realizadas y recopilación de información bibliográfica, permitieron rastrear a los actores y a sus creencias, recursos y habilidades, así como también el tipo de relaciones mantenidas y los procesos de toma de decisiones. Por su parte, los métodos cuantitativos, mediante la construcción de matrices de relaciones y de la teoría de grafos, permitieron cuantificar el desempeño de los miembros de la red. Para ello, se calcularon las medidas de centralidad, cercanía e intermediación, las mismas que contribuyeron a analizar la incidencia de los actores dentro del proceso de toma de decisiones.

Con base en los análisis cualitativos y cuantitativos, en la primera etapa las instituciones más importantes fueron el BdE con Prosaneamiento y la AME, estos actores fueron quienes afiliaron a más miembros bajo sus redes de política. En la segunda etapa las instituciones con un rol protagónico fueron el BdE y SENPLADES; mientras que en la tercera etapa SENAGUA con la ENAS pasó a ser uno de los actores más importantes de la política de agua y saneamiento.

A partir del modelo de las relaciones dialécticas del modelo de análisis se definieron los tres objetivos que marcaron la elaboración de cada uno de los capítulos de esta tesis. A continuación se presentan las conclusiones identificadas al respecto.

### *Contexto y redes*

La identificación del contexto permitió delimitar el momento y el lugar de análisis de la política de agua y saneamiento, y contribuyó a materializar las redes de política mediante el reconocimiento de los actores y sus relaciones.

Este reconocimiento no se basó en un proceso a priori, sino más bien, fue el resultado de una aplicación metodológica para el levantamiento de la información relacionada con el caso de estudio. Al respecto, siguiendo a Montpetit (2005) se rastreó a los actores y sus relaciones a partir de la investigación bibliográfica, de esta forma, el contexto estructural fue levantado mediante la identificación de instituciones, mientras que el contexto ideacional fue identificado a través de documentos cuyo contenido proporcionó información acerca de las ideas programáticas de los actores. Esta metodología fue útil para conocer cómo algunos actores se refieren y remiten al resto, encontrando a los actores, roles y relaciones alrededor de la política analizada.

El contexto permitió localizar los hitos históricos sobre la política de agua y saneamiento, los mismos que marcaron el entorno sobre el que se desenvuelve el caso de estudio seleccionado y los resultados alcanzados. En esta línea, el contexto de la política de agua y saneamiento entre los años 2008 y 2015 estuvo enmarcado por la Constitución de 2008, en donde se declaró al agua como patrimonio estratégico de uso público, y al agua y saneamiento como un derecho fundamental para alcanzar la calidad de vida de la población, siendo respaldado en el Plan Nacional de Desarrollo.

El contexto estructural e ideacional, afectó los recursos de los actores y la estructura de las redes de política en cada una de las tres etapas analizadas, evidenciando la relación dialéctica entre red y contexto plantada por Marsh y Smith (2001). En este sentido, en la primera etapa el contexto ideacional estuvo enmarcado por la consideración del agua y saneamiento como un derecho fundamental para alcanzar la calidad de vida de la población, consideración que influyó para la generación del Acuerdo Nacional para el Buen Vivir, la consolidación de Prosaneamiento con la incorporación de un importante componente no reembolsable, y la creación de la Alianza Estratégica Municipal por el Agua. En la segunda etapa el contexto estructural fue marcado por el surgimiento de SENAGUA como rector de la política de agua y saneamiento, mientras que el contexto ideacional fue alterado por la intervención del primer mandatario al posicionar la idea programática de eliminar los subsidios a las competencias que son responsabilidad de los gobiernos locales. Este hecho afectó a los recursos de los actores y modificó su posición y afiliación a las redes de política.

### *Estructura y agencia*

El análisis de la tercera relación dialéctica dada por la estructura y agencia permitió examinar la incidencia de los actores, individuales y agrupados en estructuras de redes, sobre el proceso de la política pública de agua y saneamiento. Para ello, a nivel metodológico se analizaron las agendas de política pública con la finalidad de conocer la percepción de los actores en torno a los problemas y soluciones que compiten en el proceso de toma de decisiones. Y se examinaron las relaciones de poder en la toma de decisiones desde las agendas de las redes de política pública.

Se encontró que los actores establecieron vínculos a lo largo del período de análisis, agrupándose en siete redes de política: i) Acuerdo Nacional para el Buen Vivir, ii)



Prosaneamiento, iii) Alianza Estratégica Municipal por el Agua, iv) Cobertura, gestión y calidad, v) Cambio de metas PNBV 2013-2017, vi) Eliminación de subsidios, y vii) Estrategia Nacional de Agua y Saneamiento. Estas redes fueron estructuradas por las ideas programáticas abarcando a los actores con objetivos similares, y así generando alianzas con un mayor poder político en el momento de negociación y toma de decisiones.

En general se compartió la idea programática de mejorar la calidad de vida de la población a través de la ampliación de la cobertura de estos servicios básicos y se generaron ideas programáticas con ciertas variantes, tales como: gestión eficiente, financiamiento con la incorporación de un componente no reembolsable, más tarde eliminación de subsidios, imposibilidad de cumplir la meta de cobertura establecida a 2017, cobertura gestión y calidad con base en la propuesta interinstitucional liderada por SENPLADES, y orientaciones desde una perspectiva sectorial en el marco de construcción de la ENAS.

Bajo estos hechos se constataron los aportes de Marsh y Smith (2000), quienes señalan que las relaciones en red son estructurales al definir el rol de los actores, establecer los temas de discusión y trabajar con un conjunto de reglas (Marsh y Smith 2000, 5). Por su parte, fue esencial para esta investigación examinar el rol de los agentes ya que siguiendo a estos autores, los resultados no se definen únicamente por la estructura de la red, sino también por las acciones de los agentes quienes escogen opciones de política, negocian, discuten y disuelven redes, afectando intereses y acciones de los miembros de la red (Marsh y Smith 2000, 7). Frente a ello, se destaca la agencia directa del primer mandatario al transitar del apoyo a la eliminación de subsidios para los GAD.

### *Red y resultado*

El estudio de la relación dialéctica entre red y resultado contribuyó para explicar la incidencia del de la autoridad del presidente en la toma de decisiones y elección de los instrumentos dentro del proceso de la política pública de ampliación de la cobertura de agua y saneamiento en el Ecuador. Para ello, se analizaron los efectos de la alteración de este instrumento en las redes de política y en la demanda de créditos por parte de los GAD municipales.

Respecto a las redes de política, el contexto ideacional se reconfiguró al mantener la idea programática de financiamiento, pero en este caso sin el componente no reembolsable, y se dio cabida a la construcción de la ENAS, que marco una política con elementos de gobernanza frente a la política centralizada y vertical que tuvo lugar por la eliminación de subsidios. También hubo implicaciones en la estructura de las redes al disolver la red de Propuesta interinstitucional que SENPLADES lideraba, y en las interacciones en las redes al dejar sentada la participación del presidente en la toma de decisiones relacionadas con la asignación de recursos, del BdE en la implementación de Prosaneamiento y de SENAGUA en la planificación y emisión de los lineamientos para la gestión de recursos hídricos.

El cambio en las condiciones de Prosaneamiento no tuvo fuertes implicaciones en cuanto a la composición del total de desembolsos del BdE, manteniéndose la participación del sector de agua y saneamiento por encima de la participación del resto de sectores. Este hecho encuentra sus explicaciones en los aprendizajes estratégicos del BdE para no disminuir la demanda de créditos por parte de los GAD municipales. Entre estos incentivos sobresalen el incremento de los plazos para el pago de los préstamos y la ampliación de los cupos de endeudamiento.

## **2. Comportamiento de la hipótesis**

La hipótesis que motivó la elaboración de esta tesis fue: La intervención directa de la autoridad externa sobre el proceso de la política, puede anular los consensos de las redes de política, transformar los procesos de toma de decisiones, reformular los instrumentos y reemplazar las creencias programáticas. Al respecto a continuación se analizará cuáles elementos de la hipótesis se sostienen y cuáles no.

### *Reemplazo de las creencias programáticas*

El reemplazo de las creencias programáticas como consecuencia de la intervención de la agencia directa del presidente se sostuvo ya que a pesar de que se mantuvo la idea programática de financiamiento a la inversión; se dio el reemplazo de la idea que apoyaba la necesidad de contar con subsidios a la inversión por la idea que promovía su eliminación, bajo el argumento de que la competencia de agua y saneamiento es responsabilidad de los gobiernos municipales y no del gobierno central. La transición entre estas ideas programáticas se sustentó en dos factores: i) el debilitamiento de la

relación entre los GAD municipales y el primer mandatario a causa de la pérdida de candidaturas del partido de gobierno aspirantes a autoridades seccionales de 2014, y ii) la lógica de lo adecuado (Real Dato 2009, 136) basada en la necesidad de intervenir para que los GAD municipales se hagan responsables de sus propias competencias a través en una mejora en la recaudación de impuestos.

#### *Transformación de los procesos de toma de decisiones*

Se sostuvo el planteamiento que señala que la intervención de la autoridad externa puede transformar los procesos de toma de decisiones, puesto que la eliminación de subsidios respondió a la disposición del primer mandatario, con el apoyo de los criterios técnicos del BdE y MEF. Sin embargo, no se incluyó a SENAGUA, autoridad única del agua, ni a los GAD municipales quienes son los responsables de la implementación de esta política en territorio. De esta forma, en la segunda etapa la política pública de agua y saneamiento se caracterizó por ser altamente centralizada bajo una lógica top down.

#### *Reformulación de los instrumentos*

La eliminación de subsidios aplicó para todos los créditos ofertados por el del Banco del Estado. Sin embargo, tuvo mayores afectaciones en Prosaneamiento debido a que el sector de agua y saneamiento es el que tienen la mayor participación en cuanto a aprobaciones y desembolsos del banco. De esta forma se sostuvo el planteamiento que expresa que la intervención de la autoridad externa puede reformular los instrumentos de política, esto es sustentado a través de la eliminación del componente no reembolsable en Prosaneamiento, el incremento de los cupos de endeudamiento y la ampliación de los plazos para el pago de los préstamos, ambos criterios técnicos incorporados por el BdE para compensar la eliminación de subsidios e incentivar la inversión de los GAD.

#### *Anulación de los consensos en las redes*

El planteamiento que señala que la intervención directa de la autoridad externa puede anular los consensos en las redes se sostuvo. Esta afirmación es respaldada en la evidencia que mostró que la reconfiguración de Prosaneamiento afectó la estructura de las redes de política al disolver la red generada en función de la Propuesta interinstitucional liderada por SENPLADES. En vista de que el presidente anunció la eliminación de subsidios se anularon los consensos en esta red, y las instituciones

participantes se desafilieron y acataron, sin ninguna contradicción, la voluntad del máximo líder del poder Ejecutivo.

#### *Funcionamiento de la autoridad externa*

El funcionamiento de la autoridad externa, representada en la persona del presidente, se activó en aquellas decisiones que involucraron la asignación de recursos económicos para la ampliación de la cobertura de agua y saneamiento. La autoridad externa fue aplicada a través del uso del ‘poder autoritario’ al ejercer control sobre esta política y sus actores, mediante el uso de la influencia que opera a través de la persuasión, y de la dominación mediante la aplicación del beneficio o sanción (Knoke 1993, 166).

### **3. Hallazgos**

#### *El cambio de política pública*

A continuación se presentan los hallazgos encontrados a la luz del análisis del cambio de política pública con base en los problemas epistemológicos y teóricos que Capano (2009) manifiesta deben ser resueltos para caracterizar la transformación de la política.

En relación con los problemas epistemológicos, el cambio en las condiciones del instrumento de financiamiento Prosaneamiento siguió una progresión no lineal debido a que no respondió a una secuencia preestablecida, sino más bien presentó un proceso irregular con avances y retrocesos en temas que aparentemente habían sido acordados anteriormente. Al hablar de los motores del cambio, se destaca el mecanismo de ‘impacto exógeno’ (Real Dato 2009), en razón de la existencia de cambios de política producidos fuera del subsistema de política debido a la dependencia jerárquica de otros ámbitos de acción, específicamente debido a la intervención de la autoridad externa personificada en el Presidente de la República. La alteración de las condiciones de este instrumento de política siguió una dinámica de desarrollo evolucionaria debido a que se basó en el aprendizaje.

Respecto a los problemas teóricos, el cambio en las condiciones crediticias de Prosaneamiento corresponde a un cambio de primer orden bajo el esquema planteado por Hall (1993), debido a que el cambio de política se basó en la calibración del instrumento a causa de la experiencia y aprendizajes estratégicos del presidente. Las

variables explicativas para el cambio de política se fundamentó en la agencia directa del primer mandatario como poseedor de poder autoritario (Knoke 1993) y en la lógica de lo adecuado (Real Dato 2009). El resultado alcanzado es reversible al estar asociado a un cambio de primer orden. Sin embargo, debido a la discrepancia del presidente para subsidiar competencias que no le corresponden al gobierno central y debido a las condiciones económicas adversas que atraviesa el país, las posibilidades de retorno a versiones anteriores de la política son menores.

#### *Necesidad de una articulación entre niveles de gobierno*

Con la finalidad de ampliar la cobertura de estos servicios, en cantidad y calidad suficientes, el gobierno central a través de la autoridad única del agua (SENAGUA) está encargado de emitir y ejecutar las políticas públicas para la gestión de recursos hídricos. Mientras que los GAD municipales tienen bajo su responsabilidad la competencia de brindar estos servicios. En función de esta asignación de responsabilidades, esta política requiere de la voluntad política de invertir en este sector y de un alto nivel de sintonía entre las instituciones del gobierno central y de los gobiernos locales. Es fundamental que el establecimiento de metas e intervenciones en el sector de agua y saneamiento sean consensuadas entre ambos niveles de gobierno para que la implementación de esta política pública se adecue a la visión nacional sin perder de vista las necesidades territoriales.

Es fundamental el fortalecimiento de las capacidades municipales para hacer sostenible el mantenimiento, inversión y prestación de estos servicios, principalmente en los cantones con menores coberturas. De esta forma, se garantizará el derecho al agua y saneamiento que contribuye al alcance de otros derechos como el vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, la salud, y el hábitat y vivienda. Al mismo tiempo que se reduce la pobreza por necesidades básicas insatisfechas y multidimensional, y se disminuye el riesgo de enfermedades digestivas, como la desnutrición crónica.

La realización de esta tesis constituye un aporte a la literatura sobre la problemática del agua y saneamiento en Ecuador, que principalmente ha provenido desde los estudios socioambientales y el desarrollo territorial rural. De esta manera, esta investigación constituye una innovación al abordar esta temática desde el análisis de políticas públicas. Al mismo tiempo que incentiva la realización de investigaciones sobre este tema desde otras aristas.

## Anexo I

### Entrevista actor clave Asociación de Municipalidades del Ecuador

- En 2012 entre la AME y el Presidente de la República se firmó el Acuerdo Nacional para el Buen Vivir, en donde el Ejecutivo se comprometió a destinar USD 2.300 millones para alcanzar el 95% de cobertura a 2017. ¿Cuáles fueron los pasos generados para la realización de este acuerdo?
- ¿Dentro de las obras que ejecutan los alcaldes, qué prioridad tiene la inversión en estos servicios?
- ¿Cómo se conformó el programa Prosaneamiento?
- ¿En el diseño de Prosaneamiento se incluyó a los GAD a través de la AME?
- ¿Cuáles eran y son las principales dificultades para el acceso al crédito por parte de los GAD?
- ¿Por qué surge la Alianza Estratégica Municipal por el Agua? ¿En qué aspectos se enfocaba esta alianza?
- ¿Se llegó a implementar los procesos señalados en la Alianza Estratégica Municipal por el Agua?
- ¿Con qué instituciones trabajó la AME para impulsar el sector de agua y saneamiento?
- ¿Participó la AME en la definición de las metas de 95% planteadas en el PNBV 2013-2017, y posteriormente en la modificación al 83%?
- En el Enlace Ciudadano 378 el presidente comunicó la eliminación de subsidios desde el Estado central hacia competencias de los GAD. ¿Cuáles fueron las razones para que se dé el cambio en esta política pública?
- ¿Cuál ha sido el impacto de la eliminación de subsidios y nuevas condiciones de Prosaneamiento respecto a la demanda de créditos por parte de los GAD?
- El cambio en Prosaneamiento ¿de qué forma afectó a los acuerdos entre actores, procesos de toma de decisiones, prioridades de política?
- ¿Existe alguna posibilidad de volver a los subsidios desde el Estado central para programas de ampliación de la cobertura de agua y saneamiento?

## **Entrevista actor clave Secretaría Nacional de Agua y Saneamiento**

- ¿Cuál ha sido la evolución de la política de agua y saneamiento en el Ecuador?
- ¿Desde cuándo SENAGUA es responsable de esta política? ¿Qué implicaciones tuvo el traspaso de las responsabilidades que anteriormente le correspondían al MIDUVI?
- ¿Se incluyó a SENAGUA en el diseño de Prosaneamiento?
- ¿Participó SENAGUA en la definición de las metas de 95% planteadas en el PNBV 2013-2017, y posteriormente en la modificación al 83%?
- ¿Con qué instituciones ha trabajado SENAGUA para impulsar el sector de agua y saneamiento?
- Posteriormente se hizo un cambio en las metas de cobertura que inicialmente estuvo planteada en el 95%. ¿A qué se debió este cambio de metas? ¿Participó la SENAGUA en este proceso?
- En el Enlace Ciudadano 378 el presidente comunicó la eliminación de subsidios desde el Estado central hacia competencias de los GAD. ¿Cuáles fueron las razones para que se dé el cambio en esta política?
- El cambio en Prosaneamiento ¿de qué forma afectó a los acuerdos entre actores, procesos de toma de decisiones, prioridades de política?
- ¿Existe alguna posibilidad de volver a los subsidios desde el Estado central para programas de ampliación de la cobertura de agua y saneamiento?
- ¿Cuáles fueron las razones que sustentan la construcción de la ENAS? ¿Qué instituciones y actores participaron en la construcción de la estrategia?
- ¿Cuáles son los ejes que se plantean desde la ENAS? ¿Cuáles son los siguientes pasos que se plantean realizar a partir de la construcción de la ENAS?

## Lista de referencias

- AME. 2013. "AME impulsa Alianza Estratégica por el Agua con prestadores de servicios a nivel nacional". En *Periódico de la Asociación de Municipalidades del Ecuador* (2): 4.
- AME. 2013. "Alcaldes del país concretan alianza estratégica por el agua". Noticias institucionales, Asociación de Municipalidades del Ecuador. Acceso el 19 de enero de 2015. <http://www.ame.gob.ec/ame/index.php/noticias/noticias-institucionales/923-alcaldes-del-pais-concretan-alianza-estrategica-por-el-agua>
- BdE. 2012. "Prosaneamiento: Ficha metodológica de subvenciones". Documento de trabajo, Banco del Estado.
- \_\_\_\_\_. 2013. "Macro Programa de Saneamiento Ambiental Nacional Prosaneamiento". Documento de trabajo, Banco del Estado. <http://www.bde.fin.ec/sites/default/files/BDE2015/LOTAIP2014/DOCUMENTO%20CONCEPTUAL%20PROSANEAMIENTO2.pdf>
- \_\_\_\_\_. 2014. "Verónica Gallardo Enlace Ciudadano 378". Video en youtube, <https://www.youtube.com/watch?v=EOiBjGoVfn0>
- \_\_\_\_\_. 2016. Estadísticas de desembolsos y aprobaciones, varios años. <https://consulta.bde.fin.ec/Dashboardmvc/Aprobacion/Aprobacion>
- Bevir, Mark y David Richards. 2009. "Decentring policy networks: a theoretical agenda". En *Public Administration Review* (87): 3-14.
- Bressers, Hans y Laurence O'toole. 1998. "The selection of policy instruments: a network-based perspective". En *Journal of Public Policy* (18).
- \_\_\_\_\_. 2007. "Instrument selection and implementation in a networked context". En *Eliadis et. al (Eds.) Designing Government*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Capano, Gilberto. 2009. "Understanding policy change as an epistemological and theoretical problem". En *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, (11) 1: 7-31.
- Capano, Gilberto y Michael Howlett. 2009. "Introduction: the determinants of policy change: advancing the debate". En *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, (11) 1: 1-5.
- Cashore, Benajamin y Michael Howlett. 2007. "Puntuating which equilibrium? Understanding thermostatic policy dynamics in Pacific Northwest Forestry". En *American Journal of Policy Science* (51) 3: 532-551.
- Evans, Mark. 2001. "Understanding dialectics in policy network analysis". En *Political Studies* (49): 542-550.



- George, Andrew y Alexander Bennett. 2005. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Gerring John. 2008. "Case selection for case study analysis: qualitative and quantitative techniques". *The Oxford Handbook of political methodology*. Oxford University Press.
- Fontaine, Guillaume. 2015. "Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas". En *Revista de Ciencias Sociales Iconos* (53): 11-30.
- Hecló, Hugh. 1978. "Las redes de asuntos y el poder ejecutivo". En Aguilar (Ed.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*, 257-284. México: Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- Hall, Peter. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of Economic Policymaking in Britain". En *Comparative Politics*, 25 (3): 275-296.
- Howlett, Michael, Jonathan Kim, Paul Weaver. 2006. "Assessing Instrument Mixes through Program- and Agency-Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research". En *Review of Policy Research*, 23 (1): 129-151.
- Howlett, Michael y Benjamine Cashore. 2009. "The dependent variable problem in the study of policy change: understanding policy change as a methodological problem". En *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11:1, 33-46.
- Kaztman, Rubén. 2011. *Infancia en América Latina: Privaciones habitacionales y desarrollo de capital humano*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Klijn, E. 1998. *Redes de políticas públicas: una visión general*. Traducido por Mariángela Petrizzo. Londres: SAGE Publications Ltd.
- INEC. Instituto Nacional de Estadística y Censos. 2015. *Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo*.
- Kingdon, John. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little Brown and Company.
- Kisby, Ben. 2007. "Analysing policy networks. Towards an ideational approach". En *Policy Studies*, (28) 1: 71-90.
- Knoke, David. 1993. "Networks as political glue". En Wilson (Ed.) *Sociology and the public agenda*. London: Sage.
- Lindblom, Charles. 1958. "Policy Analysis". En *The American Economic Review* 48 (3): 298-312.

- \_\_\_\_\_. 1959. "The Science of Muddling Through". En *Public Administration Review*, 19 (2): 79-88.
- Mahoney, James. 2001. "Path dependence explanations of regime change: Central America in comparative perspective". En *Studies in Comparative International Development* (36) 1: 111-141.
- Marsh, David y Martin Smith. 2000. "Understanding policy networks: towards a dialectical approach". En *Political Studies* (48): 4- 21.
- Méndez José Luis (2010), "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas". En *Aguilar (Ed.) Políticas Públicas*, 115-150. México: Siglo XXI.
- Montpetit, Éric. 2005. "A policy network explanation of biotechnology policy differences between the United States and Canada". En *Journal of Public Policy*, Vol 25 (3): 339-366.
- Muller, Pierre. 2006. *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Rayner, Jeremy. 2009. "Understanding policy change as a historical problem". En *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* (11) 1: 83-96.
- Real-Dato, José. 2009. "Mechanisms of policy change: A proposal for a synthetic explanatory framework". En *Journal of comparative policy analysis: Research and practice* (11) 1: 117-143.
- Richardson, Jeremy. 2000. "Government, Interest Groups and Policy Change". En *Political Studies* (48): 1006-1025.
- Rhodes, Roderick. (1988). *Beyond Westminster and Whitehall: the Sub-central governments of Britain*. Unwin Hyman, London.
- Rodríguez Gregorio, Javier Gil y Eduardo García. 1996. *Metodología de la investigación cualitativa*. México: Ediciones Aljibe.
- Roth Deubel, André. 2014. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Rueschemeyer, D. (2006). "Why and how ideas matter" En Goddin & Tilly (Ed.) *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford University Press. 227-251.
- Russell, Alan. 2009. "Exogenous shocks in subsystem adjustment and policy change: The credit crunch and Canadian banking regulation". En *Journal of Public Policy* (29) 1: 29-53.

- Sabatier, Paul y Hank Jenkins-Smith. 1999. "The advocacy coalition framework: an assement". En *Sabatier (Ed.) Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, Paul y Christopher Weible. 2007. "The advocacy coalition framework: innovations and clarifications". En *Sabatier (Ed.) Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Sandström, Annica y Lars Carlsson. 2008. "The performance of policy networks: the relation between network structure and network performance". En *The policy of studies journal* 36(4), 497-524.
- Sanz, Luis. 2003. "Análisis de redes sociales: o cómo representar las estructuras sociales subyacentes" En *Unidad de Políticas Comapradas CSIC*.
- Schmidt, Vivien y Claudio Radaelli. 2006. "Policy Change and fiscourse in Europe: conceptual and methodological issues". En *West European Politics* (27) 2: 183-210.
- SENAGUA. 2015. *Estrategia Nacional de Agua y Saneamiento*.
- SENPLADES. 2014a. "Agua potable y alcantarillado para erradicar la pobreza en el Ecuador". Folleto, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Quito.
- \_\_\_\_\_. 2014b. "Erradicación de la pobreza: agua y saneamiento". Documento de trabajo no publicado, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 2014c. "Metodología de cálculo de la nueva meta para agua y alcantarillado". Documento de trabajo no publicado, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 2014d. *Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza*. Quito: El Telégrafo.
- SETEP. 2015. "Modelo de Gestión Interinstitucional para el cumplimiento de los lineamientos de la política pública de agua y saneamiento". Documento de trabajo no publicado, Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza.
- Schmidt, Vivien y Claudio Radaelli. 2006. "Policy change and discourse in Europe: conceptual and methological". En *West European Politics* (27) 2, 183-210.
- Surel, Yves. 2008. "Las políticas públicas como paradigmas". En *Estudios Políticos* (33): 41-65.
- True James, Bryan Jones y Frank Baumgartner. 2007. "Teoría del equilibrio interrumpido". En *Sabatier (Ed.) Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Wasserman, Stanley y Katherine Faust. 1994. "Social network analysis: Methods and applications". Cambridge: Cambridge University Press.

## **Documentos**

Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización.

Constitución de la República del Ecuador 1998.

Constitución de la República del Ecuador 2008.

Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua.

Plan Nacional para el Buen Vivir 2007-2010.

Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013.

Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017.

Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria.

## **Entrevistas**

EACA: Entrevista actor clave AME, realizada a la Ab. María Fernanda Maldonado Directora Ejecutiva de la AME en el período, 25 de febrero de 2016.

EACS: Entrevista actor clave SENAGUA, realizada la Ing. Patricia Aguilar, especialista de la Dirección de Fortalecimiento a la Descentralización de Servicios de Agua Potable y Saneamiento, 18 de marzo de 2016.