

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2013 – 2015

Tesis para obtener el título de maestría en Políticas Públicas

Análisis de las fallas de implementación de la política de prestación de servicio de agua potable en el territorio ecuatoriano, una visión desde la descentralización

Iván Alejandro Valencia Bonilla

Asesor: Iván Narváez

Lectores: Daniel Jurado y Betty Espinoza

Quito, enero de 2017

Dedicatoria

A mi esposa Karla, por ser la persona que me permite avanzar y ser el apoyo incondicional en mi vida; a mis padres por darme siempre su apoyo y consejos para alcanzar los objetivos propuestos; a Verónica y Mauricio por sus consejos y apertura para consolidar este trabajo; a mi asesor Iván Narváez por su guía y dirección académica.

Tabla de contenidos

Resumen.....	VI
Introducción	1
Capítulo 1.....	6
Fallas de implementación de la política pública: Aproximación teórica.....	6
1. La Descentralización como un modo de gobernanza	6
2. El neoinstitucionalismo y las fallas de Implementación de políticas públicas	11
3. Implementación de Políticas públicas.....	15
3.1. Fallas de implementación y los estudios de implementación.....	17
3.2. Instrumentación y diseño de política	22
3.3. Tipología de instrumentos y modelo NATO	24
4. Relaciones causales por Seguimiento de procesos (Process tracing):	27
Capítulo 2.....	28
La política pública de prestación agua potable en América Latina	28
1. El agua como un derecho	28
2. La política pública de prestación del servicio de agua potable en América Latina.....	30
3. Problemática de la prestación del servicio de agua potable en América Latina.....	32
4. La Implementación de la Política de la prestación de servicio de agua potable en América Latina.....	36
4.1. La prestación del servicio de agua potable, caso argentino.....	36
4.2. La prestación del servicio de agua potable, caso Bolivia.....	39
4.3. La prestación del servicio de agua potable, caso Chile	42
4.4. La prestación del servicio de agua potable, caso Ecuador	45
Capítulo 3.....	53
Análisis de la falla de instrumentos a partir de la aplicación del modelo NATO a la política de prestación de servicio de agua potable en el territorio ecuatoriano y relaciones causales por seguimiento de procesos (Process Tracing).....	53
1. La descentralización de la prestación del servicio de agua potable en el Ecuador.....	53
2. Análisis de instrumentos y aplicación del modelo NATO a la política de prestación de servicio de agua potable en el territorio ecuatoriano.....	56
2.1. Instrumentos de Información (Nodality):	57
2.2. Instrumentos de Autoridad (Authority):	63
2.3. Instrumentos de Tesoro (Treasure):.....	70
2.4. Instrumento de Organización (Organization)	78
3. Relaciones causales por seguimiento de procesos (process traicing):	87
Conclusiones	90

Abreviaturas.....	95
Lista de referencias	97

Índice de Tablas y Gráficos

Tablas

Tabla No. 1. Tipología de los instrumentos de políticas según los recursos del Estado y los objetivos de la política de prestación del servicio de agua potable en el Ecuador	57
Tabla No. 2. Cobertura en la prestación del servicio de agua potable a nivel nacional	62

Gráficos

Gráfico No. 3.1. Transferencias de capital del Presupuesto General del Estado a los GAD Municipales.....	71
Gráfico No.3.3. Transferencias de capital del Presupuesto General del Estado a GAD Municipales por estratos poblacionales	72
Gráfico No. 3.4. Gasto de inversión de los GAD Municipales en agua potable	73
Gráfico No. 3.5. Gasto de inversión de los GAD Municipales en agua potable por estratos poblacionales.....	74
Gráfico No. 3.6. Ingresos propios de agua potable de los GAD Municipales.....	75
Gráfico No. 3.7. Monto devengado de proyectos de inversión en agua potable del Gobierno Central.....	76
Gráfico No. 3.8. Monto de financiamiento a GAD Municipales para proyectos de agua potable.....	77
Gráfico No. 3.9. Monto de financiamiento a GAD Municipales para proyectos de agua potable, por tipo de financiamiento	78
Gráfico No. 3.10. Organigrama de la Secretaría Nacional del Agua.....	82
Gráfico No. 3.11. Organigrama del Banco del Estado	86
Gráfico No. 3.12. Relaciones causales por seguimiento de procesos	89

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Iván Alejandro Valencia Bonilla, autor de la tesis titulada “Análisis de las fallas de implementación de la política de prestación de servicio de agua potable en el territorio ecuatoriano, una visión desde la descentralización”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la elaboro para obtener el título de maestría en políticas públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

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

Quito, enero 2017.



Iván Alejandro Valencia Bonilla

Resumen

El presente trabajo busca analizar las fallas de implementación de la política de prestación de servicio de agua potable en el territorio ecuatoriano, una visión desde la descentralización. Para lo cual, es necesario identificar las fallas de implementación, mediante el análisis de los instrumentos de la política definidos en la tipología NATO, que permitan dislumbrar la falta de coordinación interinstitucional y de gestión de los GAD Municipales en la prestación de servicio de agua potable generando una aplicación deficiente de dicha política, es decir, una ineficiente utilización de los recursos asignados, falta de consolidación de la información para la toma de decisiones y la intervención en infraestructura por parte del Estado.

Para esto, se parte del análisis de la política pública a partir de enfoque neoinstitucionalista, que permite ver la interacción entre las instituciones e individuos, y como las instituciones influyen en el resultado de las políticas públicas; vinculado al análisis de la descentralización como una nueva variante de la gobernanza y la teoría de implementación de la política pública; y, los factores que generan las fallas en su implementación.

Adicionalmente, se utiliza la metodología *process tracing* como un método para encontrar y desarrollar los mecanismos causales entre variables independientes que dieron como resultado las fallas de implementación en la política de prestación del servicio de agua potable en el período 2000 – 2014, puesto que en este período se pueden identificar resultados de la descentralización de la competencia de prestación de servicio de agua potable y los ajuste a los instrumentos de la política, para alcanzar los objetivos planteados.

Introducción

A partir de la década de los 80, debido a la recesión económica que afectó a los países de Latinoamérica, se empezó a replantear el rol del Estado como prestador de servicios públicos, entre ellos el agua potable. Esto llevó a reformas del Estado en pro de reducir su acción en la prestación directa de estos servicios, llevando a implementar procesos de descentralización y privatización en la prestación del servicio, separación de funciones institucionales; y, asegurar la administración despolitizada de los servicios. Sin embargo, estas acciones no han podido alcanzar los objetivos de la política como la universalización del servicio, reducción del déficit de infraestructura, de financiamiento y mantenimiento; lo cual afecta directamente a la población de menores recursos de la región.

La prestación del servicio de agua potable, así como otros servicios públicos, están relacionados, en principio con la estabilidad macroeconómica de los países, puesto que, a medida que se tenga estabilidad o exista un crecimiento económico, los prestadores de servicios podrán generar mayor inversión y los usuarios poseerán mayores ingresos para pagar por el servicio. Esto genera un incremento en la cobertura de la prestación del servicio de agua potable, con una mayor capacidad de pago de los usuarios.

Sin embargo, la crisis que impactó a los países de la región generó desequilibrios macroeconómicos (inflación, problemas financieros públicos y recesión), lo que provocó un cambio en el comportamiento de la inversión en la prestación del servicio de agua potable, generándose un déficit de inversión que requiere una mayor cantidad de financiamiento para poder ser reducido y alcanzar un Estado *quo* a medida que transcurra más tiempo en reponer dicha inversión, puesto que su ausencia obstruye una implementación eficaz de cualquier acción al obtener resultados de la política, lo que lleva a un déficit de inversión y de organización del sector.

Por ello, la institucionalidad del Estado en la región presentó inconvenientes desde la efectividad de su marco legal hasta el desempeño de las instituciones prestadoras del servicio. El desempeño de la institucionalidad y la calidad de los prestadores del servicio en la región, generó que la organización institucional se transforme hacia un proceso de descentralización o de privatización del servicio, lo que ocasionó varias transformaciones de la organización institucional y distintos grados de desarrollo de las mismas.

Los procesos de descentralización responden a una nueva forma de gobernanza del Estado; por lo que, descentralizar conlleva centrarse en la construcción social de una práctica a través de la capacidad de los individuos para crear significados y actuar sobre ellos (Rhodes 2010, p. 4). Dentro de la gobernanza toma fuerza la descentralización de competencias desde el Estado Central a los actores sociales, en especial a los gobiernos subnacionales y actores privados, de esta manera lograr un reequilibrio central-periférico, revirtiendo el proceso hegemónico centralista, transfiriendo competencias a los niveles subnacionales y asignando recursos de manera equitativa y eficiente para el cumplimiento de las competencias descentralizadas.

El Ecuador en los años 80's, enfrentó una crisis financiera, la cual fue desencadenada por la banca internacional al imponer restricciones a la concesión de créditos, lo que obligó a implementar acciones que permitan mitigar los efectos de la crisis económica, los cuales fueron: cambios en las políticas de gobierno y reformas en el sistema institucional del Estado, fomentar los procesos de descentralización hacia el nivel jurisdiccional más bajo posible, es decir a nivel municipal para la prestación del servicio de agua potable.

El proceso iniciado, fue implementándose de manera progresiva, mediante la expedición de leyes como la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios por parte de la Iniciativa Privada, del 28 de diciembre de 1993, modificaciones a la Ley de Régimen Municipal y creación de normativa que permita la asignación adecuada para ejercer las competencias por parte de los niveles subnacionales, sin embargo, esta normativa no generó cambios estructurales en el sistema administrativo del país, sino que generaron una desarticulación de la función reguladora del Estado, generando superposiciones de funciones y atribuciones con la consecuente competencia entre los distintos organismos y en muchos casos sustracción de funciones de un organismo a otro. Los servicios de prestación del servicio en el ámbito urbano se prestan esencialmente por medio de tres modelos de gestión: empresas municipales con distintas modalidades, empresa privada concesionaria y gobiernos municipales en forma directa.

A pesar del esfuerzo del Gobierno Central en buscar una mejor provisión de este servicio público a la población, los resultados no fueron los esperados, en el año 2006 la cobertura de agua potable alcanzó el 68.9% (INEC 2010); esto gracias a la alta dependencia fiscal de los

gobiernos seccionales y negativamente a una cierta debilidad institucional, financiera y técnica de los gobiernos seccionales; lo cual promovió un nuevo cambio normativo que se concreta con la Constitución de la República en 2008, misma que permitía tener nuevas relaciones de gobernanza para generar o rediseñar las políticas públicas, sus instrumentos y herramientas.

En el nuevo marco constitucional, expresa claramente que la prestación del servicio de agua potable es una competencia exclusiva de los GAD Municipales. De esta forma, se generó la obligatoriedad de prestar un servicio de calidad a la ciudadanía. Frente a esto, el Estado reformuló su estructura institucional, pasando a una estructura de alta descentralización y baja desconcentración dando así una mayor fuerza al proceso de descentralización de competencias a los GAD e incluso a organizaciones de la sociedad civil para la prestación de productos y servicios en el territorio, pero siempre manteniendo el rol de rectores de la política pública. Es así que, las instituciones estatales pudieron articular los modelos de gestión intersectorial y evitar superposiciones de funciones entre el Estado Central y los gobiernos subnacionales.

Por lo expuesto, la presente investigación pretende analizar las fallas de implementación que se presentaron en la política de prestación del servicio de agua potable en el período 2000 – 2014; para lo cual se plantea la siguiente pregunta: *¿Por qué se dan las fallas de implementación de la política de la prestación del servicio de agua potable en el Ecuador?* Para lo cual, se plantea la siguiente hipótesis: *La falta de coordinación interinstitucional y de gestión de los GAD Municipales en la prestación de servicio de agua potable generó una aplicación deficiente de esta política, es decir, una ineficiente utilización de los recursos asignados, falta de consolidación de la información para la toma de decisiones y la intervención en infraestructura por parte del Estado.*

Para analizar la problemática que rodea la pregunta de investigación, se buscarán respuestas a partir del análisis de la política pública a partir de enfoque neoinstitucionalista, que permite ver la interacción entre las instituciones e individuos, y como las instituciones influyen en el resultado de las políticas públicas; vinculado al análisis de la descentralización como una nueva variante de la gobernanza y la teoría de implementación de la política pública; y, los factores que generan las fallas en su implementación.

Esto se aplicará al caso empírico de la política de prestación del servicio de agua potable en el Ecuador, considerando el período de 2000 – 2014, donde se observa los primeros resultados del proceso de descentralización del servicio de prestación de agua potable iniciado a partir de la década de los 80's. Además, se utilizará el análisis de instrumentos de la política pública, los cuales están en función de los cuatro recursos del Estado, Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización, que constituyen el modelo NATO planteado por Christopher Hood; y las dos dimensiones sustantivas y procedimentales propuestas por Howlett.

Adicionalmente, se hará uso del *process tracing* como un método para encontrar y desarrollar los mecanismos causales entre variables independientes que dieron como resultado las fallas de implementación en la política de prestación del servicio de agua potable en el período 2000 – 2014, puesto que en este período se pueden identificar resultados de la descentralización de la competencia de prestación de servicio de agua potable y los ajuste a los instrumentos de la política, para alcanzar los objetivos planteados.

Para la presente investigación, la recolección de información se realizó a través de diversas técnicas de levantamiento de datos. Se utilizó la revisión de libros, artículos científicos, leyes, informes del gobierno relacionados con el tema de descentralización y prestación del servicio de agua potable. Adicionalmente, se revisó información estadística respecto a cédulas presupuestarias de ingresos y gastos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, financiamiento por parte de la Banca Pública y transferencias de recursos desde el Gobierno Central.

La investigación se estructura en tres capítulos. El Capítulo I se realiza el desarrollo teórico en tres pilares centrales. El primer pilar revisa el tema de la descentralización como un modo de gobernanza; el segundo pretende poner en contexto, a través del neoinstitucionalismo, las teorías de implementación de las políticas públicas y sus fallas en la implementación de éstas. Finalmente se presenta la descripción de la metodología que se utiliza para el presente análisis, que parte del modelo de instrumentos y el método de *process tracing*.

El Capítulo II comprende el estado del arte temático que presenta 4 partes. La primera plantea la importancia del agua como un derecho en América Latina; la segunda trata sobre la política pública de la prestación del servicio de agua potable en América Latina, señalando

los objetivos que se pretende alcanzar y los mecanismos implementados para alcanzarlo; la tercera parte señala las problemáticas presentadas en la prestación del servicio de agua potable en la región; y, la cuarta parte, describe cuatro casos de implementación de la política de agua potable, estos son: Argentina, Bolivia, Chile y Ecuador.

El Capítulo III presenta el análisis de caso en el que se desarrollan las relaciones causales que llevaron a la implementación de la política de prestación de servicio de agua potable en el Ecuador y sus posteriores fallas de los instrumentos, a través de la aplicación del modelo NATO para el análisis de instrumentos.

Capítulo 1

Fallas de implementación de la política pública: Aproximación teórica

1. La Descentralización como un modo de gobernanza

La gobernanza mira hacia el balance de poderes y de acciones en diferentes niveles de autoridad. Se produce dentro de sistemas políticos, leyes, regulaciones, instituciones y mecanismos financieros, y tiende hacia un desarrollo de la sociedad civil. Desde el punto de vista institucional, se dirige al análisis de los parámetros o campos de acción dentro de las cuales se toman las decisiones por parte de los actores estatales y no estatales.

Antes de iniciar con el análisis de la gobernanza, es necesario mencionar las definiciones respecto al Estado. Bobbio, señala que: *“el Estado es un ordenamiento jurídico para los fines generales que ejerce el poder soberano en un territorio determinado, al que están subordinados necesariamente los sujetos que pertenecen a él. (Mortati 1969, p. 23)”* (Bobbio 1989, p.128). Por lo que, desde el punto de vista de una definición formal e instrumental la condición necesaria y suficiente para que exista un Estado es que en un territorio determinado haya un poder capaz de tomar decisiones y emitir los mandatos correspondientes, obligatorios para todos los que habitan en ese territorio, y obedecidos efectivamente para la gran mayoría de los destinatarios en la mayor parte de los casos en los que se requiere la obediencia; cualesquiera que sean las decisiones. (Bobbio 1989, p. 129).

Según Benz, el Estado Moderno tiene algunas características: i) se extiende a un territorio delimitado; ii) es aceptado por sus ciudadanos y por los demás Estados; iii) las personas que viven en este territorio no son súbditos de un poder señorial, sino miembros de una asociación política llamada Estado, forman una nación de ciudadanos del Estado y, con ese carácter, disfrutan de derechos de libertad, de derechos sociales y de participación; y, iv) al Estado se le asignan funciones específicas que otras organizaciones sociales no pueden cumplir y ejercita competencias especiales (Benz 2010, p.372). En consecuencia, es el Estado quien puede establecer derecho e imponerse mediante la coerción, siempre y cuando respete sus propias leyes al usar el poder estatal.

Con estas características, el Estado Moderno fue desarrollándose y a la vez desgastándose con el pasar de los años, lo que llevó a un punto de quiebre; entró en una crisis de gobernabilidad. Este Estado Moderno centralista, que ejerce el poder de forma absoluta y absorbente a través de un solo órgano central, de tal manera que existe dependencia absoluta y subordinación jerárquica total (Hernández 2003, p.53), no puede satisfacer las necesidades de sus ciudadanos, las realiza de forma poco eficiente o no puede cumplir con las competencias exclusivas en la Ley, lo que conlleva a reformular la forma de gobernar del Estado.

Uno de los motivos de que el Estado Moderno llegue al punto de quiebre responde a la internalización de la economía o también llamada globalización. La globalización es un producto del modelo económico capitalista y se caracteriza por buscar un mercado unificado y mecanismos de regulación que permitan controlar los flujos económicos a escala mundial. (Chevalier 2001, p.49). El entorno económico en el que se encontró el Estado, es indispensable una reformulación del Estado Moderno; puesto que, como lo menciona Benz (2010), se presume que un retroceso del Estado y la imposición de la sociedad, es bien recibido por los pensadores postmodernos. En virtud de la internacionalización de la economía, de la sociedad y de la política, propugnan una reinención de lo político fuera de las instituciones establecidas del Estado.

Por estos motivos, surge un nuevo concepto dentro de la gobernabilidad del Estado Moderno, mismo que permitirá resolver o minimizar los errores en la administración pública del Estado Moderno frente a los cambios en el entorno, es así que el concepto de gobernanza toma relevancia. Para Mayntz, en la teoría moderna de la gobernanza política (Steuerungstheorie) señala que después de la Segunda Guerra Mundial, surge este concepto, justo en un momento en que los gobiernos aspiraban explícitamente a dirigir el desarrollo social y económico de las naciones hacia objetivos definidos (Mayntz 2005, p.85); y, además se utiliza ahora con frecuencia para indicar una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privadas. La gobernanza como alternativa al control jerárquico ha sido estudiada en el nivel nacional (y subnacional) y europeo de la elaboración de políticas y en las relaciones internacionales.

Así la gobernanza moderna toma un significado importante, ya que es una forma de gobernar con principios más cooperativistas, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el cual las autoridades estatales ejercían el poder soberano sobre la sociedad civil. Como señala Mayntz (2005), en la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas.

Otros autores como Aguilar mencionan que el concepto de gobernanzas incluye en su connotación tanto la capacidad de gobernar del gobierno como el patrono o modo de dirección que este sigue en su ejercicio gubernativo de la sociedad, en el entendido de que las acciones que decide practicar en la conducción de la sociedad son los factores determinantes para identificar si el gobierno está aprovechando o no las potencialidades directivas, mediante las instituciones y recursos creados para el efecto, con el objetivo de poder gobernar su sociedad. El autor señala que: *“El concepto de gobernanza expresa entonces la interdependencia que existe entre las capacidades directivas que el gobierno puede poseer y su acción directiva, que las pone en práctica, o las traduce en acciones...”* (Aguilar 2008, p. 66).

Con el objetivo de mejorar estas capacidades directivas para gobernar, se han desarrollado algunas formas de gobernanza. Rhodes señala como una forma de gobernanza, a la gobernanza descentralizada, misma que pone en duda la idea de que existan fuerzas impersonales inexorables que impulsan un cambio del gobierno a la gobernanza por redes, es decir descentralizar conlleva centrarse en la construcción social de una práctica a través de la capacidad de los individuos para crear significados y actuar sobre ellos. (Rhodes 2010, p. 4). Sin embargo, para que exista cualquier tipo de gobernanza moderna, deben existir Estados con condiciones estructurales e institucionales previas. La más general para desarrollar la gobernanza moderna es que el poder debe estar disperso en la sociedad pero no de manera fragmentada e ineficiente (Mayntz 2001, p. 3).

Por lo señalado, dentro de la gobernanza toma con fuerza la descentralización de competencias desde el Estado central a los actores sociales, en especial a los gobiernos subnacionales y actores privados. Hernández (2003) concibe a la descentralización como un proceso multidimensional con fundamentos históricos, sociales, económicos y productivos en

el que intervienen dimensiones culturales, costumbres, formas de vida, concepciones jurídicas, instituciones, intereses y actores de los más diversos. (Hernández 2003, p. 32)

Se puede entender que la descentralización constituye un proceso e instrumento prioritario y permanente de interés nacional que, teniendo como punto de partida y destino el ciudadano, procurando la satisfacción de sus necesidades a través de la redistribución definitiva y justa. Por lo tanto, las demandas y necesidades de las comunidades locales, cantonales, provinciales o regionales, de las funciones, recursos y responsabilidades del Estado y de sus instituciones, provistas o no de independencia, pasan a las entidades del régimen seccional autónomo, así como a favor de entidades locales o regionales que prestan servicios públicos a la sociedad o a un sector de ésta (Hernández 2003, p.53). De esta forma se puede entender a la descentralización como un proceso de construcción sociopolítica, que exige un nuevo pacto social, que permita como resultado profundizar la democracia, pero para esto es necesario un período considerable de tiempo y que los ciudadanos puedan experimentar los resultados de este proceso.

Arocena (2011) señala que descentralizar significa lograr un reequilibrio central-periférico, revirtiendo el proceso hegemónico centralista, el cual necesita de sociedades cuya densidad social, capacidad de iniciativa y pertinencia de sus instituciones, permitan llevar adelante el restablecimiento del equilibrio central-local (Arocena 2011, p.127). Por lo tanto, al ser la descentralización un proceso de transferencia de competencias, también puede afectar el sistema de decisiones, puesto que para transformar realmente la estructura institucional el cambio debe alcanzar este nivel del sistema de toma de decisiones.

El proceso de descentralización debe contener por lo menos los siguientes pasos: i) transferencia de responsabilidades y de la toma de decisiones desde el gobierno central a las autoridades provinciales, departamentales o locales. ii) asignación de los recursos de una manera equitativa y eficiente a los distintos niveles territoriales de gobierno; y, iii) involucramiento de la ciudadanía local en el proceso de participación política fortaleciendo así la gobernabilidad democrática (Arocena 2011, p. 129). Adicionalmente, este proceso de descentralización debe enfocarse en facilitar la participación de la sociedad en los procesos decisorios, dinamizar los procesos de desarrollo social; y, democratizar el Estado así como su gestión pública; permitiendo que la administración pública sea eficiente, participativa, cercana a la sociedad, articulada y jerarquizada.

Para poder implementar un proceso de descentralización en un Estado, hay que considerar que unidades territoriales con una estructura institucional fuerte, con la capacidad política y administrativa para gestionar las competencias que se les transfiera. Arocena señala que *“La descentralización basada en unidades territoriales frágiles y débiles es una ficción. Para que haya descentralización, tiene que haber unidades fuertes, capaces de gestionar las transferencias.”* (Arocena 2011, p. 133). Castillo menciona que una condición previa para implementar un proceso de descentralización es la voluntad política, es decir que, se deben contrastar los intereses económicos, políticos y sociales de los grupos de poder del territorio para concretar el proceso. El autor señala: *“(…) se requiere de una indoblegable voluntad política y grandes esfuerzos y sacrificios. Se trata de contrariar intereses económicos dominantes de grupos metropolitanos, que tienen todos los medios en sus manos para con mucha facilidad estigmatizar y aislar toda acción concreta conducente a la descentralización, por considerarla obviamente utópica, disfuncional o simplemente: “todavía no realizable” (…)”* (Castillo 2008, p. 109).

Los principios en los que se basa la descentralización los cuales, son: la subsidiariedad que consiste en determinar que las competencias a descentralizarse hacia una organización local, se realizarán con mayor efectividad, debido a que al estar más cercano a la problemática, asumirá con mayor propiedad las competencias que el gobierno central. El otro principio, flexibilidad, señala que el proceso de descentralización debe ajustarse a las características del territorio, para poder administrar y gestionar más eficientemente las competencias.

Jonas (2001) menciona que es necesario considerar dentro del proceso de descentralización, los tipos de competencias que van a transferirse en el proceso, puesto que estas pueden ser exclusivas o concurrentes. Las competencias exclusivas son aquellas que son administradas por una sola entidad, por lo tanto no requieren de una alta coordinación con otros organismos, la transparencia es alta y la responsabilidad frente al beneficiario de la competencia es directa; mientras que las competencias concurrentes son aquellas que son gestionadas por al menos dos entidades, por lo que el diseño de la gestión concurrente de la competencia es clave para aprovechar las ventajas que brindan y evitar: descoordinación, superposición de funciones y vacíos en las responsabilidades.

Independientemente del tipo de competencia, a la par que se empiezan a desarrollar los procesos de descentralización, el espacio local se empieza a convertir en el promotor de iniciativas y proyectos de desarrollo económico que dinamizan a la sociedad civil, en función del avance del proceso de descentralización, considerando así al Estado Central como un socio en el desarrollo local y no como un impositor de la política (Klein 2005). Esto permite a los gobiernos locales a desarrollar e implementar estrategias que establezcan condiciones para la producción y desarrollo social local, provocando una constante innovación e identidad territorial dinámica en el territorio. Esta innovación debe lograr resultados más eficientes y eficaces, en el uso de recursos y en el logro de objetivos, con mayores niveles de legitimación en la acción pública emprendida entre el gobierno local y la ciudadanía (Cabrero 2008).

2. El neoinstitucionalismo y las fallas de Implementación de políticas públicas

Para la presente investigación, partimos del enfoque neoinstitucionalista, el cual analiza a las políticas pública mediante el estudio de las instituciones, considerando el rol que cumplen las instituciones formales en el análisis del comportamiento individual a través de la acción colectiva. Como señala Peters (1999): *“el pensamiento político tiene sus raíces en el análisis y el diseño de las instituciones”*.

El nuevo institucionalismo cobra relevancia a partir de los años 80 con los aportes de March y Olsen (1984), que se enfocan a la forma en que las instituciones encarnan los valores y las relaciones de poder, y como los obstáculos y las oportunidades confrontan el diseño institucional. Principalmente, se preocupan no sólo por el impacto de las instituciones sobre los individuos sino también de la interacción entre las instituciones e individuos. March y Olsen señalan que el institucionalismo es un *“conjunto de ideas teóricas y las hipótesis sobre las relaciones entre las características institucionales y la acción política, el rendimiento y el cambio”*. (March y Olsen 1984:4). Esto está relacionado con lo señalado por North (1990) respecto que el nuevo institucionalismo busca una solución a la relación de las instituciones y la eficiencia en los resultados de promover el desarrollo económico de la sociedad. (Powell y Dimaggio 1999:10).

Los nuevos institucionalistas están preocupados por explorar cómo se logra la estabilidad institucional a través de la acción humana. Las instituciones no son "cosas" como se deduce de algunos de los enfoques tradicionales, sino procesos; es decir que las instituciones

políticas juegan un papel más autónomo en la conformación de los resultados políticos, con el argumento de que "la organización de la vida política hace una diferencia". Por lo tanto: *"La agencia burocrática, la comisión legislativa, el tribunal de apelación son arenas de fuerzas sociales, pero también son colecciones de procedimientos operativos estándares y estructuras que definen y defienden intereses. Ellos son actores políticos en su propio derecho."* (Lowndes 2010, 63).

Al poner a las instituciones como el eje central en la estructuración de la política y en la estabilidad y eficacia en la interacción política (Hall y Taylor 1996); es necesario contar con una definición de institución, teniendo en cuenta que su misma conceptualización es amplia y extensa. Por lo que, a continuación se presentan algunos conceptos que permitan tener un claridad en el análisis.

Para Peters (1999), las instituciones desempeñan un importante papel en el proceso de desarrollo político, de ahí que *"la institución se forma más bien a partir de las interacciones de los actores que determinada elección consciente, como sería de esperar al seleccionar una forma de gobierno presidencialista o parlamentaria."* (Peters 1999) por lo que, las instituciones se asemejan a procedimientos que inciden en la toma de decisiones. March y Olsen (1984) señalan que las instituciones poseen un valor intrínseco, por lo que su importancia va más allá de los beneficios o detrimentos que estas producen en el individuo. Además, se debe considerar que de cualquier forma la decisión individual se encuentra limitada por restricciones de información, con lo cual se mantiene de cierta forma el control sobre las posibles alternativas de acción que enfrenta un individuo en una situación dada. Por otro lado el individuo actúa en un contexto en el que existen instituciones (formales e informales) que imponen restricciones a la acción humana individual, mismas que guían y estructuran su comportamiento. Hall y Taylor (1996: 938) definen a las instituciones como formales o informales, que cuentan con procedimientos, rutinas, normas y convenciones inherentes en la estructura organizativa que moldean el comportamiento de los individuos con lo cual se identifica la relación individuo-institución. Por su parte Giddens (1979 citado en Peters 1999:161) sostiene que la institución moldea el comportamiento de los individuos que son parte de ella, por lo que se habla como sistemas de significación que dan directrices de conductas a sus miembros. Así mismo las reglas definen a las instituciones y estas a su vez a los individuos. (Peters 1999:161). Según Meyer y Rowan (1977 citado en Peters 1999:161), sostienen que *"las instituciones son fundamentalmente una manifestación simbólica de las*

necesidades de legitimación de una sociedad o de un grupo dentro de la sociedad, y que pueden ser consideradas separadamente de la acción.”.

El concepto de institución se puede resumir en que es un conjunto de normas, reglamentos, prácticas e incluso costumbre (tradiciones) que estructuran significados, formando parte de un proceso que construye estabilidad, se transforman de acuerdo con las circunstancias del entorno (contexto) y se adaptan a los cambios del mismo. Las instituciones involucran la participación de la sociedad, siendo producto de condiciones sociales, políticas e históricas, definiendo así su influencia en la conducta de los individuos.

Rhodes (1997) señala que el neoinstitucionalismo atribuye a las instituciones un rol más autónomo y que el marco de acción (dinámica) en que estas interactúan, afecta no solo a ellas mismas sino al comportamiento de los actores y sus estructuras dentro del sistema, con el fin de explicar la relación entre el sistema, la sociedad y el Estado. En este sentido, las instituciones abordan múltiples disciplinas y tipologías, por lo que conllevan una larga discusión de las mismas en el aspecto conceptual y metodológico. Ostrom (1990) menciona que los estudios institucionales deben ser complementarios para obtener una perspectiva más amplia y enriquecedora de las características estructurales del sistema político, la influencia de las políticas públicas y la conducta del gobierno (Peters 1999; 15).

A partir de estos aportes, se deriva tres enfoques principales del neoinstitucionalismo: el histórico, el de elección racional y el sociológico. A pesar, que los tres buscan dilucidar el papel que las instituciones juegan en la determinación de los resultados sociales y políticos, también analizan la forma en que se relacionan, como surgen y a que se deben sus cambios (Hall y Taylor 1996: 936).

El neoinstitucionalismo histórico parte de la historia como el camino para aclarar los factores que motivan la creación, modificación y cambio de instituciones, asociando a las instituciones a las organizaciones formales. Estos factores crean trayectorias que pueden dar como consecuencias diferentes resultados entre ellos la relación entre instituciones y el comportamiento individual. Principalmente se caracteriza por analizar las relaciones de poder, por ello prima la estructura con su respectiva interacción entre grupos, siendo algunos de estos beneficiados por las instituciones más que otros, ya que estas distribuyen inequitativamente poder, la repartición está dado por la relación que cada grupo tiene con el

proceso de toma de decisiones; de ahí que algunos grupos ganen y otros pierden, por lo que la formación de coaliciones sociales es esencial (Hall y Taylor 1996: 10-17). Lowndes (2010) señala que el neoinstitucionalismo histórico, analiza cómo las decisiones tomadas acerca del diseño institucional de los sistemas de gobierno influyen en la futura toma de decisiones de los individuos.

El neoinstitucionalismo de elección racional o económico sostiene que las instituciones políticas son sistemas de reglas e incentivo que permiten a los individuos alcanzar a maximizar sus preferencias (Lowndes 2010). Parte del supuesto de que los individuos buscan maximizar estas preferencias y ven a las instituciones como un medio minimizador de la incertidumbre para la toma de decisiones, por lo que, este enfoque señala que el origen y el cambio de las instituciones se da por acuerdos y coaliciones de los individuos. (Hall y Taylor 1996: 10-17)

El neoinstitucionalismo sociológico, nace de las teorías de las organizaciones por ello, estudia la forma en que las instituciones crean significados para las personas, por lo que tiene una estrecha relación con los ámbitos culturales, rituales y simbólicos su principal objetivo generar un acercamiento entre la institución y la cultura (Hall y Taylor 1996). Es así que el orden simbólico es un elemento estratégico para el institucionalismo sociológico debido a que los símbolos, rituales, ceremonias, historias, y el drama en la vida política se impregnan en la política de una manera sutil y difusa, proporcionándole coherencia a la vida política. Muchas de las actividades y experiencias de la política se definen por su relación con los mitos y los símbolos que les anteceden y que son ampliamente compartidos. Al mismo tiempo, el comportamiento simbólico es también un elemento estratégico en la competencia política. (March y Olsen 1984).

Estos tres enfoques nos permiten tener una perspectiva más amplia del neoinstitucionalismo, puesto que, permite ofertar soluciones de políticas, las cuales se traducen en un cambio o rediseño, ya sea normativo o institucional, de las políticas. Esto conlleva a que las nuevas instituciones generen el comportamiento adecuado de los actores para alcanzar los objetivos de la política. (Roth 2014).

3. Implementación de Políticas públicas

El análisis de las políticas públicas tienen como objetivo principal la identificación de actores que intervienen en un proceso de definición, de decisión y de implementación de una política, y así mismo busca poner a la luz las posiciones, intereses y objetivos de esos actores” (Lagroye, 1991, citado en Roth, 2009a:15)

La política pública al ser un proceso, responde a un ciclo donde cada etapa subyace a la otra de una forma secuencial y lógica; primero debe aparecer el problema público para que llegue a la agenda política, es entonces cuando los tomadores de decisión, conjuntamente con su equipo analizan y proponen una serie de opciones para hacerle frente, el Estado establece objetivos de la política y decide los mecanismos de acción para alcanzar las metas, tras ser implementada se ejecuta una evaluación que determinará la efectividad de la misma. (Howlett y Ramesh 2003).

Las instituciones se constituyen como el espacio donde el ciclo de la política se desarrolla por ello, es ahí donde se generan las diferentes interacciones entre los individuos que hacen posible que cada etapa se ejecute en los diferentes niveles jerárquicos de tal manera que cada individuo tiene una actividad articulada a la de otro que es específica y aporta al proceso (Hill y Hupe 2009). La implementación en las políticas públicas comprende una etapa dentro del ciclo de las políticas; se da una vez que el Estado ha establecido objetivos de la política y decide un curso de acción para lograrlos, es entonces cuando la decisión se ve plasmada en la práctica. El esfuerzo, el conocimiento y los recursos dedicados a la traducción de las decisiones de política en acción comprenden la etapa de implementación del ciclo de las políticas.

Sin embargo, al analizar a la implementación de las políticas públicas como una fase del ciclo de políticas, se presentan situaciones problemáticas que no se dan según un esquema lineal de etapas sucesivas. Como lo menciona Roth (2007), el proceso de una política pública puede iniciarse en cualquiera de estas fases, invertir u obviar su orden. Un ejemplo de esta particularidad es que se pueden tomar decisiones políticas en el proceso de implementación, esto permite al mismo tiempo realizar ajustes a la política.

Para Howlett y Ramesh (2009) la implementación de la política pública es la puesta en marcha del diseño, el esfuerzo, el conocimiento y los recursos dedicados a la traducción de las decisiones de política. En esta etapa los servidores y funcionarios administrativos son los ejecutores de la implementación de políticas, ellos establecen y generan las acciones necesarias para poner en marcha esta etapa. Dependiendo del subsistema donde se desarrolle, actores no gubernamentales, en un número selecto, pueden participar en las actividades ya sea en el diseño y evaluación de políticas, más la administración y gestión siempre estarán en manos del Gobierno. Los encargados de poner en práctica la implementación son las diferentes organizaciones – instituciones de los distintos niveles de gobierno ya sean nacional, estatal, provincial e incluso local. Para estos dos autores, el costo de la implementación es alto y lograr completar esta etapa puede durar varios años, es decir, por lo que es necesario un continuo relacionamiento entre los “brazos políticos” y el aparato administrativo estatal (Howlett y Ramesh 2003: 159-160). A partir de esto, podemos inferir que la implementación acoge un carácter plural en un proceso constante de reconstrucción y de disminución de brechas existentes (implementation gap) entre una decisión política y la aplicación en la realidad.

Por su parte, O'Toole (2000: 266 citado en Fisher 2007), define la implementación de políticas *como "lo que pasa entre el establecimiento de una aparente intención de parte del gobierno para hacer algo o dejar de hacer algo, y el impacto final en el mundo de la acción"* al constituirse como una etapa crítica ya que la acción política usualmente va desvinculada de la acción administrativa y poco controlada ya sea por objetivos, programas e incluso las mismas leyes, por ello, el ajuste de la implementación es fundamental ya que son cambiantes y pueden provocar retrasos e incluso llegar a entorpecer la totalidad de su ejecución.

Para Fisher (2007) el proceso adecuado de implementación de la política debe incluir los siguientes elementos: detalles del programa (quien lo crea, por qué, para qué, quien lo ejecutará y cómo interpretar tanto la ley y/o el programa en sí mismo); conocer la asignación de recursos (si cuenta o no con un respaldo financiero que garantice su ejecución y culminación); responsable de la ejecución; toma de decisiones a favor de individualidades (que se hará en esos casos).

De esta manera, podemos señalar que la implementación constituye un proceso que se adapta al contexto y a la dinámica individual del problema público a resolver, produciéndose una

interacción y retroalimentación entre decisores, ejecutores y destinatario de una política. Por lo que la implementación abarca no solo la capacidad técnica – administrativa de los ejecutores o las fallas en la gestión pública, sino representa un problema político que trasciende posiciones neutrales, una diversidad de instituciones, actores e intereses que suelen articularse o ponerse en conflicto.

3.1.Fallas de implementación y los estudios de implementación

Para realizar un análisis de una política pública de deben identificar algunos factores que son decisivos para su adecuado desarrollo: disponibilidad de recursos, establecimiento de criterios legislativos, difusión e información compartida, actores y organizaciones políticos. En caso que estos factores no se encuentren presentes, producirían un vacío o brecha en la implementación de la política, es decir que el distanciamiento existente entre una determinada decisión de política y su aplicación en la realidad; en la práctica se denomina desajuste o fallas de implementación (Roth 2007:107).

Al analizar una política pública y llegar a la conclusión de que ésta ha fracasado o tuvo problemas para alcanzar sus objetivos, generalmente se justifica a través de las fallas en su implementación, siendo los errores teóricos o técnicos de los formuladores de la política o decisores de la misma. Esto debido a que, al ser la implementación un proceso que implica juegos de poder, y no puede desapegarse de las estrategias y técnicas de los implementadores (en algunos casos existe múltiples actores), el plantear una inadecuada estrategia puede no producir el efecto esperado (Aguilar 1993: 33). Adicionalmente, Fisher (2007) señala que el error de los decisores de la política proviene de un inadecuado diseño político desde la selección de los instrumentos, al no identificar las características y condiciones institucionales que llevan a esa selección.

Generalmente la selección de los instrumentos de la política suelen ser los motivos de las fallas de implementación, debido a que al escogerlos no se realiza una evaluación realista de las capacidades de éstos o sus posibles calibraciones. Adicionalmente, los instrumentos se escogen sin contrastarlos con los objetivos a alcanzarse (Howlet 2009). Esta particularidad de éxito o fracaso de las políticas públicas, como lo señala Aguilar (1993) se encuentran en la estructura institucional de las relaciones intergubernamentales que involucra un ajuste, una adaptación multilateral y la capacidad del gobierno central para influir, coordinar y articular

acciones con los niveles subnacionales (Aguilar 1993:40). Esto se debe a la separación entre los formuladores de la política y los gestores de la misma, puesto que generalmente, los intereses de los burócratas que implementan los instrumentos de la política no se encuentran representados en los intereses de los formuladores. Por lo que, los intereses de los gestores de la política, que generalmente se encuentran en la periferia, deben estar representados en el nivel central, para que consecuentemente se genere una adecuada implementación de la política en el centro – periferia (nivel central y subnacional).

Históricamente la etapa de implementación fue considerada como la más problemática, sin embargo la miraban desvinculada del comportamiento organizacional y la gestión y ejecución efectiva de las decisiones del gobierno (Wilson 1887; Goodnow 1900; Gaus 1931 citado en Howlett y Ramesh 2009). Con la puesta en escena de la publicación de Pressman y Wildavsky (1973), se demostró que los programas no se desarrollan de la forma que los responsables políticos tienen planificado y que existen factores en el diseño que influyen en la efectividad de la implementación.

El análisis de fallas de implementación en políticas públicas, procura mirar la política como tal, sin embargo en este trabajo y en mérito de los resultados de la investigación de Pressman y Wildavsky (1973), la implementación debe ir acorde al diseño y los objetivos de la política, usualmente al momento de ejecutar el diseño es cuando se evidencia la brecha entre éste y la implementación. Es por esto que, para la elección de instrumentos es relevante e indispensable el conjunto de estas etapas, las cuales deben ir acorde al contexto donde se pretenda instaurar la política pública. Para Howlett, Kim, y Weaver (2006) la elección de instrumentos debe ser coherente con el diseño y la implementación de las políticas.

La primera generación de estudios de implementación se caracterizó por ser empírica, por lo cual los estudios de casos eran fundamentales no solo para comprender la etapa de implementación sino que también impactó en el estudio de los procesos políticos y dio lugar al estudio de las fallas de implementación que se evidenció en el fracaso de algunos proyectos, Estados Unidos fue el principal escenario para la investigación aplicada, los casos planteados por Derthick (1972), Pressman y Wildavsky (1973), y Bardach (1977) son los más populares; siendo el estudio Pressman y Wildavsky fundamental para el estudio de implementación durante la década de los 70.

La efectividad y éxito o incluso el fracaso de los programas va de la mano de las diversas habilidades y compromiso de los actores involucrados directamente en su ejecución (Lipsky, 1980 citado en Howlett y Ramesh 2009). La incorporación entre el diseño visto como formulación y como contenido de la política, permitió entender la forma mediante la cual las herramientas de política se relacionan con la aplicación, mientras que, los instrumentos se desenvuelven tanto en la teoría como en la práctica (Mayntz 1983). Esta desvinculación entre las etapas del ciclo de política son las que dan origen al estudio de las fallas de implementación, el éxito de la política, y los vínculos que conectan los dos.

Esta primera generación, analizó el fracaso en la implementación de las políticas desde una perspectiva de arriba hacia abajo o descendente, en la que sobresalían las relaciones institucionales desde el centro hacia la periferia a partir de una decisión política que se tomó en el nivel central. Lo que generó problemas en los modos de organización, debilitando la coordinación y control jerárquico que desempeña la burocracia en una cadena causal (Boussaguet 2009).

La investigación realizada por Pressman y Wildavsky (1973) sobre una Política Federal de Desarrollo Económico diseñada desde el nivel central, en este caso en Washington, pero aplicada a un nivel local por la Agencia de Desarrollo Económico en Oakland, cuyo propósito era la construcción de una obra civil, generación de empleo para las minorías e incentivos a las empresas privadas para mantener una tasa de crecimiento económico, arrojó resultados negativos respecto a su implementación, puesto que los autores señalan que el fracaso de la política y las brechas de implementación se presentaron debido a la multiplicidad de participantes, diversidad de perspectivas, objetivos, intereses, racionalidades y concepciones en las necesidades y beneficios de la obra. Esto conlleva a que se dividan las metas a alcanzar, se genera un abanico de problemas y una creciente complejidad intersectorial (Fontaine 2016). De esta manera, es necesario que exista interdependencia entre el diseño y la implementación de la política, contar con una teoría causal que establezca la relación directa entre medios y fines y lograr tener control sobre la mediación de los eslabones causales, para que no exista una brecha en la implementación de la política.

Como señala Aguilar (1993), en el transcurso de las investigaciones respecto a la implementación de las políticas públicas, se detectó que la implementación no era el paso intermedio entre las ideas y la puesta en práctica de la política, puesto que intervenían una

serie de factores administrativos y burocráticos que influían en la formulación de política pública, entre ellos: distintos intereses, rutina en los procedimientos, desorganización y desarticulación de las instituciones o agencias, escasa dirección y control para lograr una ejecución efectiva, “conflictos intergubernamentales, distorsiones burocráticas, resistencias locales” (Aguilar 1993:26),

La segunda generación de estudios de implementación buscó definir el enfoque más adecuado para describir y analizar los inconvenientes en la implementación de las políticas públicas, por lo que se genera un debate del llamado “top –down” versus “bottom- up” (Barrett 2004, citado en Howlett y Ramesh 2009), con el propósito de explicar los factores que influyen en la efectividad de la implementación de las políticas públicas.

Esta generación a diferencia de la primera, presentó para el análisis una serie de marcos teóricos e hipótesis, principalmente señalando de la perspectiva de “top – down” únicamente se enfocaba en los funcionarios y burócratas de altos niveles, quienes formulaban la política a implementarse y las decisiones que se toman desde el nivel central se descuidaban de las iniciativas y estrategias que tienen los burócratas de base o denominados “street level” (Lipsky 1980, citado en Fisher 2007). Teóricos como Hjern y Hull (1982), Barrett y Fudge (1981), Elmore (1979) señalaban que el fracaso de la implementación desde arriba hacia abajo, respondía a que en ocasiones los escenarios políticos no poseían una política o ley dominante, por lo que no era del todo verdadero que existiera una distinción entre las fases de formulación e implementación de la política.

De esta forma, el desarrollo de la perspectiva de abajo hacia arriba (Bottom – Up) da importancia a las interacciones organizacionales, bajo la estructura de mecanismos de negociación, persuasión e intercambio, que legitiman la política y complejizan la acción pública (Bardach, 1977 citado en Bousaguet, 2009); y, destacan las relaciones de acuerdo y conflicto que posibilitan analizar el ajuste o desajuste entre las propósitos y la realidad.

El enfoque de abajo hacia arriba examina las acciones y relaciones formales e informales que constituyen el subsistema político, tanto en el diseño como en la implementación de políticas (Howlett y Ramesh, 2009: 164). Adicionalmente, se destaca la conducta adaptativa de los burócratas de base para tratar de buscar medios para alcanzar los objetivos de política y

responder con eficacia en la implementación en su entorno. (Sabatier, 1986 y Lipsky, 1980 citados en Howlett y Ramesh, 2009: 164).

Las teorías de primera y segunda generación fueron empleadas para establecer principios de gestión y organización de diseño, capaces de conciliar la voluntad política y la acción administrativa. Sin embargo el enfoque de primera generación, era orientado exclusivamente a los políticos y funcionarios de alto nivel. Los subsistemas políticos involucrados tanto en el diseño e implementación de políticas tienen relaciones formales e informales dentro de los subsistemas políticos (Howlett y Ramesh, 2009). De esta manera, el estar cerca de la fuente del problema posibilita mayor nivel y capacidad de influencia, lo que permite analizar y organizar el rumbo de la política de acuerdo a conductas organizacionales y comportamientos observados que entran en conflicto en los entornos cultural, político y gerencial (Aguilar, 1993: 256).

En la tercera generación de estudios, la implementación es vista como la aplicación de las diferentes herramientas de gobierno a través de un proceso de diseño de políticas más o menos consciente, además se centraron en las relaciones formales e informales que se desenvuelven dentro del subsistema político que incluye a más de la implementación el diseño (Howlett y Ramesh, 2009).

Si bien las anteriores dos generaciones presentan diferentes enfoques teóricos sobre el proceso de implementación, la tercera generación proponen el reto de concebirlo de manera multidimensional y flexible la implementación de la política, planteando el modelo de “la acción de las políticas públicas”. De esta manera, con las nuevas tendencias político – administrativas, surgen nuevas formas de gestión pública y teorías híbridas basadas en un razonamiento centrado en que la implementación está en continua evolución, es decir que las políticas pasan por un proceso de cambio y se adaptan en función de su grado de implementación (Majone y Wildavsky 1984:116), lo cual puede mediar entre la perspectiva de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, en un encadenamiento de acción y reacción (Barret y Fudge, 1981).

Fisher (2007) por su parte, señala que la tercera generación de la aplicación de investigación trató de cerrar la brecha entre los enfoques de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, para ello incorporó las perspectivas de los dos enfoques a sus modelos teóricos. El objetivo de la

investigación de tercera generación fue consolidarse como un estudio más científico en relación a las otras dos generaciones basada en la especificación de hipótesis claras.

Por otra parte, Roth (2007), señala que estas concepciones del proceso de implementación, responden a la controversia suscitada entre los analistas, por un lado, creen en criterios de planeación, control, jerarquía y responsabilidad para alcanzar los objetivos de política, y por otro, creen en la capacidad de aprendizaje, adaptación, concertación y espontaneidad. Autores como Barret y Fudge (1981), plantean que la continuidad de las acciones de política pública a partir de procesos interactivos y de negociación entre los tomadores de decisión y los operadores de política, permite entender mejor el proceso de implementación.

Las tres generaciones presentadas anteriormente se pueden resumirse de la siguiente manera:

i) Modelo de arriba hacia abajo, donde prima la capacidad de los tomadores de decisiones para establecer cuáles serán los objetivos políticos que se verán reflejados en la etapa de implementación; ii) Modelo abajo hacia arriba, el cual se basa en la burocracia y como está a través de sus actores son los ejecutores más importantes de políticas; conciben la implementación como un proceso de negociación dentro de las redes de implementadores; y, iii) Teorías híbridas, las cuales tienen como finalidad superar las diferencias entre los otros dos enfoques, para ello incorpora elementos de los modelos teóricos de arriba hacia abajo, de abajo hacia arriba y otra (Fisher, 2007).

3.2. Instrumentación y diseño de política

Las teorías sobre elección de instrumentos de políticas van desde el análisis de instrumentos individuales al análisis comparativo de selección de los mismos. Howlett, Kim, y Weaver, (2006) ponen en escena a la ‘nueva generación’ de la teoría de elección de instrumentos como un eje primordial en el diseño de la política pública.

La elección de los instrumentos inicialmente estaba dada por criterios desvinculados tanto del diseño como de la implementación; más adelante y debido a las evidentes dificultades que presenta la etapa de implementación los teóricos advierten sobre el vínculo entre elección de instrumentos, diseño e implementación por lo que la coherencia de los instrumentos será la clave que en un momento dado de crisis, los políticos podrán dar soluciones más acertadas y cercanas a los problemas. Es así que actualmente es necesario un diseño inteligente de

políticas y una mejor comprensión de los procesos de formulación de políticas (Howlett et al, 2014).

Howlett (2009) presenta su modelo basado en tres escalas, conocido como multinivel, que básicamente se centran en estas escalas: micro, meso y macro para la elección de instrumentos de política y diseño de políticas, este modelo facilita la coherencia entre los niveles y la elección de instrumentos. En este sentido, la elección de los instrumentos tanto en el diseño como en la implementación de la política plantea la necesidad de los ejecutores en hacer una acertada elección del instrumento, tarea que no resulta fácil debido a la disponibilidad de varios de ellos (Doern y Phidd 1983; Howlett 1991; citado en Howlett, Ramesh y Perl 2009). La elección de instrumentos de política y su respectivo análisis permite comprender los cambios que se generan en las instituciones y que a su vez facilitan establecer los instrumentos que se utilizan para la implementación y de ser necesario generar cambios con lo cual los resultados son óptimos.

El precursor del análisis de política pública basado en una cadena de etapas fue Harold Lasswell (1954), mismo que enfatizó en la separación los procesos desde la toma de decisiones pasando por la formulación y de la ejecución. Destaco además que la elección de instrumentos era la etapa más relevante. Más adelante, (Lowi, 1966; 1972; 1985), evidencia como los instrumentos son cambiantes en el tiempo con lo cual se desarrollan más y mejores tipologías de instrumentos.

Por su parte, Salamon (2000) concibe a los instrumentos como el método que encarna normas y procedimientos que rigen las interacciones y comportamientos de los actores y organizaciones (estales y no estatales) a través del cual la acción colectiva se estructura para afrontar un problema público. Mientras que para Hood (2007) existen tres formas de realizar el análisis de instrumentos: el enfoque que percibe a las instituciones como instrumentos, mismo que considera las formas de organización como instrumentos en sí misma; políticas de instrumentación que enfatiza las percepciones y las motivaciones de elección de instrumentos; y, la tercera que se relaciona con las organizaciones, clasifica a las herramientas de acuerdo a su propósito analítico un ejemplo de ello es su trabajo es la categorización de instrumentos de “zanahorias, palos y sermones” que es el equivalente a económicos-regulaciones-información.

3.3. Tipología de instrumentos y modelo NATO

Dentro del diseño e implementación de las políticas, es indispensable determinar y seleccionar los instrumentos más adecuados para lograr el objetivo de la política. Los instrumentos de política involucran la utilización de recursos del Estado a fin de alcanzar objetivos de política; estas “herramientas de gobierno” son los mecanismos y técnicas usados para implementar o dar efecto a las políticas públicas. Autores como Howlett, Mukherjee y Woo (2014), señalan que el diseño de políticas públicas implica un intento deliberado y consciente para definir las metas de la política y conectarlos a “*instrumentos o herramientas*” que permitan alcanzar dichos objetivos. Por lo tanto las decisiones sobre el diseño de políticas suelen estar ligadas a las características de los instrumentos seleccionados y al contexto general de las preferencias de políticas (Howlett, Mukherjee y Woo 2014: 1).

Según Salamon (2010) un instrumento (o herramienta) de política “*es un método de identificación a través del cual se estructura la acción colectiva para hacer frente a un problema público*” (Salamon 2000: 1641). Esta definición de instrumento debe considerar que cada instrumento posee características que le hacen identificable, además en el marco del neoinstitucionalismo se debe considerar los instrumentos como instituciones, puesto que regularizan los patrones de interacción entre los individuos u organizaciones, definiendo quién está involucrado en la operación de los programas públicos, lo que son sus funciones, y cómo se relacionan entre sí; y, que la acción que está estructurada por los instrumentos, es la "acción colectiva" (Salamon 2000: 1642-1643).

Es necesario considerar que las políticas son esencialmente colecciones de programas que operan destinadas a un objetivo general, así, los programas contienen instrumentos o herramientas que son aplicables a un problema en particular. Si bien un programa incluye una herramienta, éstos han llegado a incorporar varias herramientas o “cajas de herramientas”, son estas herramientas las que poseen un carácter más general que los programas, por lo que una herramienta puede utilizarse en varios programas e incluso en ámbitos diferentes. Por lo que, dentro del análisis de las políticas es necesario considerar cuales son las herramientas más adecuadas para algunos objetivos de las políticas respecto a otros. (Salamon, 2000: 1642-1645).

Por otra parte, Lascoumes y Patrick Le Galès (2007) señalan que existe una diferencia entre “instrumento”, “técnica” y “herramienta”. El instrumento es un tipo de institución social, como por ejemplo el levantamiento de censos, la elaboración de mapas, regulación estatutaria, impuestos, etc.; la técnica es un dispositivo concreto que pone en funcionamiento el instrumento, como por ejemplo la estadística nomenclatura, un tipo de representación gráfica, un tipo de ley, etc.; y, la herramienta es un dispositivo micro dentro de una técnica, como por ejemplo una categoría estadística, la escala de la definición de un mapa, el tipo de obligación prevista por un texto legal, etc. (Lascoumes y Le Galès 2007: 8).

Se puede decir que la instrumentación de política significaría un conjunto de problemas que plantean la elección y uso de instrumentos, que permitan al gobierno materializar y operacionalizar una política. Así, los instrumentos de política son las técnicas de gobierno que implican la utilización de los recursos del Estado con el fin de lograr objetivos políticos. Son las "*herramientas de gobierno*", los mecanismos y las técnicas utilizadas para poner en práctica o hacer efectivas las políticas públicas (Salamon 2000).

Para Hood (2007), un instrumento es aquel que cumple con dos funciones principales: recolectar información y modificar conductas, para lo cual el Estado hace uso de cuatro recursos que son: Nodalidad o Información, Autoridad, Tesoro o Presupuesto y Organización, denominado con el acrónimo NATO (Hood, 2007: 129). Estas herramientas pueden ser descritas de la siguiente manera: i) Información: que requiere y genera un gobierno para la ejecución de sus labores, es decir la capacidad para usar y transformar información y conocimiento; ii) Autoridad: refiere a leyes, reglamentos, decretos, entre otros, que dan legalidad a los procesos, permitiendo la toma de decisiones y ejercer autoridad sobre la sociedad; iii) Tesoro: son los recursos económicos y financieros necesarios; y, iv) Organización: refiere a la capacidad para llevar a cabo la acción a través de las organizaciones para ejecutar decisiones.

Por su parte, Howlett y Ramesh (2006) utilizan la propuesta de Hood, y agregan las dimensiones “sustantiva y procedimental” al análisis de los instrumentos de política. A partir de esta inclusión, se derivan ocho tipologías de instrumentos.

La dimensión sustantiva se refiere a la manera en que cambia o controla la producción y distribución de bienes y servicios en la sociedad, es decir “*que directamente afectan la*

producción y distribución de bienes y servicios en la sociedad”; mientras que la dimensión procedimental corresponde a la forma “*como la financiación de grupos de interés, la revisión judicial, y otras actividades diseñadas para afectar los procesos políticos y de manera indirecta los resultados políticos*”(Howlett, Kim y Weaver 2006: 133). Esta metodología permite identificar fuentes de información para cada una de sus dimensiones, como en el caso de la dimensión sustantiva la mayoría de fuentes se encuentran en los informes de labores, reportes, presupuestos, páginas Web, entrevistas, organigramas, leyes, decretos, reglamentos, entre otros, propios de las instituciones del Estado; mientras que, para la dimensión procedimental se pueden revisar bases de datos, estadísticas, informes de organizaciones internacionales, no gubernamentales, entre otros (Howlett, Kim y Weaver 2006: 139).

La propuesta de análisis de la política pública a través de instrumentos propuesta por Howlett y Ramesh, está orientada hacia un “*diseño de política multinivel*”. El diseño y análisis de políticas conjuntas donde instrumentos múltiples son ajustados en un complejo portafolio de objetivos y medios de la política, que involucra el uso de múltiples herramientas en combinaciones de instrumentos de política. Por lo que es necesario identificar las dimensiones señaladas como puntos de partida en el análisis de políticas.

Sin embargo, Howlett (2009) señala que para alcanzar un proceso exitoso de diseño de políticas, es necesario que exista coherencia y convergencia entre los contenidos propios de la política, como lo son los objetivos y las metas; la implementación de éstos, es decir los instrumentos seleccionados y sus calibraciones o ajustes; y entre dichos contenidos formulados y su implementación; es decir, debe haber una coherencia en un sentido vertical y horizontal. (Howlett 2009: 73). Por lo que una de las primeras cosas que se debe considerar antes de analizar una política es definir el dominio o espacio de la política que se va a estudiar.

Al respecto, Howlett, Kim y Weaver (2006) proponen hacerlo mediante el cálculo del número de programas y de agencias del gobierno encargadas de ejecutar la política. Si se está enfrente de un número reducido de programas junto con pocas agencias, se estaría ante un Espacio de Política Simple; si son múltiples programas y agencias, entonces sería un Espacio de Política Complejo; si hay múltiples programas y un número de agencias reducido, se está ante un Espacio de Política Intra-Burocrático; y se estaría ante un Espacio de Política Inter-Burocrático si el número de programas fuera reducido y las agencias múltiples (Howlett, Kim

y Weaver 2006: 137). Posterior a la obtención de la información de la política analizada, se procede con el análisis de los instrumentos propiamente, según el modelo NATO y luego se agrupan en dos grandes dimensiones, una sustantiva y otra procedimental.

4. Relaciones causales por Seguimiento de procesos (Process tracing):

La identificación de los instrumentos antes mencionados, permite identificar el proceso de implementación de la política y establecer la existencia de fallas en su implementación, es decir permite establecer y describir los instrumentos utilizados por un gobierno para implementar una política pública; sin embargo, es necesario buscar una respuesta para las preguntas del por qué y cómo el gobierno selecciona dichos instrumentos.

Esta selección de instrumentos requiere ser visto desde el análisis de Seguimiento de procesos (Process tracing), es decir explicar mediante relaciones causales como se llegó a seleccionar tales instrumentos y que causó dicha selección. Puesto que, como lo indica Paul Steinberg, la importancia de éste método recae en dos elementos principales: descubrir la complejidad de la realidad y el sentido válido de explicaciones de tipo causal (Steinberg, 2007:183).

Un mecanismo causal puede ser definido como un sistema complejo, que produce un resultado por la interacción de un número de partes, el seguimiento de procesos implica por tanto *“... los intentos de identificar el proceso causal -la cadena causal y el mecanismo causal- entre una variable independiente (o las variables) y el resultado de la variable dependiente”* (George y Bennett 2005: 206-207). Es decir que un mecanismo causal se entiende como esos elementos, necesarios, suficientes o ambos, que hacen que X sea la causa para que se dé Y.

Este método analiza como el tiempo y los hechos que se dan en el transcurso del mismo son definitorios para la investigación, dado que al establecer un periodo de tiempo se puede focalizar más fácilmente el estudio de las relaciones causales, sin dejar de lado los hechos anteriores que se constituirían como el contexto o antecedente histórico. Por otra parte para David Collier el seguimiento de procesos es *“el estudio sistemático de pruebas de diagnóstico seleccionadas y analizadas a la luz de las preguntas de investigación e hipótesis que plantea el investigador”* (Collier, 2011: 823).

Capítulo 2

La política pública de prestación agua potable en América Latina

Se trata de exponer al lector sobre los procesos de implementación de la política pública de prestación de servicio de agua potable en la región, considerando que a partir de los años 80's se inició un cambio de modelo económico, conjuntamente con un proceso de reforma del Estado, el cual buscaba la optimización del mismo a través de su reducción y la implementación de nuevos modos de gobernanzas; por lo que se promulga la participación del Estado de forma mínima y el fortalecimiento de procesos de gobernanza como la descentralización, autonomía y privatización de los servicios públicos en América Latina.

En principio, se analizará la provisión del agua como un derecho, posteriormente la problemática del servicio de agua potable de la región, identificando los tipos de modos de gobernanzas que se han aplicado para su prestación considerando que este servicio es un componente de infraestructura importante dentro del desarrollo de un país. Finalmente, se realizará un recuento de la gestión realizada por Argentina, Bolivia, Chile y Ecuador en esta temática, considerando las reformas institucionales y los procesos de descentralización que se dieron en estos países.

1. El agua como un derecho

En las últimas décadas, se ha debatido y puesto en escena el tema del agua como un derecho de la humanidad, y por consecuencia, es el Estado quien debe incluirlo dentro de los derechos nacionales, así como garantizar el mismo a la población. Un primer acercamiento para comprender esta implicancia, es necesario definir el alcance del mismo, así el derecho al agua, como lo señala la ONU, implica garantizar su disponibilidad (para uso personal y domestico), la calidad, su acceso, el alcance físico y seguro; y, la asequibilidad (ONU OG 15, párr. 12a). Estas garantías conllevan a que la población pueda acceder al recurso para sus necesidades personales y de convivencia, una calidad aceptable y saludable respecto a las propiedades del recurso, un alcance que permita responder a las necesidades de diversos grupos prioritarios y que su capacidad de adquisición no implique una reducción de otros bienes esenciales. Adicionalmente, como señala Domínguez (2010), se puede considerar

dentro del derecho al agua, la garantía de información de los asuntos relacionados con el agua.

La declaración del agua como un derecho, parte del marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua de 1977, el cual reconoció que todos los pueblos *“tienen derecho a acceder al agua potable en cantidad y calidad iguales para las necesidades esenciales de todos”*, independientemente del nivel de desarrollo económico alcanzado. Así mismo, la Observación General núm. 15 de la ONU (2002) al Pacto Internacional sobre Derechos Económicos y Sociales y Culturales (PIDESC) constituye el documento oficial que establece que *“los Estados deberán asegurar que todas las personas puedan disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico...”* (WHO 2003, 12). Finalmente, en 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas, con la aprobación de sus miembros; y, el Consejo de los Derechos Humanos de esta misma organización, adoptó la resolución para declarar al agua potable y al saneamiento como un derecho humano, incluyendo las siguientes condiciones normativas: disponibilidad, calidad, aceptabilidad, accesibilidad y asequibilidad. Por lo que, el Estado debe considerar una “buena gobernabilidad”, la cual se relaciona a la generación de disposiciones legales, políticas e institucionales, y a comportamientos y mecanismos, que sean suficientemente estables y eficientes; un financiamiento adecuado, centrado en la sostenibilidad del servicio; y, la existencia de políticas, los marcos legales y regulatorios, financiamiento, participación de la población, dentro de un entorno adecuado, que permitan el reconocimiento del derecho al agua potable (BID, ONU-HÁBITAT 2011).

Lo antes mencionado no resuelve los problemas que rodean a la prestación del servicio, sin embargo, conlleva a que los Estados deban cumplir, hacer cumplir y respetar el derecho al agua, esto implica garantizar la no discriminación al acceso, un trato equitativo y respetar sus usos tradicionales; e, impulsar la participación de otros actores cuando no se provea este recurso (Domínguez, 2010). En concordancia, la Observación General número 15 establece que el Estado debe asegurar que los proveedores del servicio, ya sean estas autoridades locales o entidades privadas, posean recursos suficientes para mantener y extender este servicio, por lo que, un prevaleciente déficit de cobertura del servicio de agua potable ocasiona inconvenientes de gestión y capacidad institucional, es decir un problema de gobernanza.

El problema de gobernanza presente en la prestación del servicio de agua potable, no solo puede ser afrontado con la transferencia de recursos para infraestructura o establecimientos de subsidios, mas bien, debe colocarse dentro de la agenda pública del prestador del servicio, en la mayoría de casos el nivel municipal debe considerar este bien como un factor importante para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, bajo principios de responsabilidad social, albergadas con un marco jurídico que permita una adecuada gestión institucional. Domínguez (2010) citando a Langford, señala que el reconocimiento del derecho al agua provee de mecanismos legales o políticos para empoderar a la ciudadanía por lo que la solución es una cuestión de empoderamiento social y actuación jurídica. Sin embargo, su aplicación obliga a analizar la capacidad institucional del prestador del servicio, lo cual envuelve un análisis desde la planificación, ejecución de infraestructura y coberturas, control y regulación; el cual en caso de ausencia, sumada al clientelismo político, favoritismo a sectores de la sociedad, negociación de recursos públicos, establecimiento de normativas legales paralelas a las establecidas por los órganos reguladores, ocasionan la ausencia de adecuados mecanismos de gobernanza, generando limitantes para la prestación del servicio de agua potable, lo que afecta a la prestación, calidad y cobertura del servicio de agua potable (Cabrero 2005).

2. La política pública de prestación del servicio de agua potable en América Latina

La provisión eficiente de los servicios de infraestructura (entre estos la prestación del servicio de agua potable) es uno de los aspectos más importantes de las políticas de desarrollo, puesto que, como lo señala Sánchez (2011) el grado de eficiencia con que dichos servicios son prestados condiciona la productividad de los factores y la competitividad de agentes económicos, industrias y economías, lo mismo que la calidad de vida de las personas. Este último, es el principal motivo para: generar políticas acorde a las necesidades de la población, contar con una inversión adecuada para alcanzar la universalidad del servicio, establecer tarifas y mecanismos de cobro estandarizados; y, un control y regulación por parte de las instituciones del Estado o de la sociedad.

Es necesario considerar que la ausencia de esta infraestructura, así como su ineficiente provisión, genera inconveniente para la implementación de las políticas en el sector, afectando el desarrollo local, crecimiento económico y organización de las instituciones vinculadas con este servicio. Por lo que, en América Latina, esta problemática presenta

ciertas características que son necesarias tomar en consideración, como: 1) erráticas políticas de expansión y mantenimiento; 2) Débil institucionalidad en la gestión, control y regulación; y, 3) falta de criterios de sostenibilidad en el diseño, objetivos e implementación de la política. Estas problemáticas pueden profundizarse, Sánchez (2011) explica que en la región se observa una gran dispersión y multiplicidad de las visiones respecto a la infraestructura y los servicios en el seno de la sociedad, y especialmente entre los distintos agentes públicos con responsabilidad en el tema, así como notable falta de integralidad en el abordaje de las políticas tanto en la concepción como en el diseño, implementación y seguimiento; y, también de las normas y prácticas en la fiscalización de las mismas (Sánchez 2011).

Para analizar la política de prestación del servicio de agua potable en Latinoamérica debemos considerar dos aspectos importantes: el primero respecto a la estructura institucional del sector; y, la inversión relacionada a la prestación del servicio, considerando su mantenimiento y expansión.

Respecto al primer aspecto, la estructura institucional del sector invariablemente ha implicado una explícita separación institucional entre las funciones de: i) formulación de políticas sectoriales y de planificación estratégica que normalmente se dejan a cargo de ministerios sectoriales; ii) control y regulación que se institucionalizan a través de organismos regulatorios, para los cuales se tiende a asegurar capacidad técnica e independencia; y iii) prestación de los servicios que se transfiere a organismos públicos autónomos, a gobiernos locales o al sector privado, para asegurar la administración despolitizada de los sistemas con un criterio más técnico y comercial (Sánchez 2011). Estas funciones señalan que la división entre las mismas es necesarias, puesto que los prestadores del servicio son fácilmente influenciados por grupos de la sociedad como sindicatos, políticos, burocracias o grupos de interés; indiferentemente de quien preste dicho servicio (privado, subnacional o Estado Central).

En Latinoamérica, el diseño institucional respecto a instituciones de regulación buscó dotar a éstas de mayores grados de autonomía e independencia, principalmente frente a las interferencias políticas (Sánchez 2011). Sin embargo, la realidad de la región conllevó en la creación de organismos con: débil carácter institucional, poca autoridad, grados de discrecionalidad sumamente limitados, inadecuados mecanismos de solución de conflictos, sujetos a intervenciones ad hoc del poder ejecutivo, con conflictos de competencia con

gobiernos locales, presupuestos insuficientes para su realizar sus funciones en forma efectiva y con capacidades legales reducidas.

Por otra parte, las instituciones prestadoras del servicio (instituciones operadoras), son mayoritariamente de carácter público, con grandes ineficiencias en la operación y situaciones financieras frágiles. Estas características generan constantes problemas institucionales y políticos, puesto que, reflejan una falta de independencia administrativa de muchos organismos operadores y el predominio de criterios políticos en su administración, incluyendo la selección del personal y la fijación de tarifas (Sánchez 2011). Para mitigar esta problemática en la prestación de este servicio, se optó por descentralizar la prestación de servicio a los niveles subnacionales más cercanos a los usuarios, para que de esta manera se puedan resolver las problemáticas mediante iniciativas locales y con eficiencia mediante economías de escala; sin embargo, con casos excepcionales, este mecanismo originó nuevas problemáticas y agravó los anteriores.

3. Problemática de la prestación del servicio de agua potable en América Latina

A partir de la década de los 80, debido a la recesión económica que afectó a los países de la región, se empezó a replantear el rol del Estado como prestador de servicios públicos, entre ellos el agua potable. Esto llevó a reformas del Estado en pro de reducir su acción en la prestación directa de estos servicios, llevando a implementar procesos de descentralización y privatización en la prestación del servicio, separación de funciones institucionales; y, asegurar la administración despolitizada de los servicios. Sin embargo, estas acciones no han podido alcanzar los objetivos de la política como la universalización del servicio, reducción del déficit de infraestructura, de financiamiento y mantenimiento; lo cual afecta directamente a la población de menores recursos de la región.

La prestación del servicio de agua potable, así como otros servicios públicos, están relacionados, en principio con la estabilidad macroeconómica de los países, puesto que, a medida que se tenga estabilidad o exista un crecimiento económico, los prestadores de servicios podrán generar mayor inversión y los usuarios poseerán mayores ingresos para pagar por el servicio. Esto genera un incremento en la cobertura de la prestación del servicio de agua potable, con una mayor capacidad de pago de los usuarios. Sin embargo, a partir de los años 80's, la crisis que impactó a los países de la región generó desequilibrios

macroeconómicos (inflación, problemas financieros públicos y recesión), lo que provocó un cambio en el comportamiento de la inversión en la prestación del servicio de agua potable en los países, desembocando en un déficit de inversión en la prestación del servicio. Como lo menciona Lentini (2011) *“Durante la segunda mitad de los años ochenta, a raíz de la crisis de la deuda, se generaron fuertes déficits en las finanzas públicas y las inversiones fueron recortadas (...) se volvieron a resentir los niveles de inversión en la infraestructura de agua potable (...)”* (Lentini 2011). Por lo que, el déficit de inversión requiere de mayor cantidad de financiamiento para poder ser reducido y alcanzar un estado *quo* a medida que transcurra más tiempo en reponer dicha inversión, así como de generar la expansión de la infraestructura de agua potable, para dar cobertura a las futuras generaciones.

Es necesario comprender que la inversión realizada en la prestación del servicio de agua potable, en los ámbitos de expansión y mantenimiento, presenta grandes beneficios para la población en sus condiciones de vida. Estas acciones emprendidas por el prestador del servicio (Estado o Sector privado) aportan a la reducción de los costos asociados al consumo de los servicios, incrementar la cobertura y calidad de los servicios provistos a la población, así como su bienestar (Sánchez 2011). Sin embargo, su ausencia obstruye una implementación eficaz de cualquier acción obtener resultados de la política, lo que lleva a un déficit de inversión y de organización del sector.

Por otra parte, la institucionalidad del Estado en este sector también presenta dificultades. Estas parten desde la efectividad del marco legal hasta el desempeño del sector, puesto que, su aplicación está vinculada directamente con la calidad institucional de los países. Por lo que, la prestación del servicio está relacionada con las instituciones públicas, ya sea este Gobierno Central, subnacional o empresas públicas. Sin embargo, es el Estado quien implementa la política pública del sector en ámbitos como la regulación, control y la prestación del servicio. Por otra parte, también se encuentra una relación con el sector privado, a través de empresas transnacionales, ONG o asociaciones, ya que pueden ser oferentes de operaciones, inversiones o propietarios de entidades prestadoras del servicio, lo que desemboca en inconvenientes de gestión como subcontratación de ciertos servicios y en la provisión de bienes y obras.

El desempeño de la institucionalidad y la calidad de los prestadores del servicio en la región, generó que la organización institucional se transforme hacia un proceso de descentralización

o de privatización del servicio. Lentini (2011) señala que la transformación en el sector de agua potable presentó diversos aspectos, desde niveles de gradualidad y plazos temporales de instrumentalización de la organización institucional; teniendo como resultado en los países de la región varias transformaciones de la organización institucional y distintos grados de desarrollo de las mismas.

A partir de los años 80's, las reformas institucionales se alinearon a un proceso de descentralización hacia el nivel jurisdiccional más bajo posible, en la mayoría de casos a nivel municipal. Estas reformas argumentaban principalmente que era necesario acercar las soluciones de los problemas sociales a la población que los padecía, alcanzar mayores niveles de eficiencia en su operación y en el aspecto normativo; y, evitar las externalidades de las políticas públicas en distintos territorios. Sin embargo, los prestadores de servicio de agua potable (en especial las jurisdicciones de menor tamaño) poseen una limitada autonomía de gestión y financiera, poseen una gran dependencia de recursos del gobierno central y de sus autoridades; lo que desemboca en una ineficiente prestación del servicio, inviabilidad financiera e incluso el cobro de tarifas con aplicación de subsidios cruzados. (Lentini cit. Vendaño 2003; Fernández et al. 2009)

Los problemas antes expuestos generan consecuencias adicionales para la población, como por ejemplo gastos en salud, los cuales afectan más a la población de bajos ingresos, en especial a niños, ya que, el impacto de las enfermedades sobre el presupuesto familiar de aquel segmento poblacional es significativamente mayor que en el resto de la población. Respecto a los costos sociales, éstos están asociados a la morbilidad, la mortalidad, y la prevención. Adicionalmente, la falta del servicio de agua potable impone a quienes carecen de ella, gravámenes mayores al momento de adquirirlo y en su mayoría, de peor calidad de abastecimiento. El costo de abastecimiento que incurre este segmento de la población, en promedio puede alcanzar 15 veces mayor costo respecto a la prestación del servicio por red (Hantke-Domas y Jouravlev 2011).

A nivel regional en América Latina y el Caribe, la situación de la prestación de los servicios de agua potable puede analizarse en función de los siguientes parámetros: El porcentaje de población con acceso adecuado a los servicios de abastecimiento de agua potable y el déficit de cobertura. De acuerdo con estimaciones a nivel regional de la OMS/UNICEF (2000), el 93% de la población urbana tenía acceso a servicios de abastecimiento de agua potable en

2000 (proporción que era de 92% en 1990). Respecto a la población rural, solamente 62% (56% en 1990) disponía de servicios de abastecimiento de agua potable. Estos niveles de cobertura significan que en los países de la región todavía hay 78 millones de personas sin acceso a servicios de abastecimiento de agua potable (29 millones en las áreas urbanas y 49 en las rurales). El desafío de esta situación, como lo señala Jouravlev (2001) contemplaba un arduo esfuerzo para los países, considerando que, para 2010, debido al rápido crecimiento de la población, el déficit en materia de cobertura aumentaría.

El segundo parámetro consiste en la falta de opciones de acceso a los servicios de agua potable para grupos de bajos ingresos; puesto que este grupo sin acceso debe adquirir el bien a precios superiores a los ofertados por las empresas oficiales, las que debido a la insuficiencia de ingresos para su operación, no pueden extender sus servicios a las zonas marginales donde vive este segmento de la población. En algunos casos, la población que no tiene acceso adecuado a los servicios de agua potable adoptan alternativas como fuentes públicas, pozos individuales, camiones cisternas, conexiones ilegales a la red del sistema público o captación de aguas de ríos u otros cuerpos de agua sin tratamiento. Estas soluciones no garantizan la calidad del agua obtenida y tienen un altísimo costo para el usuario.

El tercer parámetro consiste en analizar el deterioro de la infraestructura y una mala calidad de los servicios de agua potable. En muchos países de la región los servicios de abastecimiento de agua potable son intermitentes, aún en áreas importantes de las principales ciudades. En el año 2000, Jouravlev (2001) señala que casi 50% de los países de la región reportan algún grado de intermitencia en la prestación del servicio en el área urbana. Esta intermitencia en la prestación se debía a una inadecuada mantención de la infraestructura, lo cual pone en riesgo la integridad de las redes de distribución, la calidad del agua potable y la sostenibilidad financiera del sector, derivada principalmente de altos niveles de agua no contabilizada. La experiencia de la mayoría de las empresas del sector en la región indica que los elevados valores del agua no contabilizada se originan en deficiencias de la gestión comercial, principalmente problemas de facturación, recaudación de pagos y políticas inadecuadas en materia de cuentas vencidas, y no se deben solamente al alto porcentaje de pérdidas por fugas en los sistemas de distribución. Se estima que en las grandes ciudades de la región, el 94% del agua potable se desinfecta en forma efectiva, pero casi el 18% de las muestras viola normas nacionales en cuanto a sus propiedades microbiológicas, químicas, físicas y estéticas (OMS/UNICEF 2010).

Sin embargo, durante la última década, y con base en los datos del Programa Conjunto de Vigilancia (JMP) del abastecimiento de agua y el saneamiento de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la región ha avanzado significativamente en el acceso a los servicios de agua potable logrando el 94% de cobertura (respecto a 22 países en análisis). De esta manera, la región ya ha sobrepasado los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en lo que respecta a la cobertura global de agua potable. Como lo señala Jouravlev (2012), un 52% de los países ya han alcanzado las metas a nivel nacional, otro 24% es probable que también lo haga para 2015, pero el resto (24%) es improbable que alcancen los ODM.

4. La Implementación de la Política de la prestación de servicio de agua potable en América Latina

América Latina y el Caribe cuentan con un poco más de 620 millones de habitantes y es la región más urbanizada del mundo en vías desarrollo con un 80% de su población viviendo en ciudades (CEPAL 2013a; ONU 2012). El número de ciudades con más de 500.000 habitantes se ha multiplicado por casi cinco (de 28 a 131) en los últimos cincuenta años y más de la mitad de la población urbana (55%) reside en ellas. No obstante, la seguridad alimentaria, energética e hídrica de la región depende de los recursos naturales renovables existentes en áreas rurales, entre ellos, el agua.

Los países de la región debieron implementar políticas y reformas institucionales para cumplir con la dotación del servicio de agua potable a sus ciudadanos, incrementar la calidad del bien y el servicio, la cobertura, y de esta forma cumplir con las metas establecidas en los Objetivos de Milenio respecto a este tema. A continuación, se presentan los casos de Argentina, Bolivia, Chile y Ecuador, para dar un panorama general de los cambios institucionales y políticas implementadas en la región.

4.1. La prestación del servicio de agua potable, caso argentino

Argentina es un país federal, conformado por 23 provincias y una ciudad autónoma (Buenos Aires). Su población es de 41,8 millones de habitantes, y es uno de los países más urbanizados de la región con casi el 94% de la población viviendo en áreas urbanas (CEPAL

2013a); siendo Buenos Aires, la ciudad que concentra el 33% de la población nacional (ONU 2012).

En la década de los 70's, los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento en Argentina eran provistos por una empresa nacional denominada Obras Sanitarias de la Nación (OSN). En 1980, por Ley No 18.586, se produjo un proceso de descentralización, el cual transfería a las provincias el manejo del sector, dejando únicamente al gobierno central, a través de la OSN, la responsabilidad de prestar el servicio de agua potable en el área del Gran Buenos Aires. Los activos de OSN fueron transferidos sin deuda pero con la obligación de que las nuevas empresas cubrieran sus costos de operación y las inversiones de renovación y expansión (Rojas 2014).

Las provincias, asimismo iniciaron un proceso descentralización, quedando los servicios a cargo de dependencias municipales, empresas públicas o de cooperativas de usuarios. Posteriormente, en los años noventa, se produjo un proceso de transformación institucional del sector, fuertemente promovido por el gobierno nacional, hacia el sector privado, el cual consistió en el otorgamiento de concesiones, normalmente por períodos de 30 años, a empresas privadas para la prestación de los servicios; y, se formularon normas y contratos de concesión y de gestión acompañadas de un marco regulatorio y la creación de entes autónomos a nivel provincial para la regulación y control de la prestación de los servicios. (Rojas 2014). Para este efecto, se suscribieron contratos de concesión con el sector privado en las principales ciudades de las provincias, cubriendo el 60% de la población del país, quedando los servicios de menor escala en manos de prestadores locales.

El modelo de participación privada presento lapsos de crisis dentro de su gestión, motivando al gobierno a manifestar el incumplimiento de las condiciones pactadas con los prestadores del servicio, lo que motivó sucesivas renegociaciones contractuales, para aumentar las tarifas, siguiendo la política de recuperación total de costos, o para disminuir las obligaciones de inversión. Finalmente, esto llevó a la rescisión de varios contratos de concesión, lo que desencadenó en la creación de la empresa de propiedad mayoritaria del Estado Nacional, denominada Agua y Saneamientos Argentinos (AySA). A este proceso de reorganización de los prestadores de servicio, como lo señala Rojas (2014) constituye una fase de "*re-estatización de los servicios*", la cual constituye en una nueva configuración de

institucionalidad de las empresas prestadoras del servicio como sociedades anónimas de propiedad o en asociación con el Estado, sin embargo no termina por consolidarse.

Respecto a las políticas para el sector de prestación de agua potable, en Argentina no existe una ley de agua potable y saneamiento ni una ley de aguas, debido a que el dominio de las aguas es provincial y el referido marco normativo fue desarrollado por cada una de las provincias, sin embargo, es indispensable una articulación entre las normas, tarifas, financiamiento e infraestructura entre las provincias y el Estado Central.

Con respecto a la regulación de la prestación de los servicios de agua potable, en el área de Buenos Aires, se creó el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), que está constituido por convenio entre el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, este ente se encarga de fiscalizar la calidad del servicio, la protección de los intereses de la comunidad y el control, fiscalización y verificación del cumplimiento de las normas de calidad. Adicionalmente se creó la Agencia de Planificación (APLA), entidad autárquica con capacidad de derecho público y privado, con funciones de evaluación, estudio, planificación, proyecto, ejecución y control de las inversiones destinadas a la prestación de los servicios a cargo de AySA (Jouravlev 2001, Rojas 2014). Mientras que a nivel provincial, muchas provincias han creado entidades de regulación, o encargadas exclusivamente del sector de abastecimiento de agua potable y saneamiento, como por ejemplo, el Organismo Regulador de Aguas Bonaerense (ORAB) en la provincia de Buenos Aires, el Ente Provincial del Agua y de Saneamiento (EPAS) en Mendoza, entre otras. En total, 14 provincias cuentan con un ente regulador, los cuales se encuentran agrupados en la Asociación Federal de Entes Reguladores de Agua y Saneamiento (AFERAS).

Las experiencias de la participación privada en el sector de abastecimiento de agua potable y saneamiento en Argentina sugieren que los sistemas de regulación adoptados en varias jurisdicciones del país presentan serias debilidades institucionales y operativas, entre ellas se han identificado la falta de un ente regulador preexistente a la concesión; la mala información suministrada a los oferentes; la aceptación de presiones políticas durante la preparación de los términos de referencia; falta de decisión en algunos procesos para llevar las tarifas a niveles realistas previamente a la concesión; debilidad institucional e injerencia política en los entes reguladores; debilidad de formación técnica y profesional; poca claridad en la información suministrada por los concesionarios a los entes reguladores; ausencia de sistemas tarifarios

eficientes; falta de una política explícita de subsidios para incluir a los sectores de bajos ingresos; y, ausencia o debilidad de sistemas de información y participación de usuarios (Inglese, 2000; Calcagno, Gaviño y Mendiburo, 2000).

Otros problemas de estas instituciones de regulación están relacionadas con la competencia territorial. El hecho de estar regulando únicamente el comportamiento de una empresa principal por jurisdicción limita considerablemente la posibilidad de realizar comparaciones entre empresas; por lo que, como menciona la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas – Fiel (1999) el control de una única empresa regulada *“incrementa la posibilidad de captura por no contar con parámetros de evaluación alternativos que limiten la asimetría informativa y por ser el éxito de esa única empresa el indicador más importante de la eficiencia del regulador”*.

Según la información de inversión nacional, Ordoqui (2007) señala que el promedio anual de la inversión en los servicios de agua potable y saneamiento en los 80's evidencia un descenso pronunciado respecto a la década anterior; esta tendencia se debe a paso de un modelo centralizado hacia un descentralizado y posteriormente a la privatización, considerando como un factor importante el agravamiento de las condiciones macroeconómicas del país.

Los datos evidenciarían que a pesar de las dificultades del contexto las inversiones del sector podrían haberse mantenido en niveles más altos de los que se dieron, lo cual estaría demostrando que existió una desatención por parte de las autoridades públicas a dar solución a las carencias del sector y que las disponibilidades de los recursos públicos fueron prioritariamente dedicados a financiar otras actividades como gasto corriente ineficiente, servicio de la deuda, entre otros. Este comportamiento no fue advertido debido al poco reclamo de la población ante la carencia de los servicios de agua potable y saneamiento, tal vez debido al bajo nivel de información proporcionado a la población, en especial aquellos de bajos ingresos. (Ordoqui 2007)

4.2.La prestación del servicio de agua potable, caso Bolivia

Bolivia es un país que está conformado por 9 departamentos, 112 provincias, 339 municipios y territorios indígenas originarios campesinos. Su población es de 10,6 millones de habitantes, el 68% de la población vive en áreas urbanas (CEPAL 2013a). Adicionalmente, presenta un rápido crecimiento demográfico en las últimas décadas.

El sector de provisión de agua potable atravesó un proceso de transformación, puesto que, como lo señala Jouravlev (2011), a partir de la promulgación de la Ley No 2066, “Ley de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario” en 2000, modificatoria de la Ley No 2029 de 29 de octubre de 1999; se inicia un proceso de desprivatización de la prestación del servicio agua potable, la cual era ejercida mediante concesiones que implementaban políticas de recuperación de recursos (incremento de tarifas) previo a la inversión y mantenimiento de la infraestructura existente, desencadenando la denominada “Guerra del Agua”, cuyo resultado fueron la rescisión de las concesiones entregadas.

A partir de la Ley de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (Ley 2066 de 2000) se establece una nueva institucionalidad sectorial, además de definir la forma de prestación de los servicios. Esta ley establece que la prestación del servicio es responsabilidad de los gobiernos municipales, a través de dos modelos de gestión: de forma directa o a través de una Entidad Prestadora de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (EPSA).

Como señala Rojas (2014), no existen reglamentos de la señalada ley, sin embargo se hay venido aplicando reglamentos y normativa anterior a la expedición de esta ley, así como normativa de la entidad rectora y reguladora del sector. De esta manera, la institucionalidad que se presenta en Bolivia contempla las siguientes entidades: El Ministerio de Medio Ambiente y Agua (MMAyA), encargada de la formulación de políticas, normas y establecer mecanismos para la gestión de los servicios; la rectoría en agua potable y saneamiento es ejecutada por el Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico (VAPS) la cual tiene dentro de sus atribuciones la gestión de recursos y evaluación de la elegibilidad de proyectos a ser financiados. Otra entidad contemplada para el sector es la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Agua Potable y Saneamiento Básico (AAPS), que es la entidad reguladora del sector, que sustituyó a la Superintendencia de Saneamiento Básico (SISAB), creada en 1997. La AAPS está constituida como entidad descentralizada, con las atribuciones de controlar, supervisar, fiscalizar y regular las actividades de agua potable y saneamiento en función de las disposiciones de la Ley 2066. La facultad regulatoria por parte del Gobierno Central esta normado en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (Ley 031/2010), la cual establece que es una competencia exclusiva de este nivel de gobierno. Finalmente, el Servicio Nacional para la Sostenibilidad de Servicios en Saneamiento Básico (SENASBA) es una entidad descentralizada del MMAyA creada en 2008, encargada de desarrollar y fortalecer las capacidades institucionales y de asistencia técnica de las entidades proveedoras

del servicio, en este caso de las Entidad Prestadora de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario. Dentro de los planes de fortalecimiento se encuentra la implementación de la estrategia social del Desarrollo Comunitario (DESCOM), procesos continuos de capacitación, formación e investigación en el sector (Rojas 2014).

Uno de los principales cambios en la gobernabilidad del sector de agua potable implementados en el país, es la promulgación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, la cual establece las competencias exclusivas y concurrentes para los distintos niveles de gobierno. Es así que, se establece como competencia exclusiva para la formular y aprobar el régimen, las políticas, planes y programas de servicios de agua potable y saneamiento al gobierno central; mientras que los gobiernos subnacionales tienen la facultad para elaborar, financiar y ejecutar proyectos de estos servicios de manera concurrente con el gobierno central. De esta manera, los gobiernos subnacionales pueden contribuir en la asistencia técnica y planificación del sector en el ámbito de sus territorios. Para cumplir con estas atribuciones, como señala Rojas (2014) “... *los Gobiernos Departamentales cuentan con Unidades de Saneamiento Básico y Vivienda (UNASBVI), o más recientemente con unidades dependientes ya sea de las Secretarías Departamentales de Obras Públicas o de las Secretarías Departamentales de Medio Ambiente*”.

Estas entidades prestadoras de servicio presentan los siguientes modelos de gestión: empresa pública municipal o intermunicipal; cooperativa de servicios públicos; asociación civil; empresa mancomunaria social; pueblos indígenas y originarios, comunidades indígenas y campesinas, asociaciones, organizaciones y sindicatos campesinos; o, comités de agua, juntas vecinales o cualquier otra organización que cuente con una estructura jurídica reconocida por ley. Sin embargo, debido a las características geográficas de la región, estos modelos de gestión varían dentro del territorio boliviano.

Con respecto a la ejecución de obras, en el nivel central existen dos entidades: la Entidad Ejecutora de Medio Ambiente y Agua (EMAGUA), como instancia descentralizada del MMAyA, a cargo de la construcción de obras de agua potable, saneamiento y de protección ambiental, con varios programas y proyectos a su cargo; y, el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS), dependiente del Ministerio de Planificación del Desarrollo, el cual cuenta también con una cartera importante de obras de agua potable y saneamiento, en algunos casos con programas específicos que combinan obras de agua potable con riego.

Cabe señalar que, la existencia de ambas instituciones ha requerido que se precise en cada programa de agua potable y saneamiento, la instancia que será la ejecutora de las obras, sin una delimitación clara de sus líneas de acción (Rojas 2014).

La inversión generada en el sector a partir de esta estructura institucional presenta un crecimiento en la última década, esto debido a dos puntos: el primero se debe a la configuración y aplicación del Plan Sectorial de Desarrollo de Saneamiento Básico 2011-2015 (PSDSB) que establece como objetivo el mejorar y ampliar los servicios de agua potable, para hacer efectivo el derecho humano al agua segura (Rojas 2014), esto implicó el establecimiento de metas de coberturas mayores a las planteadas en los Objetivos del Milenio; y, la segunda es a través de una política de financiamiento sectorial, lo que permite abrir líneas de financiamiento a nivel sectorial y a nivel directo, cuyo alcance contempla proyectos y programas establecidos en el PSDSB.

Los niveles de inversión pasaron de USD 54 millones de dólares anuales, entre los años 2001 al 2006, a USD 92 millones de dólares entre 2007 y 2012, siendo el 2012 el de mayor inversión en el sector de agua potable, asignando alrededor de USD 154 millones. Este incremento de la inversión, como lo señala Rojas (2014), responde a un *“fuerte impulso y relevancia en la agenda social”* del sector de agua potable.

4.3.La prestación del servicio de agua potable, caso Chile

Chile está constituido por 15 regiones administrativas, 54 provincias y alrededor de 350 comunas, con una población de 17,7 millones de habitantes (CEPAL 2013a). El nivel de urbanismo alcanza el 88% (ONU 2012).

El sector de prestación de agua potable y saneamiento fue reformado a fines de los años ochenta. Como objetivo separar las funciones normativas y fiscalizadoras de las de prestación de los servicios, se realizó una reforma institucional, la cual abarcó dos aspectos: la reforma al entorno regulador y la transformación en la modalidad de prestación de los servicios (Jouravlev 2001, Rojas 2014). En el ámbito de la regulación y control, para asumir estas funciones, se creó, mediante la Ley No 18.902, del 27 de enero de 1990, la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS), la cual es un organismo funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, adscrito al Ministerio de Obras Públicas. Por otra

parte, en el ámbito de la modalidad de prestación, se estableció el régimen de concesiones otorgadas en forma indefinida a empresas públicas, privadas o mixtas, organizadas conforme al régimen de sociedades anónimas abiertas, y se creó un sistema de empresas públicas regionales que operan como filiales de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). Al respecto, Jouravlev (2001) señala que *“las empresas públicas regionales, rentables y eficientes, servían a más del 90% de la población mientras que el resto estaba servido por pequeñas empresas privadas y una municipal”*.

Entre 1988 y 1990 se promulgan diversas leyes sectoriales que originan una transformación del sector de agua potable y saneamiento, como la Ley General de Servicios Sanitarios, la Ley de Tarifas de Servicios Sanitarios, la Ley de Subsidio al Pago de Consumo de Agua Potable y Servicio de Alcantarillado, la Ley que crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS), y las Leyes 18.777 y 18.885 que le autorizan al gobierno nacional a desarrollar actividades empresariales en materia sectorial, disponiendo para ello la transformación de las Direcciones Regionales del Servicio Nacional de Obras Sanitarias SENDOS y de las empresas metropolitanas existentes en ese entonces, en sociedades anónimas. Este marco normativo permitió el fortalecimiento sectorial, como paso previo a la reforma de 1998 (Ley 19.549) en la que se modifica nuevamente el marco regulatorio, esta vez para posibilitar la participación privada de los servicios (Rojas 2014).

Las principales razones para estas reformas normativas eran la necesidad de financiar la expansión de los servicios y, sobre todo, de invertir en plantas de tratamiento de aguas servidas, y la decisión de no utilizar para estos fines los ingresos generales del gobierno. Como lo señala Rojas (2014), durante la década de los ochenta, *“los prestadores se concentraron en aumentar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios con apoyo de importantes inversiones estatales y créditos multilaterales, sumado a la mejora en la gestión comercial y en la eficiencia en la operación de los sistemas”*. Por lo que, el proceso de introducción de capitales privados en este sector sería gradual, de manera que los recursos se irían incorporando en la forma y en la medida en que se requieran, de acuerdo con los planes de inversión de cada empresa.

Para fortalecer este proceso, las reformas en el ámbito regulatorio (Ley No 19.549) tuvieron los siguientes cambios significativos: el fortalecimiento de la SISS, tanto en sus atribuciones como en lo orgánico, y se perfecciona el régimen de sanciones aplicables a las empresas

prestadoras por incumplimiento de sus obligaciones; se establecieron restricciones a la participación de otras empresas de servicios públicos que operen en el mismo territorio operacional; se dispusieron restricciones a la estructura de propiedad de las empresas prestadoras, para evitar la constitución de monopolios y promover la competencia por comparación; se introdujo la regulación de transacciones con empresas relacionadas; y, se perfeccionó y transparentó la metodología y los procedimientos del cálculo y fijación de tarifas, así como la mejora del procedimiento de resolución de controversias (Jouravlev 2001). Esto permitió que el gobierno nacional mantenga el control de al menos el 35% de la propiedad de cada una de las empresas regionales, permitiéndole el poder de veto sobre algunas decisiones.

La institucionalidad y sostenibilidad del modelo regulatorio implementado, ha permitido que la SISS disponga de una base de datos con registros de cerca de dos décadas y de la totalidad de las empresas sanitarias urbanas, que permite el monitoreo y evaluación de la gestión de las mismas, y posibilita establecer las características de la empresa modelo para cada una de ellas en los procesos de fijación tarifaria (Rojas 2014).

Con respecto a la prestación del servicio de agua potable, en el ámbito urbano, hasta 1998 la mayor parte de las empresas concesionarias eran propiedad del Estado, prestando servicios a más del 90% de la población a través de sociedades anónimas estatales. Con las modificaciones normativas de dicho año, Rojas (2014) señala que se posibilitó la venta de paquetes accionarios y la participación en aumento de capital de las principales empresas sanitarias, así como una apertura a los mercados de capital y se ofrecieron acciones a los trabajadores. Esto permitió un cambio en la estrategia de participación privada hacia contratos de concesión, lo que llevó a que en la actualidad el 96% de la cobertura de agua potable en el área rural corresponde a empresas con participación privada, mientras que el restante 4%, es atendido por cooperativas o municipalidades.

Por otra parte, en el área rural, la prestación de servicios está a cargo de más de 1.600 operadores, de los cuales el 90% son comités de agua potable rural, los cuales en su carácter de organización comunitaria funcional se encuentran bajo la responsabilidad de los municipios (Rojas 2014).

Con respecto a la planificación de la prestación del servicio, las empresas sanitarias formulan, cada quinquenio y con un horizonte de 15 años, los planes de desarrollo que permiten definir la infraestructura necesaria para satisfacer la demanda proyectada. Las tarifas se calculan considerando un esquema de empresa modelo eficiente y se ajustan en forma quinquenal. No se cuenta con un plan nacional del sector, sino que las inversiones son propuestas por los propios prestadores de manera que se cumpla con los estándares definidos por la SISS. En cada formulación y revisión de los planes se establecen metas crecientes, tendientes a la universalización y mejor calidad de los servicios.

Con respecto a la inversión en agua potable en el país, USD 139 millones de dólares se invirtieron en el 2011 en el sector a nivel urbano; monto que fue ampliamente incrementado en el 2012, donde se invirtieron USD 205 millones de dólares. Mientras que en áreas rurales, la inversión en agua potable fue de 55 millones de dólares en 2010 y de 63 millones en 2011.

Estos niveles de inversión se lograron gracias a la planificación de los Planes de Desarrollo de las empresas sanitarias, que incluyen proyecciones de quince años, revisados y ajustados de manera quinquenal, por parte de la SISS, la cual cuenta una guía de elaboración con criterios para definir metas de cobertura de agua potable y alcantarillado, sin embargo el cumplimiento de metas e inversiones se basa en el autocontrol de las empresas, que reportan a la SISS sobre las inversiones efectuadas y la justificación de las no realizadas, que se complementa con fiscalizaciones de la SISS en territorio (Rojas 2014).

Por otra parte, la planificación rural depende de las asignaciones anuales y de los proyectos presentados por las municipalidades, así como de aquellos proyectos que resultan elegibles, gestionados por la Dirección de Obras Hidráulicas, unidad del Ministerio de Obras Públicas, para el agua potable.

4.4.La prestación del servicio de agua potable, caso Ecuador

Ecuador se encuentra organizado en 24 provincias, 221 cantones y alrededor de 1000 parroquias rurales, con una población de 16 millones de habitantes, de la cual el 66% se encuentra concentrada en el área urbana (CEPAL 2013a).

La administración de la prestación del servicio de agua potable, que fue hasta 1960 de propiedad privada, se limitaba a la resolución de controversias que surgían entre los usuarios, a la autorización del uso de los recursos hídricos no comprometidos y a la realización de algunas investigaciones orientadas a la implementación de proyectos específicos. La entidad encargada de responsabilidades como la resolución de las controversias y la autorización del uso del agua era la Dirección de Recursos Hidráulicos y Electrificación del Ministerio de Fomento (actual Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca — MAG). Al suprimirse esta entidad en 1966, estas funciones fueron asumidas por el Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (INERHI). Mediante la Ley de Aguas expedida en 1960 reconoció el agua como bien nacional, una decisión, también incluida en la ley promulgada en 1972, que no ha variado desde ese año (Küffner 2005).

Durante este período no se consideraron los temas ambientales dentro de la gestión del agua y tampoco se integraron en la misma el manejo de inundaciones y los riesgos asociados. Entre las pocas acciones orientadas a establecer el manejo del agua, a finales de esta época, está la creación de una entidad especializada en la recopilación, procesamiento y divulgación de información meteorológica e hidrológica. Así, en 1961, mediante Decreto Ejecutivo, se estableció el Servicio de Meteorología e Hidrología (actual Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología (INAMHI), adscrito al Ministerio de Energía), institución a la que se encargaron las funciones de levantar y procesar la información meteorológica e hidrométrica. Antes de esta entidad, la información meteorológica era recopilada por diferentes instituciones, especialmente por la Dirección de Aviación Civil. La información hidrométrica era prácticamente desconocida en el país.

La gestión de los recursos hídricos en Ecuador se ha caracterizado por ser sectorial. Han sido las agencias sectoriales nacionales las encargadas de planificar y ejecutar proyectos según las políticas de los gobiernos que utilizaron las inversiones en el sector hídrico como un instrumento para estimular la economía.

A comienzos de la década de los cincuenta, con el apoyo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), en consideración de la carencia de sistemas de abastecimiento de agua potable y saneamiento en la mayoría de los municipios del país, se estableció una agencia del Servicio Cooperativo Interamericano de Salud Pública, encargada de planificar y construir sistemas de agua potable y saneamiento. En 1965, al haber dejado de funcionar esta

institución, se conformó el Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias (IEOS). Los motivos aducidos para su creación fueron: la necesidad de eliminar el déficit de los servicios en los centros poblados del país; y, la de coordinar los esfuerzos en los municipios y otras entidades públicas, en el planeamiento y ejecución de obras de agua potable y alcantarillado. En la ley de creación del IEOS, se reconocía la existencia de las empresas de agua potable y alcantarillado dependientes de los municipios, o de otras entidades regionales y provinciales, y se establecían las atribuciones y deberes del IEOS respecto a ellas, tales como la prestación de asistencia técnica y financiera para la realización de nuevas obras y la prestación de asesoría y ayuda para la operación y administración de los sistemas (Küffner 2005).

A comienzos de la década de los setenta, el descubrimiento de yacimientos de petróleo en la Amazonía del país y la rápida expansión de su producción permitieron al gobierno de la época disponer de recursos financieros adicionales; lo que contribuyó a considerar políticas que atraigan inversiones extranjeras e impulsar a que el Estado asumiera un amplio conjunto de roles y funciones para fomentar el desarrollo de la economía nacional. El desarrollo de estos nuevos roles y funciones exigía, a su vez, un sistema institucional eficiente, capaz de llevar adelante grandes programas de inversión. Sin embargo, como lo señala Küffner (2005), aplicar estas acciones generó únicamente un crecimiento exagerado e inorgánico del sector público, ocasionando un desequilibrio en la balanza comercial, provocando un déficit presupuestario, el cual debía ser cubierto por endeudamiento público, como dictaminaban la corriente económica de esos años.

Una vez promulgada la Ley de Aguas, en 1972, el Estado empezó la construcción de gran infraestructura hidráulica, sin tener en cuenta la rentabilidad y sustentación económica, por lo que las entidades regionales de desarrollo iniciaron la construcción de grandes obras hidráulicas, como la presa del río Daule y el trasvase de las aguas reguladas en el reservorio de la presa a la península de Santa Elena, por iniciativa de la CEDEGE; el trasvase de las aguas para el regadío y abastecimiento humano a la Provincia de Manabí, por iniciativa del CRM; y la presa de Tahuín, para el regadío en la provincia fronteriza de El Oro, por gestión del PREDESUR, entre otras.

En las circunstancias reseñadas, la necesidad de reformas en la gestión del agua era obvia. Las instituciones no correspondían a los requerimientos del momento, la gestión integral era solamente una declaración oficial y los problemas ocasionados por el mal manejo

incrementaban progresivamente. A pesar de todo esto, los gobiernos de la época no mostraron interés alguno en iniciar reformas. Con esta situación en los recursos hídricos el país entró en una crisis financiera, cuando la banca internacional impuso restricciones a la concesión de créditos en 1982. A partir de ese año, como señala Küffner (2005), con el propósito de superar los problemas que acuciaban a la economía, se procuró efectuar algunos cambios en las políticas de gobierno y en el aparato institucional, los cuales contemplaban reformas en el sistema institucional del Estado, propuestos por los organismos multilaterales de financiamiento. Este sistema de reformas consistía básicamente en la reducción del tamaño del Estado y descentralización de sus funciones. De este modo, las transformaciones del sistema institucional encargado de la gestión de los recursos hídricos (entre estos la prestación del servicio de agua potable) se dan como una consecuencia de los cambios propuestos por organismos internacionales para todo el sistema institucional y no por iniciativa propia del gobierno, ni por las necesidades del sector.

Una de las consecuencias de este proceso de reforma del Estado desembocó en la expedición de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios por parte de la Iniciativa Privada, del 28 de diciembre de 1993. A través de esta ley, se dio inicio al proceso de descentralización y desconcentración de funciones de las entidades nacionales, entre ellas la prestación del servicio de agua potable. Autores como Küffner (2005) y Rojas (2014) señalan que estos procesos no generaron cambios estructurales en el sistema administrativo del país, sino que generaron una desarticulación de la función reguladora del Estado. Un ejemplo de esto es la desmantelación de entidades del sector como el INERHI y el IEOS; lo que transfirió la responsabilidad reguladora del sector al Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI). Cabe mencionar que, bajo esta estructura institucional subsistían y subsisten hasta el presente las superposiciones de funciones y atribuciones, con la consecuente competencia entre los distintos organismos y, en muchos casos, substracción de funciones de un organismo a otro.

Respecto a los prestadores del servicio de agua potable, la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios, establecía que el Estado tenía la facultad de delegar la provisión del servicio de agua potable a empresas mixtas o privadas. Sin embargo, la provisión de este servicio era responsabilidad de los gobiernos municipales, como lo señala la Ley de Régimen Municipal, por lo que, el proceso de descentralización presentó una dificultad, que la mayor parte de los municipios no estaba preparada para asumir dicha

responsabilidad, lo que implicó un proceso de transición y reforma gradual de este servicio (Rojas 2014).

De esta manera, los servicios de prestación del servicio en el ámbito urbano se prestan esencialmente por medio de tres modelos de gestión: empresas municipales con distintas modalidades, empresa privada concesionaria (caso de Guayaquil) y gobiernos municipales en forma directa. Las 3 ciudades más grandes del país presentan las siguientes modalidades de gestión: Empresa pública metropolitana de agua potable y saneamiento de Quito (EPMAPS) la cual cuenta con un directorio está compuesto por funcionarios de cada municipalidad; la Empresa Pública Municipal de Teléfonos, Agua Potable y Alcantarillado (ETAPA) de Cuenca dependiente del Municipio de Cuenca, es una entidad con personalidad jurídica, autonomía administrativa y patrimonial, que opera sobre bases comerciales; y, se tiene la empresa INTERAGUA de Guayaquil, empresa privada que desde 2001 opera los servicios bajo un contrato de concesión de 30 años. No obstante, en atención al mandato de la Constitución del 2008 es posible que la concesión se termine antes por acuerdo de las partes. Por otra parte, en las áreas rurales, más de 5,000 Juntas Administradoras de Agua Potable prestan servicios bajo un modelo comunitario (Rojas 2014).

Es importante señalar que la Constitución del año 2008 reconoce “el derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios”. Además, la Constitución señala algunos derechos y obligaciones que permiten una mejor gestión del sector, como por ejemplo:

- Art.12.- El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida.
- Art. 32.- *“La salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir”.*
- Art. 66, numeral 2: *“El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo,*

empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios”.

- Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: literal 4. *“Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley”.*
- Art. 326, numeral 15: *“Se prohíbe la paralización de los servicios públicos de salud y saneamiento ambiental, educación, justicia, bomberos, seguridad social, energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, producción hidrocarburífera, procesamiento, transporte y distribución de combustibles, transportación pública, correos y telecomunicaciones. La ley establecerá límites que aseguren el funcionamiento de dichos servicios.”*
- Art. 375.- El Estado, en todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna, para lo cual, dentro del numeral 6 establece que: *“Garantizará la dotación ininterrumpida de los servicios públicos de agua potable y electricidad a las escuelas y hospitales públicos”.*

Respecto a la planificación, el Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir 2013-2017 constituye la continuación del plan 2009-2013 en el marco de la nueva Constitución y formula lineamientos de política sectorial. De manera especial para los servicios públicos, señala que las empresas públicas deben buscar la prestación eficiente de estos servicios con equidad social, obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, universalidad, accesibilidad, regularidad, calidad, continuidad, seguridad, precios equitativos y responsabilidad (PNVB 2013-2017). Además, indica que la inversión pública debe considerar que los recursos se deben canalizar hacia mejoras técnicas que garanticen su autogestión, sostenibilidad y rentabilidad financiera, las regulaciones y mecanismos que generen mejoras en los sistemas de recaudación y reduzcan sus costos de operación. Se deberá demostrar, además del cumplimiento de parámetros de eficiencia y calidad, la rentabilidad económica de las empresas con preeminencia de la rentabilidad social. Para estas empresas, el Estado podrá constituir subvenciones y aportes estatales que garanticen la continuidad o cobertura de los servicios públicos (Rojas 2014).

El Plan Nacional también fija metas sectoriales y promueve la eficiencia de los gobiernos autónomos descentralizados, ya que postula la mancomunidad como mecanismo eficiente para la prestación de servicios cuando exista excesiva fragmentación de los gobiernos locales o cuando los servicios requieran aprovechar las economías de escala para su provisión eficiente, en especial en servicios de agua potable, saneamiento o recolección de basura. De esta manera, el Plan Nacional define lineamientos específicos sectoriales y suple en parte la ausencia de un plan sectorial. De esta manera, se busca cumplir con un objetivo adicional al nivel de cobertura y sostenibilidad del servicio, este es la erradicación de la pobreza por NBI.

El componente agua potable y alcantarillado representa el 38% de la pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), y el 64,1% de la pobreza extrema por NBI. Por lo tanto, la ampliación de estos servicios es una estrategia efectiva para reducir la pobreza. Por lo que la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, como ente rector de la planificación, fomenta la corresponsabilidad que tienen los Gobiernos Autónomos Descentralizados- GAD en la tarea de erradicación de la pobreza, considerando que una de sus competencias más importantes es la de la provisión de agua potable y alcantarillado que debe ser ejercida por los municipios.

Si se lograra que todos los hogares del Ecuador tuvieran acceso a agua potable y alcantarillado, se conseguiría erradicar la pobreza extrema por necesidades básicas insatisfechas (NBI). Para el año 2013, la cobertura nacional de agua por red pública fue del 75% y para alcantarillado sanitario es del 63%, según los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Sin embargo, hay territorios donde se presentan brechas profundas. Por ejemplo, en la provincia de Pichincha, la cobertura de agua potable y alcantarillado es del 94%. Pero hay cuatro cantones de la provincia que están por debajo del promedio nacional. Uno de ellos es Puerto Quito, que tiene la cobertura de agua del 17% y de alcantarillado del 15%.

La estrategia para erradicar la pobreza, se está afinando con los objetivos que contempla el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, para canalizar la inversión a los diferentes Gobiernos Autónomos Descentralizados, vía Banco del Estado. El objetivo es conseguir que éstos inviertan en satisfacer las necesidades de agua potable y saneamiento ambiental de sus territorios.

Para la erradicación de la pobreza, el Plan Nacional del Buen Vivir ha planteado el lograr una cobertura del 95% de servicios de agua y saneamiento. Y plantea también como meta erradicar la pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas y erradicar la desnutrición infantil. Ecuador tiene un índice de Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas del 33%, el cual, con una inversión en agua y alcantarillado se reduciría al 18%. Mientras que en el caso de la extrema pobreza, se reduciría del 10 al 3%.

Como se menciona en el Art. 264 de la Constitución, la competencia de la dotación de agua potable está a cargo de los GAD municipales. En el Art 55, inciso d, del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD señala que, “Es competencia exclusiva de los gobiernos autónomos municipales, prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley”. Sin embargo a pesar que la competencia de la dotación de agua potable es del GAD municipal, el ente rector que otorga la viabilidad técnica de estos proyectos es la Secretaria de Nacional de Agua SENAGUA misma que dentro de sus atribuciones esta la planificación y rectoría del agua.

Capítulo 3

Análisis de la falla de instrumentos a partir de la aplicación del modelo NATO a la política de prestación de servicio de agua potable en el territorio ecuatoriano y relaciones causales por seguimiento de procesos (Process Tracing)

El presente capítulo busca exponer al lector sobre el análisis de instrumentos implementados en la política de prestación de servicio de agua potable en el territorio ecuatoriano, a partir del modelo NATO y determinar la existencia de fallas en su implementación en la aplicación de los mismos, considerando que esta la prestación del servicio fue descentralizada a los gobiernos autónomos descentralizados municipales. En un primer punto, se pone en contexto el proceso de descentralización de la prestación del servicio de agua potable en el Ecuador, posteriormente se analizará cada uno de los instrumentos implementados bajo el modelo NATO y las relaciones causales por seguimiento de procesos.

1. La descentralización de la prestación del servicio de agua potable en el Ecuador

El Estado ecuatoriano a partir de la década de los 90's, se encontraba en un proceso de transformación político, económico y social, debido a la implementación de las políticas neoliberales, muy comunes en dicha década. Una de estas políticas consistía en la descentralización de ciertas tareas del Estado, en búsqueda de la mayor eficiencia y eficacia con la sociedad.

Hernández (2003) señala que *“la descentralización constituye un proceso e instrumento prioritario y permanente de interés nacional que procura la satisfacción de las necesidades materiales a través de la redistribución definitiva y justa”*. Esto se logra determinar gracias a las demandas y necesidades de las comunidades locales, de las funciones, recursos y responsabilidades del Estado, hacia las entidades del régimen seccional autónomo que prestan servicios públicos a la sociedad.

Al ser la descentralización un proceso de transferencia de competencias, también puede afectar el sistema de decisiones, como señala Arocena *“... para que transforme realmente la estructura institucional el cambio debe alcanzar este nivel del sistema de toma de decisiones...”* (Arocena 2011, p. 129). Para que se realice una verdadera descentralización, es

necesario que se realicen los procesos de transferencia de responsabilidades y de la toma de decisiones, asignación de los recursos de una manera equitativa y eficiente.

En consecuencia, se inició el proceso de descentralización de varios servicios públicos, uno de ellos es la dotación de agua potable a la ciudadanía a través de los gobiernos seccionales municipales. Para lograr este objetivo de descentralización, el Estado promulgo la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social en 1997, con el objetivo de impulsar la ejecución de la descentralización y desconcentración administrativa y financiera del Estado y la participación social en la gestión pública. En el artículo 9, se señala las atribuciones de los municipios que se deben transferir desde la Función Ejecutiva, una de ellas es el fortalecer la planificación, ejecución y evaluación de proyectos de saneamiento básico (esto incluye, agua potable, alcantarillado y manejo de residuo sólidos).

Esta transferencia de competencias a los gobiernos seccionales se las realizaba mediante la firma de convenios entre la Presidencia de la República, Ministerio de Economía y Finanzas, el o los Ministerios sectoriales y el gobierno seccional municipal. Sin embargo hay que indicar que esta transferencia de competencias se realizaba mediante petición del gobierno seccional.

También, hay que recordar que en la Constitución de la República de 1998 y en la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1971, actualmente derogada, se definen como una de las funciones del municipio la dotación de sistemas de agua potable y alcantarillado.

De esta manera el Estado ecuatoriano traspasó la competencia de agua potable a los gobiernos seccionales municipales en búsqueda de una mayor eficiencia de recursos, generación de costos más bajos (economías de escala) y una mayor participación de la ciudadanía y mejor cobertura frente a sus necesidades latentes.

Adicionalmente, durante los últimos 20 años, el Gobierno Central mediante sus instituciones como el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda - MIDUVI, Consejo Nacional de Modernización del Estado – CONAM daba asistencia técnica a los gobiernos seccionales municipales en el tema de agua potable y en velar por el modelo de descentralización adoptado. Sin embargo, el Gobierno Central también creó instituciones adicionales que permitían una “mejor gestión” de esta competencia como por ejemplo Centro de

Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago – CREA, la Corporación Reguladora del Manejo Hídrico del Manabí - CRM, Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico – ECORAE, las juntas de administración de agua (derivadas de la Ley de Agua) y cumplir con la demanda de la ciudadanía.

A pesar de todo el esfuerzo del Gobierno Central en buscar una mejor provisión de este servicio público a la población, los resultados no fueron los esperados, puesto que para el año 2006 la cobertura de agua potable alcanzó el 68.9% (INEC 2010); esto gracias a la alta dependencia fiscal de los gobiernos seccionales y negativamente a una cierta debilidad institucional, financiera y técnica de los gobiernos seccionales.

En el 2006, por elección popular llega al poder un movimiento político con una ideología diferente a aquellos partidos políticos que se encontraban en el poder los años anteriores. Esto implica una nueva manera de implementación de las políticas públicas en general. Para esto, promovió una nueva Constitución de la República en 2008; misma que permitía tener las nuevas relaciones de gobernanza para generar o rediseñar las políticas públicas, sus instrumentos y sus herramientas.

En el nuevo marco constitucional, se expresa claramente que la prestación del servicio de agua potable es una competencia exclusiva de los GAD Municipales. De esta forma, se generó la obligatoriedad de prestar un servicio de calidad a la ciudadanía. Frente a esto, el Estado reformuló su estructura institucional, pasando a una estructura de alta descentralización y baja desconcentración (en sectores similares al que se analiza) dando así una mayor fuerza al proceso de descentralización de competencias a los GAD e incluso a organizaciones de la sociedad civil para la prestación de productos y servicios en el territorio, pero siempre manteniendo el rol de rectores de la política pública. De esta manera, las instituciones estatales podrían articular los modelos de gestión intersectorial y evitar superposiciones de funciones entre el Estado Central y los gobiernos subnacionales.

Esto derivó en reformas por parte del Estado, que consistieron en suprimir varias organizaciones, señaladas anteriormente, como el CREA, CRM, entre otros, y que sus funciones y responsabilidades pasen a instituciones del Estado Central para posteriormente ser descentralizadas con los respectivos recursos.

Para lograr esto, se tuvo que reformar e incluso crear nuevas instituciones en el Gobierno Central como por ejemplo, la creación de la Secretaría Nacional del Agua – SENAGUA, la misma que reorganiza el Consejo Nacional de Recursos Hídricos, así como la adscripción del Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología. De esta forma, se concentran las funciones de planificación, control y regulación del manejo de recursos hídricos a nivel nacional. Eso incluye el manejo hídrico para consumo humano que lo gestionan los GAD.

Además, se fortaleció la asistencia técnica por parte del MIDUVI a los GAD con respecto a la gestión del servicio de agua potable, mediante varios programas intersectoriales.

Respecto a la asignación de recursos para la prestación de servicio de agua potable a la ciudadanía, en el período analizado, el Gobierno Central realizó una reconfiguración de las asignaciones a los GAD para esta competencia. Es así que anteriormente, el Gobierno Central asignaba recursos para esta competencia en función de diversas normas legales, mismas que eran diversas y bajo varios criterios no estandarizados, por ejemplo la denominada Ley del 15% del presupuesto general del Estado – PGE, el Fondo de Desarrollo Seccional – FODESEC, Ley 010 Ecodesarrollo, parte del Impuesto a los Consumos Especiales – ICE y donaciones del impuesto a la renta por parte de las personas naturales y jurídicas.

Con el objetivo de optimizar y garantizar una estandarización de los criterios de asignación, el Gobierno Central asigna recursos a los GAD para la prestación de bienes y servicios correspondientes a sus competencias exclusivas (en ellas la prestación del servicio de agua potable) el 21% de los ingresos permanentes y el 10% de los ingresos no permanentes del PGE, normado a través de la Constitución de la República y posteriormente en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD, en el cual se lo denomina Modelo de Equidad Territorial.

2. Análisis de instrumentos y aplicación del modelo NATO a la política de prestación de servicio de agua potable en el territorio ecuatoriano

Como se analizó en el capítulo uno, la instrumentación de la política significaría un conjunto de problemas que plantea la elección y uso de instrumentos que permitan al gobierno materializar y aplicar una política pública. Los instrumentos son mecanismos y técnicas utilizadas para implementar o dar efecto a una política pública, en el caso de la prestación del

servicio de agua potable puede ser analizada a partir de una compilación de los instrumentos que han sido utilizados para alcanzar tal objetivo.

Los instrumentos utilizados para el presente análisis de fallas de implementación, a partir del modelo NATO, son los siguientes:

Tabla No. 1. Tipología de los instrumentos de políticas según los recursos del Estado y los objetivos de la política de prestación del servicio de agua potable en el Ecuador

Dimensión Instrumental	Información (Nodality)	Autoridad (Authority)	Tesoro (Treasure)	Organización (Organization)
Sustantiva	Política Nacional de Agua Potable y Saneamiento Asistencia técnica en la prestación del servicio de agua potable (SENAGUA, Banco de Desarrollo del Ecuador B.P.)	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización Ley de Aguas y su reglamento	Transferencias del Gobierno Central a los GAD Municipales Cédulas presupuestarias de ingresos de los GAD Municipales Cédulas presupuestarias de gastos de los GAD Municipales	Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales Secretaría Nacional del Agua
Procedimental	Sistema Nacional de Información de la SENPLADES Estadísticas de cobertura del servicio de agua potable Estadística de calidad del servicio de agua potable	Constitución de la República del Ecuador de 1998 y 2008 Ley de Modernización del Estado	Plan Anual de Inversión del Gobierno Central en Agua Potable Financiamiento para la prestación del servicio de agua potable por parte del Banco de Desarrollo del Ecuador B.P.	Agencia de Regulación y Control del Agua Banco de Desarrollo del Ecuador B.P.

Fuente: Howlett Michael, Jonathan Kim, Paul Weaver. 2006.

A continuación se analizarán los instrumentos utilizados para política de prestación de servicio de agua potable en el Ecuador y la falla de su implementación.

2.1. Instrumentos de Información (Nodality):

El instrumento de información se constituye (Hood 1986), en el centro y eje de articulación y concurrencia de la implementación de la política pública, la cual necesita tener en cada caso, una mayor consistencia de los instrumentos para que las capacidades reales y los niveles de legitimidad del Estado en su implementación sean aceptadas.

Dimensión sustantiva

Política Nacional de Agua Potable y Saneamiento

Mediante Decreto Ejecutivo No. 2766 Registro Oficial No. 611 y Registro Oficial No. 629 de 2002, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda emite la Política Nacional de Agua y Saneamiento, el cual tiene como objetivo general articular los esfuerzos del Gobierno y de la sociedad, para mejorar las condiciones de vida, a través de la prestación de servicios básicos, tales como: abastecimiento de agua, alcantarillado sanitario, disposición de excretas, y manejo de residuos sólidos, control de vectores y educación sanitaria y ambiental (PNAPyS 2002).

Esta política busca incrementar la cobertura con la perspectiva de la universalización de los servicios, garantizando la atención del nivel esencial a cada familia, asegurar la generación de instrumentos para el ejercicio del control social sobre la prestación de los servicios, promover la creación de estructuras administrativas flexibles y autosuficientes; y fortalecer la capacidad institucional del Estado, fomentar programas de calidad y productividad en la gestión y prestación de los servicios; y, fortalecer las alianzas entre los sectores público y privado (proceso de delegación al sector privado). Para esto, establecía actuar desde el nivel local hacia el central, en ese sentido, el servicio local es visto siempre en la perspectiva básica de la responsabilidad de los municipios, de conformidad con el artículo 17 de la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social (LEDEyPS Art. 17).

El PNAPyS establece que si bien en las situaciones en las que el municipio no disponga de las condiciones para ejercer la titularidad de los servicios locales, el nivel central del Estado podrá hacerlo con carácter supletorio, los municipios son los responsables de coordinar el planeamiento de la prestación de los servicios así como el establecimiento de los requisitos mínimos a ser considerados en esa prestación. Por lo que, los municipios deberán, por lo tanto, capacitarse para el ejercicio de las atribuciones de regulación y control bajo su responsabilidad, estableciendo los parámetros mínimos a ser atendidos por los prestadores de los servicios. Además, fomentar el ejercicio del control social por parte de las organizaciones

civiles y entidades clasistas. Los municipios más desarrollados, transferirán su nivel de capacitación y asistencia técnica a los municipios más carentes de estos elementos.

A pesar de que existe acciones establecidas para la prestación del servicio, no se cuenta con un sistema de información público respecto a los resultados de estos objetivos, es decir, no se cuenta con una información sobre convenios interinstitucionales entre el ente rector del sector, SENAGUA, y los prestadores de servicios, los gobiernos autónomos descentralizados. Además, no se dispone de información respecto a incumplimientos de los gobiernos autónomos descentralizados en la prestación del servicio (motivos, tipos de incumplimiento, etc.).

Asistencia técnica en la prestación del servicio de agua potable

En las estrategias para cumplir con los objetivos del PNAPyS, se encuentra como uno de los pilares, la asistencia técnica a los prestadores del servicio de agua potable, en los ámbitos técnicos y de fortalecimiento institucional. La entidad responsable de brindar esta asistencia técnica es SENAGUA, como ente rector, puesto que tiene que coordinar y supervisar el diseño y aplicación de programas de capacitación y asistencia técnica en materia de normativa técnica y regulación de la gestión de servicios de agua potable.

El alcance de la asistencia técnica impartida en los últimos años, se ha enfocado en el conocimiento de la normativa y asesoramiento de la parte técnica y mantenimiento de los sistemas de agua potable y también de la parte administrativa; así como en el mejoramiento, administración, manejo y cuidado de los sistemas de agua potable así como sus costos. Si bien, la asistencia técnica es impartida a partir de la demanda de los prestadores del servicio, no se tiene presente información respecto al número de prestadores fortalecidos, ni las áreas atendidas, y menos aún resultados de la asistencia técnica.

Por otra parte, el Banco de Desarrollo del Ecuador B.P. con la finalidad de cumplir con su objetivo de financiar a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), programas y proyectos que contribuyan al desarrollo económico y social del país, brinda asistencia técnica a sus clientes en temas financieros, de gestión y fortalecimiento institucional. Su misión, es fortalecer la gestión financiera e institucional de los clientes del Banco de Desarrollo del

Ecuador B.P., mediante el diseño e implementación de programas, proyectos e instrumentos de asistencia técnica y gestión del conocimiento.

La asistencia técnica constituye un valor agregado de la institución, que es implementado en forma desconcentrada, garantizando la presencia permanente de equipos técnicos y atención especializada a los gobiernos autónomos descentralizados en el territorio. Es así, que se han elaborado los siguientes programas y servicios dentro de la Asistencia Técnica a los GAD:

Programa /Servicio	Objetivo	Información obtenida
Corresponsabilidad Fiscal	Fortalecer la gestión financiera de los GAD, a través del incremento de sus ingresos propios por recaudación de Contribución Especial de Mejoras y la depuración y consolidación de la cartera vencida.	Desde el año 2011 se cuenta con una base de información del número de entidades que se beneficiaron de este programa, así como los logros cuantitativos que alcanzaron los GAD
Asistencia Técnica para Gestión de Servicios	Apoyo a la implementación del Macro Programa de Saneamiento Ambiental Nacional- PROSANEAMIENTO, al fortalecer la capacidad de gestión de los GAD, permitiendo la sostenibilidad de los servicios de agua potable y saneamiento.	En el año 2015 se elaboró y entregó a los GAD, la Caja de Herramientas de Gestión de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado.
Financiamiento y Asistencia Técnica para actualización del Catastro Predial	Apoyar en el fortalecimiento de los equipos técnicos y financiero del GAD para la elaboración y actualización de su catastro	Se dispone de información de todas las entidades que han actualizado su catastro y la fase que se encuentra el mismo.
Fortalecimiento Institucional y Gestión del Conocimiento	Realizar eventos, talleres, seminarios de fortalecimiento institucional, para mejorar la	Se han realizado talleres y eventos de cada programa establecido

	capacidad de gestión de los funcionarios de cada GAD	
--	--	--

Fuente: Banco de Desarrollo del Ecuador B.P.

Adicionalmente, se cuenta también con estudios, publicaciones e información relevante de los GAD como:

- **Indicadores EBGAD (Evaluaciones Básicas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados):** Corresponden a más de setecientos indicadores de GAD municipales y provinciales levantados en territorio de los sectores de: agua potable y saneamiento, equipamiento urbano, vialidad, ordenamiento territorial, catastros, medio ambiente y desastres naturales, fortalecimiento institucional y vivienda de interés social, sin embargo esta información no ha sido publicada oficialmente, por lo que no se cuenta con la información para el respectivo análisis.
- **Estudio de impacto de la inversión en saneamiento ambiental:** el cual analiza el impacto de la inversión del BdE en agua potable y alcantarillado en las zonas rurales del país.
- **Base de información SIM (Sistema de Información Municipal):** Corresponde a una base de información de las cédulas presupuestarias de los GAD municipales y provinciales, misma que dispone de información anual desde el año 1999 hasta la fecha.

Dimensión procedimental

La información que se maneja respecto a la prestación del servicio de agua potable en el Ecuador, presenta algunos inconvenientes, mismos que limitan la adecuada interacción entre las instituciones del gobierno central y los prestadores del servicio. Estos inconvenientes son: la dispersión de la información, es decir no contar con una base de información relacionada con la prestación del servicio; y, la falta de confiabilidad de la misma.

Con respecto a la dispersión de la información, en el país se cuenta con un Sistema Nacional de Información, administrado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y alimentado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – INEC, no se tiene información detallada respecto a coberturas del servicio de agua potable, número de

conexiones, perdidas por agua no contabilizada, así como información relevante para la toma de decisión de los gobiernos autónomos descentralizados y del ente rector del sector. Si bien se cuenta con la información levantada a nivel cantonal a través del censo de población y vivienda, el cual se lo realiza cada 10 años, o las encuestas de condiciones de vida, esta información es estacionaria, lo que implica realizar proyecciones estadísticas para poder ver el impacto de los instrumentos implementados en el sector.

Un ejemplo de este particular es el estimar el nivel de cobertura de agua potable a nivel cantonal. Para esto existen, según lo mencionado, varias formas de estimación como se exponen a continuación:

Tabla No. 2. Cobertura en la prestación del servicio de agua potable a nivel nacional

Censo de población y vivienda												
Periodo	1990	2001	2010									
Cobertura	57,09	67,49	71,98									
Encuesta de condiciones de vida												
Periodo	1995	1998	1999	2006	2014							
Cobertura	60,4	57,33	65,32	66,9	78,02							
Encuesta de empleo y desempleo												
Periodo	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Cobertura	68,1	71,01	70,07	73,68	73,28	72,49	73,77	72,5	74,5	75,15	77,2	80,44

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

Como se puede observar, existen varias fuentes de información, que establecen diferentes datos de coberturas para los mismos años, como por ejemplo, utilizando el censo de población y vivienda, para el año 2010 se calcula que la cobertura del servicio de agua potable es del 71,98%, mientras que, al utilizar la encuesta de empleo y desempleo, para el mismo año, el nivel de cobertura es del 73,77%. Si bien, cada una de las encuestas tiene su propia metodología de recuperación de información, los datos proporcionados difieren y pueden ser usados indiferentemente, puesto que no existe un pronunciamiento oficial respecto cual es la información a utilizarse para estudios, análisis y proyectos en el sector. Es necesario considerar que estas diferencias pueden profundizarse al calcular la información a nivel cantonal, puesto que es necesario utilizar proyecciones estadísticas, ya sean lineales o logarítmicas, las cuales siempre cuentan con un margen de error.

Por lo que, el manejo de la estadística en el sector, se estima debe considerar aspectos tales como: el incremento de la población; el crecimiento de las ciudades; la ampliación de la actividad económica; los cambios en el consumo y la situación de los recursos hídricos del país; la frecuencia e incidencia de los fenómenos extremos (sequías e inundaciones); la mayor incidencia de organismos y entidades, a nivel regional y local (GAD), en la gestión del agua, fruto de los procesos de desconcentración a nivel nacional; los cambios en las regulaciones y normatividad del sector; la mayor conciencia y el deseo de participación ciudadana; y, la disposición de formas tecnológicas apropiadas para la comunicación y difusión de datos y estadísticas.

Respecto a la calidad de la información, si bien, en el sistema de información geográfico que organiza la SENPLADES a nivel nacional, se planteó que la SENAGUA genere la información respecto a: i) concesiones, ii) delimitación hidrográfica, iii) hidrogeología, iv) calidad del agua; y, v) la infraestructura multipropósito, el mayor inconveniente es que para las tres últimas, en especial la relacionada con la prestación del servicio de agua potable no se han identificado mecanismos para organizar y cumplir con este acuerdo; toda vez que la información para caracterizar dichas competencias, están compartidas entre: el Instituto nacional de Geología y Minas (INIGEM) y el Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología (INAMHI), en lo relacionado con la hidrogeología: con el Ministerio del Ambiente y gobiernos municipales, para lo relacionado con el control de la calidad del agua; con el ex - Instituto Nacional de Riego (INAR), actual Subsecretaría de Riego y Drenaje del MAGAP, Corporación Eléctrica del Ecuador (CELEC), el Ministerio de Urbanismo y Vivienda (MIDUVI) y los gobiernos autónomos descentralizados, en lo referente a la infraestructura multipropósito.

Estos inconvenientes, en la generación de la información, inciden en la calidad de los estudios que se ejecutan y en el costo de las obras hidráulicas. Además, esta información sobre la prestación del servicio de agua potable es incompleta y, en algunos casos, desactualizada.

2.2. Instrumentos de Autoridad (Authority):

La ley es una institución formal de gobierno, la cual se contempla como información y como una fuente de análisis, que permite elaborar e imponer a la sociedad una serie de normas y valores claramente articulados. El Estado representa la ley y las instituciones

gubernamentales, pero al mismo tiempo las trasciende, la ley constituye un elemento fundante del ejercicio del poder y es a la vez la estructura del sector público así como la herramienta clave gubernamental que influye sobre el comportamiento de los ciudadanos (Peters 1999:19-20).

Dimensión Sustantiva:

Para analizar los instrumentos de autoridad en su dimensión sustantiva, es necesario empezar con la Ley de Aguas, promulgada en 1972 y modificada en 2004. Esta Ley reguló el aprovechamiento de las aguas marítimas, superficiales, subterráneas y atmosféricas del territorio nacional, en todos sus estados físicos y formas, así como las definiciones y prioridades del uso de este recurso. En su artículo 34, establece que las concesiones del derecho de aprovechamiento de agua se efectuarán de acuerdo a un orden de preferencia, el cual privilegiaba el aprovechamiento para el abastecimiento de poblaciones y necesidades domésticas, es decir para proveer el servicio de agua potable a la ciudadanía. En este sentido, las concesiones para el aprovechamiento del agua para consumo humano, usos domésticos y saneamientos de poblaciones, se otorgaba a los Municipios, Consejos Provinciales, Organismos de Derecho Público o Privado y particulares, de acuerdo a las disposiciones de dicha Ley. Adicionalmente, establece que el o los beneficiarios de un derecho de aprovechamiento de aguas, están obligados a construir las obras de toma, conducción, aprovechamiento y las de medición y control (Ley de Aguas 1972, art. 15). Por lo tanto, son los Municipios quienes deben proveer de agua potable y alcantarillado a las poblaciones del cantón, reglamentar su uso y disponer lo necesario para asegurar el abastecimiento y la distribución de agua de calidad adecuada y en cantidad suficiente para el consumo público

Si bien la Ley de Aguas establece un marco jurídico de procedimientos y controles respecto al uso del agua, esta normativa únicamente otorga a los Municipios, actualmente denominados Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales – GAD Municipales, la concesión para el aprovechamiento del agua para consumo humano, sin señalar procedimientos claros para una adecuada prestación del servicio. Adicionalmente, en los ámbitos de control y regulación, se deja a la disposición de los GAD Municipales su aplicación y sanciones, a pesar de la existencia de un ente rector del sector, actualmente la Secretaría Nacional del Agua – SENAGUA, quien tiene dichas atribuciones, no existe una

adecuada estructura institucional que permita ejercerlas, lo que evidencia inconvenientes de planificación y coordinación para una eficiente prestación del servicio de agua potable.

La prestación del servicio de agua potable se establece como una competencia exclusiva en la Constitución de la República del Ecuador de 1998 y 2008. En esta última, se establece en el artículo 264 lo siguiente: *“Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas (...) 4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, (...)”*. Para un adecuado proceso de descentralización de competencias a los gobiernos subnacionales, el Estado emitió el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD, mediante Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010. Este cuerpo legal recoge los principios de descentralización, asignación de recursos y administración, gestión de las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados.

El COOTAD tiene como uno de sus objetivos la profundización del proceso de descentralización del Estado, con el fin de promover el desarrollo social y económico de la población (COOTAD Art. 2); garantizando que ninguna función del Estado interferirá en la autonomía política, administrativa y financiera propia de los GAD. Para una adecuada gestión y cumplimiento de los objetivos del presente Código, se faculta a los GAD, para el ejercicio de sus competencias, el dictaminar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones dentro de su circunscripción territorial.

Adicionalmente, y en concordancia con la Constitución y lo establecido en la Ley de Aguas, el COOTAD establece como una competencia exclusiva¹ de los GAD Municipales la prestación del servicio de agua potable (COOTAD Art. 55), así como la creación o modificación de tasas tarifas y contribuciones especiales de mejoras (a través de ordenanzas), permitiendo a los GAD Municipales ejecutar la prestación del servicio de agua potable con sus propias normativas, planificación, gestión integral y dando cumplimiento a las regulaciones y políticas nacionales establecidas por las autoridades correspondientes.

La administración municipal, para el cumplimiento de la competencia de prestación de servicio de agua potable, tiene la facultad de implementar diversas modalidades de gestión

¹ El artículo 114 del COOTAD establece que una competencia exclusiva es aquella cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno.

que establece el COOTAD. El artículo 275 de este Código, establece que los GAD podrán prestar los servicios y ejecutar las obras que son de su competencia a través de las siguientes modalidades: i) directa.- implica que cada GAD realizara la gestión de la competencia a través de su propia gestión, es decir mediante una unidad o dependencia dentro de su estructura orgánica; ii) creación de empresas públicas.- comprende la creación de empresas públicas para la prestación del servicio, siempre y cuando la forma orgánica convenga más a los intereses institucionales y de la ciudadanía, garantice una mayor eficiencia y mejore los niveles de calidad en la prestación del servicio; iii) por contrato. Observando las disposiciones, principios, herramientas e instrumentos previstos en la Ley que regule la contratación pública, podrán ejecutar obras y prestar servicios de su competencia; y, iv) por delegación a otro nivel de gobierno.- comprende la delegación de la gestión de sus competencia a otros niveles de gobierno, sin perder la titularidad de los mismos, mediante la suscripción de convenios que contengan los compromisos y condiciones para la gestión. Estos modelos de gestión no excluyen la delegación de la prestación del servicio de agua potable a la iniciativa privada, sin embargo para esta delegación, se debe realizar a través de acto normativo del órgano competente cuando el GAD no se encuentre en capacidad técnica y económica de gestionar directamente un servicio público, exista una calamidad pública o desastre natural (COOTAD Art. 283).

Respecto al financiamiento de la competencia de prestación de servicio de agua potable, el COOTAD da la potestad a los GAD Municipales de cobrar tasas y contribuciones especiales de mejoras por la prestación de los servicios básicos, acorde al principio de autonomía financiera. Adicionalmente, los GAD Municipales son partícipes de los ingresos permanentes y no permanentes del Estado Central, como lo menciona el artículo 173: *“Transferencias del presupuesto general del Estado.- Comprende las asignaciones que les corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados del presupuesto general del Estado correspondientes a ingresos permanentes y no permanentes (...)”*. La participación en los ingresos del presupuesto general del Estado corresponde al 21% de los ingresos permanentes y al 10% de los ingresos no permanentes, los cuales serán utilizados para la equidad territorial en la provisión de bienes y servicios públicos correspondientes a las competencias exclusivas (COOTAD Art. 189).

Si bien existe la normativa que permite ejercer las competencias y funciones alrededor de la prestación del servicio de agua potable, no establece niveles de control y regulación

específicas para la dotación del principio, por lo que, permite una autoregulación de los GAD Municipales para la provisión de este servicio, así como los modelos de gestión a implementarse para este fin. Esto desemboca en que cada uno de los prestadores de servicio establezcan una planificación en la ejecución de obras para la prestación de agua potable, una estimación de costas y cobro de tarifas con pocos fundamentos técnico – financieros para ser sostenibles en el tiempo, y estándares de calidad mínimo del servicio.

La Ley de Aguas establece responsabilidades de los prestadores del servicio de agua potable, y, además que el control y la regulación de la prestación del servicio sea establecida por el ente rector del sector; y, el COOTAD los mecanismos para una adecuada administración y gestión de la prestación del servicio de agua potable, sin embargo, la ausencia de un marco legal regulatorio genera un inconveniente al momento de ejercer esta competencia exclusiva de los GAD Municipales, puesto que, no existe una coordinación entre el ente rector del sector y los prestadores del servicio. La normativa de control y regulación emitida por el ente rector del sector, se enfoca en estudios y diseños de sistemas de agua potable, es decir en parámetros para la elaboración de proyectos de inversión; y, en normas de calidad de agua sin sanciones ni intervenciones (a excepción de la realizada en el GAD de Machala, Pasaje y el Guabo en 2013).

El mayor inconveniente que se presenta en estos instrumentos de autoridad es la inadecuada articulación entre la normativa expedidas para la regulación y control de la prestación del servicio; y, la administración y gestión por parte de los prestadores municipales. Ya que estos últimos, en función de los principios de descentralización y autonomía, establecen mecanismos poco eficientes para la prestación del servicio, con ausencia de control y regulación de las instituciones correspondientes.

Dimensión Procedimental:

Dentro de los instrumentos de autoridad se encuentra la Ley de Modernización del Estado, publicada el 31 de diciembre de 1993 y reformada por última vez en 2014. Este instrumento legal tiene como uno de sus objetivos el establecimiento de principios y normas para regular los procesos de descentralización, así como la prestación de servicios públicos y las actividades económicas por parte de la iniciativa privada o empresas mixtas. Esta ley buscaba afianzar el proceso de descentralización y privatización en el país, puesto que daba la potestad al Estado de delegar a empresas mixtas o privadas la prestación de servicios públicos

de su propiedad; y, esta delegación se hará por cualesquiera de los medios establecidos en la Constitución garantizando que, si se tratare de servicios públicos, éstos respondan a principios de eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad, con especial énfasis en la determinación equitativa de precios y tarifas. Así, en su artículo 40 señala que: *“El Estado podrá delegar a empresas mixtas o privadas la prestación de los servicios públicos de agua potable, (...) La participación de las empresas mixtas o privadas se hará mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de la propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual "o administrativa" de acuerdo con la ley.”*

A partir de esta normativa, se buscaba una mayor participación del sector privado en la dotación del servicio de agua potable, y disminuir el tamaño del Estado, con una visión de mayor eficiencia y eficacia en la ejecución del servicio, sin embargo, este proceso requería de tiempo y de disponibilidad política de los prestadores del servicio, en este caso los Municipios, acorde a sus necesidades y expectativas con las propuestas de gestión del servicio.

Con el objeto de fortalecer este proceso de descentralización, en la Constitución de la República de 1998, se establece que el Estado reconocerá y garantizará a las personas el derecho a una calidad de vida que asegure la prestación de agua potable (Constitución Art. 23, 1998), para lo cual el Estado será responsable de la provisión del servicio de agua potable de manera directa o por delegación a empresas mixtas o privadas, mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de la propiedad accionario o cualquier otra forma contractual, sin que estas condiciones puedan modificarse unilateralmente por leyes u otras disposiciones (Constitución Art. 249, 1998).

Esto permitió que el Estado Ecuatoriano impulse y fortalezca la descentralización de sus competencias y responsabilidades a entidades seccionales autónomas, sin embargo, las competencias que podía descentralizar el Estado, entre esas la prestación del servicio de agua potable, se concretaban siempre y cuando la entidad seccional lo solicite y tenga capacidad operativa para asumirla (Constitución Art. 226, 1998). Es decir, que la descentralización de las competencias del Estado hacia los gobiernos seccionales no era progresiva ni obligatoria, sino a conveniencia de quien la iba a asumir, siempre y cuando se cuenten con los recursos provenientes del Estado. Cabe indicar que, la competencia de prestación de servicio de agua potable fue asumida por todos los municipios, así como los recursos establecidos en las leyes

correspondientes; pero a la vez se establecieron nuevos modelos de gestión para la prestación del servicio, como la creación de empresas públicas, consorcios o mancomunidades y privatizaciones del mismo como es el caso de la concesión del servicio de prestación de agua potable a la empresa INTERAGUA por parte del Municipio de Guayaquil.

Este proceso de descentralización en el servicio de agua potable, no obtuvo los resultados esperados en los ámbitos de incremento de coberturas, calidad y eficiencia en la prestación del servicio, por lo que, mediante la Constitución de la República de 2008, se intentan ajustar estos procesos, estableciendo primero que el derecho al agua es fundamental e irrenunciable, por lo que se debe garantizar su acceso y uso adecuado a la ciudadanía (Constitución Art 12, 2008). Al establecer el derecho humano al agua en la Constitución, el Estado en todos sus niveles, deberá planificar, ejecutar y evaluar las políticas públicas que garanticen este derecho a la ciudadanía, con estándares altos de calidad. Esto significa que los gobiernos autónomos descentralizados, al ser los ejecutores de esta competencia, deben precautelarse con sus acciones el cumplimiento de este derecho, y será el Estado quien garantice su uso adecuado así como su sustentabilidad.

Para la administración y gestión de la prestación del servicio de agua potable, en la Constitución de 2008, se establece como una competencia exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados municipales el prestar el servicio público de agua potable (Constitución Art. 264, 2008), por lo que enmarcándose en el régimen de desarrollo, es necesario que este nivel de gobierno garantice el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua. Para cumplir con este objetivo, a diferencia de la Constitución de 1998, se establece la prohibición de privatización del agua y sus fuentes, por lo que aquellas concesiones otorgadas anteriormente a la Constitución de 2008, deberán entrar en un proceso de auditoría financiera, jurídica, ambiental y social (Constitución Art 282, Disposición Transitoria Vigésimosexta, 2008). Para blindar la no privatización de este servicio, en el artículo 318 de la Constitución se establece que el agua es un patrimonio nacional estratégico de uso público, por lo que se prohíbe toda forma de privatización del agua y su gestión será desarrollada por el sector público o comunitario.

Por otra parte, la Constitución del 2008 establece al agua como un sector estratégico para el Estado, lo que conlleva a que es el Estado quien se reserva el derecho de regular y controlar los sectores estratégicos bajo los principios de sostenibilidad ambiental, precaución,

prevención y eficiencia. Por lo que, el Estado está en la obligación de regular a todos los prestadores del servicio de agua potable, garantizando su prestación y el establecimiento de precios y tarifas de forma equitativa (Constitución Art. 314, 2008), por lo que el Estado, a través de la autoridad única del agua, será el responsable de la planificación y gestión del agua.

La prestación del servicio de agua potable, a partir del 2008, vuelve a ser una competencia del Estado en los ámbitos de regulación y control, así como en su administración y gestión; puesto que se establece que la responsabilidad de su continua prestación, calidad y niveles de cobertura son exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados, evitando que los procesos de descentralización sean “a la carta” o se destine su cumplimiento al sector privado. Esta nueva normativa busca que cada uno de los actores que se encuentran alrededor de este servicio cumplan con sus obligaciones y garanticen un servicio equitativo y de excelencia a la ciudadanía.

2.3. Instrumentos de Tesoro (Treasure):

Los instrumentos de tesoro constituyen el presupuesto que se destina para cumplir con los objetivos esenciales de la política pública. En este sentido a continuación se presentaran los presupuestos destinados desde el Estado a los gobiernos autónomos descentralizados municipales para la administración y gestión de la prestación del servicio de agua potable, la inversión realizada por las instituciones del Estado.

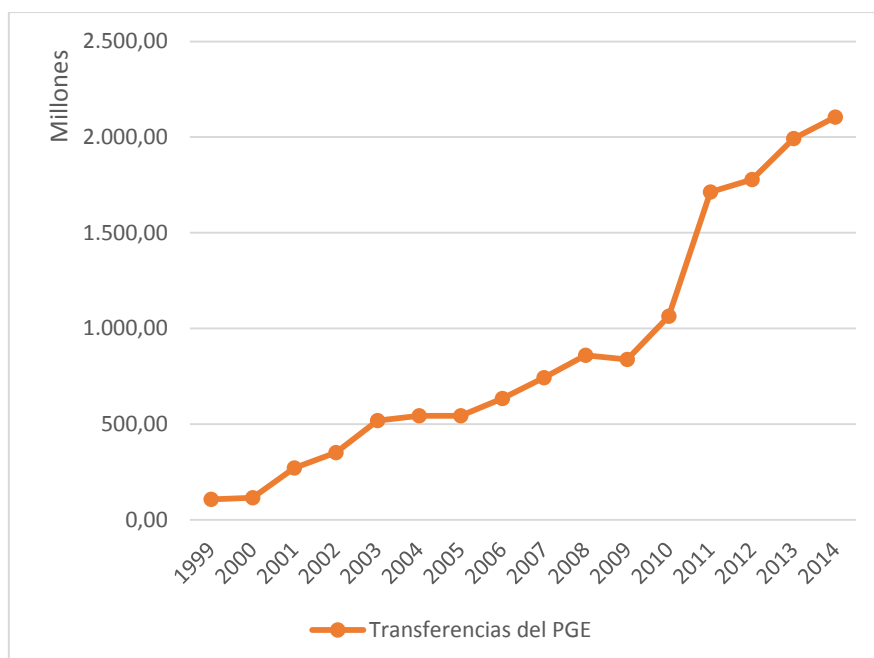
Presupuesto destinado a los GAD Municipales

A partir de la década de los ochenta y noventa, la normativa establecía que los gobiernos subnacionales podrían ejecutar las competencias descentralizadas desde el Estado a medida que estos soliciten dicha competencia, para lo cual el Estado debería transferir los recursos necesarios para que puedan ejercer dicha competencia. Para que el proceso de descentralización y desmantelamiento del Estado pueda concretarse, se crearon varias leyes que entregaban recursos a los municipios para que puedan ejercer la competencia de prestación del servicio de agua potable. Algunas de estas leyes fueron: Ley del 15% del presupuesto general del Estado, Ley de Desarrollo Seccional – FODESEC, 6% de participación del impuesto a la renta – FONSA, CRM – CTG, Ley de Régimen Tributario

interno que establecía dos tercios de la recaudación del impuesto a los consumos especiales (ICE) para empresas públicas y municipios que tengan a su cargo la prestación del servicio de agua potable, donación del 25% del impuesto a la renta, Ley de Creación de Rentas Sustitutivas para las provincias de Napo, Esmeraldas y Sucumbíos, Fondo de Desarrollo de las Provincias de la Región Amazónica, Fondo de Desarrollo de la Provincia de Bolívar, Fondo de Desarrollo de la Provincia de Pichincha, Ley 47 Participación por Venta de Energía en las Centrales Hidroeléctricas Paute, Agoyán y Pisayambo, Fondo de Ecodesarrollo de la Región Amazónica y Fortalecimiento de los Organismos Seccionales. Las leyes mencionadas distribuían recursos a los municipios para cumplir con sus competencias, en su mayoría el destino de gasto estipulado, correspondía a gasto de inversión en obras de agua potable, saneamiento e infraestructura.

El monto transferido a los municipios para que puedan ejercer sus competencias, en especial la prestación del servicio de agua potable, entre 1999 y 2014 es de USD 14.171, 2 millones, con un crecimiento promedio en los últimos 5 años del 21%. (Gráfico No. 3.1.)

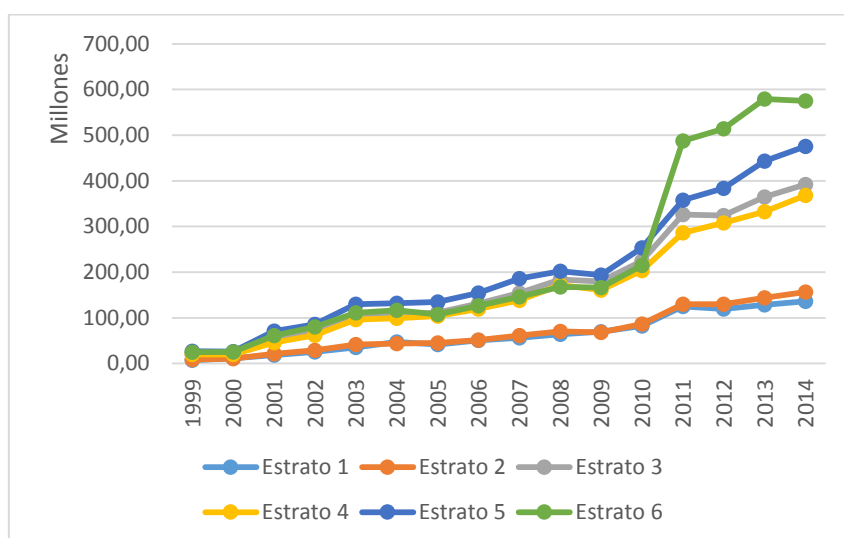
Gráfico No. 3.1. Transferencias de capital del Presupuesto General del Estado a los GAD Municipales



Fuente: Sistema de Información Municipal 1999 - 2014, Banco de Desarrollo del Ecuador B.P.

Si bien el monto transferido en los últimos 15 años es alto, la distribución de las transferencias a municipios por estratos poblacionales², se puede evidenciar que los municipios con menor población y con necesidades básicas insatisfechas más altas no presentan un crecimiento alto de sus transferencias hasta 2010, lo que implicaba que no contaban con mayores recursos cada año para poder cumplir con sus competencias, lo que profundizaba una inadecuada distribución de los recursos desde el Estado. Sin embargo, es preciso mencionar que a partir de la expedición del COOTAD en el 2010, y debido a su nuevo modelo de distribución de recursos, son los GAD Municipales de estratos 1, 2 y 3 los que presentaron un mayor crecimiento de estas transferencias. (Gráfico No. 3.2)

Gráfico No.3.2. Transferencias de capital del Presupuesto General del Estado a GAD Municipales por estratos poblacionales



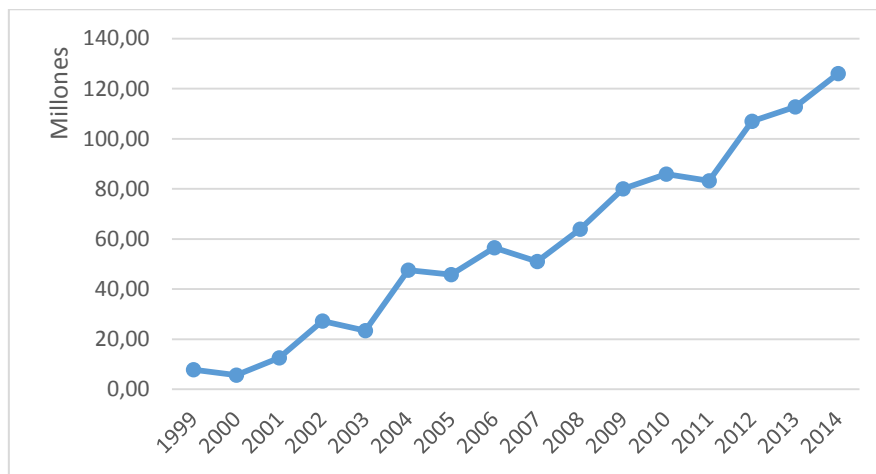
Fuente: Sistema de Información Municipal 1999 – 2014, Banco de Desarrollo del Ecuador B.P.

La información presentada, refleja que el Estado en cumplimiento de la normativa vigente y del principio de descentralización, ha transferido los recursos adecuados para gestionar las competencias de los GAD Municipales, pero es necesario analizar cuál ha sido el destino de estas transferencias hacia la prestación del servicio de agua potable. Para esto, se revisó las cédulas presupuestarias de gasto en lo que respecta a los gastos de inversión en agua potable.

² Se consideró para el presente análisis los estratos poblacionales utilizados por el Banco de Desarrollo del Ecuador B.P., el cual establece la siguiente división por estratos: Estrato 1 hasta 9.999 habitantes, Estrato 2 entre 10.000 y 19.999 habitantes, Estrato 3 entre 20.000 y 49.999 habitantes, Estrato 4 entre 50.000 y 99.999 habitantes, Estrato 5 entre 100.000 y 1.000.000 habitantes; y, Estrato 6 mayor a 1.000.000 habitantes.

Los niveles de inversión de los GAD Municipales en obras de infraestructura en agua potable en el período 1999 – 2014 alcanzaron un total de USD 936,4 millones, es decir el 6% de las transferencias destinadas desde el Estado a ente nivel de gobierno. Cabe señalar que no se consideran las transferencias a las Empresas Públicas Municipales de agua potable y alcantarillado ni personal relacionada a la competencia, debido a que no se cuenta con información detallada de las transferencias y si efectivamente las mismas fueron destinadas a la gasto de inversión. (Gráfico No. 3.3)

Gráfico No. 3.3. Gasto de inversión de los GAD Municipales en agua potable

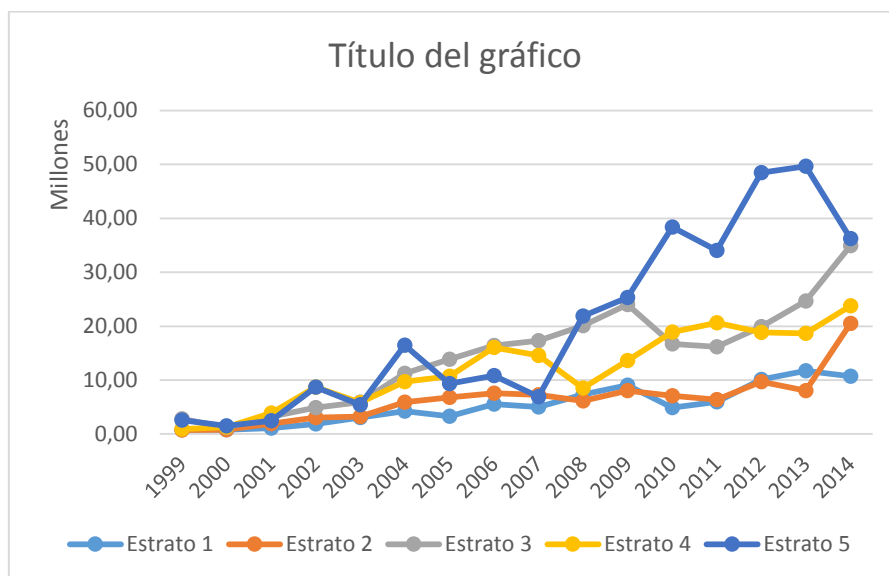


Fuente: Sistema de Información Municipal 1999 – 2014, Banco de Desarrollo del Ecuador B.P.

Si bien se aprecia que el gasto de inversión en la prestación del servicio de agua potable tiene una tendencia creciente, en promedio 21% en los últimos 8 años, es necesario identificar que los últimos años se ha dado un alto impulso a este sector a través de financiamiento por parte de la Banca Pública, específicamente del Banco de Desarrollo del Ecuador B.P., por lo que no necesariamente el gasto de inversión que se refleja en las cédulas presupuestarias de los GAD Municipales provienen de las transferencias del Estado, ya que, como veremos más adelante, el financiamiento entregado por la banca pública se incrementó considerablemente.

Al revisar el gasto de inversión en la prestación del servicio de agua potable por estratos, podemos observar que los estratos más bajos (1 y 2) han presentado un crecimiento constante a partir del año 2004, con un mayor crecimiento en los últimos años. Sin embargo, se puede apreciar que los GAD Municipales del estrato 5, han tenido mayor volatilidad de inversión en el período analizado, y a la vez la de mayor crecimiento en los últimos años, alcanzando un crecimiento del 216% en el 2008. (Gráfico No. 3.4)

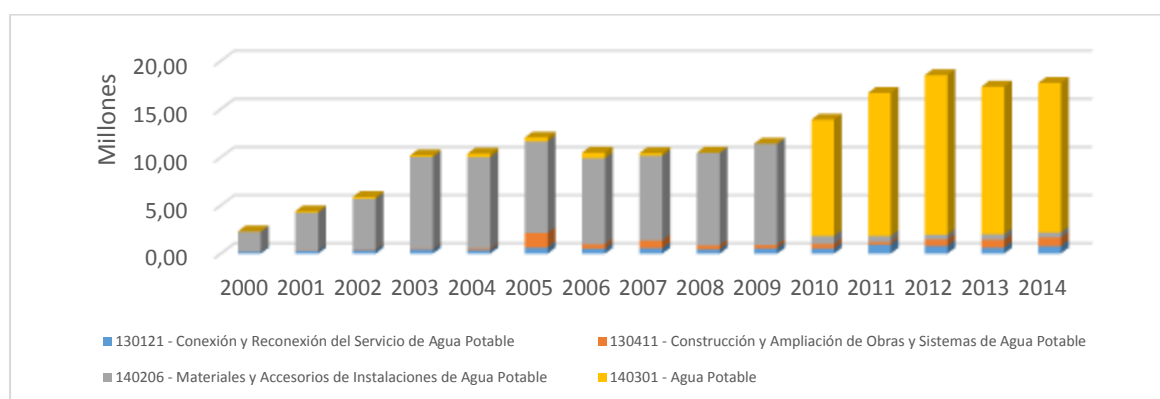
Gráfico No. 3.4. Gasto de inversión de los GAD Municipales en agua potable por estratos poblacionales



Fuente: Sistema de Información Municipal 1999 – 2014, Banco de Desarrollo del Ecuador B.P.

La prestación del servicio de agua potable, no solo constituye la inversión realizada, sino también debe existir una sostenibilidad para dicha inversión. La norma establece que los GAD Municipales deben prestar el servicio bajo los principios de sostenibilidad, no solo en la dotación continua, sino también en la reposición de la inversión, es decir, generar los ingresos correspondientes para que los costos de mantenimiento y nueva infraestructura sean sostenibles en el tiempo. Así, el COOTAD les otorga la facultad de cobrar tasas y contribuciones especiales de mejora por la prestación de servicios públicos, y el agua potable no es una excepción. Por lo que, para identificar los ingresos generados por la prestación de este servicio en los GAD Municipales se utilizó el clasificador presupuestario de ingresos, seleccionando aquellos ítems relacionados con la prestación del servicio de agua potable. (Gráfico No. 3.5)

Gráfico No. 3.5. Ingresos propios de agua potable de los GAD Municipales



Fuente: Sistema de Información Municipal 2000 – 2014, Banco de Desarrollo del Ecuador B.P.

Como se puede observar, los ingresos que generaron los GAD Municipales respecto a la prestación del servicio de agua potable alcanzan un promedio anual de USD 11,4 millones. La década anterior el mayor rubro de recaudación es el de materiales y accesorios de instalación de agua potable, y la venta del servicio de agua potable (ítem 140301) únicamente representó el 2% en promedio. Sin embargo, los últimos años, se revirtió la composición de los ingresos relacionados con el servicio, siendo la venta del servicio de agua potable el 88% del total de ingresos por prestación del servicio de agua potable. Este comportamiento pudo deberse a que a partir del 2010, se impulsó campañas de asistencia técnica por parte del Gobierno Central para una adecuada gestión, fijación y cobro de tarifas y registro financiero de los GAD Municipales.

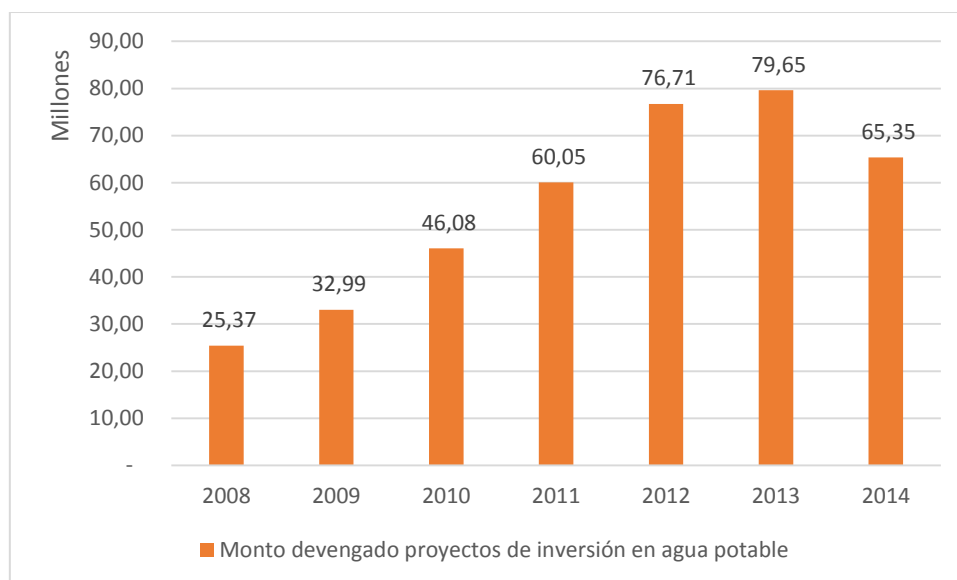
Presupuesto del Gobierno Central

Si bien la competencia de la prestación del servicio de agua potable fue descentralizada a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, con sus respectivos recursos, el Estado continuó destinando recursos para proyectos relacionados con la prestación del servicio de agua potable. El monto devengado estimado del plan anual de inversión, durante el período 2008 – 2014, de proyectos relacionados a la prestación del servicio es de USD 386,2 millones.³ Las entidades del Estado que más proyectos han presentado son: Secretaría Nacional del Agua, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Instituto Nacional de

³ La estimación del monto se realizó revisando los nombres de los proyectos del plan anual de inversión que se encuentran en el Sistema Nacional de Información – SIN de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

Meteorología e Hidrología, Corporación Reguladora del Manejo Hídrico de Manabí (CRM), Instituto Nacional de Pre inversión, Universidades, entre otras. (Gráfico No. 3.6)

Gráfico No. 3.6. Monto devengado de proyectos de inversión en agua potable del Gobierno Central



Fuente: Sistema Nacional de Información, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

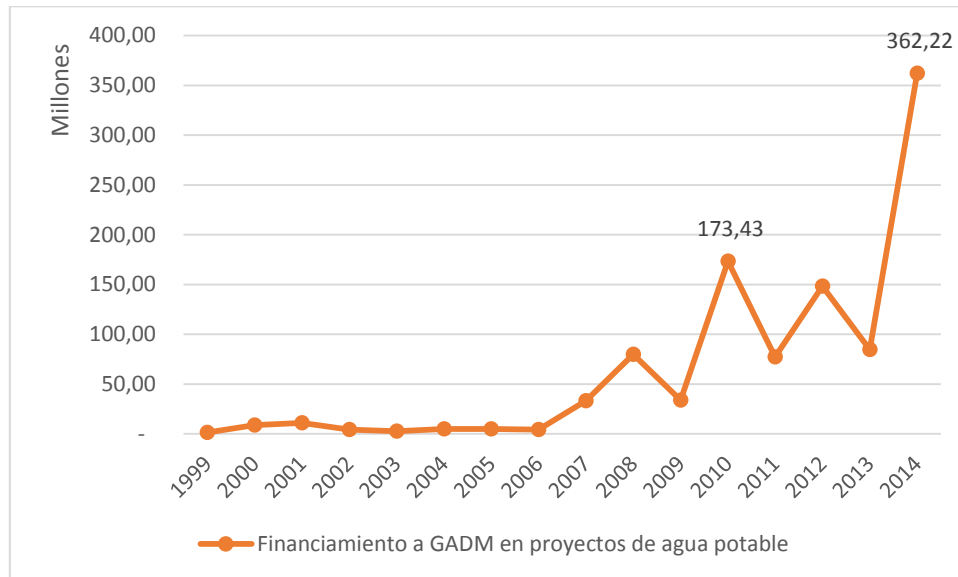
Los montos invertidos por parte del Estado, diferentes a los montos invertidos por los GAD Municipales, implica que a pesar que la competencia fue descentralizada y los prestadores del servicio cuentan con los recursos necesarios para una adecuada gestión, el Estado continúa invirtiendo en proyectos de agua potable, lo que conlleva a una gestión concurrente entre el Estado y los GAD Municipales, ambos invirtiendo en proyectos que permitan alcanzar una cobertura del 100% del servicio, sin evidencia de una adecuada coordinación para su ejecución, ni responsabilidades por la ineficiente prestación del servicio por parte de los titulares de la competencia.

Financiamiento de la Banca Pública

Es necesario analizar el financiamiento entregado a los GAD Municipales por parte de la banca pública, en especial por parte del Banco de Desarrollo del Ecuador B.P. el cual desarrolla líneas de crédito exclusivas para el desarrollo de proyectos de agua potable. El Banco de Desarrollo del Ecuador B.P. financió USD 1.033,7 millones en el período 1999 – 2014 con un promedio anual de 32 GAD Municipales financiados, siendo el periodo desde

el 2007 al 2014 el de mayor desembolso a los GAD Municipales con un total de USD 992,5 millones, es decir el 96% del total del período. (Gráfico No. 3.7)

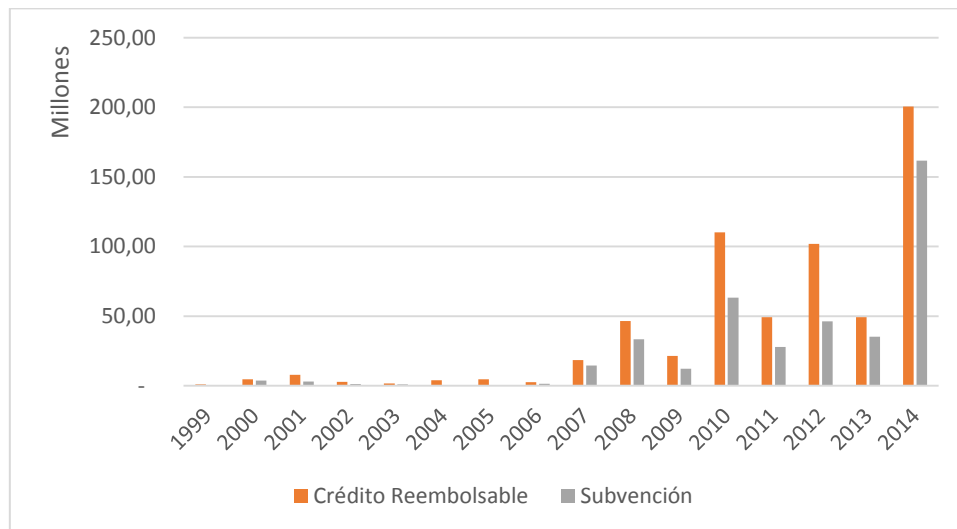
Gráfico No. 3.7. Monto de financiamiento a GAD Municipales para proyectos de agua potable



Fuente: Sistema de Información Municipal 1999 – 2014, Bando de Desarrollo del Ecuador B.P.

La política de financiamiento para la prestación del servicio fue escasa los primeros 8 años del período analizado, manteniendo promedio de financiamiento de USD 5,1 millones. Sin embargo, a partir de la posesión del actual régimen de gobierno, la política de financiamiento tuvo un cambio radical, se empezó a dar financiamiento a los GAD Municipales para que puedan ejecutar adecuadamente la competencia de prestación del servicio de agua potable, puesto que, con la administración y gestión que aplicaban los GAD Municipales, no existían significativos avances en la elaboración de estudios e infraestructura para incrementar la provisión de agua potable. Incluso, el financiamiento otorgado por el Banco de Desarrollo del Ecuador B.P. se compuso por un monto de subvención más alto que en años anteriores, incluso llegando a financiar el 80% de los proyectos de agua potable de los GAD Municipales. (Gráfico No. 3.8)

Gráfico No. 3.8. Monto de financiamiento a GAD Municipales para proyectos de agua potable, por tipo de financiamiento



Fuente: Sistema de Información Municipal 1999 – 2014, Banco de Desarrollo del Ecuador B.P.

Hasta el año 2006, la relación de financiamiento versus subvención era del 74% - 26%, mientras que, a partir del año 2007, donde se busca impulsar el desarrollo de proyectos de agua potable para los GAD Municipales, la relación fue 61% - 39% en promedio. Esto tuvo un alto impacto en el desarrollo de la competencia, puesto que, con las facilidades de financiamiento entregadas desde el Estado, a través de la banca pública, se impulsó la generación de proyecto de inversión en sistemas de agua potable e incremento de la cobertura del servicio, se eliminó las barreras para no invertir de los GAD Municipales en este servicio, y se inició un proceso de corresponsabilidad fiscal para recuperar, a través de su facultad de generación de ingresos, un porcentaje de los montos invertidos.

2.4. Instrumento de Organización (Organization)

Los instrumentos de organización se asocian al conjunto de personas con habilidades encaminadas a la consecución de objetivos comunes, con equipamiento adecuado, que garantiza capacidades y posibilidades, sea directamente con el gobierno a través de sus instituciones (Hood y Margetts 2007, 103), es decir, los instrumentos de organización permiten ver la capacidad de llevar acciones mediante las organizaciones que se encuentran inmersas en la política pública.

Para analizar los instrumentos de organización de la prestación del servicio de agua potable, es necesario partir desde la organización de prestadores del servicio, en este caso los GAD Municipales y sus empresas públicas, posteriormente las instituciones del Estado que se encuentran relacionadas a la prestación de este servicio como son la Secretaría Nacional del Agua, Agencia de Control y Regulación del Agua, Banco de Desarrollo del Ecuador B.P.

Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales son organizaciones con personería jurídica y derecho público, cuentan con autonomía política, administrativa y financiera; y, se encuentran conformados por tres funciones integradas que son: legislación, normatividad y fiscalización; ejecución y administración; y, participación ciudadana y control social, para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden. El órgano de legislación y fiscalización de GAD Municipal es el Concejo Municipal, el cual está integrado por el alcalde o alcaldesa, que lo presidirá con voto dirimente, y por los concejales o concejalas elegidos por votación popular, de conformidad con lo previsto en la ley de la materia electoral. En la elección de los concejales o concejalas se observará la proporcionalidad de la población urbana y rural prevista en la Constitución y la ley.

El consejo municipal cuenta dentro de sus atribuciones, establecidas en el artículo 57 del COOTAD, el ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, crear, modificar, exonerar o extinguir tasas y contribuciones especiales por los servicios que presta y obras que ejecute, expedir acuerdos o resoluciones, en el ámbito de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, para regular temas institucionales específicos o reconocer derechos particulares, aprobar la creación de empresas públicas o la participación en empresas de economía mixta, para la gestión de servicios de su competencia u obras públicas cantonales, según las disposiciones de la Constitución y la ley, conocer el plan operativo y presupuesto de las empresas públicas y mixtas del gobierno autónomo descentralizado municipal, aprobado por el respectivo directorio de la empresa, y consolidarlo en el presupuesto general del gobierno municipal, entre otras.

Por otra parte, el alcalde o alcaldesa es la primera autoridad del ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado municipal; y, dentro de sus atribuciones se encuentran presentar proyectos de ordenanzas al concejo municipal en el ámbito de competencias del gobierno

autónomo descentralizado municipal, decidir el modelo de gestión administrativa mediante el cual deben ejecutarse el plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial, los planes de urbanismo y las correspondientes obras públicas, designar a sus representantes institucionales en entidades, empresas u organismos colegiados donde tenga participación el gobierno municipal, entre otras.

Cada GAD Municipal, puede implementar el modelo de gestión que más le favorezca para la ejecución de sus competencias, estos modelos de gestión son de forma directa, por contrato, gestión compartida por delegación a otro nivel de gobierno o cogestión con la comunidad y empresas de economía mixta. Sin embargo no pueden aplicar un modelo de gestión que suponga algún tipo de privatización del agua.

En la práctica, los modelos de gestión para la prestación del servicio de agua potable se basan en tres modelos de gestión especialmente: la generación de empresas públicas, concesiones y de manera directa a través de unidades administrativas dentro del GAD Municipal. Para ejemplificar los dos primeros modelos de gestión se expone brevemente dos casos, el primero corresponde a la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento de Quito (EPMAPS), donde su directorio está compuesto por el Alcalde, dos concejales, el Secretario General de Planificación y el Secretario de Territorio, Hábitat y Vivienda del municipio; mientras que la Empresa Pública Municipal de Teléfonos, Agua Potable y Alcantarillado (ETAPA) de Cuenca, dependiente del Municipio de Cuenca, es una entidad con personalidad jurídica, autonomía administrativa y patrimonial, que opera sobre bases comerciales. El gobierno corporativo está compuesto por una combinación de funcionarios ediles y representantes de la sociedad civil, en este caso son el Alcalde de Cuenca que preside, tres ediles designados por el Concejo Cantonal, un representante de los trabajadores de la empresa, un representante de las Cámaras de la Producción de Cuenca, un representante por los Colegios de Profesionales y un funcionario municipal). Por último, se tiene el caso de la empresa INTERAGUA de Guayaquil, empresa privada que desde 2001 opera los servicios de prestación de agua potable bajo un contrato de concesión de 30 años. No obstante, en atención al mandato de la Constitución de 2008, la concesión deberá terminar antes del tiempo establecido una vez que se llegue a un acuerdo de las partes.

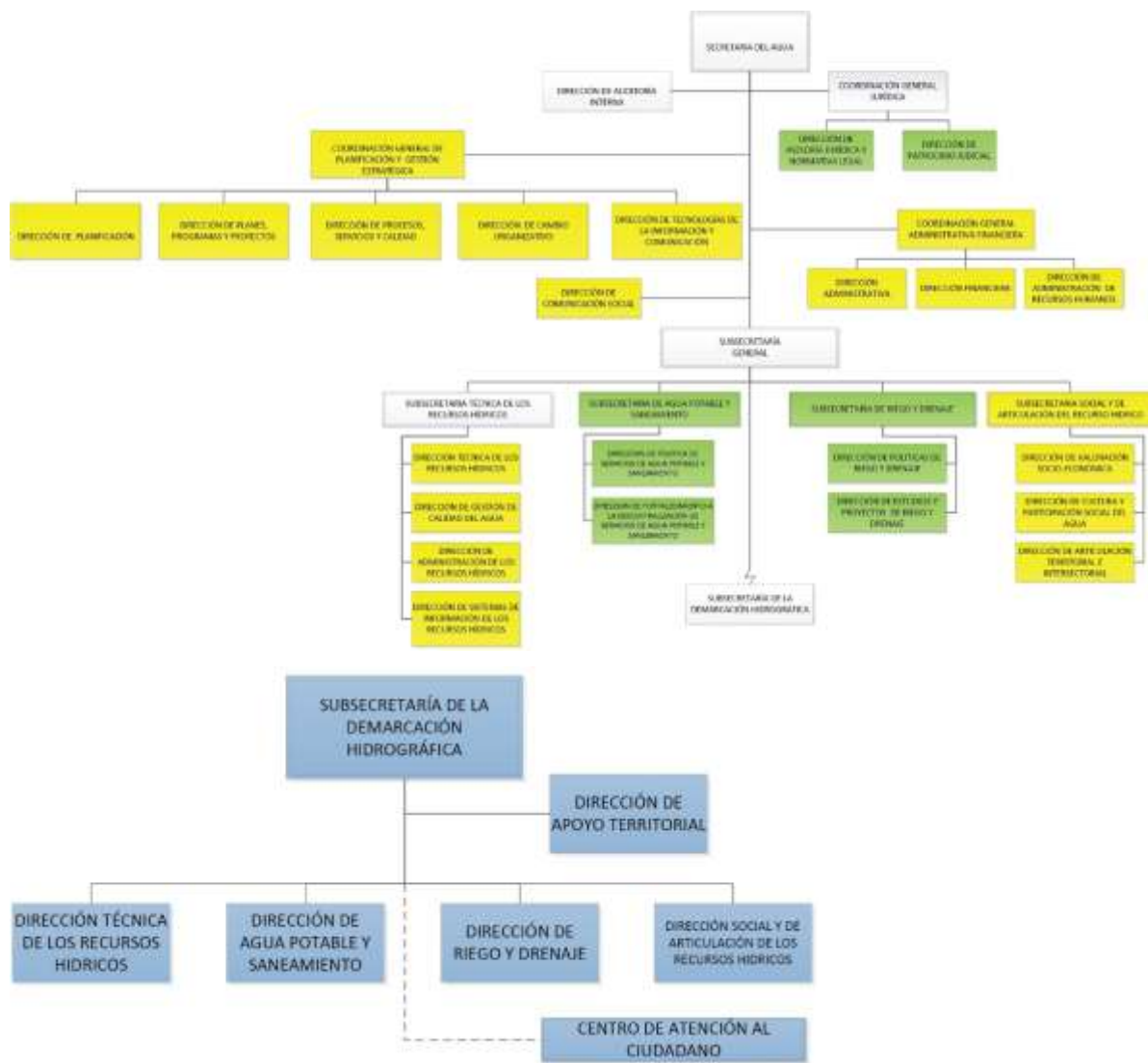
Secretaría Nacional del Agua

Con la promulgación del Decreto N° 1088, el 15 de Mayo del año 2008, y el Decreto Ejecutivo 90, del 22 de octubre de 2009, que contiene una reforma al Decreto 1088, Ecuador dio un paso decisivo hacia la consolidación de un Sistema Nacional de Gestión Integrada de Recursos Hídricos. El Decreto establece la reorganización del Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) para convertirse en la nueva Secretaría Nacional del Agua – SENAGUA a cargo de un Secretario Nacional con rango de Ministro de Estado. El decreto es la base para el establecimiento de un Sistema Nacional de Gestión Integral de los Recursos Hídricos, liderado por la SENAGUA.

Senagua tiene como misión ejercer la rectoría para garantizar el acceso justo y equitativo del agua, en calidad y cantidad, a través de políticas, estrategias y planes que permitan una gestión integral e integrada de los Recursos Hídricos en las Cuencas Hidrográficas con el involucramiento y fortalecimiento de los actores sociales en todo el territorio nacional. Para lo cual uno de sus objetivos que se plantea dentro de su planificación estratégica es el incrementar el acceso permanente a agua de calidad y su buen uso para todas las formas de aprovechamiento del recurso hídrico.

El 30 de mayo de 2013, mediante Decreto Ejecutivo No. 5, con el objetivo de lograr el uso eficiente y la distribución equitativa del agua, la efectiva planificación, regulación, control y gestión integral e integrada de los recursos hídricos, el apoyo a los GAD en temas de gestión del agua, se transfiere las competencias que sobre agua potable y saneamiento tenía el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, esto consiste en la transferencia de la Subsecretaría de Agua Potable, con todas sus competencias, atribuciones, responsabilidades, funciones, delegaciones, proyectos y programas que ejercía esta unidad. De esta manera, la estructura orgánica de la Secretaría Nacional del Agua se presenta a continuación: (Gráfico No. 3.9)

Gráfico No. 3.9. Organigrama de la Secretaría Nacional del Agua



Fuente: Estatuto Orgánico por Procesos de Senagua

En el marco de la previsión de agua potable, el Estatuto Orgánico de Gestión Institucional de Senagua, establece que la Subsecretaría de Agua Potable y Saneamiento tiene como misión el formular y difundir la política nacional y normativa técnica para los servicios domiciliarios de agua potable y saneamiento, y apoyar a los gobiernos seccionales, empresas operadoras y juntas administradoras de agua potable para el mejoramiento continuo de los servicios, en términos de calidad, cobertura, costo, recuperación de inversiones y buen trato al usuario. Para lo cual cuenta con las siguientes atribuciones: Formular política pública de agua potable y saneamiento; implementar normativa que garanticen cobertura y calidad en la prestación de servicios de agua potable y saneamiento; formular normativa técnica nacional para el diseño, construcción y funcionamiento de infraestructura, nuevas soluciones y tecnologías de

servicios de agua potable; emitir la viabilidad técnica de los proyectos de agua potable y saneamiento que presenten los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales; fortalecer y acompañar los procesos de gestión y prestación descentralizada de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento de las áreas rural y urbana. Se incluirán los incentivos que promuevan la eficiencia y equidad en la prestación del servicio; evaluar el cumplimiento del Plan Sectorial de Desarrollo y Modernización de Servicios de Agua Potable y Saneamiento; supervisar el cumplimiento de la Ley y normativa que garanticen la calidad y cobertura de los servicios domiciliarios de agua potable y saneamiento; asesorara los gobiernos seccionales y comunidad organizada en los temas de los servicios de agua potable y saneamiento; administrar la base de datos de los servicios domiciliarios de agua potable y saneamiento.

Agencia de Regulación y Control del Agua

Mediante Decreto Ejecutivo No. 310, del 30 de abril de 2014, se crea la Agencia de Regulación y Control del Agua – ARCA, la cual es un organismo técnico administrativo adscrito a la Secretaría del Agua, con personalidad jurídica de derecho público, autonomía administrativa, técnica, económica; financiera y patrimonio propio, con sede principal en la ciudad de Quito, provincia de Pichincha, con jurisdicción en todo el territorio nacional. Además, contará con un directorio que estará conformado por El Secretario del Agua o su delegado, quién lo presidirá; el Ministro Coordinador de Sectores Estratégicos o su delegado; y, el Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo o su delegado. Es el directorio el encargado de designar al Director Ejecutivo de la institución.

A esta institución se le transfirieron las competencias que hasta el momento ha ejercido la Secretaría del Agua y que le fueron asignadas como consecuencia de la reorganización del Consejo Nacional de Recursos Hídricos, para la regulación y control de la gestión integral e integrada de los recursos hídricos, de la gestión de la calidad y cantidad del agua, de la calidad de los servicios públicos relacionados al sector agua.

Para el efecto de cumplir con los objetivos establecidos, se establecen como atribuciones: el dictar, establecer y controlar el cumplimiento de las normas técnicas sectoriales y parámetros para regular el nivel técnico de la gestión del agua, de conformidad con las políticas nacionales; recopilar, procesar y administrar la información hídrica de carácter técnico y administrativo; normar los destinos, usos y aprovechamientos del agua y controlar su

aplicación; emitir normas técnicas para el diseño, construcción y gestión de la infraestructura hídrica, y controlar su cumplimiento; regular y controlar la aplicación de criterios técnicos y actuariales para la fijación de las tarifas para los usos y aprovechamiento productivo del agua y para la prestación de los servicios vinculados al agua; controlar a través de los mecanismos de inspección el cumplimiento de las obligaciones constantes en las autorizaciones de uso y aprovechamiento del agua; controlar el cumplimiento de las regulaciones nacionales y sancionar su incumplimiento, de acuerdo a procesos técnicos diseñados para el efecto, e informar a las autoridades competentes sobre las sanciones del incumplimiento de la normativa, en el ejercicio de competencias exclusivas relacionadas con el agua.

Banco de Desarrollo del Ecuador B.P.

El Banco de Desarrollo, nació el 6 de agosto de 1979 con el objetivo de financiar programas, proyectos, obras y servicios del sector público que se relacionen con el desarrollo económico nacional, sustentado en los principios de subsidiaridad y complementariedad para la universalización del acceso a agua potable, alcantarillado, gestión integral de desechos, y otros bienes y servicios públicos con énfasis en la garantía de derechos.

Mediante Decreto de Ley de Emergencia N°2, publicado en el Registro Oficial N° 930, de 7 de mayo de 1992, cambió de denominación a Banco del Estado, institución financiera pública con personería jurídica, autónoma, orientada a promover e impulsar el desarrollo social y sostenible del país.

Con la expedición del Código Orgánico Monetario y Financiero, en Septiembre de 2014, se establecen cambios dentro del marco regulatorio, por lo que mediante Decreto Ejecutivo N° 867, de 30 de diciembre de 2015, el Presidente Constitucional de la República, Rafael Correa Delgado, dispone la reorganización del Banco del Estado, entidad que a partir de este decreto se denominaría “Banco de Desarrollo del Ecuador B.P.” con un nuevo rol enfocado para la banca de desarrollo, repotenciando su rol de financiamiento de obra pública, adoptando un nuevo modelo de gestión, fortaleciendo los servicios crediticios y de asistencia técnica a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y sus empresas⁴.

⁴ Memoria institucional 2015, Banco de Desarrollo del Ecuador B.P.

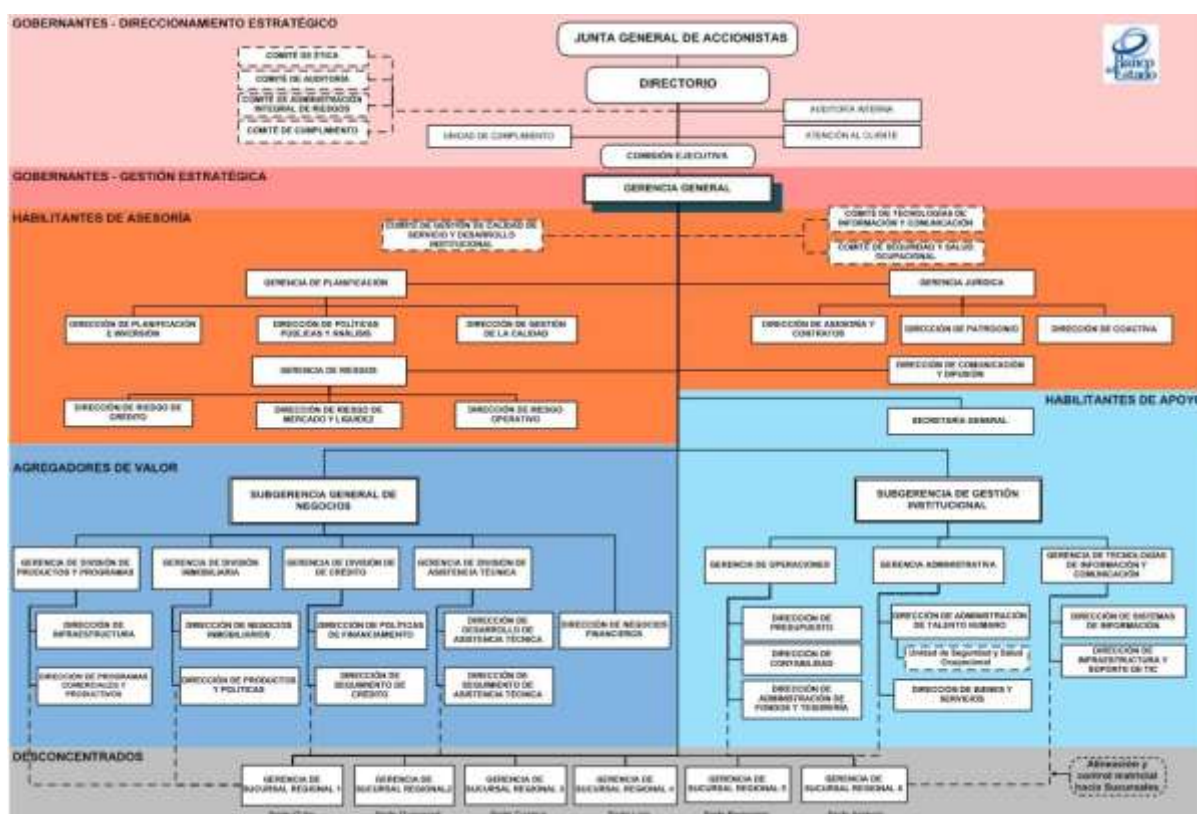
El Banco de Desarrollo del Ecuador B.P (BdE), tiene como misión el impulsar, acorde a las políticas de Estado, el desarrollo sostenible con equidad social y regional, promoviendo la competitividad territorial, mediante la oferta de soluciones financieras y servicios de asistencia técnica, para mejorar la calidad de vida de la población.

Dentro de sus objetivos estratégicos está el “Fortalecer la gestión financiera y de servicios de los GAD y sus empresas a través de la Asistencia Técnica”, mismo que se enmarca dentro del Objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir.

Adicionalmente, El BdE desde una perspectiva administrativa, establece su gestión a través del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, expedido mediante Resolución: No. 2013- DIR-053 y publicado en el Registro Oficial Edición Especial N° 56-A, del 8 de octubre de 2013, administra los procesos desconcentrados relacionados con la gestión de financiamiento, asistencia técnica y gestión administrativa, dentro de su jurisdicción, asegurando el cumplimiento de los objetivos establecidos para cada territorio, con base a las directrices y políticas emitidas por la Matriz. Es así que el Banco cuenta con 6 sucursales distribuidas en Quito, Guayaquil, Cuenca, Loja, Ambato y Portoviejo.

A continuación se detalla el organigrama vigente, hasta la elaboración y aprobación del nuevo Estatuto Orgánico por Procesos. (Gráfico No. 3.10.)

Gráfico No. 3.10. Organigrama del Banco del Estado



Fuente: Banco de Desarrollo del Ecuador B.P.

Dentro de los procesos agregadores de valor, se encuentra la gestión de asistencia técnica, la cual es desarrollada por Gerencia de División de Asistencia Técnica, la cual tiene la misión de Fortalecer las capacidades de gestión de los clientes del Banco, mediante el desarrollo y transferencia de conocimientos, diseño e implementación de políticas, programas, proyectos e instrumentos técnicos que fomenten el ejercicio eficaz y eficiente de sus competencias a nivel territorial o sectorial.

Para cumplir con su misión, esta gerencia tiene la atribución de: diseñar e implementar políticas, programas, proyectos e instrumentos de asistencia técnica, acordes con la estrategia institucional y los lineamientos establecidos por la planificación; investigar, desarrollar y socializar programas, proyectos e instrumentos de asistencia técnica en sus diferentes modalidades; aprobar y asegurar la correcta aplicación de políticas, plan de prioridades y directrices de asistencia técnica a nivel nacional; definir las estrategias orientadas a la transferencia efectiva del conocimiento hacia los actores internos y externos de la gestión de asistencia técnica; identificar necesidades de fortalecimiento institucional en coordinación con las diferentes entidades del Sector Público, para la efectiva generación e implementación

de programas y productos de asistencia técnica; y, asegurar que las diferentes operaciones de crédito se incorporen lineamientos y criterios de asistencia técnica.

3. Relaciones causales por seguimiento de procesos (process traicing):

Los instrumentos analizados en el acápite anterior, vistos desde el análisis de seguimiento por procesos (*Process Tracing*), explica mediante relaciones causales como se llegó a seleccionar dichos instrumentos para explicar la relación entre la variable independiente X y el resultado de la variable Y.

A partir de la década de los 80, debido a los desequilibrios macroeconómicos que generaron inflación, problemas financieros públicos y recesión económica que afectaron a los países de la región, se empezó a replantear el rol del Estado como prestador de servicios públicos, entre ellos el agua potable. Esto llevó a reformas del Estado en pro de reducir su acción en la prestación directa de estos servicios, cambios en las políticas de gobierno y reformas en las instituciones del Estado.

Estas reformas del Estado a nivel de la región (Variable independiente X), permitieron que se lleven a cabo la implementación procesos de descentralización y privatización en la prestación del servicio, separación de funciones institucionales; y, asegurar la administración despolitizada de los servicios.

En el Ecuador, las transformaciones del sistema institucional encargado de la gestión de los recursos hídricos (entre estos la prestación del servicio de agua potable) se dan como una consecuencia de los cambios propuestos por organismos internacionales para todo el sistema institucional y no por iniciativa propia del gobierno, ni por las necesidades del sector.

Una de las consecuencias de este proceso de reforma del Estado generó en la expedición de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios por parte de la Iniciativa Privada, en 1993. A través de esta ley, se dio inicio al proceso de descentralización y desconcentración de funciones de las entidades nacionales, entre ellas la prestación del servicio de agua potable. Establecía que el Estado tenía la facultad de delegar la provisión del servicio de agua potable a empresas mixtas o privadas. Sin embargo, la provisión de este servicio era responsabilidad de los gobiernos municipales, como lo señala la Ley de Régimen

Municipal, por lo que, se expidió normativa que establecía que los gobiernos subnacionales podrían ejecutar las competencias descentralizadas desde el Estado a medida que estos soliciten dicha competencia, para lo cual el Estado debería transferir los recursos necesarios.

Para que el proceso de descentralización y desmantelamiento del Estado pueda concretarse, se crearon varias leyes que entregaban recursos a los municipios para que puedan ejercer la competencia de prestación del servicio de agua potable, como por ejemplo: la Ley del 15% del presupuesto general del Estado, Ley de Desarrollo Seccional – FODESEC, 6% de participación del impuesto a la renta – FONSA, CRM – CTG, Ley de Régimen Tributario interno que establecía dos tercios de la recaudación del impuesto a los consumos especiales (ICE) para empresas públicas y municipios que tengan a su cargo la prestación del servicio de agua potable, donación del 25% del impuesto a la renta, Ley de Creación de Rentas Sustitutivas para las provincias de Napo, Esmeraldas y Sucumbíos, Fondo de Desarrollo de las Provincias de la Región Amazónica, Fondo de Desarrollo de la Provincia de Bolívar, Fondo de Desarrollo de la Provincia de Pichincha, Ley 47 Participación por Venta de Energía en las Centrales Hidroeléctricas Paute, Agoyán y Pisayambo, Fondo de Ecodesarrollo de la Región Amazónica y Fortalecimiento de los Organismos Seccionales. Las leyes mencionadas distribuían recursos a los municipios para cumplir con sus competencias, en su mayoría el destino de gasto estipulado, correspondía a gasto de inversión en obras de agua potable, saneamiento e infraestructura.

Sin embargo, el proceso de descentralización presentó una dificultad, que la mayor parte de los municipios no estaba preparada para asumir dicha responsabilidad, lo que implicó un proceso de transición y reforma gradual de este servicio sin el debido acompañamiento del Estado para garantizar una adecuada prestación del servicio de agua potable.

Esto generó que, los gobiernos municipales a pesar de contar con las competencias y recursos para prestar el servicio de forma eficiente a la población e incrementar la cobertura del mismo, no puedan alcanzar dichos objetivos, dando paso a una ineficiente inversión en el sector, una inadecuada recuperación de la inversión generada a través de los ingresos propios (impuestos y tasas) relacionados con la prestación del servicio de agua potable; y, la intervención del Estado en proveer la infraestructura adecuada del sector y fortalecer las capacidades de gestión por parte de los gobiernos municipales.

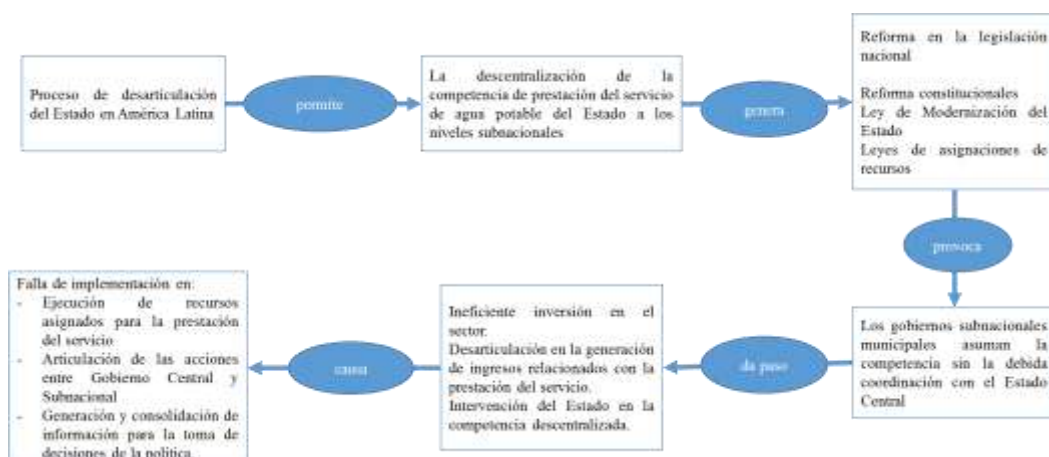
La información recopilada a través de los instrumentos de Información, Tesoro y Organización, permiten identificar que existen fallas en la implementación de la política pública, puesto que, no existió una adecuada ejecución de los recursos asignados, producto de la descentralización de la competencia a los gobiernos autónomos descentralizados municipales. Los niveles de recursos transferidos por el Gobierno Central para la prestación de este servicio son altos, sin embargo la inversión realizada por los GAD Municipales no permite que la cobertura ni la calidad de la prestación lleguen a un 100%.

Adicionalmente, se evidencia que no existen una articulación de acciones entre el Gobierno Central (en asignación de recursos, subvenciones, mecanismos de control y regulación; y, asistencia técnica) y los gobiernos autónomos descentralizados municipales, puesto que las necesidades de inversión siguen siendo altas; y, las normas de control y regulación siguen estando dispersas entre las entidades del Gobierno Central y los prestadores del servicio.

Finalmente, la generación y consolidación de la información del sector, así como los niveles de cobertura y calidad del servicio, presentan un inconveniente al momento de la toma de decisiones, puesto que la información relacionada con el servicio de prestación de agua potable se encuentra dispersa (cada uno de los prestadores e instituciones del Estado) y no está homologada. Esto sugiere un bajo nivel de confiabilidad de la misma para la elaboración de proyectos, mantenimiento y evaluación de las acciones implementadas en el sector.

A continuación se expone en forma resumida la relación causal por seguimiento de procesos de la presente investigación. (Gráfico No. 3.11)

Gráfico No. 3.11. Relaciones causales por seguimiento de procesos



Conclusiones

La presente investigación sugiere algunas conclusiones, entre ellas se destaca los aspectos históricos, políticos, económicos, institucionales e instrumentales que han desembocado en la identificación de las fallas de implementación en la prestación del servicio de agua potable en el Ecuador durante el período 2000-2014. A continuación se enunciarán algunas conclusiones que llevarán a reflexionar sobre esta implementación.

Los procesos de desmantelamiento del Estado impulsados por factores económicos, políticos e influencia de organismos multilaterales de financiamiento, iniciados a partir de los años ochenta, generaron que en el Ecuador, y en toda América Latina, se implementen procesos de descentralización de las competencias del Estado, entre una de estas competencias fue la prestación del servicio de agua potable.

Los instrumentos que se implementaron para desarrollar y fortalecer los procesos de descentralización en el Ecuador fueron desde el tipo de autoridad, como la Constitución de la República de 1998, en la cual se consolidaba lo expuesto en la Ley de Modernización del Estado, que buscaba la privatización de los servicios públicos, como el agua potable, a través de concesiones o gestión de las empresas públicas. Por otra parte, se expidió la normativa para que los nuevos prestadores del servicio, en este caso los gobiernos seccionales cuenten con los recursos necesarios para cumplir con sus obligaciones ante la ciudadanía (instrumentos de tesoro). Esto derivó en la asignación de las competencias de control y regulación a varias instituciones del Estado, lo que generó problemas de coordinación para la expedición de normativa, establecimiento de estándares y sanciones.

Si bien el modelo de descentralización implementado en el Ecuador para la prestación del servicio de agua potable, se mantiene hasta la fecha, éste no ha logrado cumplir las expectativas planteadas como una prestación adecuada del servicio, mayor inversión debido a la aplicación de economías de escalas y modelos de gestión acorde a la realidad de cada uno de los territorios y la generación de mecanismos adecuados de control y regulación. Por lo tanto, se evidencia que existen fallas en la implementación de esta política, aunque algunas de estas ya se hayan corregido a través del ajuste de los propios instrumentos, en los últimos años.

Las fallas de implementación que se encontraron en la revisión de los instrumentos de la política son las siguientes:

Respecto a los instrumentos de información, se evidencia que a pesar que se cuente con una política de agua potable y saneamiento, publicada en el 2002, la cual tenía como objetivos el incremento de la cobertura para la universalización del servicio, mejorar la calidad del agua, incrementar la infraestructura del sector, capacitar en el ejercicio de la competencia del servicio en temas administrativos, financieros y técnicos, entre otros, no se cuenta con información respecto al cumplimiento de estos objetivos, ni evaluaciones periódicas que permitan realizar ajustes a la política o las herramientas que permitan alcanzarlos.

Adicionalmente, la información respecto a indicadores específicos del sector, no se encuentran consolidados en una sola institución, que en este caso debería ser el ente rector del sector, SENAGUA, esta información se encuentra dispersa y su confiabilidad no es la mejor, debido que al existir varias instituciones relacionadas en el sector, sin una adecuada coordinación en la generación y validación de la misma, existen datos diferentes para un mismo año, así como márgenes de error en la estimación de proyecciones que afectan la elaboración de estudios y proyectos de inversión en el sector.

Por lo tanto, es necesario implementar mecanismos de información que permitan cuantificar los recursos invertidos en incremento de coberturas o mejoramiento de la calidad de los servicios rurales, separando tales asignaciones de las que se inviertan en las zonas urbanas. De esta manera se podrán desarrollar análisis estratégicos de políticas públicas relacionadas con la efectividad de las inversiones, los costos por persona beneficiada de las soluciones implementadas, las relaciones entre inversiones realizadas y la sostenibilidad de los sistemas, entre otros.

Por otra parte, si bien se establece el fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados en aspectos técnicos y administrativos de la prestación del servicio, no existen registros hasta antes del 2010, que evidencien el acompañamiento y el fortalecimiento en la prestación del servicio, lo que implica que los mismos prestadores de servicio debieron buscar alternativas de fortalecimiento institucional, el cual no se encontraba normado ni articulado a la planificación nacional. Sin embargo, a partir del 2010, instituciones con el Banco de Desarrollo del Ecuador B.P. inició programas de asistencia técnica, vinculadas al

financiamiento otorgado, para mejorar la gestión e implementación de buenas prácticas en la prestación del servicio de agua potable. De igual manera lo realizó el MIDUVI y posteriormente SENAGUA, a partir de la transferencia de la Subsecretaría de Agua Potable y Saneamiento, en aspectos como la elaboración de proyectos de inversión de sistemas de riego, fortalecimiento técnico a funcionarios de las instituciones. Cabe mencionar, que no se evidencia una coordinación entre las instituciones del Estado para establecer un plan integral de asistencia técnica a los prestadores del servicio de agua potable, el cual permita una evaluación de las temáticas que se necesitan fortalecer para mejorar la prestación del servicio.

Respecto a los instrumentos de autoridad, si bien la Ley de Aguas establece un marco jurídico de procedimientos y controles respecto al uso del agua, esta normativa únicamente otorga a los Municipios, actualmente denominados Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales – GAD Municipales, la concesión para el aprovechamiento del agua para consumo humano, sin señalar procedimientos claros para una adecuada prestación del servicio. Adicionalmente, en los ámbitos de control y regulación, se deja a la disposición de los GAD Municipales su aplicación y sanciones, a pesar de la existencia de un ente rector del sector, actualmente la Secretaría Nacional del Agua – SENAGUA, quien tiene dichas atribuciones, no existe una adecuada estructura institucional que permita ejercerlas, lo que evidencia inconvenientes de planificación y coordinación para una eficiente prestación del servicio de agua potable.

Por otra parte, se expidió el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD, el cual norma las competencias exclusivas que tienen los GAD Municipales, así como establece mecanismos de gestión y generación de ingresos, pero no establece niveles de control y regulación específicas para la dotación del principio, por lo que, permite una autoregulación de los GAD Municipales para la provisión de este servicio, así como los modelos de gestión a implementarse para este fin. Esto desemboca en que cada uno de los prestadores de servicio establezcan una planificación en la ejecución de obras para la prestación de agua potable, una estimación de costas y cobro de tarifas con pocos fundamentos técnico – financieros para ser sostenibles en el tiempo, y estándares de calidad mínimo del servicio.

La ausencia de un marco legal regulatorio genera un inconveniente al momento de ejercer esta competencia exclusiva de los GAD Municipales, puesto que, no existe una coordinación

entre el ente rector del sector y los prestadores del servicio. La normativa de control y regulación emitida por el ente rector del sector, se enfoca en estudios y diseños de sistemas de agua potable, es decir en parámetros para la elaboración de proyectos de inversión; y, en normas de calidad de agua sin sanciones ni intervenciones.

Si bien existe la normativa que permite ejercer las competencias y funciones alrededor de la prestación del servicio de agua potable, no establece niveles de control y regulación específicas para la dotación del principio, por lo que, permite una autoregulación de los GAD Municipales para la provisión de este servicio, así como los modelos de gestión a implementarse para este fin. Esto desemboca en que cada uno de los prestadores de servicio establezcan una planificación en la ejecución de obras para la prestación de agua potable, una estimación de costas y cobro de tarifas con pocos fundamentos técnico – financieros para ser sostenibles en el tiempo, y estándares de calidad mínimo del servicio.

Respecto a los instrumentos de tesoro, se evidencia la proliferación de normativa que destinaba recursos a los GAD Municipales para el desarrollo de la prestación del servicio de agua potable, como por ejemplo Ley del 15% del presupuesto general del Estado, Ley de Desarrollo Seccional – FODESEC, 6% de participación del impuesto a la renta – FONSA, CRM – CTG, Ley de Régimen Tributario interno que establecía dos tercios de la recaudación del impuesto a los consumos especiales (ICE) para empresas públicas y municipios que tengan a su cargo la prestación del servicio de agua potable, donación del 25% del impuesto a la renta, Ley de Creación de Rentas Sustitutivas para las provincias de Napo, Esmeraldas y Sucumbíos, Fondo de Desarrollo de las Provincias de la Región Amazónica, Fondo de Desarrollo de la Provincia de Bolívar, Fondo de Desarrollo de la Provincia de Pichincha, Ley 47 Participación por Venta de Energía en las Centrales Hidroeléctricas Paute, Agoyán y Pisayambo, Fondo de Ecodesarrollo de la Región Amazónica y Fortalecimiento de los Organismos Seccionales.

En función a la normativa señalada, los GAD Municipales percibieron alrededor de USD 14.171,2 millones, lo cual les permitía realizar la inversión y mantenimiento necesario para alcanzar la universalidad del servicio, sin embargo al contrastar la información con los montos invertidos en la prestación del servicio de agua potable, el monto gastado por este nivel de gobierno en agua potable, únicamente representa el 6% del total de las transferencias

recibidas. Esto evidencia una inadecuada gestión y uso de los recursos recibidos desde el Estado.

Adicionalmente, y en vista que los niveles de inversión por parte de los GAD Municipales no permitían alcanzar los objetivos de la política nacional, el Estado interviene a través de varias instituciones, en especial el Banco de Desarrollo del Ecuador, quien impulsó financiamiento para proyectos de agua potable con montos subsidiados que llegaron en los últimos años a ser el 61% de los créditos entregados, Esto significó que, a pesar que la prestación del servicio de agua potable fue transferida a los GAD Municipales, fruto de los procesos de descentralización, el Estado deba asignar recursos adicionales a los ya establecidos en la normativa correspondiente, lo que evidencia una falla en el financiamiento y la sostenibilidad de la prestación del servicio de agua potable por parte de los GAD Municipales.

Cabe mencionar que la falla de implementación en el tema de inversión del servicio de agua potable, también se evidencia en la generación de ingresos por la prestación del servicio de agua potable, el cual en teoría debería garantizar la sostenibilidad del servicio, sin embargo estos ingresos alcanzaron un promedio de USD 11,4 millones de dólares durante el período 2000 – 2014. Esto se vincula con los inconvenientes respecto al fortalecimiento institucional que deberían tener los GAD Municipales en esta competencia, lo que conlleva a que es inminente desarrollar una coordinación entre las instituciones que brindan asistencia técnica y los prestadores del servicio.

Por lo expuesto, se puede concluir que las fallas de implementación de la política de prestación del servicio de agua potable en el Ecuador se debe a una falta de coordinación interinstitucional entre el Estado y los GAD Municipales, estos últimos quienes tienen dentro de sus competencias exclusivas la gestión de servicio, en los ámbitos de asistencia técnica, administración y gestión de las modalidades de implementación de la competencia y la generación de recursos así como el destino del gasto; y, en los ámbitos de control y regulación, los cuales a partir de la Constitución de la República de 2008 se encuentra exclusivamente en las instituciones del Estado.

Abreviaturas

AAPS: Autoridad de Fiscalización y Control Social de Agua Potable y Saneamiento Básico

AFERAS: Asociación Federal de Entes Reguladores de Agua y Saneamiento

APLA: Agencia de Planificación

ARCA: Agencia de Regulación y Control del Agua

AySA: Agua y Saneamientos Argentinos

BdE: Banco de Desarrollo del Ecuador B.P.

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CEDEGE: Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas

CELEC: Corporación Eléctrica del Ecuador

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CONAM: Consejo Nacional de Modernización del Estado

COOTAD: Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización

CORFO: Corporación de Fomento de la Producción

CREA: Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago

CRM: Corporación Reguladora del Manejo Hídrico del Manabí

DESCOM: Estrategia Social del Desarrollo Comunitario

ECORAE: Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico

EMAGUA: Entidad Ejecutora de Medio Ambiente y Agua

EPAS: Ente Provincial del Agua y de Saneamiento

EPMAPS: Empresa pública metropolitana de agua potable y saneamiento de Quito

EPSA: Entidad Prestadora de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario

ETAPA: Empresa Pública Municipal de Teléfonos, Agua Potable y Alcantarillado

ETOSS: Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios

FODESEC: Fondo de Desarrollo Seccional

FPS: Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social

GAD: Gobiernos Autónomos Descentralizados

IEOS: Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias

INAMHI: Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología

INAR: Instituto Nacional de Riego

INEC: Instituto Nacional de Estadística y Censo

INERHI: Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos

INIGEM: Instituto nacional de Geología y Minas

MAGAP: Ministerio de Agricultura y Ganadería

MIDUVI: Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
MMAyA: Ministerio de Medio Ambiente y Agua
ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMS: Organización Mundial de la Salud
ONG: Organización No Gubernamental
ONU: Organización de las Naciones Unidas
OPS: Organización Panamericana de la Salud
ORAB: Organismo Regulador de Aguas Bonaerense
OSN: Obras Sanitarias de la Nación
PIDESC: Pacto Internacional sobre Derechos Económicos y Sociales y Culturales
PNAPyS: Política Nacional de Agua y Saneamiento
PREDESUR: Programa Regional para el Desarrollo del Sur
PSDSB: Plan Sectorial de Desarrollo de Saneamiento Básico 2011-2015
SENAGUA: Secretaría de Nacional de Agua
SENASBA: Servicio Nacional para la Sostenibilidad de Servicios en Saneamiento Básico
SENDOS: Direcciones Regionales del Servicio Nacional de Obras Sanitarias
SENPLADES: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SISAB: Superintendencia de Saneamiento Básico
SISS: Superintendencia de Servicios Sanitarios
UNASBV: Unidades de Saneamiento Básico y Vivienda
UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (United Nations International Children's Emergency Fund)
VAPS: Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico

Lista de referencias

- Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación COSUDE. 2007. *La Gobernabilidad como tema transversal*. Chile.
- Aguilar, L. 1993. *La implementación de las políticas*. México: Miguel Angel Porrúa Grupo editorial.
- Aguilar, L. 2009. *El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis*. México.
- Alcántara, M. 1995. *Gobernabilidad, crisis y cambio: Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. México.
- Arocena, J. 2011. *Descentralización: condiciones, riesgos y desafíos*.
- Ballestero, M. M.-B. 2015. *El futuro de los servicios de agua y saneamiento en América Latina*. Caracas: CAF BID.
- Banco del Estado. 2008. *Las Finanzas Subnacionales en el Ecuador 1993 - 2008*. Quito.
- BdE. 2015. *Memoria institucional 2015*. Quito: Banco de Desarrollo del Ecuador B.P.
- Benz, A. 2010. *El Estado moderno: Fundamentos de su análisis politológico*. Madrid.
- Bevir, M. y. 2010. *The state as cultural practice*. Oxford: Oxford University Press.
- BID, ONU HABITAT. 2011. *Acceso al agua y al saneamiento para todos y el derecho humana al agua en la region de América*.
- Botin, M. 2004. *Water Crisis: Myth or Reality?* London.
- Boussaguet, L., Jacquot, S., & Ravi, P. 2009. *Diccionario de Políticas Públicas*. Bogotá; Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Bueno, M. d. 2011. *Algunos aspectos relativos al debate internacional sobre el agua y los desafíos institucionales de la Argentina, Mural Internacional*. Brasil.
- Cabrero Mendoza, E. 2005. *Estudios sobre Desarrollo Humano PNUD México: Acción municipal y desarrollo local ¿Cuáles son las claves del éxito?* México.
- Calcagno, A. G. 2000. *Informe sobre la gestión del agua en la República Argentina*. Comité Asesor Técnico de América del Sur SAMTAC GlobalWater Partnership GWP.
- Camou, A. 1991. *Los desafíos de la gobernabilidad*. México.
- Camou, A. 2010. *El discurso sobre la crisis de gobernabilidad de las democracias capitalistas avanzadas: una revisión del informe de la "comisión trilateral"*. Argentina: Universidad Nacional de la Plata.
- Carpio, P. 2011. *Desarrollo local: Descentralización, gestión de territorios y ciudadanía*. Ecuador.
- Carrasco, W. 2011. *Políticas públicas para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en las áreas rurales*. Santiago de Chile.
- Castillo, J. 2008. *Descentralización del estado y articulación del espacio nacional La Regionalización horizontal*.
- CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2013a. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2013*. LC/G.2582-P, Santiago de Chile.
- COHRE; COSUDE; UN-HABITAT. 2007. *Manual sobre el Derecho al Agua y al Saneamiento*.
- Cortes, S. 2005. *Democracia y Gobernabilidad*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Domínguez Serrano, J. 2010. *El acceso al agua y saneamiento: Un problema de capacidad institucional local*. México.
- Ducci, J. y. 2013. *Principales indicadores financieros de entidades prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento en América Latina y el Caribe*. BID.
- Fernández, D. A. 2009. *Contabilidad regulatoria, sustentabilidad financiera y gestión mancomunada: temas relevantes en servicios de agua y saneamiento*. Santiago de Chile.

- Ferro, G. y. 2012. *Infraestructura y Equidad Social: Experiencias en agua potable, saneamiento y transporte urbano de pasajeros en América Latina*. Santiago.
- FIEL Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. 1999. *La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia Argentina reciente*. Buenos Aires.
- Fisher, F., Miller, G., & Sidney, M. 2007. *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*. London: Taylor & Francis Group.
- Fontaine, G. 2016. *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Quito.
- Francois, J. 2010. *Experiencias relevantes de marcos institucionales y contratos en agua potable y alcantarillado*. Santiago de Chile.
- Frank Fischer, G. J. 2007. *Handbook of Public Policy Analysis*. Pennsylvania.
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. 1999. *La regulación de la competencia y de los servicios públicos: Teoría y experiencia Argentina reciente*. Buenos Aires.
- Haldenwang, C. V. 2005. *Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Hall, P. 1993. *Policy paradigms, social learning, and the state*. New York.
- Hall, P. 1996. *Political Science and the Three New Institutionalisms*. USA: Harvard University.
- Hall, P., & Taylor, R. 1996. *Political Science and the Three New Institutionalisms*. Political Studies.
- Hantke, M. y. 2011. *Lineamientos de política pública para el sector de agua potable y saneamiento*. Santiago de Chile.
- Hernández, M. 1998. *Descentralización de la teoría a la Ley Especial de Descentralización*. Ecuador.
- Hill, M. y. 2009. *Implementing Public Policy: Second Edition*. London.
- Hood, C., & Helen, M. 2007. *The Tools of Government in the Digital Age*. New York: Palgrave Macmillan.
- Howlett, M. 2009. *Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design*. Canada.
- Howlett, M. e. 2014. From tools to toolkits in policy design studies: the new design orientation towards policy formulation research. En *Review Policy & Politics*. Policy Press.
- Howlett, M., Kim, J., & Weaver, P. 2006. *Assessing Instrument Mixes through Program- and Agency-Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research*. *Review of Policy Research*, 1: 129-151.
- Howlett, M., Mukherjee, I., & Woo, J. 2014. *From tools to toolkits in policy design studies: the new design orientation towards policy formulation research*. *Policy & Politics*.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. 2009. *Studying Public Policy Cycles and Policy Subsystems* 3ra edición ed.. New York: Oxford University.
- Jonas, F. 2001. *Competencias ¿Qué descentralizar? Un estudio de las posibilidades de la descentralización administrativa en el Ecuador*.
- Jouravlev, A. 2003. *Acceso a la información: una tarea pendiente para la regulación latinoamericana*. Santiago de Chile.
- Jouravlev, A. 2003. *Los Municipios y la gestión de los recursos hídricos*. Santiago de Chile.
- Keira, R. R. 2006. *Agua, Saneamiento, Salud y Desarrollo: Una visión desde América Latina y el Caribe*. Lima.
- Kooiman, J. 1999. *Gobernar en Gobernanza*. Netherlands.
- Küffner, U. 2005. *El proceso de la formulación de la política hídrica en Ecuador*. Cepal.

- Lascoumes, P., & Le Galès, P. 2007. *Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments: From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation*. Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions.
- Lentini, E. 2011. *Experiencias relevantes de marcos institucionales y contratos en agua potable y alcantarillado*. Santiago de Chile.
- Lowi, T. 1972. *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*. Public Administration Review.
- Lowndes, V. 2010. *The Institutional Approach*. D. M. G. Stoker, Ed. Palgrave Macmillan.
- Majone, G., & Wildavsky, A. 1979. La Implementación como Evolución. En Pressman, & Wildavsky. México: Fondo de Cultura Económica.
- March, J. y. 1984. *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*. Stanford University.
- Mayntz, R. 2005. *Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza*. A. C. Martínez, Ed. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública INAP.
- ONU Organización de las Naciones Unidas. 2012. *World Urbanization Prospects, the 2011 Revision*. Estadístico, ONU, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, Sección de Estimaciones y Proyecciones Demográficas.
- Ordoqui, M. 2007. *Servicio de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Buenos Aires, Argentina: factores determinantes de la sustentabilidad y el desempeño*. Santiago de Chile: Cepal.
- Pearce, G. 2011. *Los desafíos del agua y saneamiento rural en América Latina para la próxima década*. Perú.
- Peters, G. 1993. *Instrumentos de gobierno, percepciones y contextos*.
- Peters, G. 1995. *Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo*.
- Peters, G. 1999. *La política de la burocracia*. México.
- Peters, G. 2003. *La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?* Caracas.
- Peters, G. 2005. *Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?* México.
- Peters, G. 2006. *Democracia y administración pública: la conexión emergente*. Universidad de Pittsburgh.
- Peters, G. 2006. *Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar*. Congreso Internacional del CLAD.
- Powell, W. y. 1999. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México.
- Pressman, J. y. 1998. *Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México.
- Prieto, P. 2003. *De la gobernabilidad a la gobernanza local: marco conceptual y metodológico*.
- Rhodes, R. 1997. *It's the mix that matters: from marketization to diplomacy*. Australian journal of public administration.
- Rhodes, R. 2000. *Public Administration and Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R. 2007. *Understanding Governance*. Philadelphia: Open University Press.
- Rhodes, R. 2010. *Las Tres Oleadas de la Gobernanza*. Australia: Australian National University.
- Rojas, F. 2014. *Políticas e institucionalidad en materia de agua potable y saneamiento en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Roth, A.-N. 2007. *Políticas Públicas, formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Roth, A.-N. 2014. *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Colombia: Ediciones Aura.

- Sabatier, P. 2010. *Theories of the Policy Process*. USA: University of California.
- Salamon, L. 2000. *The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction*. Fordham Urban Lay Journal.
- Sánchez, R. 2011. *Algunas reflexiones sobre los servicios de infraestructura en América Latina*. Brasil: CEPAL.
- Steinberg, P. 2007. *Causal Assessment in Small-N Policy Studies*. The Policy Studies Journal, 2.
- Tomassini, L. 1996. *Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina*. Washington.
- Vargas, J. s.f.. *Las nuevas formas de gobernabilidad transnacional en el escenario de la racionalidad económica de los procesos de globalización*. México.

Lista de referencias legales y bases de datos:

- Agencia de Regulación y Control del Agua. Decreto Ejecutivo No. 310, del 30 de abril de 2014
- Asamblea Constituyente. Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008, 2008.
- Asamblea Nacional. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Registro Oficial N° 303, de 19 de octubre de 2010, 2010
- BdE, Banco de Desarrollo del Ecuador B.P. 2015. Sistema de Información Municipal 2000 – 2014.
- BdE, Banco de Desarrollo del Ecuador B.P. Decreto Ejecutivo N° 867, de 30 de diciembre de 2015
- Congreso Nacional. Ley especial de descentralización del Estado y de participación social. Registro Oficial No. 168 del 8 de octubre de 1997, 1997
- Congreso Nacional. Constitución Política de la República de Ecuador. 1998
- Congreso Nacional. Fondo de Desarrollo de la Provincia de Bolívar. Registro Oficial No. 281 de 22 de septiembre de 1989, 1989.
- Congreso Nacional. Fondo de Desarrollo de la Provincia de Pichincha. Registro Oficial No. 899 de 23 de marzo de 1992, 1992.
- Congreso Nacional. Fondo de Desarrollo de las Provincias de la Región Amazónica. Registro Oficial No. 176 de 3 de mayo de 1991, 1991
- Congreso Nacional. Ley 010 Ecodesarrollo. Registro Oficial No. 30 de 21 de septiembre de 1992, 1992.
- Congreso Nacional. Ley 47 Participación por Venta de Energía en las Centrales Hidroeléctricas Paute, Agoyán y Pisayambo, Registro Oficial No. 281 de 22 de septiembre de 1989.
- Congreso Nacional. Ley de Aguas. Registro Oficial 69 de 30-may.-1972
- Congreso Nacional. Ley de Creación de Rentas Sustitutivas para las provincias de Napo, Esmeraldas y Sucumbíos. Registro Oficial No. 248 de 7 de agosto de 1989.
- Congreso Nacional. Ley de modernización del Estado, privatizaciones y prestación de servicios públicos por parte de la iniciativa privada. Registro Oficial No. 349 del 3 de diciembre de 1993, 1993
- Congreso Nacional. Ley de Régimen Tributario Interno. Registro Oficial No. 463 de 17 de noviembre de 2004, 2004.
- Congreso Nacional. Ley del Fondo de Desarrollo Seccional – FODESEC. Registro Oficial No. 441 de 21 de mayo de 1990, 1990.

Congreso Nacional. Ley Especial de distribución del 15% del presupuesto general del Gobierno Central para organismos seccionales. Registro Oficial No. 27 de 20 de marzo de 1997, 1997.

INEC, Instituto Nacional de Estadísticas y Censo 2015. Encuesta de condiciones de vida. www.ecuadorencifras.gob.ec/base-de-datos-censo-2010

MIDUVI, Política Nacional de Agua Potable y Saneamiento, Decreto Ejecutivo No. 2766, 2002

SENAGUA, Secretaría Nacional del Agua. Decreto Ejecutivo 90, del 22 de octubre de 2009

SENAGUA, Secretaría Nacional del Agua. Decreto N° 1088, el 15 de Mayo del año 2008

SENPLADES, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2016. Sistema Nacional de Información.

<http://indestadistica.sni.gob.ec/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=SNI.qvw&host=QVS@kukuri&anonymous=truehttp://indestadistica.sni.gob.ec/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=SNI.qvw&host=QVS@kukuri&anonymous=true&bookmark=Document/BM39>