

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Desarrollo, Ambiente y Territorio

Convocatoria 2016 – 2018

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Economía del Desarrollo

Las colaboraciones público - privadas como una herramienta de desarrollo territorial

Juan Ramón García De Mora

Asesora: María Fernanda López

Lectoras: Andrea Carrión y María Cristina Vallejo

Quito, octubre de 2021

Dedicatoria

El presente trabajo está dedicado a mi familia por haber sido mi apoyo a lo largo de la maestría y a lo largo de mi vida. A todas las personas que me acompañaron en esta etapa, aportando a mi formación tanto profesional y como ser humano.

Epígrafe

“Nuestra recompensa se encuentra en el esfuerzo y no en el resultado. Un esfuerzo total es una victoria completa”.

(Mahatma Gandhi)

Tabla de contenidos

Resumen	IX
Agradecimientos.....	X
Introducción.....	1
Capítulo 1	4
Marco Teórico	4
El desarrollo territorial y las alianzas público privadas	4
1.1 Desarrollo endógeno	5
1.2 Desarrollo humano local	7
1.3 El desarrollo territorial	8
1.4 Colaboraciones público - privadas	10
Metodología	11
Capítulo 2	14
Estrategias de desarrollo del Ecuador	14
2.1. Marco normativo y política pública	16
2.2. Planes Nacionales de Desarrollo 2013 - 2021.....	20
2.3. La Descentralización en el Ecuador	22
2.4. Vinculación de las estrategias de desarrollo territorial con las colaboraciones.....	27
público – privadas	27
Capítulo 3	28
Modelos de Gestión.....	28
3.1. Gestión directa.....	28
3.2. Gestión delegada	32
3.3. Gestión mancomunada	34
Capítulo 4	38
Análisis comparativo de las modalidades de gestión del servicio de agua potable y...38	
saneamiento de Quito y Guayaquil	38
4.1. Competencia para la prestación del servicio de agua y saneamiento.....	39
4.2. Análisis comparativo.....	42
4.3. Aporte de las colaboraciones público – privadas al desarrollo territorial	50
Conclusiones	53
Anexos.....	55
Glosario	67

Lista de referencias.....68

Ilustraciones

Figuras

Figura 2.1. Ejes de la descentralización	15
Figura 2.2 Principios de los GAD.....	18
Figura 2.3 Autonomía de los GAD.....	19
Figura 2.4 Vinculación planificación – presupuesto COPLAFIP	20
Figura 2.5 Despliegue de la política pública – PNBV 2013 – 2017.....	21
Figura 2.6 Ejes “Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida” 2017 – 2021.....	21
Figura 2.7 Objetivos y políticas del plan nacional de descentralización	22
Figura 2.8 Modelo de Organización Territorial.....	23
Figura 2.9 Tipología de competencias.....	24
Figura 2.10 Modelo de equidad territorial.....	26
Figura 3.1 Gestión directa	29
Figura 3.2 Gestión delegada	32
Figura 3.3 Gestión mancomunada	35
Figura 3.4 Modelo de gestión mancomunado.....	36
Figura 4.1 Propuesta de modelo de gestión del agua	41
Figura 4.2 Facultades de las entidades	42
Figura 4.3 Cobertura de agua.....	45
Figura 4.4 Cobertura de alcantarillado.....	46
Figura 4.5 Tarifas referenciales (USD/m ³)	46
Figura 4.6 Calificación de la calidad del servicio	49

Tablas

Tabla 4.1. Estrategias de gestión.....	43
Tabla 4.2 Variables de impacto.....	44
Tabla 4.3 Cobertura de agua	45
Tabla 4.4. Cobertura de alcantarillado	46
Tabla 4.5. Tarifas referenciales (USD/m ³).....	47
Tabla 4.6. Calificación del servicio de agua potable y saneamiento	49
Tabla 4.7. Encuesta a los usuarios del servicio	50

Tabla 4.8. Potencialidades y debilidades de las colaboraciones público – privadas. Caso.....	50
Interagua Cia. Ltda.....	50

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Juan Ramón García De Mora, autor de la tesis titulada “Las Colaboraciones Público-Privadas como una herramienta de Desarrollo Territorial” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Economía del Desarrollo concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

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

Quito, octubre de 2021

Juan Ramón García De Mora

Resumen

El presente trabajo de investigación pretende analizar las colaboraciones público-privadas como una herramienta de desarrollo territorial. El estudio se enfoca en el sector de agua y saneamiento en las ciudades de Quito y Guayaquil. Se analizó las modalidades de gestión en las respectivas ciudades.

Se identificó que la ciudad de Quito tiene una gestión directa. Donde, el Gobierno Autónomo Descentralizado - GAD se encarga directamente de otorgar el servicio de agua y saneamiento a la población. Este servicio está bajo la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento - EPMAPS.

En el caso de la ciudad de Guayaquil se determinó que tiene una gestión delegada. Las funciones del servicio de agua y saneamiento son delegados a la empresa Interagua Cia. Ltda. Quien, es la encargada de proporcionar este servicio a los diferentes sectores de la ciudad.

Al analizar los datos, se identifica que las dos empresas abastecen de agua las 24 horas del día. Y se concluye que la cobertura de la EPMAPS abastece en un 98.61% de agua y el 93.05% en alcantarillado a la población con una tarifa de 0.72 expresado en US\$/m³. En el caso de Interagua, cubre el 90% de agua y el 71% en alcantarillado de la población, con una tarifa de 0.614 US\$/m³, teniendo en cuenta que Guayaquil es considerada como la ciudad más barata con respecto a este sector.

Agradecimientos

Quiero expresar mi gratitud a toda mi familia por estar siempre presentes.

Mi profundo agradecimiento a la Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales FLACSO-Ecuador, a todo el departamento de Desarrollo, Ambiente y Territorio, a mis profesoras en especial a la Dra. María Cristina Vallejo, Dra. María Fernanda López y Dra. Roberta Curiazi quienes con la enseñanza de sus valiosos conocimientos hicieron que pueda crecer día a día como profesional, gracias a cada una de ustedes por su paciencia, dedicación, apoyo incondicional y amistad.

De igual manera mis agradecimientos a todas las autoridades y personal que hacen la Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales FLACSO-Ecuador, por confiar en mí, abrirme las puertas de esta noble institución y en especial a Sofía Molina.

Finalmente, quisiera agradecer a mi familia que me han ayudado y orientado en todos los momentos que necesité sus consejos.

Introducción

Este trabajo de investigación realiza un análisis comparativo sobre las colaboraciones público – privadas y su contribución al desarrollo territorial del Ecuador (Oleas 2017). Para ello, se estudió las estrategias de desarrollo territorial del país y se analizaron las modalidades de gestión del sector de agua y saneamiento, de las ciudades Quito y Guayaquil.

En el contexto mundial actual de la globalización, los países de América Latina deben esforzarse por generar estrategias propias de sus territorios, que les permitan alcanzar el desarrollo económico y social (Chávez et al 2020). Para construirlo, es necesaria la intervención activa del Estado, los actores privados y la sociedad civil. Una de las estrategias utilizadas a nivel regional son los modelos de colaboraciones público – privadas (CEPAL 2017; BID 2017).

En América Latina las experiencias de colaboraciones público – privadas han tenido resultados positivos y también negativos. Este tipo de estrategia ha sido utilizada tanto a nivel político, como para la implementación de infraestructura, prestación de servicios y gestión de la productividad (Alborta, Stevenson y Triana 2011).

En el Ecuador, este tipo de colaboración público – privada, la podemos encontrar en la modalidad de gestión del sector de agua y saneamiento de Guayaquil. En este estudio, se realiza un análisis comparando los modelos de gestión del sector de agua y saneamiento de la ciudad de Guayaquil, con el de Quito. La ciudad de Quito no tiene colaboración público – privada, su gestión es directa desde la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento – EPMAPS.

Contexto del estudio

En el Ecuador la descentralización comienza su proceso en 1966, durante los años ochenta y noventa se empieza a considerar las escalas locales en la planificación. Históricamente, el país ha concentrado el poder y las responsabilidades del Estado en el gobierno central. Sin embargo, no se llega a proponer un sistema integrado y estratégico de división política - administrativa del Estado (Oleas 2017).

En el 2000, se crean “dos cuerpos legales que dan impulso al desarrollo territorial”: (i) la Constitución de la República del Ecuador – CRE (2008), que crea un nuevo marco institucional y de gobierno; y, (ii) el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD (2010). Complementariamente, se expide la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo – LOOTUS (2016) y la Ley para evitar la especulación sobre el valor de las tierras (Bastidas, Burbano y Ortiz 2017, 14).

El agua es una de los derechos fundamentales para la vida de los seres humanos, el cual se mide según el acceso equitativo, la calidad y el costo (INEC 2018). En el Ecuador son los GAD cantonales quienes tienen la competencia de la gestión de este derecho (Martínez 2017).

La normativa acogida se encuentra en sus primeros años de implementación, por lo que, se presentan algunos problemas como: la sobre posición de competencias de los diferentes niveles gobierno, la falta de un diseño institucional integral concordante, pocas metodologías y planificación, procesos y mecanismos que articulen y coordinen entre niveles de gobierno, instituciones, corrupción, falta de presupuesto, infraestructura, tecnología y actores participativos (Bastidas et al 2017, 8).

Para la definición del problema se partió de la siguiente pregunta de investigación, centrada en el sector de agua y saneamiento de las dos ciudades Quito y Guayaquil: ¿Cómo las colaboraciones público-privadas han aportado al desarrollo territorial?

La hipótesis planteada es: Las colaboraciones público –privadas que se desarrollan para la gestión del sector de agua y saneamiento aportan al desarrollo territorial, por ser una estrategia innovadora que ayuda a ejercer eficientemente las competencias de los GAD municipales. Mediante la diversificación de esfuerzos y la generación de financiamiento propio. Aportando en la reducción del gasto público y a la gestión eficiente del servicio.

Objetivo general

Analizar las colaboraciones público - privadas para el sector de agua y saneamiento, como una herramienta de desarrollo territorial en dos ciudades del Ecuador, Quito y Guayaquil.

Objetivos Específicos:

- Estudiar las estrategias de desarrollo territorial del Ecuador y su relación con las colaboraciones público - privadas.
- Caracterizar los modelos de gestión del sector de agua y saneamiento del Ecuador.
- Analizar las modalidades de gestión del sector de agua y saneamiento de las ciudades de Quito y Guayaquil.

Capítulo 1

Marco Teórico

El desarrollo territorial y las alianzas público privadas

A partir del 2000, las teorías de desarrollo empiezan a profundizar con un nuevo paradigma basado en la sostenibilidad y la planificación del desarrollo territorial (Ferrandis y Noguera 2016). Una estrategia para mejorar la calidad de vida a lo largo del tiempo (De Vries 2013), tanto para el territorio como para quienes lo habitan (Hernández 2018).

Varios países latinoamericanos sufren problemas de pobreza y daños en sus ecosistemas. Esto como consecuencia de la ejecución de modelos de desarrollo enfocados solamente en el crecimiento económico exógeno y en la explotación de sus recursos (Ramonet 2003). Ferrandis y Noguera (2016) sintetizan al desarrollo territorial sostenible como un modelo sistémico basado en una perspectiva integral, donde se puedan “satisfacer las necesidades básicas de las personas y mantener de forma sostenible en el tiempo los recursos naturales” (Gómez 2007, 23).

En este contexto, Gómez (2007) presenta los tres elementos o dimensiones que deben vincularse en los territorios para alcanzar el desarrollo territorial: económico, social y ecológico. Siguiendo este concepto, las dimensiones del desarrollo en la práctica se pueden entender como: el nivel de renta económica, calidad de vida y su trabajo, y las condiciones ambientales de cada persona y su relación con la sociedad (Gómez 2007). También es importante considerar el desarrollo científico tecnológico con orientaciones al bienestar de dichas dimensiones. La innovación permite agilizar procesos y generar mejoras a nivel ecológico, económico y social (Furió 2010).

Gómez y Gómez (2018, 14) aseguran que “para satisfacer las necesidades actuales de las personas sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones”, es indispensable iniciar por el desarrollo endógeno. Sin embargo, el concepto todavía es ambiguo y necesita de más casos prácticos que identifiquen criterios claros para la ejecución de políticas públicas orientadas hacia el desarrollo de cada territorio (Hernández 2018).

A continuación, se definen algunos conceptos que permiten la construcción teórica del desarrollo territorial para esta investigación.

1.1 Desarrollo endógeno

El desarrollo endógeno establece que el impulso económico viene de las potencialidades internas de la comunidad. Donde, ésta muestra sus propias propuestas adaptadas a su realidad territorial. Teóricamente se produce por la búsqueda de la idea de desarrollo como creación, como una forma creativa de involucrar la acción pública y privada para el desarrollo de localidades y regiones (Madoery 2008).

Varios autores lo definen como la interpretación que marca la diferencia entre crecimiento y desarrollo, bajo el argumento de que “el desarrollo se refiere a procesos de transformación profunda en todos los elementos o dimensiones que componen un territorio” (Vásquez 2007, 7).

Se concibe al desarrollo endógeno como un proceso de “crecimiento y cambio estructural”, mediante la aproximación territorial. Dichos procesos están basados en “la organización del sistema productivo, la red de relaciones entre actores, las dinámicas de aprendizaje y el sistema socio-cultural” (Vásquez 2007, 12). Su particularidad está en el enfoque del territorio, no solamente como espacio físico o el resultado de desarrollo organizativo y tecnológico de ese espacio. Sino que, reconoce a cada localidad como producto de una evolución histórica, que ha establecido su entorno institucional, económico y organizativo para alcanzar su propio desarrollo (Vásquez 2007).

Pérez y Carrillo (2000) proponen las siguientes dimensiones que permiten desarrollar una propuesta de futuro para el desarrollo endógeno de los territorios. Las dimensiones serán definidas en políticas públicas, según las particularidades de cada territorio:

- Dimensión social: el desarrollo endógeno se desenvuelve por las relaciones sociales, los recursos disponibles y la realidad a la que se enfrenta.
- Dimensión ecológica: el desarrollo sustentable es importante en las comunidades y por ende el desarrollo endógeno está relacionado con la conservación y mejora del medio ambiente, ya que se debe conocer las fragilidades o impactos negativos que puedan incidir en el desarrollo local.
- Dimensión geográfica: es relevante esta dimensión pues de ella depende el número y diversidad de iniciativas y programas de desarrollo endógeno que se pueden ejecutar en el

territorio. Gracias a esta dimensión se pueden establecer límites a las políticas públicas propuestas.

- Dimensión ética: todo acto humano o comunitario necesita ser valorado con una base en valores que constituyen el centro de la moral, debido a que esto tiene incidencia en todas las decisiones. En este contexto, la ética influye en ¿qué y cómo producir? La ética establece el marco valorativo social-individual en el que se propone el futuro y se desarrollan las condiciones para su ejecución.

-

En este contexto, Boisier (2005) contribuye con las siguientes dimensiones territoriales de desarrollo endógeno:

- Dimensión política: con la implementación de políticas locales basadas en la realidad de cada territorio se puede alcanzar el desarrollo endógeno en la comunidad.
- Dimensión económica: mediante el accionar de las personas se puede alcanzar el desarrollo endógeno. Por sus relaciones para la productividad, distribución y el consumo de bienes y servicios.
- Dimensión tecnológica: permite a las comunidades satisfacer fines y necesidades a menores costos, convirtiéndose en un apalancamiento importante para las diferentes dimensiones del territorio en general.
- Dimensión cultural: se refiere al comportamiento del ser humano mismo que dará un aporte positivo o negativo a las estrategias establecidas en el desarrollo endógeno. De acuerdo a una cultura, las personas son productoras de medios económicos, establecen empresas, emprendimientos, buscan conocimientos científicos, asimilan y buscan la tecnología.

Para que un territorio pueda concebir el desarrollo endógeno, Boisier (2005) señala que se deben articular las relaciones de los siguientes factores: la red de actores sociales del territorio; las instituciones (North 1990) y las empresas (Becattini 1997) que están a cargo de dichos actores; la cultura de la sociedad que habita el territorio; los procedimientos utilizados por las diferentes instituciones; los recursos naturales, financieros y humanos con los que cuenta el territorio; y, el crecimiento en general.

El desarrollo endógeno se puede sintetizar como la forma en que las personas pueden elegir su proyecto de vida y ejecutarlo según los recursos propios del territorio que habitan. La

descentralización del poder de los gobiernos, mediante alianzas de los actores públicos y privados (Boisier 2004) son estrategias del desarrollo endógeno que “permiten la formulación y ejecución de políticas públicas específicas para la realidad local de los territorios” (Vásquez 2007, 15).

1.2 Desarrollo humano local

En el enfoque del desarrollo humano local se comprende que el ser humano es el beneficiario de la transformación social y económica de los territorios. La cual, se puede alcanzar cuando se ejecutan procesos culturalmente sostenibles en el tiempo. Dichos procesos son creativos y se generan en base a las capacidades de los habitantes, y en ellos, se apoyan los procesos de acumulación y mejora de los territorios como estrategias que llevan sistémicamente al desarrollo endógeno (Hernández 2018).

En la década de los ochenta, se vuelven trascendentes las políticas locales en Europa, donde se destaca el desarrollo “desde adentro” (Sunkel 1995, 18). En este contexto, el desarrollo local tiene su cimiento en la afinidad y utilización de los recursos endógenos, ya sean económicos o no económicos de una comunidad. Para Silva (2005, 5) “éste es un proceso integral de incremento de oportunidades para los individuos, grupos sociales y comunidades organizadas territorialmente”. Es un enfoque aplicable para pequeñas y medianas escalas territoriales, donde sus recursos y capacidades son en beneficio de la comunidad (Silva 2005).

Esta propuesta gira en torno a una idea central sustentada en las políticas de desarrollo endógeno, en donde, la dinámica y la transformación de las economías locales están necesariamente ancladas a las capacidades de transformación de la comunidad local. A lo cual, se suma la consideración que postula que “el desarrollo desde el exterior es una estrategia que ha demostrado fracasar en todo tipo de economías (Gore 1984, 11). Sin embargo, es representativo articular tanto los procesos de desarrollo globales como los locales en los territorios (Gómez 2007).

Según señala Porter (1990, 15), el desarrollo humano local se puede aplicar desde un enfoque “bottom-up”. Donde los actores sociales son quienes diseñan, ejecutan, controlan y evalúan sus planes para su propio territorio. Estos actores gestionan la organización social mediante redes de conocimiento y aprendizaje de sus propias dinámicas territoriales, de su sistema

productivo e institucional. Para generar acuerdos basados en iniciativas creativas que se pueden ejecutar en acciones estratégicas para alcanzar el “desarrollo local”.

Además, la teoría sostiene que las economías locales crecen cuando la innovación y el conocimiento se aplican para incrementar la productividad, de forma que “se contraen los costos de producción y se optimizan las economías de escala” (Vásquez 2000, 8). Por otro lado, “las economías locales también crecen cuando las redes institucionales son complejas y flexibles, lo que fomenta la reducción de los costos de transacción y la confianza entre los actores” (Vásquez 2000, 16).

Para Quigley y Glaeser (1998, 78), las ciudades se consideran como el “espacio de desarrollo endógeno por excelencia”. Son territorios que tienen dinámicas económicas bajo la diversificación de su sistema productivo, donde se generan externalidades que producen rendimientos crecientes. También, generan “espacios para la construcción de redes sociales para el aprendizaje y la innovación de las empresas” (Quigley y Glaeser 1998, 84). En este sentido, las ciudades cambian constantemente como consecuencia del aprendizaje adquirido por parte de los actores, el establecimiento de redes y cooperación, y la implementación de estrategias y acciones de cada actor (Welfens 1999).

También Scott (1998), en su análisis de desarrollo endógeno y globalización argumenta como una limitación del modelo, a la competencia de las empresas en el mercado global. Por lo tanto, mejorar la competitividad y la productividad de las ciudades depende de “la innovación, flexibilidad, organización del sistema productivo y de la existencia de instituciones que puedan adaptarse a la creciente competencia mundial” (Scott 1998, 19).

La política de desarrollo local tiene como objetivo superar los desequilibrios territoriales fomentando el potencial competitivo y productivo dentro de un mundo globalizado. Así pues, los territorios pueden utilizar su potencial local para desarrollarse utilizando su creatividad e innovación como herramientas o estrategias que permiten alcanzar el desarrollo territorial (Vásquez 2007).

1.3 El desarrollo territorial

La importancia de la conceptualización teórica de los elementos categóricos y dinámicas del desarrollo territorial, alcanza trascendencia con el alto interés en el territorio y quienes lo

habitan (Boisier 2015). En tal sentido, la teoría del desarrollo territorial se basa en la concepción de que cada territorio es consecuencia de su historia. Con el paso del tiempo, el entorno institucional, económico y organizativo ha ido evolucionando paulatinamente para dar al territorio una identidad única. Para Friedmann y Weaver (1979, 43) “esta identidad es la que guía la búsqueda de respuestas estratégicas a los desafíos de la globalización”.

Por otro lado, Vázquez (2000, 33) argumenta que “la teoría de desarrollo territorial es capaz de superar los efectos negativos causados por la industrialización, mediante la aplicación de políticas de desarrollo local que fomenten actividades para satisfacer las necesidades básicas de quienes habitan los territorios”.

La teoría del desarrollo territorial es “una de las referencias teóricas básicas de la teoría de desarrollo endógeno” (Vázquez 2000, 64). Ambas teorías describen el territorio como una red de actores del desarrollo, que salvaguardan activamente los intereses y la integridad del territorio a medida que éste experimenta crecimiento y cambio estructural.

Estas teorías consideran que el territorio no necesariamente tiene que aceptar decisiones externas que las empresas globales tratan de imponer, sino que, es capaz de reaccionar estratégicamente frente a los retos y tomar medidas encaminadas a lograr sus propios objetivos a nivel local (Vázquez 2000).

Además, las dos teorías están de acuerdo en aceptar que “cada territorio tiene su propio potencial de desarrollo, lo que da un camino diferente al crecimiento. Así, cada territorio tiene un sistema productivo único, un mercado de trabajo, una forma específica de organizar la producción, la capacidad empresarial y el conocimiento tecnológico, una dotación de recursos naturales e infraestructuras, un sistema social, político e institucional, la tradición y la cultura a través del cual evolucionan las dinámicas económicas locales” (Vázquez 2000, 67).

Sin embargo, en contraste con la visión funcional de la teoría del desarrollo endógeno, la dinámica económica y productiva debe ser entendida desde una perspectiva territorial. El concepto de territorio se refiere a un lugar o espacio delimitado, donde se produce la interacción de actores económicos, sociales y políticos. Existen procesos culturales propios de cada territorio, donde se toman decisiones, se establecen políticas, se generan alianzas público

– privadas, se organiza la productividad y competitividad de la economía local y su relación con la economía global (Vázquez 2000, 70).

Por lo tanto, cada territorio demanda de una estrategia específica para solucionar sus problemas. El desarrollo económico, entonces, se estimula en aquellos territorios con sistemas institucionales altamente evolucionados, complejos y flexibles. Es por ello que, “las instituciones de formación e investigación, las asociaciones empresariales, los sindicatos y los gobiernos locales pueden utilizar más eficientemente los recursos disponibles y mejorar la competitividad cuando las empresas se integran en territorios caracterizados por gruesas redes relacionales” (Boisier 2004, 10).

En este sentido, Chandler (1990, 82) menciona que debe existir articulación entre los objetivos de desarrollo, para comprender las limitaciones y potencialidades que aportarán o no a los procesos de transformación social, económica y ecológica del territorio. A continuación, se presentan una estrategia de desarrollo territorial que es el tema de análisis de la investigación.

1.4 Colaboraciones público - privadas

Las colaboraciones público – privadas también se conocen como “asociaciones público privadas - APP”. Son modalidades de gestión donde el Estado delega al sector privado. Con el objetivo de que se ejecuten obras o servicios, a cambio de apoyo en la inversión al sector privado y al trabajo. La empresa privada se involucra por concurso público y se encarga de gestionar: “experiencia, conocimientos, equipos, tecnología, la distribución de riesgos y recursos”, con la finalidad de aportar a servicios públicos o a la ejecución de obras (Minya 2017, 2).

Las colaboraciones público-privadas no son estrategias nuevas en el país. Sin embargo, en la práctica su aplicación puede variar entre: concesión, alianzas y compromisos con la economía popular y solidaria (Oleas 2017).

En cuanto a los procesos de acumulación de capital, desde la gobernanza territorial se propone la articulación de alianzas público - privadas que permitan la descentralización del territorio. Los actores se dividen las responsabilidades y obligaciones con el territorio para lograr alcanzar sus objetivos de forma más directa y efectiva (Farinós 2008).

Las colaboraciones público – privadas son un aporte para el desarrollo territorial por su capacidad de diversificación de las competencias del Estado. También, por la promoción de inversión nacional e internacional. Y, las alianzas que se creen deben relacionarse directamente con la planificación local y nacional (Oleas 2017). En la práctica, no existen muchos casos exitosos de colaboraciones público – privadas en América Latina y Ecuador específicamente, debido a falta de confianza en los actores y a la débil normativa pública con respecto al tema (BID 2017).

En esta perspectiva, Furio (2010) señala que la innovación es otro elemento importante para el desarrollo territorial. Las empresas, instituciones y organizaciones pueden alcanzar el desarrollo de los territorios, de una forma más eficiente y efectiva, gracias al aporte de la tecnología y el conocimiento. La innovación debe ir de la mano de la creatividad de los actores locales que habitan y conocen su territorio. Para Córdova (2014, 28), lo tradicional es una ventaja y no una desventaja, porque cada territorio tiene su propia historia que le permite aprender del pasado y proponer posibles alternativas futuras.

Finalmente, no existe una única vía para alcanzar el desarrollo que se pueda aplicar a nivel global. Lo que sí se puede afirmar, según Boisier es que: “si el desarrollo se encuentra en nuestro futuro, no será con las ideas del pasado que lo alcanzaremos; si el desarrollo es un producto de la propia comunidad, no serán otros, sino sus propios miembros quienes lo construyan” (Boisier 2009, 69).

Metodología

A partir del estudio realizados por ONU HABITAT (2019), se identifica que las ciudades más prosperas son las ciudades de Cuenca, Ambato y Quito. Los resultados obtenidos por el índice muestran que a pesar de vivir 10 años con un nuevo marco institucional y de gobierno, no se ha logrado homogenizar el desarrollo en todo el territorio nacional. Según ONU HABITAT (2019), para el 2050 el 80% de la población estará habitando las ciudades, por lo cual los mayores polos de concentración socioeconómica serán estos niveles territoriales. Basándose en esta investigación, se eligieron como estudios de caso comparativos a las ciudades de Quito y Guayaquil. Para esta investigación se utilizaron métodos cualitativos y cuantitativos.

Según (Vallejo 2008), existen aspectos fundamentales para acceder al derecho al agua y saneamiento en la población, de los cuales podemos destacar:

- a) Acceso universal y digno al servicio de agua potable y saneamiento. Se tendrá presente aspectos relacionados con el financiamiento, la ejecución del servicio y el uso eficiente de los recursos de inversión, aspectos socioeconómicos que puedan incidir en mejorar la infraestructura para prestar el servicio.
- b) Asegurar la sostenibilidad y calidad de los servicios de agua potable y saneamiento. Se relaciona con la calidad, eficiencia y sostenibilidad en la provisión del servicio, se vincula directamente con la ejecución de prestación del servicio.

Estos aspectos fundamentales son la base del análisis comparativo de esta investigación. Para responder los objetivos del estudio primero se realizó un levantamiento de información secundaria sobre el tema. Se tomaron en cuenta los mecanismos de análisis considerados por ONU-HABITAT, planes de desarrollo y ordenamiento territorial, estrategias nacionales, normativas vigentes, investigaciones académicas, reportes de la CEPAL y el BID, datos estadísticos del INEC y de las plataformas web de las empresas de agua y saneamiento de Quito y Guayaquil.

Posteriormente, con la información levantada se identifican los actores clave de las dos empresas: EPMAPS (Quito) e Interagua Cía. Ltda. (Guayaquil), se realizaron quince entrevistas semiestructuradas online. Las entrevistas semiestructuradas se realizaron bajo el método “bola de nieve” (Becker 2009, 10). También, se realizaron doscientas cuatro encuestas vía telefónica a los usuarios del servicio.

El método “bola de nieve” es un tipo de muestreo no probabilístico, donde el investigador tiene una pequeña cantidad de actores conocidos, quienes son entrevistados en una primera fase. Después, se pide a estos actores que recomienden a otros individuos que puedan ser clave para la investigación, y en una segunda fase, también son entrevistados. Se repite el proceso hasta que el investigador tiene suficiente información levantada.

En el presente caso, en la primera fase se entrevistó a representantes de las empresas de agua y saneamiento de Quito y Guayaquil. Quienes recomendaron a otros actores clave que también fueron entrevistados en una segunda fase. En total se realizaron quince entrevistas semiestructuradas de forma online. Toda la información se encuentra registrada en audio y el diario de campo.

Una vez que se obtuvo la información de los actores clave, se analizó dicha información y se elaboró indicadores de: acceso, calidad y costo. Con estos datos se pudo comparar la gestión del sector de agua y saneamiento de Quito y Guayaquil. Y se identificó si las colaboraciones público – privadas que se desarrollan para la gestión del sector de agua y saneamiento aportan al desarrollo territorial, como una estrategia innovadora que ayuda a ejercer eficientemente las competencias de los GAD municipales.

Para ello, en las entrevistas semiestructuradas se investigó sobre: la diversificación de esfuerzos, la generación de financiamiento propio, el aporte en la reducción del gasto público y la gestión eficiente del servicio.

Capítulo 2

Estrategias de desarrollo del Ecuador

En este capítulo se presentarán las estrategias de desarrollo territorial del Ecuador para comprender su relación con las colaboraciones público – privadas. Toda la información que se presenta a continuación es parte del levantamiento de información secundaria y entrevistas realizadas a los actores.

Entre 1990 y 2006, el estado de la descentralización en el Ecuador era una negociación uno a uno, se denominaba la “descentralización a la carta”. Este modelo privilegiaba a las élites nacionales y gobiernos locales, cuyas fortalezas les permitían negociar con el gobierno central la transferencia de competencias sobre la base de las relaciones políticas construidas (Ortiz 2017).

El modelo “a la carta” no generaba procesos de gobernanza, tampoco articulaba los ejes de gobierno. Varias veces se entregaba las mismas competencias a los niveles provinciales y a los municipales, provocando conflictos territoriales (Representante EPMAPS, entrevista con el autor, marzo 2021). En este contexto, al no contar con un modelo de descentralización, existen vacíos en las normativas sectoriales.

Por un lado, este modelo profundizó la exclusión, desarrollando brechas de desigualdad que hasta la actualidad han sido difíciles de cerrar. No se promovió un desarrollo equilibrado y equitativo de los territorios. Por otro lado, la misma heterogeneidad del territorio ecuatoriano ha conllevado a que gobiernos municipales, que tienen el tamaño de una junta parroquial, no hayan tenido la oportunidad de gestionar con el gobierno central la entrega de alguna competencia que pueda contribuir a su desarrollo local (Representante EPMAPS, entrevista con el autor, marzo 2021). También, fueron inexistentes las posibilidades de contar con procesos de fortalecimiento institucional para gobiernos locales, que de por sí, ya se encontraban débiles en su capacidad operativa.

Para llegar al modelo actual de descentralización en el Ecuador fue necesaria una revolución normativa, la capacidad regulatoria del Estado debía fortalecerse con una nueva Constitución. Por otro lado, debía realizarse un rediseño institucional y una reestructuración de la función

Ejecutiva. De tal forma que, la puesta en marcha del nuevo pacto social pueda consolidarse a través de un enfoque en la inversión pública.

Otro de los factores clave fue contar con una organización territorial que contribuya al despliegue de las políticas públicas nacionales de manera organizada y armonizada. Esto con la finalidad de garantizar un servicio público de calidad que permita corregir, profundizar y ampliar una democratización del Estado. En el 2007, se concibe el Estado democrático para el Buen Vivir como: constitucional, plurinacional, unitario y territorializado (SENPLADES 2007).

Es así que, a partir de la Constitución del 2008, se desarrolla el Sistema Nacional de Competencias - SNC, como un modelo que busca un desarrollo equilibrado y equitativo de los territorios. Se promueve un nuevo modelo de territorio con la asignación de competencias por nivel de gobierno, cada una con un modelo de gestión con productos y servicios específicos por cada facultad otorgada; y con un modelo de transferencia de recursos que contribuya a la sostenibilidad del ejercicio competencial (Ortiz, 2017).

El proceso de descentralización descrito en la Constitución del 2008 tiene cuatro ejes importantes respecto de los gobiernos autónomos descentralizados: descentralización de competencias, fortalecimiento institucional, resolución de conflictos y el seguimiento y monitoreo de competencias (Fig. 2.1).

Figura 2.1. Ejes de la descentralización



Fuente: Ortiz 2017.

2.1. Marco normativo y política pública

2.1.1. Acuerdos internacionales

El Ecuador es signatario de la Agenda 2030 cuyos ejes de desarrollo sostenible son: eje ambiental, eje social y eje económico. Esta Agenda corresponde al compromiso de 195 países, cuenta con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS y con 169 metas.

La planificación nacional desarrollada en el año 2016 por SENPLADES, denominada actualmente como Secretaría Planifica Ecuador, construyó un mecanismo de alineación de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2017 con los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS. Y la construcción de una visión de país 2030 que coincide con el horizonte de la agenda mundial para el desarrollo.

Cabe indicar que el Ecuador ha tenido varios intentos de aterrizar los ODS en los territorios, sin embargo, no se cuenta con una metodología de contribución de las acciones por país a cada uno de estos objetivos.

2.1.2. Constitución

El pacto social representado en la Constitución menciona que: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional, y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada” (2008, Art. 1).

Este enunciado claramente indica que el Ecuador se gobierna de manera descentralizada. Esto implica un despliegue de las políticas públicas nacionales hacia los territorios, estas políticas marcan el accionar de las autoridades locales del nivel descentralizado y también del modelo desconcentrado del ejecutivo.

En su Art. 3, sobre los deberes primordiales del Estado, en el numeral 6 se menciona que, uno de estos corresponde al “desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización” (CRE 2008, Art. 3).

En relación a las autonomías de los GAD, la Constitución en su Art. 238 menciona que, “éstos gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación

ciudadana” (CRE 2008, Art. 238). De esta manera se busca garantizar la democratización del poder en los territorios.

La Constitución en su Art. 239, menciona que, “el régimen de los GAD se regirá por la ley correspondiente, que será el COOTAD, misma que establecerá el SNC cuyas características son: obligatorio, progresivo y definitivo” (CRE 2008, Art. 239). Este mecanismo promoverá compensar los desequilibrios territoriales.

Así también, su Art. 270 menciona que, “los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad” (CRE 2008, Art. 270). De esta manera se promueve un desarrollo armónico de los territorios.

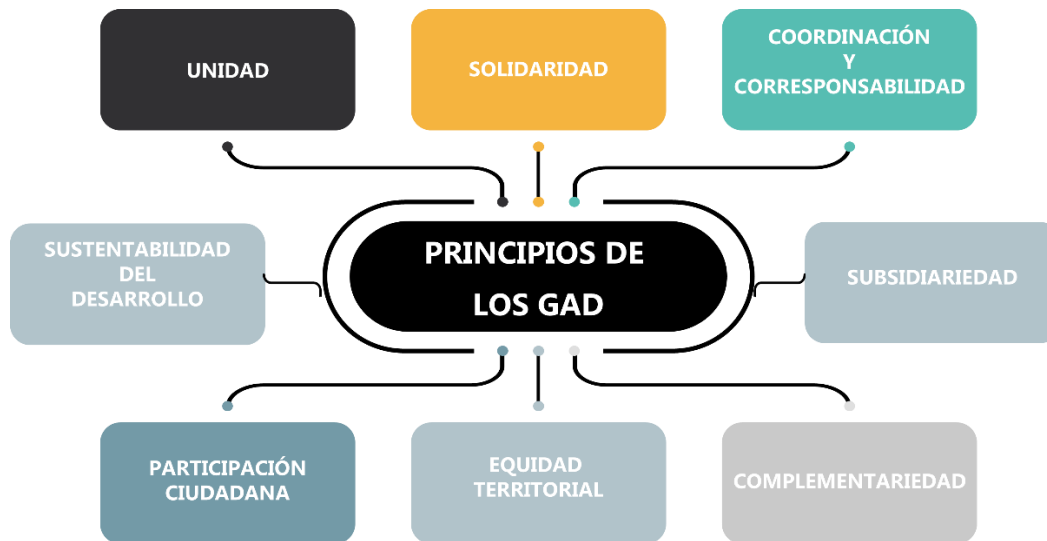
2.1.3. Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización - COOTAD

Con la finalidad de encauzar el financiamiento y la institucionalidad equitativa de la nueva organización territorial el 4 de octubre del 2010, se promulga “un cuerpo legal codificado homogéneo” que tiene carácter de ley orgánica y permita regular la descentralización territorial tanto en los diferentes niveles del Estado, así como el cálculo y distribución anual de los fondos destinados a los gobiernos autónomos (COOTAD 2010).

Con la promulgación del COOTAD en el año 2010, se busca configurar “una organización político- administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio, basado en el régimen de cuatro diferentes niveles de GAD y regímenes especiales con la finalidad de garantizar su autonomía administrativa, financiera y política (COOTAD 2010, Art. 2).

Por otro lado, en el Art. 3, se detallan los principios (Fig. 2.2) bajo los cuales los GAD regirán su autoridad en los territorios.

Figura 2.2. Principios de los GAD



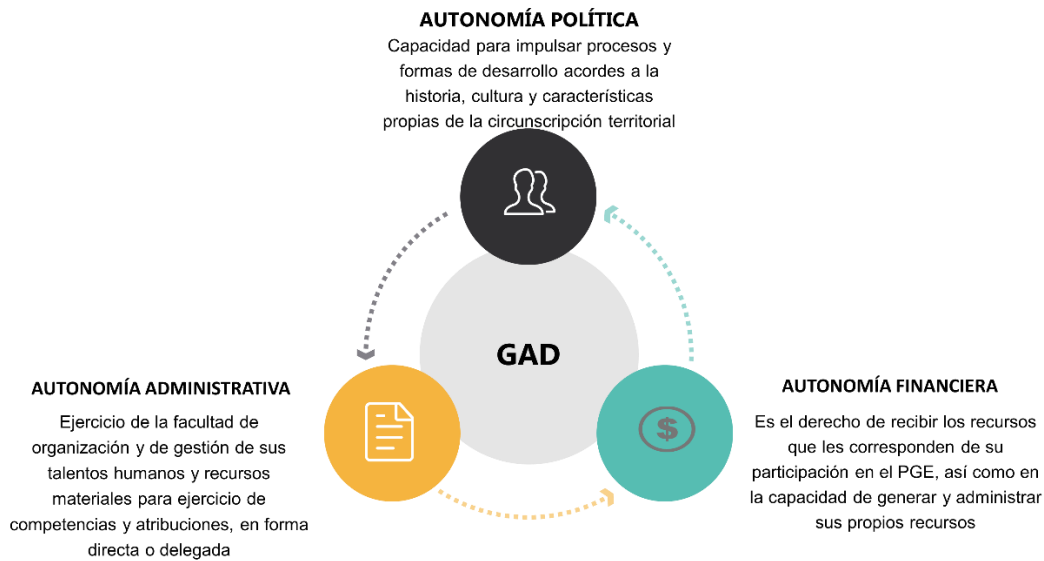
Fuente: COOTAD 2010, Art. 3.

Es importante recalcar que, a través de este cuerpo legal, en su Art. 5 se ratifican las autonomías de los gobiernos autónomos descentralizados, profundizando el principio de un Estado democrático, mismo que hasta la actualidad no logra consolidarse debido al centralismo arraigado en la gestión pública de la función ejecutiva.

Estas autonomías vistas desde la perspectiva local no han logrado ser eficientes debido a la alta dependencia de los GAD a las políticas nacionales y a las transferencias del gobierno central.

Cabe indicar que, en el marco de estas autonomías (Fig. 2.3), los GAD, a conveniencia, omiten disposiciones normativas que repercuten el ejercicio efectivo de sus competencias y a su vez en la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía, especialmente en lo relacionado a incorporar personal calificado a sus instituciones, decisión que en la mayoría de los casos es de orden político más que técnico.

Figura 2.3. Autonomía de los GAD



Fuente: COOTAD 2010.

El COOTAD en el Art. 10, en concordancia con la Constitución 2008, e identificando las características diferenciadas de conservación ambiental, étnico culturales o de población, establece cuatro niveles de organización territorial: regiones, provincias, cantones y parroquias rurales.

2.1.4. Código de Planificación y Finanzas Públicas - COPLAFIP

Junto con el Sistema Nacional de Competencias, se crea el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación y con ello el Código de Planificación y Finanzas Públicas. Este cuerpo normativo tiene una articulación fundamental con el COOTAD debido a la incorporación de toda la política pública del ordenamiento territorial a los presupuestos de las instituciones.

De esta manera cobra sentido todo el diseño y organización territorial (Fig. 2.4) cuando este decanta en la política pública local recogida en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los tres niveles de gobierno vigentes.

Figura 2.4. Vinculación planificación – presupuesto COPLAFIP



Fuente: Consejo Nacional de Competencias – CNC 2017.

2.2. Planes Nacionales de Desarrollo 2013 - 2021

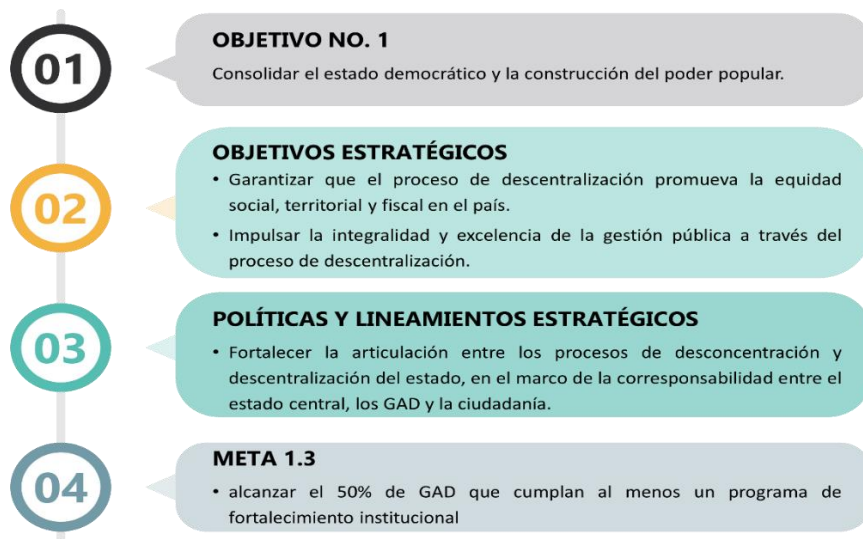
2.2.1. Plan del Buen Vivir (2013-2017)

El Plan Nacional de Desarrollo para el período 2009 - 2013, fue aprobado el 5 de noviembre por Rafael Correa, que fue presentado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, a consideración del Consejo Nacional de Planificación.

La construcción de este plan involucró la participación de toda la función Ejecutiva, tanto del nivel central como de los niveles desconcentrados, pero también una amplia participación ciudadana desde el despliegue de procesos de concentración de actores locales y trabajos en mesas temáticas territoriales que recogieron el sentir de la población y sus diferentes perspectivas del territorio deseado (Ortiz 2017).

En lo relacionado con la descentralización, este Plan permitía el despliegue de la política pública de planificación para el desarrollo (Fig. 2.5). De tal manera, que pueda ser medido el avance de la descentralización en los territorios. Con el objetivo de consolidar un Estado democrático y la construcción del poder popular, como se muestra a continuación:

Figura 2.5. Despliegue de la política pública – PNBV 2013 - 2017



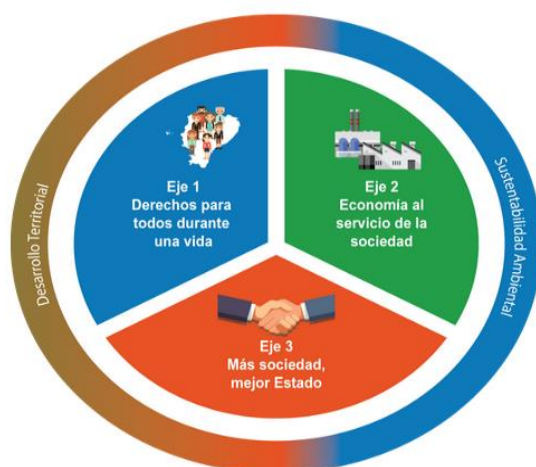
Fuente: Plan Nacional del “Buen Vivir” 2013-2017.

2.2.2. Plan Nacional de Desarrollo “Toda Una Vida” 2017 – 2021

Esta herramienta de política pública nace en el gobierno de Lenin Moreno. Cuenta con un proceso participativo denominado “Diálogos”, que posteriormente decantó en “Acuerdos”. Tiene un nuevo diseño institucional que buscó la reducción del aparato estatal a la más mínima expresión, proceso que afectó de manera importante a la planificación nacional.

Este instrumento se organiza en tres ejes (Fig. 2.6) sobre la base de la sustentabilidad ambiental y el desarrollo territorial.

Figura 2.6. Ejes “Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida 2017 – 2021”



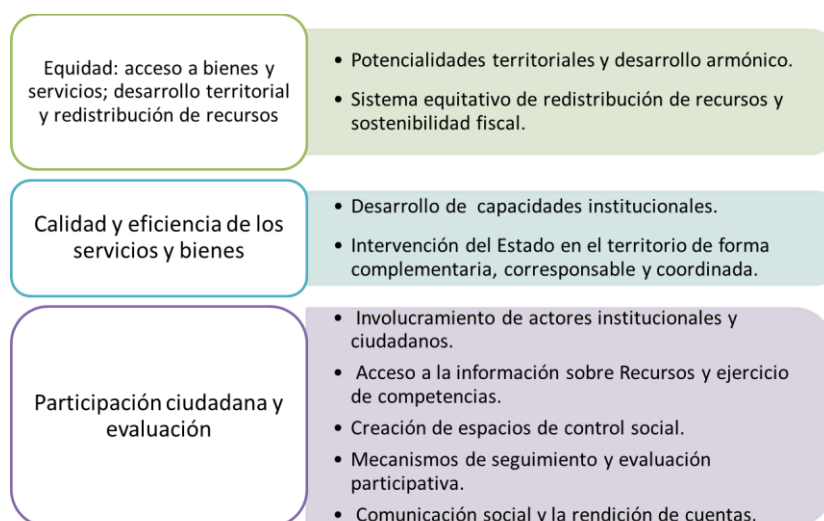
Fuente: “Plan Nacional de Desarrollo 2017 – 2021”.

2.2.3. Plan Nacional de Descentralización 2012 - 2015

El Plan Nacional de Descentralización constituye otro instrumento de política pública nacional cuya finalidad fue descentralizar las competencias conforme lo establecido en la Constitución, el COOTAD y la normativa nacional vigente asociada al ejercicio de las competencias a ser descentralizadas. Esta construcción contó con la participación de más de 2.500 representantes de los diferentes niveles de gobierno y ciudadanía en general.

Los objetivos y políticas del Plan Nacional de Descentralización (Fig. 2.7) cuyo horizonte fue al año 2015, cumpliéndose con el proceso de transferencia y regulación de competencias, son los siguientes:

Figura 2.7. Objetivos y políticas del plan nacional de descentralización



Fuente: Ortiz 2017.

Este Plan Nacional de Descentralización contó con cuatro programas:

- Programa de transferencia de competencias y recursos
- Programa de fortalecimiento institucional
- Programa de gestión pública coordinada, complementaria y corresponsable
- Programa de participación ciudadana y evaluación

2.3. La Descentralización en el Ecuador

Conforme lo establece el COOTAD “la descentralización es la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados” (COOTAD 2010, Art. 105).

- Es obligatoria porque ningún gobierno autónomo descentralizado puede negarse a que se le transfiera una competencia, es un mandato constitucional.
- Es progresiva porque es un proceso que se enmarca en el proceso definido en el Plan Nacional de Descentralización.
- Es definitiva porque, una vez que una competencia ha sido descentralizada en favor de un nivel de gobierno, éste se convierte en titular de la misma, dicha titularidad no puede ser delegada ni transferida.

2.3.1 Nuevo modelo territorial

En lo que se refiere a la organización del territorio (Fig. 2.8), el COOTAD lo divide en cuatro niveles de gobierno: regiones, provincias, cantones y parroquias. El Ecuador actualmente cuenta con 24 provincias, 221 cantones, 816 parroquias, y una circunscripción territorial: Galápagos. Por otro lado, es importante recalcar que no existen Distritos Metropolitanos Autónomos, aunque Quito se denomina Distrito Metropolitano, no puede asumir las competencias que le corresponderían debido a que no ha cumplido con el requisito de contar con su Estatuto Autonómico.

Figura 2.8. Modelo de Organización Territorial

Niveles de Organización Territorial				
Organización Territorial	Niveles de Gobierno	Regímenes Especiales de Gobierno		
Región	Gobierno Regional			
Provincias	Gobierno Provincial	Galápagos		
Cantones	Gobierno Municipal		Distritos Metropolitanos Autónomos	Circunscripciones Indígenas, Afro ecuatorianas y Montubias
Parroquias Rurales	Gobierno Parroquial			

Fuente: COOTAD 2010.

Las autoridades locales de cada nivel de gobierno son de elección popular y tienen una vigencia de cuatro años en sus cargos, se convierten en garantes de derechos de la ciudadanía en sus circunscripciones territoriales.

2.3.2. Sistema Nacional de Competencias

Es una entidad autónoma que se encuentra conformada por un representante de cada nivel de gobierno. El régimen de competencias establecido (Fig. 2.9), clasifica a las competencias de la siguiente manera:

Figura 2.9. Tipología de competencias



Fuente: COOTAD 2010.

2.3.3. Descentralización política

Este ámbito de la descentralización busca democratizar el poder del Estado. Mediante el empoderamiento de las autoridades electas en cada nivel de gobierno. Con el objetivo de que los políticos se enfoquen en mejorar la calidad de vida de la población. Para lograrlo es necesario observar más allá de las transferencias de competencias desde el gobierno central, se requiere considerar la importancia de los procesos de fortalecimiento institucional de las entidades rectoras y de los GAD. Y conocer el estado de sus capacidades institucionales y operativas.

El ámbito de la descentralización política está relacionado con la facultad de cada autoridad local electa para gestionar el territorio de la manera más cercana a su realidad. De manera que, la toma de decisiones políticas garantice el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos y contribuya con la mejora en la calidad de vida de la población.

Otro reto que enfrenta la descentralización política son los territorios con conflictos limítrofes no resueltos por las instancias correspondientes. Al no contar con legislación definida, el ejercicio de competencias para la aplicación de las facultades competenciales se imposibilita y genera territorios olvidados por el gobierno central y sus autonomías (Ortiz 2017).

Existe otro desafío importante a ser considerado, es la creación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales – GADPR. Según la planificación nacional de descentralización, se esperaría que los otros niveles de gobierno generen procesos de articulación permanente y que ello constituya el camino para una gestión eficiente de las competencias parroquiales (Oleas 2017). Sin embargo, esta situación no se presenta y los GADPR tienen una vida paralela al desarrollo pensado por los cantones y las provincias.

2.3.4. Descentralización administrativa

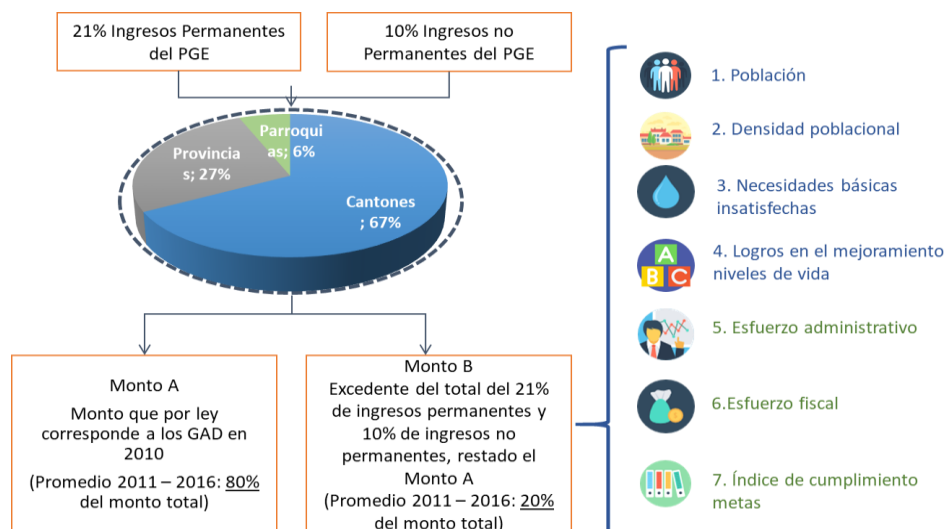
Este ámbito de la descentralización se ve gravemente afectado por el historial centralista de la administración estatal. A continuación, se citan las declaraciones del ex Prefecto de Tungurahua, Fernando Naranjo en el foro de descentralización de 2017:

1. La burocracia ministerial obstaculiza las resoluciones porque las autoridades del ejecutivo no ceden los espacios y ponen trabas que limitan el proceso de descentralización.
2. Relacionado con el punto anterior, los ministerios rectores no tienen la voluntad política de transferir el poder a los gobiernos locales. En este sentido, se generan instrumentos que mantienen atadas a las competencias a las disposiciones del ejecutivo, recrudesciendo de esta manera el centralismo.
3. Se subestiman las capacidades de los gobiernos locales. Esto se evidencia en los procesos de calificación y acreditación que se deben cumplir antes de asumir una competencia.

2.3.5. Modelo de equidad territorial

El Modelo de Equidad Territorial – MET (Fig. 2.10), es la mayor fuente de ingresos que reciben los GAD desde el gobierno central. Existe una dependencia de estos recursos en casi un 95%, de tal forma que, si algunos gobiernos autónomos descentralizados no recibieran estas transferencias no podrían pagar ni sus nóminas (Representante EPMAPS, entrevista con el autor, marzo 2021).

Figura 2. 10. Modelo de equidad territorial



Fuente: Consejo Nacional de Competencias – CNC 2017.

El modelo de equidad territorial tiene como objetivo “garantizar la provisión equitativa de bienes y servicios públicos relacionados con las competencias exclusivas que cada nivel de gobierno autónomo descentralizado”. Este modelo en la práctica, no ha logrado disminuir las brechas de los polos de desarrollo de aquellos territorios históricamente olvidados (Representante EPMAPS, entrevista con el autor, marzo 2021).

Finalmente, como conclusiones y recomendaciones respecto de la descentralización fiscal, en el marco del foro de descentralización del 2017, se pueden mencionar las siguientes:

- La asignación de recursos está atada al nivel de pobreza por NBI de cada GAD. Se recomienda asignar los recursos por el cumplimiento de sus competencias.
- La falta de generación de recursos propios ha causado una alta dependencia de las transferencias que realiza el gobierno central hacia los GAD. Se recomienda desarrollar mayor autogestión de recursos y ejercer su autonomía.
- Se debe partir de una línea base que diagnostique las estimaciones estructurales de las necesidades de gasto y de la capacidad fiscal.
- La distribución, entre niveles de gobierno, de las rentas provenientes de los recursos naturales no renovables es un aspecto de vital importancia por su impacto en el ciclo económico.
- Es necesario generar procesos de capacitación para que los GAD conozcan la metodología sobre la cual son evaluados para la transferencia de recursos.

- Los GAD municipales no tienen capacidad de pago debido a la cartera vencida, por tanto, es importante que se realicen acciones que les permitan sanear sus finanzas.

-

2.4. Vinculación de las estrategias de desarrollo territorial con las colaboraciones público – privadas

En la actualidad, todas las estrategias de desarrollo territorial que se han descrito en este apartado se articulan con las colaboraciones público – privadas cuando desde el Ejecutivo, se impulsa la ley de incentivos para las asociaciones público – privadas. Con la aplicación de esta ley, el sector privado recibe por su colaboración con el sector público (Oleas 2017, 14):

- Régimen normativo tributario estable.
- El pago de dividendos al exterior está exento del impuesto de salida de divisas y de la renta.
- Proyectos involucrados no pagan impuesto a la renta por 10 años y tiene la compensación del IVA.
- Para los proyectos existe el poder político de las autoridades para cambiar requisitos formales, adquirir licencias, permisos, aprobaciones administrativas, asuntos laborales.

La razón principal de diversificar estos esfuerzos entre los sectores público y privado es para desarrollar obras públicas mediante la inversión privada por delegación, sea desde el gobierno central o los GAD. Algunos estudios de caso de colaboraciones público – privadas concluyen en que la autonomía real de los GAD se ejecuta en el territorio cuando las instituciones públicas pueden generar ingresos propios. Y las colaboraciones público – privadas sirven como un instrumento para dirigir recursos hacia los GAD mediante la delegación de proyectos que estén dentro de sus competencias (Oleas 2017, 12).

La normativa actual de colaboraciones público – privadas y el proceso de descentralización tiene sesgos importantes en el diseño de los modelos de gestión de competencias, éstos no contemplan las dinámicas urbano y rurales. En este sentido, todavía falta fortalecer la legislación de las colaboraciones público – privadas y las competencias de los GAD.

Capítulo 3

Modelos de Gestión

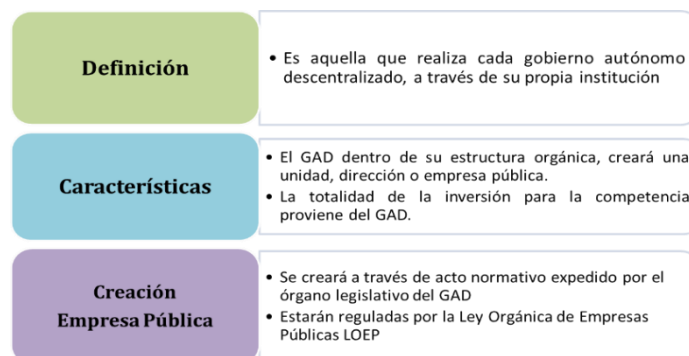
En este capítulo se caracterizan las modalidades de gestión del sector de agua y saneamiento del Ecuador. Esta información se obtuvo del levantamiento de información secundaria y de las entrevistas a los representantes de las empresas de agua y saneamiento de cada ciudad. Los modelos de gestión para el ejercicio de competencias dados por el COOTAD (2010) son los siguientes:

- Gestión directa
- Gestión delegada
- Mancomunamiento

3.1. Gestión directa

La “gestión directa” engloba todos aquellos modos de gestión, en los cuales, la administración realiza por sus propios medios y recursos, la ejecución y cumplimiento de las competencias administrativas que le han sido asignadas por mandato legal (Fig. 3.1). Este modelo de gestión aplica de manera institucional (ministerios, secretarías, prefecturas, municipios, gobiernos parroquiales) o por medio de empresas públicas. No permite la delegación al sector privado o la economía popular y solidaria, ni mancomunamiento con otros órganos de la administración pública (Representante EPMAPS, entrevista con el autor, marzo 2021).

Figura 3.1. Gestión directa



Fuente: Consejo Nacional de Competencias – CNC

Gestión directa por una unidad o dependencia del propio GAD

La gestión directa que ejecuta el gobierno cantonal para la prestación del servicio público de agua potable y saneamiento, se realiza a través de una dependencia o unidad interna dentro de su estructura orgánica institucional. El GAD puede tener una unidad de agua potable adscrita a otra dependencia que abarca distintas prestaciones o una dirección independiente de agua potable, alcantarillado y saneamiento, que funcionaría con trabajadores y servidores del propio GAD (COOTAD 2010, Art. 276).

En este contexto, el financiamiento para gestionar directamente los servicios públicos por parte del GAD cantonal proviene de una planificación presupuestaria, materializada en la proforma presupuestaria anual. Ésta se conforma de la generación de recursos propios, de transferencias por parte del gobierno central, de recursos provenientes del cobro de impuestos, de la participación en las rentas producto de la explotación de recursos naturales no renovables y de los excedentes generados por sus empresas públicas (Representante EPMAPS, entrevista con el autor, marzo 2021).

Generalmente, la gestión directa por la misma institución representa un ahorro de egresos permanentes y costos operativos. Se evita crear otras unidades relativas a las áreas administrativa, financiera, logística, compras públicas, jurídica, entre otras, porque se utilizan las que ya tiene la propia institución. La administración es eficiente cuando las necesidades de la población no sobrepasan la capacidad del GAD municipal para la prestación de tales servicios públicos.

No obstante, en caso que convenga más a sus intereses de la propia institución y a los de la ciudadanía, los GAD podrán crear empresas públicas que se encarguen de esta gestión igualmente de manera directa, como analizaremos en el siguiente apartado.

Gestión directa por una empresa pública creada por el GAD

El GAD cantonal podrá crear una empresa pública, en los términos previstos en la Constitución (2008), el COOTAD (2010) y la Ley Orgánica de Empresas Públicas (2009). Cuando por razones de operatividad, conveniencia, organización administrativa, descongestionamiento de competencias, entre otras, resulte técnica, jurídica y económicamente viable.

La gestión directa a través de una empresa pública, supone una gama de posibilidades de sinergias con el sector privado, quien puede adoptar la calidad de contratista o socio, para cuyo efecto, la legislación dota a estas sociedades de derecho público, de un sistema de contratación y una capacidad asociativa respectivamente.

(a) Vinculación del sector privado como contratista

Para el cumplimiento de sus fines y metas empresariales, las empresas públicas tienen un sistema de contrataciones diferenciado de las demás entidades públicas, se refiere al régimen de contratación especial. Donde las contrataciones que son parte de su giro específico del negocio, deben ser aprobadas por el Servicio Nacional de Contratación Pública - SERCOP, en cuyo caso se aplicará la normativa que la propia empresa pública emita para este efecto, previa aprobación del SERCOP. En las demás contrataciones, aquellas que no correspondan a su giro específico de negocio, la empresa pública deberá aplicar las normas comunes de contratación pública.

Este modelo de gestión directa incorpora al sector privado, en una relación de contratista. Para cumplir con la provisión o prestación que le sea requerida por la empresa pública que, actúa como entidad contratante (Representante Interagua, entrevista con el autor, marzo 2021).

(b) Vinculación del sector privado como socio, asociado o aliado estratégico

Esta relación jurídica constituye un régimen asociativo, traspasa los viejos paradigmas de actuación de la empresa pública bajo el rol de entidad contratante, para someterse a una relación menos diferencial: la de socio o aliado estratégico. Este cambio de paradigma aún se está consolidando, ya que debe existir plena confianza entre los socios, un respaldo de seguridad jurídica y una gestión eficiente del objeto de creación de la asociación (Representante Interagua, entrevista con el autor, marzo 2021).

A continuación, profundizaremos las principales modalidades de gestión directa que permiten la coparticipación del sector público y privado, con fundamento en la capacidad asociativa de las empresas públicas:

Alianza Estratégica. - para Córdova (2014, 18), “las alianzas estratégicas son un mecanismo asociativo para la consecución de un objetivo cuya noción corresponde a la dinámica empresarial y el rol que persigue el Estado a través de las empresas públicas”. Este

mecanismo permite la coparticipación público - privada, bajo la premisa de que la gestión del servicio público continúe siendo ejecutada de manera directa, por el respectivo órgano público competente.

Esta premisa es una de las principales diferencias que identificamos entre alianza estratégica y asociación público privada, ya que, en la primera, se mantiene una gestión directa por el organismo público competente, mientras que, en la segunda, la gestión es delegada, como analizaremos más adelante.

Sociedad de economía mixta. - el régimen de las empresas de economía mixta previsto en la Ley de compañías, establece que “el socio público podrá participar con un socio privado, en el capital y gestión de una nueva sociedad”. Ambos socios, público y privado, participarán en su Directorio, y si el socio público tiene la mayoría accionaria, para el caso de sectores estratégicos o servicios públicos. En las demás actividades económicas que no se refieran a estos ámbitos, esta disposición accionaria no será aplicable, y, por tanto, los socios definirán su participación accionaria (Representante Interagua, entrevista con el autor, marzo 2021).

Cuando el Directorio de una empresa pública decida crear una sociedad de economía mixta, deberá realizar un concurso público de selección del socio estratégico, observando el cumplimiento de los principios de legalidad y transparencia.

Para los fines que nos ocupan, debe entenderse que, las empresas de economía mixta suponen una gestión directa, en tanto que no opere una delegación de gestión por el órgano administrativo competente, en cuyo caso, dicha gestión ha de ser delegada, conforme lo previsto en el Art. 282 del COOTAD (2010).

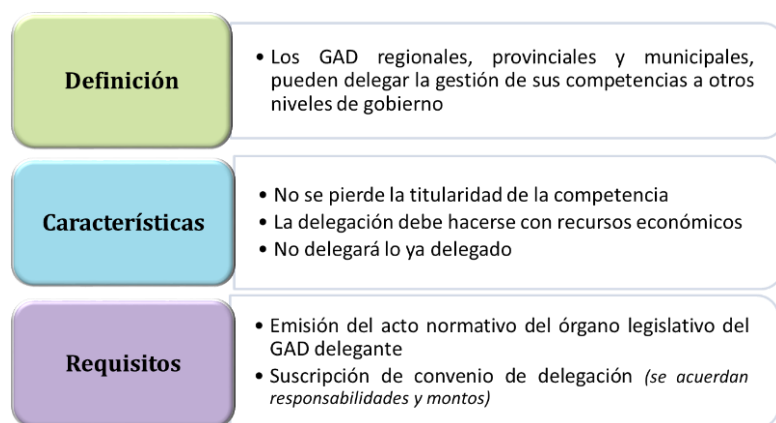
En conclusión, la gestión directa abarca, la actividad que realiza el GAD municipal por sí mismo, con su propio personal y recursos, o a través de las empresas públicas que constituya para este efecto, y excepcionalmente, la coparticipación del sector privado en su rol de contratista, socio o aliado estratégico. Tratándose de servicios públicos, su prestación debe observar el marco constitucional y legal específico, que garantiza el acceso universal, la continuidad, obligatoriedad, la calidad y eficiencia.

3.2. Gestión delegada

Para analizar los modelos de colaboración público privada aplicados en el sector del agua y saneamiento es relevante estudiar la evolución que la gestión delegada ha tenido en el Ecuador, en torno a los servicios públicos.

Fernández (2006, 81) define delegar como un acto jurídico por medio del cual un organismo administrativo puede transferir total o parcialmente la gestión de sus facultades a otra entidad (Fig. 3.2). La posibilidad de que el Estado puede delegar los servicios públicos está limitada por la norma constitucional y la ley para cada sector estratégico, pudiendo solamente delegar la gestión, más no su titularidad (COOTAD 2017, Art. 279).

Figura 3.2. Gestión delegada



Fuente: Consejo Nacional de Competencias - CNC

Lizana y Lagos (2018, 5) definen a la concesión de obra como “un acto administrativo donde la administración del Estado puede entregar a una entidad privada la construcción y/o mantenimiento de una obra”. También, se le puede ceder la explotación posterior, facultándolo temporalmente para cobrar determinadas sumas para recuperar la inversión.

Los modelos clásicos de concesión que se plasmaron en las privatizaciones de la época neoliberal que atravesó el Ecuador, motivó a que el Estado busque nuevas figuras jurídicas para aplicar la gestión delegada. Con el objetivo de cubrir las deficiencias de capacidades y recursos de los entes gubernamentales, asumiendo un rol más protagónico y equilibrado en la ejecución de estos proyectos (Vera 2017).

Así, las colaboraciones público privadas -CPP o también conocidas como asociaciones público privadas – APP, revolucionan estos modelos de gestión delegada.

Incrementando la participación que tiene el ente público en la gestión que delega al sector privado (Representante Interagua, entrevista con el autor, marzo 2021).

Las colaboraciones público privadas varían según los distintos países y sectores. Pueden incluir desde colaboraciones de tipo informal y de corta duración para implementar programas o proyectos específicos, hasta acuerdos contractuales más complejos, formales y a largo plazo (Scherer y Moreno 2019). Los acuerdos se concretan de manera formal y escrita, donde se detalla que el objeto es delegar de manera temporal y condicional, la gestión de una tarea específica, bajo un claro acuerdo de objetivos compartidos (Vera 2017).

Desde el 2015 en el Ecuador, para que el país pudiera contar con un marco regulatorio que produzca APP viables. Se crearon nuevas leyes y se modificaron las atribuciones de las instituciones públicas que participan en la elaboración de los proyectos. La desaceleración de la economía ecuatoriana ocurrida a partir de 2015 y la consecuente necesidad de incentivar la inversión privada, obligaron al Estado a llevar a cabo estas reformas (Lembo et al 2019). Pese a los esfuerzos del Estado, el marco regulatorio ecuatoriano no tiene armonía en sus reformas, se observa una falta de estandarización de normas generales, de procedimientos, contratos modelo y programas de gestión (Representante Interagua, entrevista con el autor, marzo 2021).

En este contexto, se crea el comité interinstitucional de APP para normar, regular y aprobar el régimen de incentivos que se otorguen a los proyectos bajo modalidad APP, siempre que el ente delegante lo requiera. Este comité está conformado por autoridades de la función Ejecutiva, sin considerar a los representantes de los GAD, que en muchos casos serán los entes delegantes, ni a los demás actores del sector privado (Representante Interagua, entrevista con el autor, marzo 2021).

El comité interinstitucional debe vincular a los entes delegantes y al sector privado en un espacio de diálogo abierto y de construcción compartida de proyectos. Donde, se podrá establecer una distribución adecuada de los riesgos, un esquema claro de obligaciones y un

establecimiento de límites razonables de incentivos (Representante Interagua, entrevista con el autor, marzo 2021).

La problemática en torno de las APP va más allá del marco regulatorio. Uno de los mayores desafíos en los próximos años será poner en práctica los avances logrados en torno a la legislación e institucionalidad, para planear e implementar proyectos de APP (BID 2017).

En este contexto, los entes delegantes y el comité interinstitucional aún tienen mucho trabajo por delante. Hay muy bajo número de proyectos de APP que han sido aprobados por el comité interinstitucional. Todavía hace falta aprovechar el régimen de incentivos tributarios y volverlo mucho más accesible y oportuno para los proyectos. Es necesario optar por la simplificación de procedimientos y modelos de contratos de gestión (Representante Interagua, entrevista con el autor, marzo 2021).

Y si bien aún tenemos oportunidades para poner algunos candados e incorporar controles para prevenir la corrupción, el rol del Estado debería estar enfocado a desarrollar, implementar y supervisar de mejor manera los contratos de gestión delegada, antes que, seguir ejecutando grandes proyectos con las restricciones que plantea la administración directa. Por otro lado, la oposición general a las APP se da porque hay mucha desconfianza, ya que es un privado el que está detrás del proyecto, quien se presume que solamente piensa en su rentabilidad y beneficios (Representante EPMAPS, entrevista con el autor, marzo 2021).

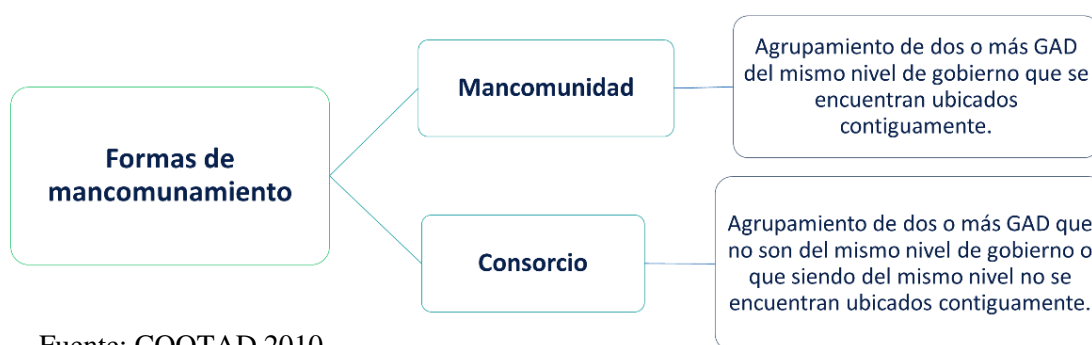
Esta modalidad de gestión, en cierta forma, libera recursos del gobierno para otros contextos más importantes, menos comprometidos y menos posibles, que el sector privado pudiera estar interesado. La gestión delegada tiene un potencial extraordinario, ya que existen necesidades insatisfechas y desigualdades territoriales, en una serie de sectores y áreas, que pueden ser resueltos mediante la coparticipación de los sectores público, privado y sociedad civil (Representante Interagua, entrevista con el autor, marzo 2021).

3.3. Gestión mancomunada

La Constitución permite este tipo de modalidad asociativa, en el que de manera clara determina que “dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas podrán agruparse y formar mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración” (CRE 2008, Art. 243).

Con el fin de mejorar la gestión en la provisión del servicio de agua potable, los GAD cantonales pueden formar mancomunidades (Fig. 3.3). Esto implica un tipo de alianza con fines específicos definidos en el convenio de creación. Conformada una mancomunidad, se puede crear una empresa pública para la gestión de determinados servicios públicos, siempre que las finalidades de ésta sea el cumplimiento de dicho fin (Representante EPMAPS, entrevista con el autor, marzo 2021).

Figura 3.3. Gestión mancomunada



Fuente: COOTAD 2010

La figura convencional de la mancomunidad en los gobiernos autónomos descentralizados es poco común, ya que constituye una excepcionalidad a la ejecución individual de las competencias, para constituirse en una modalidad de ejecución compartida (Representante EPMAPS, entrevista con el autor, marzo 2021). La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas - AME ha elaborado un manual en el que se detalla los beneficios de generar mancomunidades entre GAD de distintos niveles de gobiernos.

El manual de gestión mancomunada para la prestación de servicios establece los lineamientos básicos para llevar a cabo el procedimiento de asociación, define los parámetros en los cuales los GAD se encuentran facultados a obrar y orienta la forma en la que los servicios públicos pueden ser prestados de manera mancomunada (AME 2017).

A través de una mancomunidad se podrá optimizar los recursos y el talento humano de las entidades asociadas para mejorar la prestación del servicio y alcanzar eficiencia y calidad (Representante EPMAPS, entrevista con el autor, marzo 2021). La mancomunidad es una de las figuras organizadas y formales de cooperación entre los GAD, es una asociación voluntaria entre ellos para cumplir uno o varios fines específicos en función de sus competencias exclusivas y delegación concurrente de la competencia. La mancomunidad tiene

personalidad jurídica propia, es una entidad de derecho público y su creación se realiza a través de actos normativos por cada uno de sus GAD intervinientes (AME 2017).

Como en toda modalidad de gestión, existen aspectos que se deben considerar, entre ellos, las ventajas y desventajas, que se resumen a continuación (Fig. 3.4):

Figura 3.4. Modelo de gestión mancomunado

MODALIDADES DE GESTIÓN			
Modalidad de gestión	Alcances	Beneficios y ventajas económicas, de gestión y de gobernabilidad	Desventajas, restricciones y puntos críticos
Mancomunidades / Consorcios	<p>Las MC son entidades de derecho público con personalidad jurídica conformadas por GAD contiguos y del mismo nivel de gobierno.</p> <p>Es una forma de cooperación a medio y largo plazo, institucionalizada, continua y compleja.</p>	<p>Económico: Identificar problemas comunes y aplicar una solución general. Generar ventajas de escala.</p> <p>Gestión: Implementar soluciones conjuntas a problemas y necesidades comunes con una visión al territorio que va más allá de los límites cantonales.</p> <p>Gobernabilidad: fortalecer los vínculos de los GAD que integran la mancomunidad, facilitar procesos de integración.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Requiere de mucha voluntad política y compromiso de las partes involucradas. - Separación es difícil cuando hay que licitar patrimonio mancomunado. - Puede ocurrirse injerencia política que frena los procesos y la toma de decisiones.

Fuente: Manual de gestión mancomunada para la prestación de servicios (AME 2017, 22).

Una vez que se haya formalizado la mancomunidad para prestar servicios públicos, se puede optar por dos maneras de gestión:

- a) Gestión institucional directa a través de establecer una estructura orgánica adecuada con unidades técnicas que permite la operatividad.
- b) Creación de una empresa pública mancomunada para la operación de la mancomunidad

En el Ecuador se tienen estos tres modelos de gestión para el sector de agua y saneamiento: directa, delegada y mancomunada. En el siguiente apartado, se realiza un

análisis comparativo de las modalidades de gestión del sector de agua y saneamiento de dos ciudades principales Quito y Guayaquil. Para esta investigación, el análisis comparativo será entre la gestión directa y la delegada.

Capítulo 4

Análisis comparativo de las modalidades de gestión del servicio de agua potable y saneamiento de Quito y Guayaquil

En este capítulo se presenta los resultados de la investigación para responder a la pregunta ¿cómo las colaboraciones público-privadas han aportado al desarrollo territorial? Se presenta un análisis comparativo para analizar las modalidades de gestión del sector de agua y saneamiento de las ciudades de Quito y Guayaquil. La información de este análisis se obtuvo del levantamiento de información secundaria, las entrevistas semiestructuradas (Anexo 2) y las encuestas (Anexo 3).

En virtud de lo caracterizado previamente, para esta investigación se realizó un análisis que comparó dos modalidades de gestión que brindan el servicio de agua potable y saneamiento. El análisis se desarrolló comparando la gestión directa con la indirecta o también conocida como “gestión delegada” (Ordóñez y Paz 2018, 23). En este sentido se toma como estudio de caso las modalidades de gestión que utilizan las ciudades de Quito y Guayaquil, bajo tres indicadores que permiten el análisis comparativo: acceso, calidad y costo.

Por un lado, la ciudad de Quito tiene un modelo de gestión directa. El Distrito Metropolitano de Quito – DMQ se encarga de forma directa del abastecimiento de agua potable y saneamiento de la ciudad. El servicio lo presta la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento de Quito – EPMAPS. Según ordenanza N° 0309, sancionada el 19 de abril de 2010, la EPMAPS tiene a su cargo el diseño, planificación, construcción, mantenimiento y dotación de agua potable, y también, la recolección y conducción, tanto de aguas lluvias como de aguas servidas (Representante empresa EPMAPS, entrevista con el autor, marzo 2021).

Por otro lado, la ciudad de Guayaquil mantiene una gestión indirecta. Delega la gestión de este servicio público a una organización externa de derecho privado, a través de un instrumento jurídico contractual, conocido como concesión (Representante empresa Interagua, entrevista con el autor, marzo 2021).

4.1. Competencia para la prestación del servicio de agua y saneamiento

En el 2018, la Secretaría Nacional del Agua - SENAGUA, actualmente Ministerio de Ambiente y Agua, presentó la Estrategia Nacional de Agua Potable y Saneamiento – ENAS. Su objetivo principal es re dinamizar esfuerzos y establecer un plan de acción para los próximos diez años, que permitan alcanzar la sostenibilidad del sector de agua y saneamiento (Representante EPMAPS, entrevista con el autor, marzo 2021).

Hay que considerar que, en la actualidad el ordenamiento jurídico ha otorgado la responsabilidad de proveer el servicio de agua potable y saneamiento a los GAD cantonales, quienes son los responsables de garantizar la accesibilidad y la prestación de un servicio de calidad a sus habitantes (SENAGUA 2018).

Según la ENAS en su Fase I (2018), se planea invertir alrededor de USD 7,300 millones de dólares en el período 2015 – 2024, el cual se destinaría USD 2,400 millones para agua potable y USD 4,900 millones para saneamiento. Estas cifras contemplan inversión en infraestructura, aprovisionamiento de equipos necesarios para su funcionamiento, inversión en tecnología, entre otros factores indispensables para la normal y óptima prestación del servicio público.

En este contexto, el agua es un factor vital no solo para la producción y aprovechamiento ordinario o industrial, sino que también se ven involucrados factores culturales, organizacionales, políticos, económicos, técnicos y ambientales, por lo que la reducción de su existencia puede reflejarse en una desaceleración del crecimiento y desarrollo económico.

La falta de una política de gestión integral del agua no permite que se rompan los círculos de pobreza. Esto afecta de manera importante en las economías de los países, incrementando sus presupuestos en gastos de salud pública. Disminuyen las oportunidades de desarrollo para aquella población que no goza de un buen servicio público de agua potable y saneamiento, lo que a su vez profundiza los índices de desigualdad (Representante EPMAPS, entrevista con el autor, marzo 2021).

Según (Vallejo 2008), existen aspectos fundamentales para acceder al derecho al agua y saneamiento en la población, de los cuales podemos destacar:

- c) Acceso universal y digno al servicio de agua potable y saneamiento. Se tendrá presente aspectos relacionados con el financiamiento, la ejecución del servicio y el uso eficiente de los recursos de inversión, aspectos socioeconómicos que puedan incidir en mejorar la infraestructura para prestar el servicio.
- d) Asegurar la sostenibilidad y calidad de los servicios de agua potable y saneamiento. Se relaciona con la calidad, eficiencia y sostenibilidad en la provisión del servicio, se vincula directamente con la ejecución de prestación del servicio.

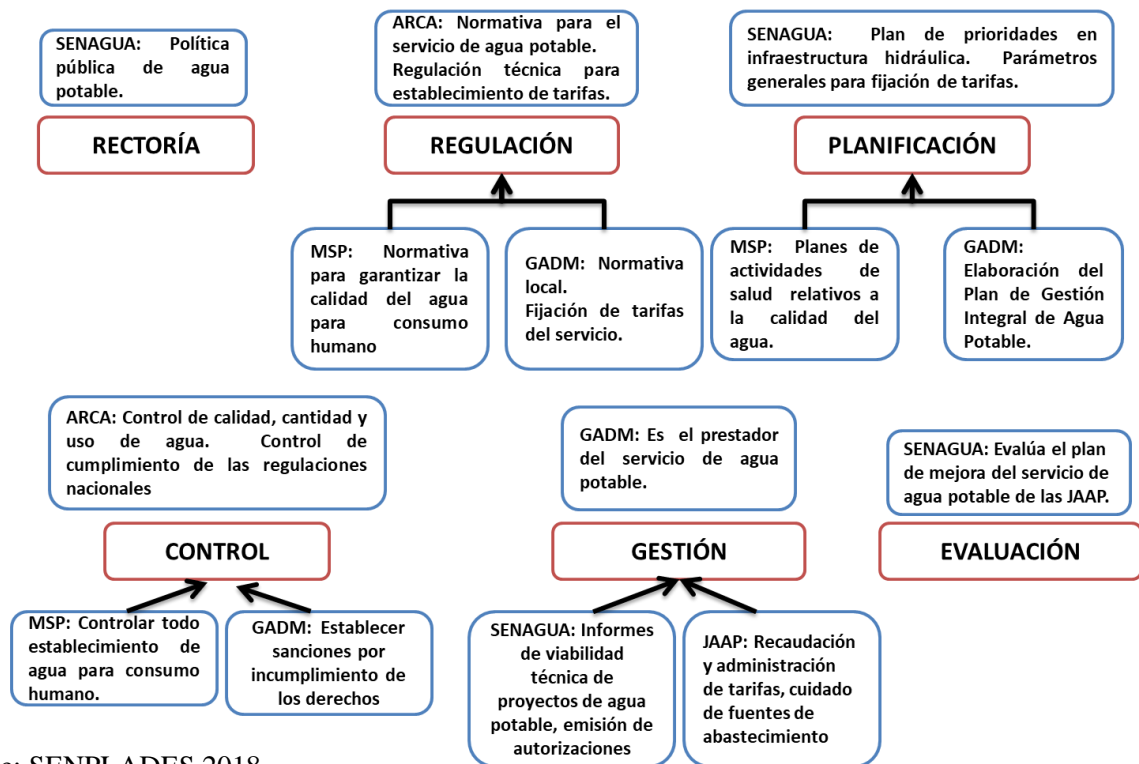
Estos aspectos fundamentales son la base del análisis comparativo de esta investigación.

4.1.1. Proceso de descentralización de la competencia de agua y saneamiento

Conforme al nuevo régimen de competencias, el sector agua y saneamiento sigue siendo exclusivo del nivel municipal. No obstante, no existe un modelo de gestión y esto es una debilidad que ha repercutido de manera estructural en la economía ecuatoriana, creando una serie de programas nacionales y proyectos de la banca multilateral que no han dado el resultado esperado (Ordóñez y Paz 2018).

Por parte de la SENPLADES se desarrolló una propuesta de modelo de gestión para agua potable (Fig. 4.1). Sin embargo, se evidencia que el modelo de gestión sólo se enfoca en el servicio de agua potable, dejando de lado el saneamiento ambiental.

Figura 4.1. Propuesta de modelo de gestión del agua



Fuente: SENPLADES 2018

De igual manera desde la Subsecretaría de diseño institucional de la SENPLADES (2018) se planteó un diseño institucional en el marco de la “misión agua segura y saneamiento para todos” (Fig. 4.2), este esfuerzo interinstitucional tuvo un avance desde la perspectiva teórica. Sin embargo, los protagonismos institucionales, la falta de un liderazgo estratégico y esto sumado a las limitaciones en la capacidad operativa de los GAD no han permitido que se ejecuten los fondos destinados para esta misión (Representante EPMAPS, entrevista con el autor, marzo 2021).

Se espera que ahora con una nueva institución rectora del sector agua y saneamiento se logre consolidar una visión integral de la competencia. También, se fortalezcan las capacidades regulatorias y de control tanto en la calidad de agua para consumo como el cuidado de fuentes y la consolidación de los planes de mejora de los GAD municipales. Y, contribuir con el ejercicio sostenible de esta competencia (Representante Interagua, entrevista con el autor, marzo 2021).

Figura 4.2. Facultades de las entidades – MISIÓN AGUA SEGURA Y SANEAMIENTO PARA TODOS



Fuente: SENPLADES 2018

4.2. Análisis comparativo

En el 2001, el GAD de la ciudad de Guayaquil a través de la Empresa Cantonal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil (ECAPAG), suscribió un contrato de concesión por 30 años con el consorcio International Water Services Guayaquil - Interagua Cia. Ltda. Para la prestación del servicio público de agua potable y saneamiento. Esta es una empresa netamente privada, a la cual se le otorgó mediante una figura contractual la obligación de gestionar y cumplir con la prestación del servicio público analizado (Representante empresa Interagua, entrevista con el autor, marzo 2021).

Por otro lado, en la ciudad de Quito la empresa pública EPMAPS es la encargada de prestar los servicios de agua potable y saneamiento. “Es una persona jurídica de derecho público, con patrimonio propio, dotada de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión en el sector de estratégico del agua” (Representante empresa EPMAPS, entrevista con el autor, marzo 2021).

4.2.1 Estrategias de Gestión

A continuación, se presentan las estrategias de gestión de cada una de las empresas del sector de agua y saneamiento de las ciudades de Quito y Guayaquil (Tabla 4.1).

Tabla 4.1. Estrategias de gestión

Quito	Guayaquil
Gestión Directa	Gestión Delegada
EPMAPS	Interagua Cia. Ltda.
<ul style="list-style-type: none"> - Disminución de la dependencia de ingresos no operacionales. - Optimización de costos y gastos. - Mejora en generación de ingresos operacionales. - Gestión de inversiones. - Evaluar impactos por el cambio climático en la operación de los sistemas de agua potable. - Inclusión del personal 	<ul style="list-style-type: none"> - La efectiva planificación de la incorporación del sector privado por parte del sector público. - La transparencia en los asuntos asociados a despidos del personal. - La inversión pública en el servicio a través del impuesto direccionado al sector y la posibilidad del concesionario de ajustar las tarifas de acuerdo a la inflación.

Fuente: (Frigerio y Gómez 2018; EPMAPS 2018)

En base a las estrategias de gestión, las dos empresas se enfocan en diferentes aspectos, que son necesarios para el cumplimiento de sus objetivos, pero que en sí tienen relación. Tanto la empresa Interagua como la empresa EPMAPS, plantean estrategias con la finalidad principal de brindar beneficios tanto para la empresa como para la población en general.

4.2.2 Variables de impacto

A continuación, se presentan las variables de impacto de cada una de las empresas del sector de agua y saneamiento de las ciudades de Quito y Guayaquil (Tabla 4.2). De estas variables se tomaron tres (acceso, costo y calidad) para comparar los modelos de gestión.

Tabla 4.2. Variables de impacto

Variables	Guayaquil		Quito	
	Indicadores	Porcentaje	Indicador	Porcentaje
Cobertura / Acceso	Agua %	90%	Agua %	98,61%
	Alcantarillado%	71%	Alcantarillado%	93,05%
Inversión	Inversión acumulada (millones de \$)	\$906 millones	Inversión acumulada (millones de \$)	\$2030 millones
Eficiencia Operativa	ANC %	57%	ANC %	31%
	Facturación	75%	Facturación	88,6%
Calidad del Servicio	Continuidad del servicio (hs/día)	24 hs/día	Continuidad del servicio (hs/día)	24 hs/día
Tarifas / Costo	Tarifa referencial (US\$/m ³)	0,614	Tarifa referencial (US\$/m ³)	0,72
Empleo	Nº Empleados/ 1000 conexiones	3,8	Nº Empleados/ 1000 conexiones	7,82
Regulaciones	Regulación AYS	Transformación de ECAPAG	Regulación	ISO 17025
	Regulación APP	LOAPP (R.O.652/2015) y su reglamentación (Decreto 1040/2016)	Regulación	Ley Orgánica de Empresas Públicas

Fuente: (Interagua 2021; EPMAPS 2018)

La interpretación que se puede dar a este cuadro resumen de variables de impacto, es que existe un régimen distinto que aplica a cada ciudad con el fin de cumplir con la provisión del servicio público.

En términos porcentuales, se obtuvo que EPMAPS alcanza un mayor grado de cobertura en relación a Interagua. En inversión acumulada tenemos que EPMAPS supera el monto de USD 906 millones que presenta Interagua. En cuanto a tarifas, se tiene que, por cada metro cúbico de consumo en agua potable, en la ciudad de Guayaquil se paga por parte del usuario la cantidad de USD 0.614, la tarifa es inferior a los USD 0.72 en la ciudad de Quito. Este último análisis es importante a efectos de considerar una provisión continua y obligatoria por las empresas obligadas, pues el pago de la tarifa es la que cubre el usuario final por el consumo del servicio, y si esta supera los márgenes accesibles de los ciudadanos, la cobertura disminuirá en proporción a la falta de pago de la tarifa.

Según los últimos datos de Interagua expuestos en su Informe Anual 2018 – 2019 existió un aproximado de 2'664.408 habitantes usuarios del sistema de agua potable en la ciudad de Guayaquil, beneficiarios del servicio, existiendo un número promedio de habitantes por predio de 4.8, lo cual es representativo de mayor alcance del servicio.

4.2.3 Acceso al servicio

A continuación, se presentan los resultados del análisis comparativo del servicio de agua y saneamiento de Quito y Guayaquil, con respecto al acceso al servicio o cobertura (Tabla 4.3).

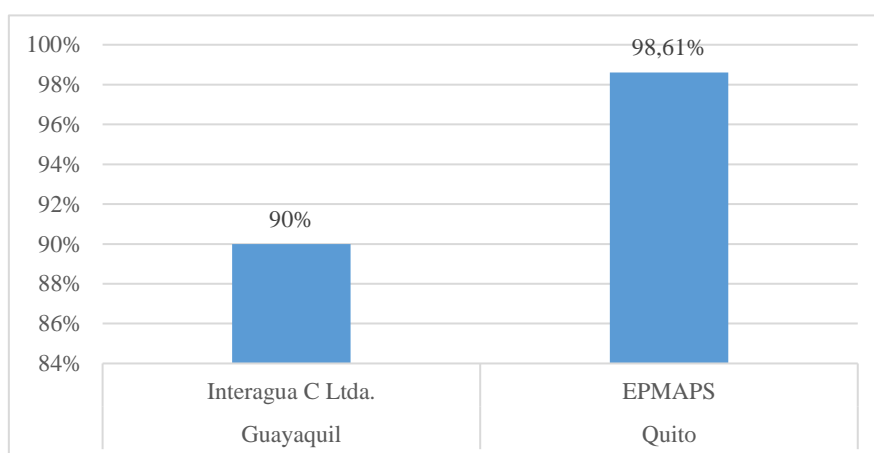
Tabla 4.3. Cobertura de agua

Guayaquil	Quito
Interagua Cia. Ltda.	EPMAPS
90%	98,61%

Fuente: (Frigerio y Gómez 2018; EPMAPS 2018)

Al analizar los datos recolectados en las diferentes fuentes de información, se evidencia que, en relación a la cobertura de agua (Fig. 4.4), la empresa EPMAPS tiene mayor cobertura con el 98,61%, mientras que la empresa Interagua tiene una cobertura del 90%. Destacando la gestión directa en el sector de agua y alcantarillado.

Figura 4.3. Cobertura de agua



Fuente: (Frigerio y Gómez 2018; EPMAPS 2018)

La incorporación de redes de agua potable es trascendente para lograr ese impacto positivo en el desarrollo territorial, pues a mayor redes y áreas de cobertura, mayor dotación y usuarios finales satisfechos. Según los datos de Interagua, al 31 de julio de 2019, la extensión de la red de agua potable alcanzó 6 647,5 km, de los cuales 101,14 km fueron catastrados. Mientras que, para la EPMAPS, en el año 2019 se instaló 28,19 km de redes de agua potable, tanto en la ciudad como en las parroquias, según lo expuesto en el Informe de Rendición de Cuentas 2019 del Distrito Metropolitano de Quito.

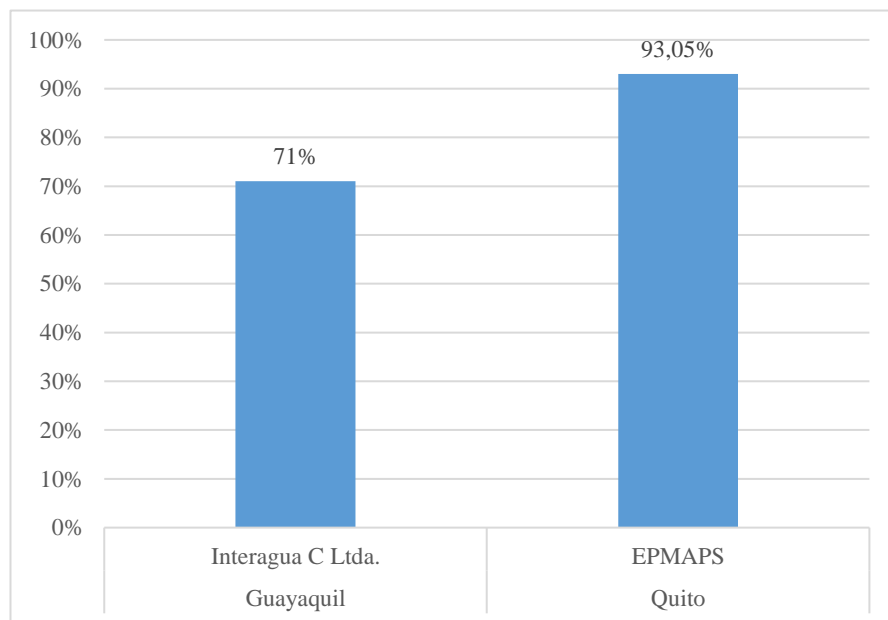
Con respecto a la cobertura de alcantarillado (Tabla 4.4 y Fig. 4.5), al analizar los datos se identifica que la empresa EPMAPS cubre el 93,05% en el Distrito Metropolitano de Quito, mientras que la empresa Interagua cubre el 71%. Teniendo en cuenta que es un servicio indispensable que satisface las necesidades básicas de la población, debido a que el saneamiento es necesario para evitar enfermedades y cuidar de la salud de la población.

Tabla 4.4 Cobertura de alcantarillado

Guayaquil	Quito
Interagua Cia. Ltda.	EPMAPS
71%	93,05%

Fuente: (Frigerio y Gómez 2018; EPMAPS 2018)

Figura 4.4 Cobertura de alcantarillado



Fuente:(Frigerio y Gómez 2018; EPMAPS 2018)

En la ciudad de Quito, el año 2019, se instaló 126,50 km en redes de alcantarillado, tanto en ciudad como en parroquias rurales. Se conectó más de 4 000 conexiones domiciliarias de alcantarillado en beneficio de al menos 14 230 habitantes. Mientras que Interagua, alcanzó alrededor de 2 170 603 de habitantes con acceso a la red de alcantarillado. En total la red de alcantarillado sanitario en Guayaquil alcanzó a 4 838,1 km.

Estas cifras, en conjunto con las de la dotación de agua potable, son las que representan un impacto positivo en el desarrollo del territorio en beneficio de los habitantes de ambas

ciudades. Es indudable que ha existido un desarrollo paulatino de las redes de agua potable y alcantarillado, sin embargo, cada empresa afina sus esfuerzos en atención a sus necesidades únicas de la ciudad en donde están obligadas a prestar el servicio.

En lo referente a infraestructura necesaria para la prestación del servicio, se debe considerar que, en el año 2019, en Quito, se inició el proyecto “Infraestructura Nueva de Saneamiento”, que tendrá como objetivo beneficiar aproximadamente a 244 000 habitantes, a través de una inversión aproximada de 19,45 millones de dólares.

4.2.4 Costo del servicio

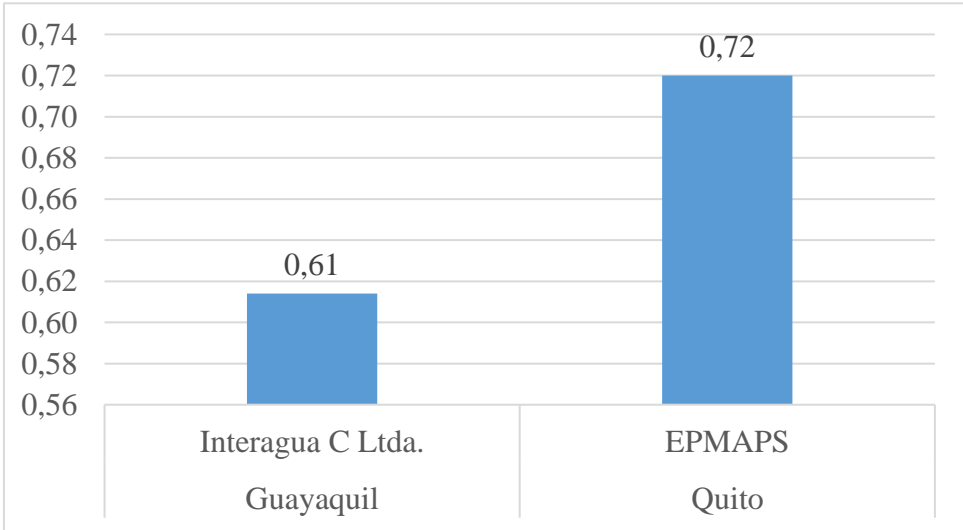
En relación a la tarifa del sector del Agua y Saneamiento (Tabla 4.5 y Fig. 4.6), se identifica que la tarifa expresada en US\$/m³ de la empresa Interagua Cia. Ltda, es de 0.61 y la tarifa de la empresa EPMAPS corresponde a 0.72. Es decir, en Guayaquil la tarifa es menor que en la ciudad de Quito. Teniendo en cuenta que la tarifa varía dependiendo el consumo, el cual puede ser doméstico, comercial o municipal.

Tabla 4.5 Tarifas referenciales (US\$/m³)

Guayaquil	Quito
Interagua Cia. Ltda.	EPMAPS
0,61	0,72

Fuente: (Frigerio y Gómez 2018; EPMAPS 2018)

Figura 4.5 Tarifas referenciales (US\$/m³)



Fuente: (Frigerio y Gómez 2018; EPMAPS 2018)

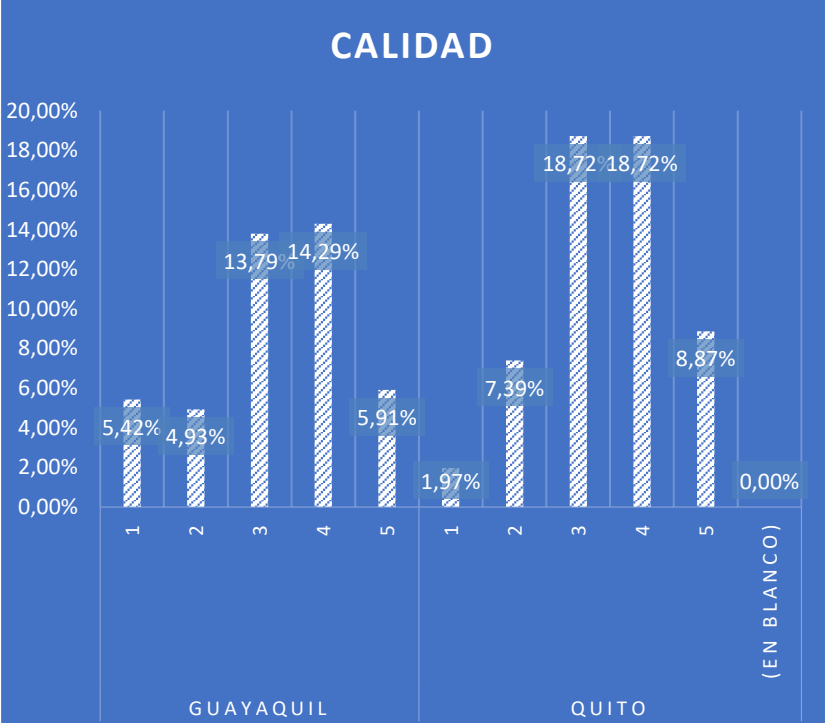
En relación a la inversión, en base a la información obtenida se identificó que la EPMAPS tiene una inversión mayor correspondiente a 2 030 millones, mientras que la empresa Interagua tiene una inversión de 906 millones, valores expresados en dólares americanos. En este contexto, se puede profundizar la investigación al analizar la eficiencia financiera en cada modelo de gestión.

4.2.5 Calidad del servicio

Con respecto a la eficiencia operativa, se puede determinar que la empresa Interagua en el indicador de agua no contabilizada ANC, presenta el 57%, mientras que la EPMAPS representa el 31%. Por lo que se deduce que, en relación al agua no contabilizada, la empresa de la ciudad de Quito, realiza sus funciones con mejor eficiencia.

Para obtener información con respecto a la calidad, se realizaron 204 encuestas a usuarios del servicio, vía la plataforma Easy Survey. Se encuestaron 90 usuarios por la ciudad de Guayaquil y 114 por la ciudad de Quito en la investigación (Fig. 4.7).

Figura 4.6 Calificación de la calidad del servicio



Fuente: Trabajo de campo, marzo 2021.

Los usuarios calificaron del 1 al 5 la calidad del servicio de agua y saneamiento, donde 1 es menor y 5 mejor calidad. Como resultados tenemos (Tabla 4.6) que, en la ciudad de Guayaquil el 5.42% de los encuestados calificaron como ineficiente al servicio de agua y saneamiento, mientras que en la ciudad de Quito fue el 5.91%. Sin embargo, el 31.08% de los usuarios de Guayaquil califican como regular y bueno el servicio, y en Quito el 37.44%. Sólo el 5,91% de los encuestados en Guayaquil califica como eficiente el servicio, para Quito el dato es 8.87%.

Tabla 4.6 Calificación del servicio de agua potable y saneamiento

Calificación	Quito	Guayaquil
1 Ineficiente	1.97%	5.42%
2 Malo	7.39%	4.93%
3 Regular	18.72%	13.79%
4 Bueno	18.72%	14.29%
5 Eficiente	8.87%	5.91%

Fuente: Trabajo de campo, marzo 2021.

La encuesta tuvo una pregunta abierta (Anexo 4) con respecto a la opinión del usuario sobre el servicio de agua potable y saneamiento en su territorio. En general un 40% de los usuarios de ambas ciudades están satisfechos, sin embargo, son usuarios que viven en zonas de alto interés económico y político. Mientras que, quienes presentan quejas del servicio en su territorio, el 7.39% de las dos ciudades, son personas que habitan en zonas más alejadas de los centros económicos, barrios con altos niveles de pobreza que no son parte de la planificación del servicio de las empresas y los GAD. La mayoría de las quejas era por la intermitencia en el caso de Interagua, y por la calidad del agua en el caso de EPMAPS.

En consecuencia, tanto la empresa Interagua como la EPMAPS, proveen de agua a la población de las dos ciudades las 24 horas al día, y en el caso de que ocurra algún inconveniente, la dirección principal se encarga de establecer soluciones adecuadas. Finalmente, hay que destacar que las dos empresas consideran a su personal como el eje fundamental del funcionamiento de las empresas, por ello enfocan en la retención del personal y la inclusión del mismo, teniendo en consideración que tienen acceso a todos los beneficios establecidos en la Ley.

4.3. Aporte de las colaboraciones público – privadas al desarrollo territorial

La encuesta tuvo dos preguntas cerradas (Tabla 4.7), de las cuales, se obtuvieron resultados interesantes para analizar, con respecto al aporte de las colaboraciones público – privadas para el desarrollo territorial rural.

Tabla 4.7 Encuesta a usuarios del servicio

Pregunta	SI	NO
¿Durante la creación de proyectos en beneficio de su ciudad, usted opina que es fundamental, las colaboraciones público – privadas?	85.22 %	14.78 %
¿Cree usted que la opinión de la población es necesaria para el desarrollo territorial?	95.57 %	4.43 %

Fuente: Trabajo de campo, marzo 2021.

En la encuesta que se realizó a los usuarios, el 85.22% opina que si es fundamental incorporar las colaboraciones público – privadas dentro de la planificación de proyectos en la ciudad. Así también, el 95.57% opina que si es necesaria la opinión de la población para el desarrollo territorial de su sector. Estas preguntas cerradas se realizaron con el objetivo de analizar la apertura de la población a las colaboraciones público – privadas y su acercamiento al desarrollo territorial.

Por otro lado, con la información de las entrevistas semiestructuradas a representantes de las empresas del sector de agua y saneamiento, se obtuvo como resultados la siguiente tabla de potencialidades y debilidades de las colaboraciones público - privadas (Tabla 4.8)

Tabla 4.8. Potencialidades y debilidades de las colaboraciones público – privadas. Caso Interagua Cia. Ltda.

Potencialidades	Debilidades
Nuevas fuentes de financiamiento para el desarrollo de proyectos de infraestructura y de servicio	Falta de instrumentos legales que permitan una correcta aplicación (seguridad jurídica)
Transferencia de conocimiento y tecnología a las diferentes instituciones locales	Falta de personal capacitado para llevar adelante una delegación con nuevas tecnologías
Participación de los distintos actores que conforman la red territorial (público, privado, comunitario, academia) y diversificación de esfuerzos.	No existe un número extenso de experiencias que permitan aprender de las lecciones previas
Mejor relacionamiento con la comunidad	Procesos burocráticos y corrupción detienen los procesos.

Proyectos a largo plazo y con planificación	Falta de recursos para provocar el apalancamiento financiero
---	--

Fuente: Trabajo de campo, marzo 2021.

La información construida en la tabla en base a las entrevistas realizadas nos permite comprender que existen varias oportunidades de las cuales se pueden beneficiar los GADS para el ejercicio de sus competencias, principalmente en lo relacionado con el saneamiento y agua potable.

Por un lado, se puede resaltar que las APP permiten el acceso a nuevas fuentes de financiamiento que frecuentemente están obstaculizadas por aspectos políticos. Por otro lado, se puede considerar el acceso a nuevos conocimientos y tecnologías al involucrar al sector privado en la gestión de la prestación del servicio.

Sin embargo, de las oportunidades quedan obstáculos que se deben superar para que las APP puedan implementarse de manera satisfactoria. El obstáculo más importante y recurrente es no contar con un marco normativo que agilice los procesos de participación del sector privado. Dicho marco debe garantizar la transparencia y seguridad para las inversiones que se deben realizar en los procesos.

Con la información levantada de fuentes primarias y secundarias, más el análisis comparativo, se evidenció que:

- Son pocas las colaboraciones público-privadas que se han realizado en el sector del agua y saneamiento.
- Las colaboraciones público – privadas son consideradas por la población, necesarias para alcanzar el desarrollo territorial.
- La necesidad permanente de los GAD de contar con fuentes de financiamiento propias que no estén directamente relacionadas con las transferencias del gobierno central para el desarrollo de sus territorios en base a sus propias necesidades.
- Las colaboraciones público – privadas promueven el acceso a nuevas tecnologías y materiales que permiten el desarrollo de infraestructuras en menos tiempo y costo.
- Las APP son un beneficio por la posibilidad de acceder a nuevos conocimientos que mejoren la gestión administrativa y operativa de los GAD.

- El contar con fuentes de financiamiento e infraestructuras permite garantizar un mayor acceso al servicio.

En el caso del agua potable y saneamiento, el acceso al servicio está relacionado con la accesibilidad y la cobertura que el servicio tiene en un determinado territorio, y principalmente con la calidad de agua que los usuarios reciben. Ya se mencionó que la accesibilidad y la calidad del agua están directamente relacionadas con problemas de salud. Los cuales, generan mayores gastos y costos al conglomerado de administraciones públicas. Puede considerarse que las colaboraciones público-privadas son miradas con beneplácito por los administradores del servicio de agua potable y saneamiento y por los usuarios del servicio. Ellos consideran que las colaboraciones público-privadas permitirían mejorar el acceso, la calidad y el costo del servicio.

Conclusiones

Esta investigación presentó un análisis comparativo entre dos modalidades de gestión del sector de agua y saneamiento. Su principal objetivo fue analizar las colaboraciones público - privadas para el sector de agua y saneamiento, como una herramienta de desarrollo territorial en el Ecuador.

La pregunta que respondió esta investigación fue ¿cómo las colaboraciones público-privadas han aportado al desarrollo territorial? Fue así que, se analizó el aporte de las colaboraciones público – privadas al desarrollo territorial, como una estrategia innovadora que ha ayudado a ejercer eficientemente las competencias del GAD municipal de Guayaquil. Mediante la diversificación de esfuerzos y la generación de financiamiento propio. Aportando en la reducción del gasto público y a la gestión eficiente del servicio.

Inicialmente, se estudiaron y caracterizaron las estrategias de desarrollo territorial del Ecuador, el proceso de descentralización de competencias del país, los modelos de gestión del sector de agua y saneamiento, y su relación con las colaboraciones público - privadas. Con la finalidad de comprender su marco normativo vigente y la articulación de las colaboraciones público –privadas con la planificación nacional.

En este contexto, se realizó un análisis comparativo de los modelos de gestión del servicio de agua y saneamiento, de las ciudades de Quito y Guayaquil. Obteniendo que la ciudad de Guayaquil tiene gestión delegada, debido a que mantiene una asociación público-privada. Donde, la municipalidad delegó las funciones a la empresa Interagua, quien está encargada del sector de agua y saneamiento. Este proceso de delegación a la iniciativa privada, fue realizado con un ordenamiento jurídico distinto al que tenemos hoy en día.

Por el contrario, en Quito se presenta la modalidad de gestión directa, en donde la EPMAPS se encarga directamente de los servicios de agua y saneamiento en la ciudad. La gestión se la realiza a través de una empresa pública creada bajo el paraguas constitucional de las regulaciones y excepciones en este sector. Sigue los parámetros definidos para empresas públicas en su modelo de gestión de acuerdo a la normativa vigente.

Los datos analizados en la globalidad de la gestión del servicio de agua y saneamiento en Quito y Guayaquil, demostraron que existen mayores puntos porcentuales en lo relacionado en cobertura de agua potable y saneamiento en la gestión de la EPMAPS, así como una mayor inversión acumulada.

Se identificó que tanto la gestión directa como la delegada, benefician a la población. Sin embargo, los usuarios tienen quejas del servicio tanto para la empresa pública como la privada. La contaminación del agua y las interrupciones del servicio son los problemas que se presentan con frecuencia tanto en Quito como Guayaquil.

Hay que tener en cuenta que Guayaquil, por su modelo de gestión de colaboración público - privada, es considerada la ciudad con el servicio de agua más económica a nivel nacional. Una de las causas de la diferencia de tarifa es la calidad del agua, tratamiento y las fuentes de extracción. Con esto se determina que el servicio que ofrecen a la población, no depende solo de la gestión que manejen sino depende específicamente de la planificación e inversión que realicen cada una de las empresas, sean públicas o privadas.

La colaboración público – privada para la gestión del servicio de agua y saneamiento, entre el GAD cantonal de Guayaquil y la empresa Interagua, aporta al desarrollo territorial de su ciudad por:

la diversificación de las competencias del Estado, la generación de financiamiento propio, el mejoramiento de la infraestructura, el acceso al servicio, la calidad del agua y por la promoción de inversión nacional e internacional. Sin embargo, todavía se puede profundizar la investigación al analizar la eficiencia financiera en cada modelo de gestión, o con estudios socio-ambientales de la gestión del servicio de agua y el manejo sostenible de cuencas hidrográficas.

En conclusión, las colaboraciones público –privadas que se creen deben relacionarse directamente con la planificación local y nacional. En la práctica, no existen muchos casos exitosos de colaboraciones público – privadas en América Latina y Ecuador específicamente, debido a falta de confianza entre los actores y a la débil normativa pública con respecto al tema. Es importante que las autoridades competentes incluyan la participación ciudadana para la planificación de los sectores estratégicos, como es el caso del agua.

Anexos

Anexo 1.- Consentimiento informado

Buenos días, mi nombre es Juan García. Soy estudiante de la maestría de Economía del Desarrollo en la Universidad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO Ecuador. El objetivo de esta entrevista es recabar información necesaria para el desarrollo de la tesis denominada “las colaboraciones público-privadas como una herramienta de desarrollo territorial”. La investigación que estoy desarrollando tiene como objetivo analizar las colaboraciones público-privadas para el sector de agua y saneamiento, como una herramienta de desarrollo territorial en dos ciudades del Ecuador, Quito y Guayaquil.

La entrevista tendrá una duración de 30 a 40 minutos y se manejará de manera confidencial con fines educativos. Su participación en esta entrevista es de forma voluntaria. ¿Está usted de acuerdo en participar?

Si usted requiere de más información puede contactarse con PhD. María Fernanda López. Profesora guía del proyecto de investigación. Para comenzar con la entrevista requerimos que nos autorice poniendo sus iniciales abajo.

CERTIFICACIÓN: Iniciales de los entrevistados _____ y _____.

Yo, Juan García, certifico haber leído a las personas que van ser entrevistadas el texto anterior y haberle explicado las características y objetivos de este estudio.

Firma del encuestador

Anexo 2.- Entrevista para los representantes de la empresa de agua (Quito - Guayaquil)

Instrucción: Para las preguntas de opción múltiple, Coloque una X solo en una opción que usted crea pertinente

1. **¿Cree usted que desarrollo territorial es fundamental en la sociedad?**

Si	
No	

2. **¿Opina usted que el agua debería ser prioridad en el desarrollo territorial?**

Si	
No	

3. **¿Opina usted que el desarrollo sostenible, es fundamental y prioritario en los proyectos de su competencia?**

Si	
No	

4. **¿Usted opina que las colaboraciones público – privadas son necesarias para el desarrollo de sus proyectos como Gerente de la empresa de agua?**

Si	
No	

5. **¿Durante el desarrollo de sus funciones, las colaboraciones públicas con qué frecuencia han ayudado al desarrollo de sus proyectos?**

Siempre	
Casi siempre	
A veces	
Nunca	

6. **¿Cómo aportan las colaboraciones público – privadas al desarrollo territorial en su sector?**

7. Mencione 4 potencialidades de las colaboraciones público – privadas

8. Menciones 4 debilidades de las colaboraciones público – privadas

**9. ¿Dentro de sus funciones, cuanta prioridad tiene las colaboraciones público – privadas?
¿por qué?**

10. Describa el modelo de gestión del sector de agua y saneamiento

11. ¿Cuáles son las potencialidades de su modelo de gestión?

12. ¿Cuáles son las debilidades de su modelo de gestión?

Anexo 3.- Encuesta a los usuarios del servicio

Instrucción: Para las preguntas de opción múltiple, Coloque una X solo en una opción que usted crea pertinente.

1. ¿Cree usted que la opinión de la población es necesaria para el desarrollo territorial?

Si	
No	

2. ¿Durante la creación de proyectos en beneficio de su ciudad, usted opina que es fundamental, las colaboraciones público – privadas?

Si	
No	

3. ¿Cuál de las siguientes opciones, cree usted que son prioridad para las autoridades?

Proyectos que permitan ocuparse de las necesidades básicas de la población (servicios básicos, alimentación, otros)	
Proyectos que mejoren la estética de la ciudad	
Proyectos que atraigan el turismo	
Todos	

5. Nos ayuda con su opinión acerca de la gestión del sector de agua potable y saneamiento en su territorio

6. Califique de 1 al 5 la calidad del servicio de agua y saneamiento, donde 1 es menor calidad y 5 mejor calidad.

1 Ineficiente	
2 Malo	
3 Regular	
4 Bueno	
5 Eficiente	

Anexo 4. Preguntas abiertas: respuestas

INICIALES	PARROQUIA	SECTOR	Opinión acerca de la gestión del sector de agua potable y saneamiento en su territorio
A.B	Ximena	Stella Maris	Satisfecho con ambas labores
J.L	Sucre	Coliseo Abel Jiménez	Por experiencia propia existen gobiernos en los que sea maneja mejor estos temas importantes
O.R	Febres Cordero	La Pista	Buena calidad, pero podrían mejorar
I.F	Rocafuerte	Universidad Laica	Buen servicio
C.G	Nueve de Octubre	Piscina Olímpica	Quizá si privatizaran, la gestión sería mucho mejor.
H.D	Parroquia Olmedo	Parque Chile	Hasta ahora nunca he tenido ninguna queja de labor de ambas gestiones.
F.B	Letamendi	Puerto Liiza	Respecto al agua, sin novedades, en cuanto al saneamiento sí creo que la gestión podría mejorar si tuviéramos un municipio eficiente y competente..
G. J.	García Moreno1	Casas Colectivas.	La calidad ha ido mejorando con el pasar del tiempo.
C.R	Parroquia Bolivar	Antigua Maternidad	Agua cristalina de excelente calidad.
O.C	Ayacucho	Estadio Capwell	Relativamente buena
R.N	Ximena	Guasmo Este	El agua, que se supone debería ser potable, no garantiza calidad y garantía de ser pura.
J.V	Febres Cordero	Suburbio	El agua, que se supone debería ser potable, no garantiza calidad y garantía de ser pura.
M.A	Tarqui	Alborada	Buena
A.N	Chongon	La Aurora	Terrible, agua sucia
X.J	Chimbacalle	La mexico	Fatal
G.S	Concepción	San Carlos	No es bueno
S.D	La Ecuatoriana	San Luis	Que ayuden pronto con los tramites
T.P	Puengasi	Obrero independiente	No me agrada el servicio
G.H	Hichimbia	Santa Prisca	Los empleados no atienden bien
H.B	La Ferroviaria	La forestal	Son pésimos con el servicio
D.A	Luloncoto	La Jaramillo	Son pésimos sus trabajadores
B.D	Magdalena	Pintado	Son lentos en todo proceso
D.G	Magdalena	Pintado	Son lentos en todo proceso
J.B	Sangolqui	Cashapamba	Normal
G.S	Cotocollao	Los Tulipanes	Son lentos para resolver los tramites
R.M	Solanda	Marianitas	Malo
B.F	Carapungo	La Isla	Es pésima su atención al cliente
J.L	Sangolqui	El Colibrí	Desconozco
L.M	Conocoto	Conocoto	Necesitan dar mantenimiento más seguido, ya que el agua a veces sale amarillenta
J.D	Alangasi	Tingo	No a atiende bien se demoran en ayudar

F.M	Alangasi	Angamarca	Muchas veces falta agua y en ocasiones de mala calidad además las calles en pésimo Estado .
J.S	Conocoto	Parque Metropolitano armenia	Hay que mejorar la calidad del agua
O.C	San Bartolo	Jardines del Sur	Es descuidado
P.B	Chimbacalle	Luloncoto	No me gusta
N.L	Magdalena	El Pintado	No es de buena calidad
M.V	Conocoto	Loma alta	No pavimentan ya mucho tiempo después de arreglar alcantarillado.
E.S	Tarqui	Atarazana	Excelente servicio. Tendrían que ampliarlo para todo los sectores de Guayaquil, no solo tener privilegios por algunos barrios
A.E	XIMENA	FERTISA	Agua potable en todo el sector, agua apta para el consumo.
E.G	Tarqui	Norte	En ocasiones se va el agua por alguna razón pero nunca avisan si es programado
M.I	Febres Cordero	Suburbio	Si
E.N	Febres Cordero	Suroeste	Sustentable
A.N	Tarqui	Norte	Es aceptable
N.L	Conocoto	La Armenia	En mi territorio y a nivel nacional no hay un control estricto sobre los niveles máximos de cloro en el agua potable. Hay semanas que viene blanca el agua. Hay afectaciones a la dentadura y otros niveles.
S.I	QUITUMBE	Santa Marta	Sensacional
P.M	Letamendi	NORTE	En mi sector si se maneja bien el agua potable y el saneamiento en mi territorio.
D.C	Tarqui	Prosperina	Siento que deberían tomar más atención a las necesidades del pueblo
A.C	Febres Cordero	Suburbio	En mi sector si se maneja bien el agua potable y el saneamiento en mi territorio.
M.A	Febres Cordero	Suburbio	En mi sector si se maneja bien el agua potable y el saneamiento en mi territorio.
A.R	Febres Cordero	Suburbio	En mi sector si se maneja bien el agua potable y el saneamiento en mi territorio.
M.C	Febres Cordero	Suburbio	En mi sector si se maneja bien el agua potable y el saneamiento en mi territorio.
C.V	Febres Cordero	Suburbio	En mi sector si se maneja bien el agua potable y el saneamiento en mi territorio.
N.P	Febres Cordero	Suburbio	Pésima
D.A	Febres Cordero	Suburbio	La verdad que en mi sector si se maneja bien el agua potable y el saneamiento de mi territorio.
C.R	XIMENA	SUR	Se podrían hacer mejores cosas
D.S	Tarqui	Norte	Muy buenos
D.V	Febrero Cordero	Suburbio	Deberían hacer una revisión cada cierto tiempo
L.G	Ximena	Sur	No es de tan buena calidad

G.T	Letamendi	Chala	
I.F	Febres Cordero	Cisne 2	Buena
A.F	Febres Cordero	Suburbio	La calidad del agua potable es buena hasta cierto punto.
A.M	Tarqui	Santa Teresa	Necesita mantenimiento.
S.I	Ximena	Sur	Pues está muy bien, vivo en la isla trinitaria y las aguas son limpias a pesar de que el desagüe desemboque ahí.
M.P	Aurora	La joya	Muy necesario para tu salud que haya agua potable y medicinas gratuitas para la ciudadanía
M.A	Aurora	Daule	Estable
S.L	PASCUALES	AUTOPISTA TERMINAL PASCUALES	Muy bien pero se va siempre el agua los fines de semana
S.O	Tarqui	Norte	El alcantarillado Es malo siempre se inunda
A.G	Tarqui	Cdla. Quisquis	muy mala
B.H	Tarki	Monte Sinaí	Debería ser en todas las zonas marginales
P.B	Quitumbe	Las cuadras	Bien
F.B	Ferroviana	Los bomberos	A veces cortan el agua.
J.P	Puengasi	Obrero independiente	Si hay agua
M.Q	Cotocollao	Condado	Tiene fallos ya que necesita más planificación
N.M	Chiroyacu	La foerstal	Arreglan las fugas y dejan sin pavimentar.
H.V	Chillogallo	Martha bucaran	Falta limpieza de suministros
D.C	Kennedy	La Rumiñahui	Se han ido generando diversos arreglos por toda la ciudad que aunque han suspendido por cortos periodos de tiempo el abastecimiento de agua ha resultado beneficioso.
L.C	Magdalena	2 puentes	No han existido problemas de agua durante mucho tiempo
A.T	Cotocollao	Parque del recuerdo	Es necesario que las autoridades se preocupen por brindar a sectores vulnerables de la ciudad ,una dotación de servicios basicos que incluya agua ,luz y alcantarillado.
A.A	Cotocollao	San Carlos	Es considerablemente buena, no he tenido ningún problema
O.L	Conocoto	La Salle	Sin novedad
V.P	Choriayacu	5 esquinas	No existe fuerza de agua muchas veces.
F.L	Choriayacu	5 esquinas	No existe fuerza de agua muchas veces.
O.L	El Salvador	San Juan	Es muy bueno
G.A	Kennedy	La Rumiñahui	Considero que la gestión es oportuna la mayor parte del tiempo.
H.M	Conocoto	Armenia 1	Muchas ocasiones hemos tenido aguas muy turbias sin tener respuesta de los reclamos de la comunidad.
A.F	Guamaní	San Juan de Turubamba	El agua potable y saneamiento en mi sector es bueno aunque considero que podría mejorar
V.I	Guqmani	Quitumbe	Son muy caro los servicios

S.L	Chillogallo	Guamani	El servicio básico del agua, debido a la pandemia se ha convertido en una problemática pues los intereses por mora superan las capacidades económicas de las personas.
Z.C	El Condado	Condado	Ha sido muy bueno y cada día mejora
A.S	Concepción	La Florida	Excelente servicio
G.A	Cochapamba	Atucucho	Cada vez ha mejorado el tema del agua potable aunque falta en algunos sectores
A.Y	Comité del Pueblo	La Bota	Ha sido descuidado el saneamiento ya que no pasa el carro de la basura y la misma se acumula
F.Y	Kennedy	La Rumiñahui	Ha sido muy buena y siempre hay un adecuado control
T.G	Kennedy	La luz	Ha sido buena y cada día mejora
P.B	Calderón	Calderón	No existe un control sobre el saneamiento ni tampoco el cuidado
J.P	Cotocollao	Cotocollao	Ha sido regular falta mayor atención con el agua potable
A.C	Rumipamba	Rumipamba	Existir más atención en el saneamiento
M.C	Quito	Rumiñahui	Falta mayor atención al cuidado del agua potable y que llegue a los barrios donde no tienen acceso
C.A	Tarqui	Gallegos lara	Bajo mi opinión creo que es deficiente el trabajo de parte de las autoridades competentes
P.A	Santa Prisca	La Mariscal	Se debe trabajar mucho en el sector rural de Quito y en modificar el tema del alcantarillado.
S.I	San Bartolo	Sector sur	Es muy bueno no he tenido problemas
J.V	Ximena	Floresta 3	Considero que por mi sector no hay problemas graves en cuanto al tema.
M.G	Tumbaco	La Morita	Buena
F.A	San Bartolo	Sur	Bueno
A.M	Guayaquil	Acuarelas del Rio	Debería mejorar
J.E	Centro historico	Dos puentes	Es buena ya que la mayoría de la población cuenta con el servicio
H.T	Belisario Quevedo	Centro norte	Media regular
S.B	Pomasqui	Pomasqui	Pésimo
I.A	Ximena	Febres Cordero	Pues hasta ahora no ha presentado inconvenientes mayores, sino que hubo un tiempo que se daba demasiado mantenimiento suspendiendo el servicio hasta por 2 días
C.S	La Ecuatoriana	Martha Bucaram	Es mala, a veces se va el agua potable en el sector o es muy poca
C.L	Tarqui	Urdesa	El agua "potable" no es tan potable que se diga, tiene un mal sabor, como a guardada y en ocasiones sucia
J.A	Ximena	Sur	En el sector donde vivo está bien, pero en otros sectores de la ciudad no se puede ni caminar cuando llueve
A.C	TARQUI	ALBORADA 6TA ETAPA	El servicio no es muy bueno todo el año hacen cortes de agua, el agua potable está contaminada.
B.J	Ponciano	Norte de Quito	Normal

A.C	Urdeza	Urdeza	No es tan bueno, en algunas ocasiones el agua llega con demasiado cloro o sino un poco sucia, además de que la presión que se ejerce al salir el agua es baja. Los cortes de agua son constantes, estos son frecuentes, creo que con un mejor plan municipal se evitaría estos problemas.
R.C	Tarqui	Norte	En ciertos sectores es escasa, pero en otros está bien realizada. La mayoría de sectores de falta de servicio son los de invasión
S.K	Ximena	Recreo	Fatal
A.P	Conocoto	Puente 8 Parque central	En el sector que vivo la gestión del agua es considerable buena
S.F	Urdaneta	Suroesye	Falta control
F.H	Rumipamba	Mañosca	Siempre es posible mejorar
S.R	Tarqui	Tarqui	Terrible. Inundaciones, se rompen las tuberías de agua
M.L	Tarqui	Mucho Lote	Hasta ahora no he tenido inconvenientes
J.A	Chaupichuz	Florida	Bastante aceptable, en mi sector no hay problemas de ningún tipo
S.O	Chimbacalle	Luluncoto	Es bueno, son horarios establecidos y no hay carencia de servicio
N.B	Aurora	Via Samborondon	Pocas veces se va pero es por Los trabajos que se realizan por Este sector
A.F	Ayacucho	Centro Sur	Aún debe mejorarse la distribución de la red de alcantarillado.
I.V	Febres Cordero	Suburbio	No
A.S	Belisario Quevedo	Las Casas	Es muy importante para el desarrollo de los pueblos
A.I	Cotocollao	San Carlos	Dentro del área que vivo se ha evidenciado un notable cambio referente al saneamiento de la ciudad por los basureros comunitarios que hay, los cuales considero deberían estar en todo Quito
C.A	La Magdalena	Cdla Atahualpa	Bien
D.G	9 de octubre	Centro	No tengo conocimiento para dar una opinión sobre la gestión del servicio.
A.C	Kennedy	Martín Tinococha N59-08 y Av. Luis Tufiño	Por el agua potable no hay inconvenientes, solo en los temas relacionados al saneamiento
J.T	Letamendi	Suroeste	Es normal
S.P	Tarqui	Norte	Buena
J.C	Ximena	Guasmo Sur	Es buena, más no excelente
A.O	Guamani	Sur	Me parece que Quito tiene un buen manejo en ese campo
J.M	Ximena	Sur	Es buena pero debe mejorar
A.V	Febres cordero	Suburbio	Es muy buena
S.V	Tarqui	Acacias	No

M.P	Amaguaña	Santa Isabel	Debería llegar a poblaciones más alejadas y ser prioritario mucho antes que vías pavimentadas
S.N	Tarqui	Florida	Si
E.T	Ayacucho	Sur	No es medianamente atendida, Guayaquil con una población de más de tres millones de habitantes, tiene marcadas deficiencias en agua potable, alcantarillado y recolección de basura. Es una mentira social el modelo exitoso que pregonan.
C.L	Quito	La Gasca	Muy buena calidad del servicio, pero el costo elevado
A.P	Tarqui	Centro	Pésimo
S.L	Ximena	La floresta	Mejorar la distribución del agua...llegar a lugares que no son abastecidos.
A.H	Tarqui	El cóndor	Gracias a Dios, el servicio de agua potable y saneamiento está bien manejado
M.A	Ayora	los lotes	En mi opinión en mi sector se trabaja personalmente para buscar más fuentes de agua y poder canalizar a las viviendas algo que en la ciudad no saben ni de donde les llega el liquido vital.
N.T	Sangolquí	Cashapamba	Es regular
J.F	Olmedo	Ferrovial	Es cuestionable puesto que, la calidad del agua es garantizada y saludable, pero los periodos de corte son inesperados y es algo que se debe regular.
J.B	Chimbacalle	Cayambe	Bien
C.L	Tarqui	Norte	Es muy buena en Guayaquil
A.G	Puengasí	Orquídeas	Actualmente no tenemos problemas de cortes o calidad del agua. Reparaciones están demorando un poco más de lo normal.
B.S	Conocoto	La Armenia	Por lo sector existe un bien servicio de agua y saneamiento, pero entiendo que este es un problema que va más allá, debido a que hay barrios y parroquias que no lo tienen que sufren por la contaminación ambiental, y eso se lo puedo observar con el mismo río Machángara, por lo cual, que se genere un proyecto de esta magnitud ayudaría mucho a una ciudad como Quito.
J.G	Pascuales	Norte	Es fundamental y primordial que todos gocen de un servicio de agua potable limpio
J.P	Iñaquito	Batan bajo	Buena
R.D	Chillo Gallo	Santa Rita	En Quito en general parece bastante buena a diferencia de otras ciudades del Ecuador.
F.D	San Rafael	Rumiñahui	Regular
M.P	Ximena	Quitumbe	Podría ser mejorada
A.A	Quitumbe	17 y alcedo	Al momento es normal
M.A	Guayas	Sur	Es nula ya que cada invierno llegan a realizar inspección de alcantarillado sanitario.
S.A	Mariscal Sucre	La Floresta	En el sector se debe atender el alcantarillado, es antiguo y se han realizado construcciones de edificios multifamiliares donde antes hubo casas unifamiliares, entonces la descarga de agua servidas se ha

			multiplicado y la red. O se ha ampliado, se deja que funcione gracias al declive del suelo.
L.A	Tarqui	Norte	Estoy de acuerdo
O.V	Nayón	Rural	Muy buena
N.F	Chillogallo	Chillogallo	El servicio es adecuado y cumple las aspiraciones de la población
P.G	pascuales	flor.de.bastion	en mi sector es totalmente deficiente el saneamiento, aunque hay agua potable hay otras carencias como calles en mal estado, malos olores a causa de la planta de desechos de basura
S.G	Guayllabamba	Barrio Nueva Esperanza Número 1	Muy mala ya que se reporta fugas de agua y no atienden rápido y el agua se desperdicia
E.Z	Quitumbe	Quitumbe	Pésimo el agua llega sucia
A.B	Conocoto	Armenia 1	Carente de apoyo del gobierno en el desarrollo de la red de servicios públicos.
A.F	Chimbacalle	Napo	Lamentablemente en mi sector las autoridades no hacen nada y no tenemos saneamiento territorial, la calle de mi pasaje es tierra y un lodazal terrible
M.C	Tarqui	Vía a la Costa	Desastre
J.S	La Santiago	Sur	Regular
S.P	Pascuales	Norte	Necesita mantenimiento
C.C	Puengasi	Palmeras	Es muy bueno
C.J	Puengasi	Centro-sur	Buena
S.L	Quitumbe	Sur	Buena
M.F	Puengasi	Eden del Valle	Es bueno
P.O	Tarqui	Santa barbara baja	Es satisfactoria
C.M	Chillogallo	Lomas de Urdesa	Es pésima, nadie da respuesta a las solicitudes y menos a los reclamos si existen daños. Solo solventan momentáneamente si sale por televisión sino nunca pasa.
S.D	Conocoto	Conocoto	Buena
A.F	Conocoto	San Juan	Muy abandonado. No hay índices de gestión. Hay mucha suciedad por doquier
R.G	TARQUI	Solanda	Si
R.K	Chillogallo	Quicentro sur	Es súper mala
M.C	Chillogallo	Norte	Deberían brindar agua potable a sectores más necesitados y poner más contenedores en algunos lugares para q no provoquen contaminación
S.Ñ	Quitumbe	Quitumbe	Todo bien
L.R	Tarqui	Juan montalvo	Buena
R.R	Talqui	Mapasingue	Con el agua potable últimamente hemos tenido problema y el saneamiento acá hasta ahora ha sido bueno
G.L	FEBRES CORDERO	SUBURBIO	N.R.S

D.G	Febres cordero	Suburbio	En mi Sector el Agua Potable Llega muy bien y no tenemos inconvenientes alguno.
S.J	Tarqui	Centro sur	Muy buena la verdad
G.D	Febres cordero	Suburbio	Bueno
M.H	Tarqui	Norte	Muy bueno
A.G	Nayon	Norte	Buena
B.Z	Durán	Brisas de Santay	En mi sector tenemos muchos problemas con el suministro de agua
C.A	San Rafael	Valle	Mala
J.S	CotocollaoC	Colinas del Norte Sector los Pinos	Mala
J.L	Amaguaña	Cuendina	Los proyectos para mejorar el servicio de agua potable no han sido satisfactorios, desgraciadamente el agua que bebemos esta contaminada. No se a realizado ninguna mejora en la recogida de basura, hace falta un proyecto de reciclaje, separando en barrios contenedores, educar a la población para ello, falta de medico de barrio, crear una fundación de dotación de alimentos para las personas de escasos recursos
J.R	CALDERÓN	CALDERÓN	Me parece que la tarifa es muy alta en mi sector, por una pequeña tienda la facturan como comercial pese a que su consumo es bajo y doméstico.
M.G	Pomasqui	Norte	Puede mejorarse todavía muchas cosas
J.T	Calderón	Llano Grande	N.R.S
M.C	Zambiza	Zambiza sector norte	Falta por mejorar
C.B	Calderón	Carapungo	Debe haber mayor atención puesto que los tubos que llevan el líquido vital necesitan ser cambiados.
S.T	Pomasqui	Pomasqui	Que el agua y saneamiento es muy importante y necesaria
R.H	San Bartolo	IESS FUT	Se ha dado grandes avances aunque hay sectores de asentamientos irregulares que no cuentan con servicios básicos
G.E.	Tarqui	Cdla. Quisquis	La mayoría de la parroquia posee los servicios de agua potable y saneamiento. Tenemos el servicio permanentemente, cortan el servicio de agua potable cuando realizan algún tipo de mantenimiento a la red.
S.K	Nayon	Parroquias	El servicio es de calidad y sin interrupciones

Fuente: Trabajo de campo, marzo 2021.

Glosario

AME Asociación de Municipalidades del Ecuador

ANC Agua No Contabilizada

APP Asociaciones Público - Privadas

BID Banco Interamericano de Desarrollo

CEPAL Comisión Económica para América Latina y El Caribe

CNC Consejo Nacional de Competencias

CRE Constitución de la República del Ecuador

CPP Colaboraciones Público – Privadas

COOTAD Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización

COPLAFIP Código de Planificación y Finanzas Públicas

DMQ Distrito Metropolitano de Quito

DT Desarrollo Territorial

ENAS Estrategia Nacional de Agua Potable y Saneamiento

EPMAPS Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento

GAD Gobierno Autónomo Descentralizado

GADPR Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales

INEC Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

INTERAGUA CIA. LTDA. International Water Services Guayaquil

LOOTUS Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo

MAA Ministerio de Ambiente y Agua

MET Modelo de Equidad Territorial

NBI Necesidades Básicas Insatisfechas

ODS Objetivos de Desarrollo Sostenible

OE Objetivo Específico

PDOT Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

PNVB Plan Nacional del Buen Vivir

SENAGUA Secretaría Nacional del Agua

SENPLADES Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

SERCOP Servicio Nacional de Contratación Pública

SNC Sistema Nacional de Competencias

Lista de referencias

- Alborta, Guillermo, Claudia Stevenson y Sergio Triana. 2011. “Asociaciones público-privadas para la prestación de servicios: Una visión hacia el futuro”. *Banco Interamericano de Desarrollo*. Documento de Debate IDB-DP-195.
- Asamblea Constituyente del Ecuador. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*.
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. 2010. *Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD*.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2017. “Evaluación de asociaciones público-privadas en infraestructura”. Resumen Ejecutivo.
- Becattini, Giacomo. 1997. “Cambio total en el paradigma de los distritos industriales”. *Svilupo Locale* 4(6).
- Boisier, Sergio. 2004. “Una (re)visión heterodoxa del desarrollo (territorial): un imperativo categórico”. *Revista Territorios, Universidad de Los Andes*. 10 (11): 71 – 90.
- Boisier, Sergio. 2005. *Un ensayo epistemológico y axiológico sobre gestión del desarrollo territorial: conocimiento y valores*. Santiago de Chile.
- Boisier, Sergio. 2009. “El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial”. *ILPES: ciclo de conferencias sobre conocimiento, globalización y territorio* 97:1-38.
- Boisier, Sergio. 2015. “Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente”. *Revista EURE XXX* (90): 27-40.
- CEPAL 2017. “Asociaciones público-privadas como instrumento para fortalecer los objetivos del Proyecto Mesoamérica”. Documento elaborado para la XVI Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación. 22: 34. México.
- Chávez, Verónica, N. Fernández, J. Jaramillo, J. López, A. Mideros, C. Peña, M. Proaño, S. Romero, M. Uzcategui y M. Villacís. 2020. ¿Cómo está el desarrollo en Ecuador?, perspectivas desde el Plan de Desarrollo y Agenda 2030. Quito, Ecuador
- Córdova, Juan Sebastián. 2014. “Las alianzas estratégicas en las empresas públicas como un mecanismo alternativo a los procedimientos previstos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública”. Tesis de Grado, Quito: Universidad de las Américas. <http://dspace.udla.edu.ec/bitstream/33000/1774/1/UDLA-EC-TAB-2014-46.pdf>.
- Corte Constitucional del Ecuador. 2009. “Sentencia de la Corte Constitucional 002-09-SAN-CC, caso 0005-08-AN, conexo al exámen de inconstitucionalidad del OF. PGE 01421

- del Procurador General del Estado”. 2 de abril de 2009.
<http://portal.corteconstitucional.gob.ec:8494/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=002-09-SAN-CC>.
- Corte Constitucional del Ecuador. 2012. “Sentencia de la Corte Constitucional 001-12-SIC-CC, causa 0008-10-IC, interpretativa de los artículos 313, 315 y 316 de la Constitución de la República”. 5 de enero de 2012.
<http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/30308061-c10f-44ca-b2c3-ef542a4aa978/0008-10-IC-SCC-sent.pdf>.
- De la Guerra, Eddy. 2016. “Presupuesto, gasto público y compra pública responsable en Ecuador”. *Foro: Revista de Derecho*, nº 25: 57–84.
- De Vries, Bert. 2013. *Sustainability Science*. Estados Unidos: Utrecht University
- Directorio de EMAPAG EP. 2018. *Reglamento interno de manejo de los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y drenaje pluvial. Resolución*. Vol. 4.20.07-2018.
https://interagua.com.ec/sites/default/files/portal-de-transparencia/reglamento-servicios/r.o.edicion_especial_no.522.-22-08-2018.pdf.
- Farinós, Joaquín. 2008. “Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda”. *Boletín de la A.G.E.*, 46: 11-32.
- Fernández Ruíz, Jorge. 2006. *Diccionario de Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa S.A. de C.V. México.
- Ferrandis, Adrián y Joan Noguera. 2016. “Planeamiento territorial sostenible: un reto para el futuro de nuestras sociedades; criterios aplicados”. *Cad. Metrop*, 18 (37): 743-763. São Paulo.
- Friedmann, John y Clyde Weaver. 1979. *Territorio y Función*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local. Colección Nuevo Urbanismo.
- Frigerio, Gerónimo y Magalí Gómez. 2018. “Asociaciones público-privadas en el sector de agua y saneamiento en América Latina”. Nota Técnica IBD-TN-1337.
- Furió, Elies. 2010. “Desarrollo territorial y procesos de innovación: Los milieux innovateurs”. *Ciudad y Territorio*. Estudios Territoriales XXVIII (110): 639-49.
- Gómez, Domingo. 2007. *Evaluación Ambiental Estratégica: un instrumento para integrar el medio ambiente en la elaboración de planes y programas*. Madrid: Mundi-Prensa.
- Gómez, Domingo, Teresa Gómez y Miguel Gómez. 2013. “Salud, ambiente y territorio: una visión integrada en un mundo globalizado”. *Revista de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca* 2 (2) 7-19.

- Gómez, Domingo y Teresa Gómez. 2018. “Del impacto ambiental a la sostenibilidad: nuevo lenguaje para viejas ideas”. *La revista del Ministerio de Medio Ambiente* 123: 54-71.
- González Díez, Verónica M., César P. Bouillon, Coral Fernández Illescas, María Fernanda Rodrigo, María José Hernández, Nadia Ramírez Abarca, Stephany Maqueda Gassos, y Juan Carlos Di Tata. 2018. “Evaluación del Programa de País: Ecuador 2012-2017”. Informe. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0001047>.
- González, Julio. 2006. “Contrato de colaboración público-privada”. *Revista de Administración Pública*, nº 170: 7–39.
- González, Julio. 2010. *Colaboración público-privada e infraestructuras de transporte: El contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado y la atipicidad de la gestión patrimonial*. Madrid; Barcelona; Buenos Aires: Marcial Pons.
- Guillén, Luis. 2015. “La viabilidad jurídica de implementar modelos de participación público-privados en el sector de la vialidad en el Ecuador”. Tesis de Maestría, Quito: Universidad San Francisco de Quito. <http://repositorio.usfq.edu.ec/bitstream/23000/4279/1/121484.pdf>.
- Hinojosa, Sergio, Anne-Laure Mascle-Allemand y Daniel Vieitez Martínez. 2020. “Análisis costo-beneficio integral para evaluar la conveniencia de aplicar esquemas de asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe”. Nota Técnica IDB-TN-01925. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/An%C3%A1lisis-costo-beneficio-integral-para-evaluar-la-conveniencia-de-aplicar-esquemas-de-asociaciones-p%C3%BAblico-privadas-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>.
- Interagua C. Ltda. 2011. “Ajuste y revisión del plan maestro agua potable; alcantarillado sanitario y alcantarillado pluvial de Guayaquil”. https://www.interagua.com.ec/sites/default/files/portal-de-transparencia/planes-programas/tomo_i.pdf.
- Lembo, Carolina, Ancor Suárez Alemán, José Yitani Ríos, Gastón Astesiano, Lucio Javier García Merino, Xavier Vidal y Julio Franco Corzo. 2019. “Casos de estudio en asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe: Proyecto Vindobona, componente del programa de descontaminación de Ríos de Quito (Ecuador)”. Documento para Discusión IDB-DP-00676. Banco Interamericano de Desarrollo. https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Casos_de_estudio_en_asociaciones_p%C3%BAblico-privadas_en_Am%C3%A9rica_Latina_y_el_Caribe_Proyecto_Vindobona_component

[e del programa de descontaminaci%C3%B3n de R%C3%ADos de Quito Ecuador es.pdf.](#)

- Madoery, Oscar. 2008. *Otro desarrollo El cambio desde las ciudades y regiones*. San Martín: Universidad Nacional de Gral. San Martín.
- Naranjo, Valeria. 2009. “La participación del Estado en el capital de una compañía de economía mixta, a través de la concesión de la prestación de un servicio público. El caso del agua potable”. Tesis de Grado, Quito: Universidad de las Américas.
<http://dspace.udla.edu.ec/bitstream/33000/483/1/UDLA-EC-TAB-2009-52.pdf>.
- North, Douglass. 1990. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Oleas, Daniela. 2017. “Las asociaciones público – privadas en el contexto de los gobiernos intermedios”. *Alianzas público-privadas y desarrollo territorial, serie Territorios en Debate*. 6: 146. Quito: CONGOPE: ABYA-YALA.
- Pazmiño, Augusto. 2018. “Naturaleza jurídica de los contratos celebrados por las empresas públicas ecuatorianas en el marco del giro específico del negocio”. Tesis de Maestría, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
<https://core.ac.uk/download/pdf/161373658.pdf>.
- Pérez, Efraín. 2009. *Manual de Derecho Administrativo: acorde con la nueva Constitución ecuatoriana*. Cátedra 29. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Pérez, Bartolomé y Benito Carrillo. 2000. *Desarrollo Local: Manual de uso*. Sevilla: Federación Andaluza de Municipios y Provincias.
- Porter, Michael. 1990. *La ventaja competitiva de las naciones*. Buenos Aires: Javier Vergara.
- Procuraduría General del Estado. Absolución de consulta vinculante. 2015. “OF. PGE No. 02492 - Dictamen vinculante a consulta formulada por la EPMAPS, sobre las figuras jurídicas para asociarse con un socio privado y ejecutar conjuntamente un proyecto PTAR en sus fases de infraestructura, mantenimiento y operación”, 21 de agosto de 2015.
https://www.aguaquito.gob.ec/sites/default/files/documentos/pronunciamirno_de_la_pge.pdf.
- Procuraduría General del Estado. Absolución de consulta vinculante. 2018. “OF. PGE No. 01796 - Dictamen vinculante a consulta formulada por Municipio de Quito, sobre las alianzas estratégicas en las empresas públicas”, 20 de junio de 2018.
http://www.pge.gob.ec/images/2018/extractos/EP_EXTRACTO_DE_PRONUNCIAMIENTOS_JUNIO_2018.pdf.

- Ramonet, Ignacio. 2003. *Salvar el planeta: ecología y desarrollo sustentable*. Santiago de Chile: Editorial Aún Creemos en los Sueños.
- Riechmann, Jorge. 2014. *Sostenibilidad: algunas reflexiones básicas*. Madrid: Manuscrito inédito. Archivo PDF.
- Sala, Martín. 1994. *Apuntes de crecimiento económico*. Barcelona: Antoni Bosch ed.
- Silva, Iván. 2005. “Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina”. *Revista CEPAL* 85: 81-100.
- Sunkel, Osvaldo. 1995. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México: Siglo XXI.
- The Economist Intelligence Unit, y Banco Interamericano de Desarrollo. 2017. “Infrascopio 2017: Evaluación del entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe”. Informe. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Vázquez, Antonio. 1988. “Crecimiento dualista «versus» crecimiento dependiente. Las limitaciones de la teoría del desarrollo económico”. *Investigaciones Económicas* 17.
- Vázquez, Antonio. 2000. “Desarrollo Endógeno y Globalización”. *Revista EURE* XXVI (79). Santiago de Chile.
- Vásquez, Antonio. 2007. “Desarrollo endógeno: Teorías y políticas de desarrollo territorial”. *Investigaciones Regionales*. Asociación Española de Ciencia Regional. 11: 183-210.
- Zarta, Plinio. 2018. “La sustentabilidad o sostenibilidad: un concepto poderoso para la humanidad”. *Tabula Rasa* 412.