



Lineamientos para la conformación  
de servicios mancomunados de  
**agua potable y saneamiento**  
**en el Ecuador**



Ministerio  
de **Desarrollo**  
**Urbano y Vivienda**



FONDO PARA EL LOGRO DE LOS ODM

©PROGRAMA GOVERNABILIDAD DEL SECTOR AGUA Y SANEAMIENTO EN EL  
ECUADOR EN EL MARCO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO  
Junio 2013

**Arq. Pedro Jaramillo Castillo**

Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda, MIDUVI

**Arq. Isabel Oyervide**

Subsecretaría de Servicios de Agua Potable y Saneamiento, SSAPyS, MIDUVI

**Ing. Sigifredo Ruales**

Director de Regulación de la SSAPyS, MIDUVI

**COORDINACIÓN DEL PROGRAMA**

Jordi Sánchez-Cuenca

Coordinador Nacional

**ELABORACIÓN DEL DOCUMENTO**

Sustainable Development Services SDS Cía. Ltda.

**REVISIÓN DEL DOCUMENTO**

**Ing. Patricia Aguilar**

Especialista en regulación y gestión de agua potable y saneamiento

Dirección de Regulación de la SSAPyS, MIDUVI

**Mónica Quintana Molina**

Gerente ONU-Habitat, Ecuador

**Marcelo Encalada Torres**

Coordinador Técnico ONU-Habitat, Ecuador

**Diseño, diagramación e impresión:**

Mantra Editores Cía. Ltda.

**Fotografía de portada:**

CENAGRAP

Cantidad: 500 reproducciones digitales

ISBN: 978-9942-951-22-9

Este material puede ser reproducido total o parcialmente siempre que se cite la fuente.

NOTA: Las opiniones vertidas en el presente documento son de exclusiva responsabilidad de su autor y no reflejan necesariamente los criterios del Sistema de Naciones Unidas.

**MIDUVI-Subsecretaría de Servicios de Agua Potable y Saneamiento.**

Av. Toledo 22-284 y Lérída

Teléfonos: (593 2) 254 9333 / 222 8841

Fax: (593 2) 250 2828

Página web. [www.habitatyvivienda.gob.ec](http://www.habitatyvivienda.gob.ec)

**ONU-Habitat, Ecuador**

Av. Amazonas 2889 y La Granja

Edificio de las Naciones Unidas

Teléfonos: (593 2) 2460 330/ 2460 332

Fax: (593 2) 2249 880

Página web. [www.onuhabitat.org](http://www.onuhabitat.org) / [www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org)

# Contenido

<b>1. Antecedentes</b>	7
<b>2. Objetivo</b>	8
<b>3. Elementos de soporte político-legal</b>	8
3.1. Nivel constitucional	9
3.2. Nivel legal	12
3.3. Marco legal de la mancomunidad y el consorcio	13
<b>4. Los riesgos en la implementación de las mancomunidades y las posibles medidas de mitigación</b>	15
4.1. Los posibles roles y responsabilidades de las diferentes instancias del Estado, los GAD y la participación de las organizaciones comunitarias	17
4.2. Viabilidad en la implementación de las mancomunidades y/o desde las dimensiones: política e institucional, económica, financiera y técnica	19
<b>5. Modelos de cogestión para la prestación de servicios mancomunados de agua potable y saneamiento.</b>	26
5.1. Modelo de cogestión consorcio entre GAD	27
5.2. Modelo de cogestión por creación o fusión de empresas públicas	29
5.3. Modelo de cogestión entre GAD municipales y empresas públicas	31
5.4. Modelo de cogestión entre GAD municipales o empresas públicas y prestadores de servicios comunitarios (JAAP)	33
5.5. Modelo de cogestión de prestadores de servicios comunitarios (JAAP)	35

## Glosario de términos

<b>BdE:</b>	Banco del Estado
<b>CENAGRAP:</b>	Centro de Apoyo a la Gestión Rural del Agua Potable
<b>COOTAD :</b>	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización
<b>GAD:</b>	Gobiernos Autónomos Descentralizados
<b>GIRH:</b>	Gestión Integrada del Recurso Hídrico
<b>F-ODM:</b>	Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio
<b>IEOS:</b>	Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias
<b>INERHI:</b>	Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos
<b>JAAP:</b>	Juntas Administradoras de Agua Potable
<b>MAE:</b>	Ministerio del Ambiente
<b>MSP:</b>	Ministerio de Salud Pública
<b>MIDUVI:</b>	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
<b>ONU-Habitat:</b>	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
<b>OPS:</b>	Organización Panamericana de la Salud
<b>OIT:</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>PNUD:</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>SENAGUA:</b>	Secretaría Nacional del Agua
<b>SENPLADES:</b>	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
<b>VNU:</b>	Voluntarios de las Naciones Unidas

## Presentación

*Lineamientos para la Prestación Mancomunada de Servicios de Agua Potable y Saneamiento* es un producto del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda para guiar a los prestadores públicos y comunitarios en su asociación, con el objetivo de mejorar la eficiencia y la equidad de los servicios de agua potable y saneamiento.

Esta es una iniciativa de la Subsecretaría de Servicios de Agua Potable y Saneamiento, a través del *Programa Gobernabilidad del Sector Agua y Saneamiento en el Ecuador*, en respuesta a su misión de contribuir mediante regulación, control, asistencia técnica, apoyo institucional, sensibilización de los actores estratégicos, generación y difusión de conocimiento sectorial, al mejoramiento de la eficiencia y la sostenibilidad de los servicios de agua potable y saneamiento.

El *Programa Gobernabilidad del Sector Agua y Saneamiento en el Ecuador* tiene como objetivo contribuir a la implementación del Plan Nacional del Agua y a la construcción de la gobernabilidad democrática y sostenible de los servicios de agua y saneamiento, con un enfoque de gestión integrada del agua por cuenca hidrográfica, promoviendo la equidad social, territorial y de género. El programa está aportando al proceso de reforma del Estado que impulsa el actual gobierno, en el marco del Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, en un sector clave para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el desarrollo humano sostenible en Ecuador, y se ejecuta bajo las directrices de SENAGUA, MIDUVI y MSP.

El programa se financia principalmente con recursos provenientes del gobierno de España a través del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM). El F-ODM es un mecanismo de cooperación internacional destinado a acelerar el progreso hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, a través de 130 programas repartidos en todo el mundo. Para la ejecución de este programa, el gobierno nacional trabaja de forma conjunta con cinco agencias del Sistema de Naciones Unidas en el Ecuador: PNUD, ONU-Habitat, OPS/OMS, OIT y VNU.

Este documento recoge un proceso de trabajo liderado por la Subsecretaría de Agua y Saneamiento en las provincias de Bolívar, Esmeraldas, Los Ríos y Manabí, en que se ha discutido ampliamente sobre la propuesta central de lineamientos para la conformación de servicios mancomunados de agua y saneamiento.

El trabajo que se expone recoge los principales aportes de los distintos actores públicos y comunitarios que han participado en este proceso de construcción colectiva y que están involucrados en la prestación de servicios de agua y saneamiento.

**Subsecretaría de Servicios  
de Agua Potable y Saneamiento**



## I. Antecedentes

El Estado ecuatoriano creó, en 1965, el Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias (IEOS), como una entidad adscrita al Ministerio de Salud Pública, con las funciones de elaborar planes nacionales, dictar normas técnicas, ejecutar los sistemas de agua potable y saneamiento, brindar asesoría técnica y contratar préstamos para dichos fines. De esta manera, el IEOS se convirtió en uno de los brazos ejecutores del Estado de mayor relevancia, pues alcanzó logros importantes en el mejoramiento de la cobertura de los servicios de agua y saneamiento.

*En 1992 fue extinguido el IEOS y sus funciones fueron transferidas a la Subsecretaría de Agua Potable y Saneamiento Básico (hoy Subsecretaría de Servicios de Agua Potable y Saneamiento) del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI). Esto produjo un vacío que permitió el surgimiento de diversas organizaciones que han asumido algunas funciones propias de un ente rector<sup>1</sup>.*

Desde ese momento, el ex IEOS inició un proceso de transferencia de los sistemas de agua potable y saneamiento hacia los hoy denominados Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales (Municipios) y comunidades para que se encarguen de su administración. Para tal efecto, se contó con las disposiciones de la Ley de Aguas (1972), pero sobre todo, con las competencias que en materia de servicios de agua y saneamiento preveían la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1970) y las directrices de la política pública que impulsaba el Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH).

En este contexto, el enfoque de gestión integral de los recursos hídricos, a partir de la cuenca hidrográfica como unidad de planificación del territorio, no se posicionó como eje de la política pública en esta materia, sino hasta entrada la década de los noventa del siglo pasado, a través de las intervenciones del Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) y, legalmente, solo desde la vigencia de la actual Constitución de la República del Ecuador (2008). En esta línea, el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 identifica a la visión de cuenca hidrográfica como uno de los ejes fundamentales de la nueva arquitectura territorial del Estado y de la gestión del patrimonio natural.

Un elemento destacado en esta evolución del marco político, institucional y legal ecuatoriano ha sido la fuerte presencia de organizaciones comunitarias y campesinas, ligadas a las Juntas Administradoras de Agua Potable y Alcantarillado, como actores que han promovido el funcionamiento de sistemas de acceso a estos servicios. La participación de estas organizaciones y colectivos en la administración de los indicados servicios ha ido progresivamente institucionalizándose a través de su reconocimiento en el marco legal, como sucedió con la Ley Constitutiva de las Juntas Administradoras de Agua Potable y Alcantarillado (1979).

En este proceso, resalta como un punto de quiebre la Constitución vigente, aprobada en octubre de 2008, que define un conjunto de nuevos principios, derechos, instituciones e instrumentos del ordenamiento jurídico nacional, caracterizados por su vocación principal de garantizar los derechos y un modelo de desarrollo humano sustentable orientado al Buen Vivir o Sumak Kawsay.

En este nuevo escenario constitucional, se inscribe también el Régimen de Competencias (Arts. 261-269) que deben asumir y respetar los diferentes niveles de gobierno: gobierno central, gobierno regional, gobiernos provinciales, gobiernos municipales, distritos metropolitanos y gobiernos parroquiales. El reparto y el ejercicio de dichas competencias se encuentran precisados por el nuevo Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD).

1. Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Subsecretaría de Agua Potable y Saneamiento Básico, "Política Nacional de Agua y Saneamiento", pág. 5. Quito, 2003; basada en el Decreto Ejecutivo N.º 2766, R. O. N.º 611 y R. O. N.º 629.

Se inscribe, igualmente, el régimen aplicable a la gestión integrada del agua y los recursos hídricos, considerado por el artículo 313 de la Constitución como uno de los sectores estratégicos del Estado. En este marco, compete al mismo Estado, la planificación del agua (Art.318) y, conjuntamente con el sector comunitario, su gestión y la prestación de los servicios de agua potable, saneamiento y riego (Arts.314, 318). Para tal efecto, se fortalecerá la gestión y el funcionamiento de las iniciativas comunitarias en torno a la gestión del agua y la prestación de los servicios públicos, mediante el incentivo de alianzas entre lo público y comunitario para la prestación de estos servicios.

El territorio y la planificación territorial<sup>2</sup>, según el nuevo marco jurídico ecuatoriano, dan cuenta de la zona o el espacio geográfico en donde se genera un conjunto de relaciones sociales que expresan y dan origen a una identidad y un sentido de propósitos compartidos por múltiples actores públicos y privados, sociales e institucionales. El entorno territorial, por esto, es el resultado de un proceso de construcción social<sup>3</sup>.

Dentro de cada espacio territorial existe una serie de particularidades expresadas en las personas de acuerdo con la posición que estas ocupan en el entramado social, que pueden ser de clase social, etnia, ideología, de género y otras dimensiones, parcialmente compartidas entre unos/as y otros/as. Algunas de ellas, o muchas, están marcadas por relaciones de subordinación, inequidad e imposición de poder de unos sobre otros<sup>4</sup>.

La definición de *territorio* como *construcción social* obliga entonces a ver al espacio físico, particularmente en las actividades dirigidas a su ordenamiento y planificación, como espacio que permita satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades<sup>5</sup>. Es decir que, el propósito fundamental de la planificación territorial es organizar las actividades humanas dentro de un territorio específico, bajo principios, variables e indicadores científicos, democráticos y sostenibles.

Entendemos entonces a la planificación territorial como un proceso continuo, dirigido al ordenamiento del uso y la ocupación del suelo y a la definición de políticas para apoyar una planificación inclusiva en que el centro del desarrollo es el ser humano y el objetivo principal es alcanzar el Sumak Kawsay o Buen Vivir<sup>6</sup>.

## 2. Objetivo

El objetivo central de este documento es presentar una propuesta de lineamientos para la prestación de servicios mancomunados de agua potable y saneamiento, según el análisis del marco político y legal vigente en Ecuador, referido a las competencias sobre la gestión integrada del agua y la prestación de los servicios inherentes a ella por parte del Estado, a nivel de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales (GAD), Empresas Públicas y los prestadores de servicios comunitarios.

## 3. Elementos de soporte político-legal

En el marco de los antecedentes y objetivo que quedan expuestos, se ha llegado a una identificación y una priorización de los instrumentos normativos que sirven de soporte para los modelos de

2. Quintero María, "Equidad e Inclusión Social en la Planificación del Desarrollo y el Ordenamiento Territorial". AME, ONU MUJERES, 2011.
3. Documento conceptual, "La Planificación territorial, Plan de trabajo Yasuni", UNHABITAT, s/f.
4. Elizabeth Arauz Ortega, Sissy Larrea, "Definición de un marco de territorialidad", Programa Yasuni, UNIFEM, s/f.
5. Informe de la Comisión sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (Comisión Brundtland), "Nuestro Futuro Común", ONU (1987-12-11).
6. SENPLADES, "Plan Nacional del Buen Vivir, 2009 - 2013".



prestación de servicios de agua y saneamiento según la cogestión o alianza de instancias públicas y comunitarias, que se presentan a continuación.

### 3.1. Nivel constitucional

El proceso de transición del marco político, legal e institucional que vive el país, especialmente desde el 2007, encuentra un hito estratégico en la Constitución de la República aprobada y en vigencia desde octubre del 2008. En ella se refleja una clara intención de un cambio profundo de las estructuras del Estado, empezando por el modelo de desarrollo y democracia que ha predominado. En este contexto, el impulso de la gestión integrada del agua y los recursos hídricos debe, necesariamente, empezar por analizar la viabilidad de articularse con este instrumento base del ordenamiento jurídico del Estado ecuatoriano, no solo por un criterio de jerarquía o de obligatoriedad jurídica, sino porque es la principal hoja de ruta del tipo o modelo de desarrollo que se espera implantar en el país.

La Constitución plantea como la base de la organización política y social del país, al “Estado constitucional de derechos” orientado por un “desarrollo humano sustentable”, cuyo marco de realización es el Buen Vivir o Sumak Kawsay. En este contexto, las garantías estatales del sistema de derechos reconocidos en la Constitución, no solo exigen en materia ambiental que el régimen de desarrollo respete el derecho a un ambiente sano, ya previsto en la Constitución anterior, sino que introduce dos nuevos parámetros fundamentales: el derecho al agua y los derechos de la naturaleza.

Dicho de otra manera, la formulación de las políticas y el marco normativo de la gestión integrada del agua y los recursos hídricos, así como la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento no deberían estar ligados per se al régimen de desarrollo, sino al Buen Vivir o Sumak Kawsay. Más aún, deben alinearse de manera principal con la defensa del sistema de derechos constitucionales a los que sirve el Estado, de entre los que destacamos los del ambiente, el agua y la naturaleza, manteniendo como ejes transversales la participación ciudadana, la equidad de género y la interculturalidad.

En lo concerniente a la aplicación de estos derechos y mandatos constitucionales, hay que acatar lo dispuesto por el artículo 84 de la Ley Suprema, que dispone la obligación de adecuar (reformular actuales normas o crear nuevas) así como las políticas públicas y el presupuesto en función de los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, para velar porque sean respetados, destacándose como objetivo final el Buen Vivir. Dentro de esta obligatoria alineación de las políticas públicas, el artículo 280 otorga al Plan Nacional de Desarrollo la función de principal eje articulador de las políticas públicas y coordinador de las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados, en tal medida, su observancia es vinculante para todo el sector público e indicativo para el resto de sectores.

En cuanto a la institucionalidad competente para llevar a la práctica los mandatos constitucionales vinculados a la gestión local, debe observarse el régimen de competencias previsto en el propio texto constitucional (Arts. 261, 262, 263 y 264), donde se reconoce la potestad que tienen en cuanto a la planificación del desarrollo, dentro de sus respectivos niveles, el Estado central y los gobiernos regional, provincial, distrital, municipal y parroquial rural (Art. 267). No obstante, se prevé una intervención exclusiva del primero en cuanto a:

- Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento.
- La política de educación.
- Los recursos naturales, especialmente, los recursos energéticos, minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales.

Dejando aparte los ámbitos antes indicados, donde se infiere que habrá una mayor participación de las instancias del gobierno central, en lo correspondiente a la gestión integrada del agua y recursos hídricos y la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, la Constitución destaca que la gestión del agua será exclusivamente pública o comunitaria. El servicio público de saneamiento, el abastecimiento de agua potable y el riego serán prestados únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias (Art. 318). De esto se desprende la necesidad de que las políticas de gestión del Estado y de los GAD prevean, de manera sustancial, mecanismos de corresponsabilidad con los actores sociales y de coordinación con los diferentes niveles de gobierno.

Respecto de la conservación y el manejo de los recursos naturales, la Constitución fortalece las competencias del Estado y su dominio sobre varios recursos, como el caso del agua (Art. 318). Sin embargo, se advierte en el articulado una situación confusa en lo atinente al derecho de propiedad (Art. 321) que también la Ley Suprema reconoce y garantiza a los particulares y comunidades, especialmente en lo referente al suelo en tanto cumpla con su función social y ambiental. En este sentido, resaltamos la importancia de las siguientes disposiciones:

- Se garantiza el derecho humano al agua (Art. 12), con lo cual se jerarquiza su defensa y administración.
- Se prohíbe expresamente cualquier forma de privatización del agua (Art. 282).
- No se permite la apropiación de los servicios ambientales (Art. 74).
- Se fortalece la competencia exclusiva del gobierno central sobre las áreas naturales protegidas y los recursos naturales, entre ellos los hídricos, biodiversidad y recursos forestales (Art.261).
- Se establece una autoridad nacional del agua (Art. 412), que deberá coordinar con las autoridades a cargo de la gestión ambiental para garantizar la gestión integrada de los recursos hídricos.

Con relación a los pueblos ancestrales, sus derechos colectivos ya reconocidos en la Constitución de 1998 fueron ratificados y profundizados en el nuevo texto constitucional (Arts. 56 y 57) entre los que destacamos los de conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias y mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales, así como el de conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno.

En cuanto a las competencias vinculadas a la gestión integrada del agua y los recursos hídricos, la Constitución no precisa una competencia específica ni una autoridad con competencia privativa en esta materia, no obstante, define competencias exclusivas que admiten en su ejercicio la concurrencia del Estado y de los diferentes niveles de gobierno en cuanto a planificación y regulación del uso y ocupación del suelo. Se destacan las siguientes:

NIVEL DE GOBIERNO	COMPETENCIA RELACIONADA
Estado central (Art. 261)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· La planificación nacional.</li> <li>· Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales.</li> <li>· Los recursos energéticos, minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales.</li> </ul>
Gobierno regional (Art. 262)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la Ley.</li> </ul>
Gobierno provincial (Art. 263)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas.</li> <li>· La gestión ambiental provincial.</li> <li>· Planificar, construir, operar y mantener los sistemas de riego.</li> </ul>
Gobierno municipal (Art. 264)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, como competencia única de los GAD municipales.</li> <li>· Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la Ley.</li> <li>· Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.</li> </ul>
Gobierno parroquial (Art. 267)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.</li> <li>· Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.</li> </ul>

Para mejorar la gestión de sus competencias e integración, la Constitución, en su artículo 243, reconoce la posibilidad de que dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas puedan agruparse en mancomunidades y el COOTAD, en el artículo 285, agrega la figura de los consorcios en el caso de una alianza entre dos o más gobiernos autónomos descentralizados que no fueran contiguos o que sean de distintos niveles de gobierno. Modalidades de gestión que se convierten en una opción muy potente y viable para la conservación y el manejo de recursos naturales, como los recursos hídricos, que sobrepasan las fronteras de la división política de los distintos niveles de gobierno, así como para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento. Su conformación y organización se regula en el Código Orgánico de Organización, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

Es importante, también, ponderar la trascendencia que otorga la Constitución vigente a la participación ciudadana en los diferentes temas de interés público, así como la formulación de políticas públicas y gestión de servicios públicos (Arts. 85 y 95). Igualmente, fomenta las medidas afirmativas y la no discriminación de ningún grupo o colectivo social (Art. 65).

### 3.2. Nivel legal

Destacamos en el marco legal para la gestión integrada del agua y los recursos hídricos y la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, las competencias asignadas al gobierno central y los niveles de gobierno, así como el régimen de la participación ciudadana.



En cuanto al uso del agua, la normativa legal competente sigue vinculada a la Ley de Aguas, en donde se establece que los recursos hídricos son bienes de uso público y, en tal medida, se regulan los procedimientos para la concesión de aguas y los usos de ríos y afluentes. Respecto a la contaminación que pueden sufrir estos recursos, la Ley prohíbe la contaminación del agua y reenvía su control a las autoridades competentes en materia ambiental.

Conformación de la Asociación JAAPs de Echeandía



© ONU-Habitat

Bajo la Ley de Aguas, la autoridad competente para su aplicación es actualmente la Secretaría Nacional del Agua y las Demarcaciones Regionales. No obstante, también existe una competencia exclusiva de los gobiernos municipales en lo referido a prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales; delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas en sus respectivas circunscripciones. Estas competencias son ratificadas por el COOTAD (Art. 55). En tanto que a los gobiernos regionales y provinciales, el COOTAD (Arts. 132 y 136) les asigna la competencia de ejecutar obras de aprovechamiento de cuencas y microcuencas hidrográficas y desarrollar mecanismos para su gestión en coordinación con la Autoridad Nacional del Agua y los Consejos de Cuenca.

Dentro de la competencia relacionada con la prestación de servicios públicos, el artículo 137 del COOTAD alude a los servicios públicos de saneamiento y abastecimiento de agua potable. Las iniciativas comunitarias para el servicio de agua potable y alcantarillado deben realizarse mediante delegación por parte de los GAD municipales. Sobre este punto, prevé el fortalecimiento de la gestión y el funcionamiento de las iniciativas comunitarias en torno a la gestión del agua y la prestación de los servicios públicos, mediante el incentivo de alianzas entre lo público y lo comunitario. Igualmente, señala el caso de la prestación del servicio público de agua potable, cuando el recurso proviene de una fuente hídrica ubicada en otra circunscripción territorial cantonal o provincial. En ese caso, dispone que se establezcan con los gobiernos autónomos correspondientes convenios de mutuo acuerdo en que se considere un retorno económico establecido técnicamente.

Debe también observarse el régimen de participación ciudadana prevista en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010). Destacamos su artículo 45, donde se dispone que las distintas funciones del Estado establezcan mecanismos de participación ciudadana para garantizar la transparencia y la gestión de sus acciones, planes y programas.

Entre los mecanismos de participación ciudadana previstos en la Ley, se encuentran los consejos ciudadanos sectoriales (Art. 52) como espacios para la discusión de los lineamientos y el seguimiento de la evolución de las políticas públicas. Es el caso del Consejo Ciudadano Sectorial del Agua creado mediante Acuerdo Ministerial N.º 487 del 30 de mayo de 2012. Este espacio se halla integrado por actores de la sociedad civil organizada, relacionados con la gestión del agua.

Vale resaltar, la disposición del artículo 303 del COOTAD, sobre Derecho de Participación, que reconoce los diferentes mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria. En dicha disposición se hace énfasis en la necesidad de que los grupos de atención prioritaria, cuenten con instancias específicas de participación, para la toma de decisiones relacionadas con sus derechos.

Igualmente a nivel de disposiciones reglamentarias se observa la presencia de varias ordenanzas locales expedidas por las municipalidades que hacen referencia a la regulación de la gestión para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en sus respectivas circunscripciones. Dichas ordenanzas y la facultad municipal según la cual han sido expedidas son elementos que deberán ser manejados por el nivel local, a fin de evitar traslapes o potenciales sobreposiciones de competencias en esta materia.

### 3.3. Marco legal de la mancomunidad y el consorcio

De acuerdo con el artículo 286 del COOTAD, las mancomunidades y los consorcios son entidades de derecho público con personería jurídica para el cumplimiento de los fines específicos determinados de manera expresa en el convenio de su creación. La diferencia principal entre mancomunidades y consorcios radica en que las primeras se conforman por los GAD de un mismo nivel de gobierno que comparten un territorio contiguo, mientras que los segundos se integran por la alianza de distintos niveles de gobiernos que son vecinos o por niveles de gobierno similares pero asentados en territorios no colindantes (Art. 285). Además, los consorcios tienen por finalidad garantizar el cumplimiento de las competencias concurrentes y la prestación de servicios públicos pertenecientes a su ámbito de competencia (Art. 290).

El procedimiento de creación de una mancomunidad o un consorcio, entre GAD, se encuentra previsto en los artículos 291 y 287 del COOTAD, que se resume en los siguientes pasos:

#### PROCEDIMIENTO DE CREACIÓN DE MANCOMUNIDADES O CONSORCIOS DE GAD

- Resolución de cada uno de los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados integrantes, mediante la cual se aprueba la creación de la mancomunidad o el consorcio.
- Suscripción del convenio de mancomunidad o consorcio acordado por los gobiernos autónomos descentralizados, por parte de los representantes legales de cada uno. El convenio deberá contener por lo menos los siguientes elementos: denominación de la mancomunidad o el consorcio, identificación de los gobiernos autónomos descentralizados que lo integran, su objeto o finalidad específica, su plazo y los recursos que aporte cada miembro y que constituirán su patrimonio.
- Publicación del convenio y las resoluciones habilitantes de cada gobierno autónomo descentralizado en el Registro Oficial.
- Inscripción de la conformación de la mancomunidad o el consorcio en el Consejo Nacional de Competencias, quien será responsable de evaluar la ejecución del cumplimiento de sus competencias.

El convenio de mancomunidad o consorcio podrá ser reformado siguiendo los mismos pasos mencionados para su creación (Art. 288). Igualmente, de considerarlo conveniente los GAD que integren la mancomunidad o el consorcio podrán crear una empresa pública para el cumplimiento de la finalidad de este espacio, siguiendo para el efecto el procedimiento previsto en la Ley Orgánica de Empresas Públicas (Art. 289).

La separación de un GAD de la mancomunidad o el consorcio se podrá dar siempre y cuando previamente asuma los compromisos económicos que le correspondan derivados de la gestión compartida, sin que esto afecte al objeto de la mancomunidad o el consorcio.

SAP La Libertad, Los Ríos



© Karla Gachet

### Lineamientos constitucionales complementarios

La Constitución del 2008 que establece el Régimen del Buen Vivir (Art. 340) que se expresa en un sistema nacional de equidad e inclusión social, un enfoque constitucional de derechos (individuales, colectivos y de la naturaleza), garantizados y aplicados desde el Régimen de Desarrollo, sus cuatro sistemas y componentes. Además se establecen seis deberes del Estado (Art. 277) que dan cuenta de los aspectos a ser cumplidos en cada nivel de gobierno: los mandatos centrales para la igualdad, la no discriminación y el Buen Vivir y el logro de los derechos humanos de las mujeres, la niñez y la adolescencia, los pueblos y nacionalidades indígenas, los adultos mayores y los grupos de atención prioritaria.

Personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales.

El mandato de reforma del Estado promueve la transversalización efectiva de los enfoques como género e interculturalidad. La exigencia constitucional de cumplimiento de estos mandatos por parte del sector público, que incluye la obligatoriedad de la transversalización y la posibilidad de sanción por omisión.

La existencia de un sentido común sobre igualdad, no discriminación y Buen Vivir, en general y, en específico, para las mujeres, que se expresa en las Agendas de Cambio de las Mujeres y también las que han sido elaboradas a lo largo del país por otros actores sociales.

La construcción de una visión de derechos que incluye la diversidad: por sexo, por edad, por pertenencia étnica, por clase, por territorios, por identidades sexuales, etc.

La presencia de mujeres como autoridades en cargos de elección, representación y designación, de redes de mujeres sobre todo a nivel local y rural y de líderes con cultura de participación y toma de decisiones.

La formulación previa de planes de igualdad de oportunidades (PIO) y diversas herramientas de incidencia política que favorecen la concreción de los derechos de las mujeres, los grupos de atención prioritaria, la niñez y adolescencia, los pueblos y nacionalidades indígenas y los adultos mayores.

Las capacidades ganadas progresivamente por instancias y entidades del Estado central y del Estado descentralizado en temas de igualdad y equidad, incluyendo la planificación de políticas públicas.

#### **4. Los riesgos en la implementación de las mancomunidades y las posibles medidas de mitigación**

Este punto es uno de los temas más relevantes en este proceso de construcción de la nueva institucionalidad encargada de la prestación de servicios básicos, a diferencia de las concepciones en las que el mercado es el regulador por excelencia de todas las actividades económicas, en el presente caso, en el país existe una normatividad clara y transparente respecto a las modalidades de asociatividad permitidas para la gestión de la prestación de servicios de agua y saneamiento, acorde a las disposiciones de la Constitución, Ley Orgánica de Empresas Públicas, COOTAD y la Ley Orgánica de Economía Social y Solidaria. Cualquier iniciativa que no se enmarque en esta normatividad, no tiene cabida, y no es posible ningún emprendimiento por fuera de este marco legal.

Si la normatividad está definida, entonces este aspecto de la ley no constituye ningún riesgo para la implementación de mancomunidades para la prestación de servicios de agua y saneamiento, los riesgos más bien se concentran en los aspectos técnicos, económicos, financieros, sociales y ambientales, todos ellos con igual relevancia.

En relación con los aspectos técnicos y financieros, en este punto es muy importante que sobre el diseño del proyecto en el marco del plan de negocios se analice la sostenibilidad del servicio en el mediano y largo plazo. Si con los recursos que es posible conseguir a partir de la prestación de los servicios de agua y saneamiento –concretamente si la tarifa no es suficiente– no alcanza para cubrir el repago de deuda, el pago de los costos operativos, la provisión de recursos para ampliación de la cobertura –en cantidad y calidad–, el ente operador se enfrenta a una situación insostenible y podría convertirse en un riesgo a resolver.

Una fuente adicional de riesgo que pueda incidir negativamente en el normal desenvolvimiento de la mancomunidad es, sin duda, el entorno político, que conlleva al incumplimiento de compromisos adquiridos. Ejemplos en el país existen y con resultados insatisfactorios para los clientes del servicio (Región Esmeraldas, Ceibal, Huaquillas-Arenillas); la solución del riesgo tiene dos componentes: el primero refiere a la normatividad jurídica aplicable en caso de incumplimiento de los compromisos, en términos jurídicos se habla de blindar los acuerdos de manera que sea mucho más caro para el municipio salir de la asociación que permanecer en ella; la segunda, tiene que ver con la presencia de un organismo regulador<sup>7</sup> que posibilite la intervención temporal del servicio.

7. El sector público está obligado a actuar con eficacia y eficiencia pues sus beneficiarios no están conformados por un determinado sector de la población, sino por toda la comunidad en su conjunto. Por tanto, más que nadie debe buscar que sus acciones sean realizadas de la manera más conveniente y justa para toda la sociedad. La función básica y esencial consiste en actuar como factor de equilibrio y recomposición de los intereses en juego, sin perjuicio de la posibilidad de que los afectados por sus decisiones promuevan el control judicial en defensa de sus derechos.

Otra fuente de riesgo es la variable ambiental, que se encuentra íntimamente ligada con los aspectos técnicos, tanto respecto a la capacidad de los acuíferos como a la protección de las cuencas para asegurar el abastecimiento de agua en el largo plazo; así como a la intervención de varias entidades del sector público que cuentan con competencias pero limitados recursos para su ejecución. A su vez por los efectos negativos que pueden derivarse por el no tratamiento o tratamiento inadecuado de las aguas servidas originadas por la actividad humana. El tratamiento de este riesgo finalmente se soluciona con la asignación de recursos a través de tarifas que debe pagar el usuario, siempre cuidando que la tarifa sea socialmente justa y equitativa. En este contexto el papel que juega la institucionalidad del sector es determinante, y la ausencia de mecanismos de coordinación y cooperación pueden afectar significativamente las fuentes de abastecimiento de agua.

Por otra parte, los recursos financieros necesarios para el manejo de cuencas son un factor decisivo en las decisiones de los propietarios de terrenos localizados en las fuentes de abastecimiento; esto implica que para garantizar la conservación en el precio del metro cúbico de agua debe incluirse el costo de mantener y preservar las fuentes de abastecimiento, su límite será aquel que desincentive la utilización del terreno en actividades diferentes a las de conservación. Si no se garantiza la transferencia de estos recursos a los propietarios (individuales y comunitarios) en el futuro, se prevén conflictos.

En lo social, no obstante que en Ecuador aún no está suficientemente extendida la participación ciudadana ni los procesos de consulta por parte del Estado en proyectos de prestación de servicios públicos, puede, en el futuro la organización social y la ciudadanía constituirse en una fuente de riesgo, así como la visión de los técnicos si los proyectos diseñados por éstos, no han sido elaborados de manera participativa y socializados a través de todos los mecanismos que la ley prevé. Ya en la ejecución de estos proyectos, se deben consolidar los mecanismos de control social para evitar conflictos que obliguen a su paralización y no sostenibilidad.

La conformación de servicios mancomunados deberá cumplir con condiciones que no se dan automáticamente ni de manera concurrente y están relacionadas con los siguientes factores de éxito:

- **Instrumentos de fortalecimiento de la ciudadanía.** Planificación y presupuestos participativos (COOTAD establece los mecanismos a implementarse), silla vacía, veedurías (control social), mecanismos para el manejo de conflictos. En lo referente a la participación ciudadana se debe privilegiar el bien colectivo al individual.
- **Marco institucional claro.** Si bien la cogestión en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento corresponden a la voluntad asociativa de los GAD y las JAAP, también requieren de modelos de gestión que definan roles claros, relaciones positivas y equitativas; y la sostenibilidad técnica, social, financiera, institucional, económica y ambiental de los servicios. En la nueva institucionalidad del Estado, se privilegian los mecanismos para solución de conflictos a través de la mediación como un instrumento que posibilita, sin necesidad de judicializar las causas, llegar a acuerdos mutuamente beneficiosos.
- **Misión y objetivos de operación de los servicios mancomunados de Agua potable y saneamiento.** Los servicios mancomunados de agua potable y saneamiento deberán ser concebidos como una estructura institucional con objetivos y fines que operan según las responsabilidades y el funcionamiento estipulados en sus estatutos y reglamentos.
- **Alianzas con otros actores.** Deberá incluir una estrategia adecuada de relacionamiento institucional, que permita a las instancias de cooperación, universidades, ONG, actores sociales y productivos, sumar sus capacidades.



- **Sostenibilidad y suficiencia financiera.** Si los servicios mancomunados de agua potable y saneamiento plantean una necesidad a ser satisfecha sobre la base de recursos previos existentes, que por no ser suficientes o para optimizarlos, se busca la alianza; este factor exige que el servicio mancomunado tenga garantizado su funcionamiento y ejecución básica con sus propios recursos, a partir de los cuales, podrá acceder a otros que serán concurrentes a su objetivo. El Estado debería asignar recursos para el sector agua potable y saneamiento. El actual gobierno (2013-2017), a través del MIDUVI, en coordinación con la AME y el BdE, diseñan actualmente un esquema de financiamiento para agua y saneamiento, se espera disponer de alrededor de USD 5 000 millones de dólares para proyectos de este sector (agua potable, saneamiento y residuos sólidos).
- **Equipo técnico permanente.** Los servicios mancomunados de agua potable y saneamiento deberán conformar un equipo técnico permanente, de apoyo y asistencia a favor de los objetivos mancomunados y de los prestadores de servicio de agua potable y saneamiento que la integran para superar los inmediatismos políticos y la improvisación. La estructuración del esquema operativo para dirigir los procesos asociativos de gestión de servicios de agua potable y saneamiento, debe garantizar una adecuada representación tanto del estado como de los GAD y para el caso de Juntas Administradoras de Agua, la comunidad organizada. Quien tiene voto dirimente será el representante del gobierno (MIDUVI).
- **Capacidad técnica y administrativa.** La capacidad técnica y administrativa de los servicios mancomunados debe presentar condiciones de autosuficiencia o contar con apoyo de los GAD y/u otras instancias públicas (MIDUVI, BdE). Para una exitosa gestión se debería crear estructuras administrativas con representantes de la comunidad, técnicos especialistas y representantes del MIDUVI.
- **Ruta crítica y metas mensurables.** Identificados estos componentes, las acciones consecuentes deben incorporarse en una estrategia que contemple las capacidades instaladas de los actores a mancomunarse. Las medidas y dimensiones, corresponderán al (o a los) objetivo(s) buscados.
- **La institucionalización de la Participación Ciudadana,** garantiza transparencia en la toma de decisiones, el control social y la veeduría, necesarios para asegurar una adecuada asignación de recursos.

#### 4.1. Los posibles roles y responsabilidades de las diferentes instancias del Estado, los GAD y la participación de las organizaciones comunitarias

El sector de agua potable y saneamiento, considerado como parte del sector real de la economía, está conformado por organismos públicos y comunitarios y, la coordinación de su política nacional estaba a cargo del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI); a partir de mayo del 2013, estas competencias pasaron a la SENAGUA, que actuará como organismo rector de los servicios de agua y saneamiento del Ecuador.

En el ámbito de la política nacional del sector, la SSAPyS desempeña “*funciones predominantemente normativas y de articulación intersectorial, orientándose básicamente para la formulación de políticas y programas; expedición de normas y soporte técnico para la aplicación de directrices; y, para el establecimiento de un sistema de financiamiento, definiendo inclusive, el sistema para la aplicación de recursos de inversión; los criterios y parámetros para la concesión de subsidios y, en general, de asistencia técnica*”<sup>8</sup>.

8. Actualmente, a través del Programa de Gobernabilidad del Sector de Agua y Saneamiento del Ecuador, esta en proceso de construcción de la política del sector, donde está revisando las funciones de la SSAPyS.

Además, entre las atribuciones y finalidades principales de la SSAPyS, como ente rector del sector, están las de establecer políticas, estrategias y regulaciones de saneamiento, coordinando y vigilando su cumplimiento en todo el territorio nacional de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente.

Otros organismos que participan en el sector son:

- **El Ministerio de Salud Pública (MSP)**, que realiza la vigilancia de la calidad del agua a nivel nacional, desarrolla normas sobre el control de vectores y regula el manejo de bioácidos y químicos tóxicos biodegradables y no biodegradables. Participa, conjuntamente con el Ministerio de Educación y los GAD municipales, en la formulación y aplicación de sistemas de educación sanitaria;
- **El Ministerio del Ambiente (MAE)**, que participa en la formulación y la ejecución de la Política de Agua y Saneamiento en lo pertinente al *"uso del agua y en las diversas interfaces con las cuestiones del ambiente, de conformidad con la Ley de Gestión Ambiental, publicada en Registro Oficial N.º 245 del 30 de julio de 1999"*.<sup>9</sup>
- **La Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA)**, que formula y aplica políticas, normas y regulaciones para el uso y manejo adecuado de las cuencas, la conservación de los recursos hídricos, promueve la gestión social de los recursos hídricos; así como su eficiente y prioritaria concesión a los usuarios.
- **La SENPLADES**, a la que le corresponde la planificación nacional en todas las áreas del desarrollo, de conformidad con su cuerpo legal vigente. Coordinación de la Cooperación Internacional, a través de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI).
- **El Banco del Estado**, que actúa como agente financiero del Estado y se encarga del financiamiento; canaliza hacia los actores correspondientes del sector los recursos provenientes del Presupuesto General del Estado para las acciones de agua y saneamiento;
- **Los GAD municipales**, que son los responsables de coordinar el planeamiento de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, garantizar el acceso, establecer los requisitos mínimos a ser considerados en esa prestación y cumplir con los indicadores de eficiencia<sup>10</sup> establecidos a nivel nacional por el MIDUVI. Les compete también crear estructuras administrativas para el ejercicio del control sobre la prestación de los servicios;
- **Los GAD parroquiales**, cuyas funciones y competencias son las establecidas en el COOTAD, ligadas a la participación y gestión de procesos comunitarios;
- **Las Juntas Administradoras de Agua Potable y Alcantarillado (JAAP)**, que de acuerdo con la Ley y el Reglamento de las JAAP, son responsables de la prestación de estos servicios comunitarios en el área rural y de acatar el control del ente regulador de estos servicios. Todos los prestadores de los servicios de agua potable y alcantarillado deben estar sujetos al control y la regulación.

9. Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Subsecretaría de Agua Potable y Saneamiento Básico, "Política Nacional de Agua y Saneamiento", pág. 21, Quito, 2003; basada en el Decreto Ejecutivo N.º 2766, R. O. N.º 611 y R. O. N.º 629.

## 4.2. Viabilidad en la implementación de las mancomunidades y/o desde las dimensiones: política e institucional, económica, financiera y técnica

### a. Objetivos para mancomunarse

Formar un servicio mancomunado permite a los GAD y las JAAP que se unen, cumplir diversos objetivos comunes:

- Ampliar la cobertura y la confiabilidad en la prestación de los servicios.
- Recuperar los costos del servicio para alcanzar la autosuficiencia financiera.
- Contar con un sistema tarifario equitativo que promueva el uso responsable del agua y con un sistema de subsidios focalizado. Las tarifas por la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado deben estructurarse considerando la capacidad de pago de los usuarios y mayorarse en función del uso racional del agua potable, es decir si la tendencia del consumidor en el mediano plazo es a reducir el consumo promedio del grupo socioeconómico al que pertenece, automáticamente el sistema le premia con un bono que debe constar en la planilla de pago, igualmente para aquel que consume por encima del promedio del grupo.
- Es claro que para el caso de agua potable y alcantarillado sanitario, la comunidad debe participar en función de sus demandas y si su propuesta no está divorciada de las buenas prácticas de la ingeniería, la gestión operativa, los temas ambientales, económicos y financieros, que aseguran la sostenibilidad del proyecto en el mediano y largo plazo; estas deben ser objeto de discusión y análisis de alternativas que beneficien a la colectividad. No puede utilizarse este espacio para otros fines.
- Incorporar la participación comunitaria en función de sus demandas y propuestas efectivas.
- Mejorar las condiciones de vida a través de la universalización de la cobertura tanto en cantidad como en calidad.

Directorio de la Asociación Juntas Agua Echeandia



## b. Condiciones básicas que se deben cumplir

Una vez que se ha tomado la decisión política e identificado el propósito para conformar un servicio mancomunado de agua potable y saneamiento, deberá realizarse el diagnóstico integral de cada uno de los miembros a mancomunarse y de los servicios de agua y saneamiento. Sobre esta base, se definirán las potencialidades, debilidades y necesidades, con el objeto de establecer los requerimientos básicos para las áreas operativas, administrativas, financieras y comerciales del servicio.

Con el conocimiento integral de la situación, deberá planificarse la prestación de los servicios mancomunados para cumplir con indicadores de: cobertura, cantidad, calidad, continuidad del servicio, costos operativos, agua no contabilizada, facturación, ingresos, catastro de usuarios, participación ciudadana.

## c. Viabilidad política institucional

Para conformar cualquier modelo de cogestión para la prestación de servicios de agua potable y saneamiento, es condición fundamental la voluntad política compartida de las autoridades de los prestadores de estos servicios que deciden hacerlo; así como tener claridad sobre el propósito de estructurar el modelo de cogestión.

El proceso político para la conformación del modelo de cogestión para la prestación de servicios mancomunados de agua potable y saneamiento comprende, además:

- La voluntad política de las autoridades de los prestadores de servicios para que conformen el modelo de cogestión.
- Alianzas estratégicas de los actores (públicos y comunitarios) que apoyarían el proceso de conformación del modelo de cogestión.

Una vez que se han definido estos aspectos se requiere aplicar los siguientes pasos:

- **Paso 1.** Diagnóstico y análisis de viabilidad técnica, social, institucional, económica, financiera y ambiental.
- **Paso 2.** Involucramiento de los respectivos prestadores de servicios de agua potable y saneamiento en todas las fases del proyecto.
- **Paso 3.** Elaboración de estatuto.
- **Paso 4.** Aprobación de la constitución del modelo de cogestión por todos los prestadores de servicios de agua potable y saneamiento.
- **Paso 5.** Registro del modelo de cogestión.
- **Paso 6.** Creación de mecanismos para regulación y control. Estos deben especificarse claramente y su aplicación estará a cargo el organismo regulador, y deben apuntar a:
  - a. Mantener el más bajo nivel de conflicto social frente a la expectativa de una adecuada provisión de servicios públicos eficaz y eficiente.
  - b. Lograr un adecuado equilibrio entre lo público y lo privado.
  - c. Desplegar su rol estabilizador administrando lo público y posibilitando que lo comunitario tenga eficacia individual y social para que la sociedad logre mejores satisfacciones de sus necesidades.

- **Paso 7.** Creación de mecanismos de seguimiento, evaluación, difusión, comunicación, rendición de cuentas y control ciudadano<sup>11</sup>

#### d. Viabilidad técnica

Para la conformación de un modelo de cogestión para la prestación de servicios mancomunados de agua potable y saneamiento, deberían ser elegibles proyectos que, en el componente técnico, consideren los siguientes aspectos:

- Contar con un diagnóstico de la situación actual de la infraestructura de agua potable de los sistemas que entrarían en el modelo de cogestión.
- Contar con un plan técnico ambiental de conservación y manejo de la cuenca y fuentes de abastecimiento de los sistemas.
- Contar con un plan maestro de los servicios de agua potable y saneamiento.

El diagnóstico debe contener una evaluación completa y exhaustiva de las instalaciones existentes que incluya los siguientes aspectos:

- Fuentes de abastecimiento (calidad y cantidad del agua cruda en diferentes épocas del año).
- Obras de captación (características, dimensiones, materiales, estado actual de la infraestructura).
- Líneas de conducción (estado físico de las tuberías y de los accesorios, determinación de la capacidad hidráulica real).
- Plantas de tratamiento (evaluación del funcionamiento hidráulico y sanitario de cada una de las unidades del tratamiento; análisis físico, químico y bacteriológico del agua tratada, cumplimiento de la normativa de calidad del agua).
- Reservas.
- Redes de distribución (cobertura, macro y micro medición, detección de fugas, consumo no contabilizado de agua).
- Calidad del servicio (continuidad, zonas de presión, calidad física, química y bacteriológica en diferentes puntos de la red).

#### e. Viabilidad social

La Constitución de la República contempla la obligatoriedad del Estado de impulsar, desarrollar la participación ciudadana, la equidad de género y la interculturalidad entre otros enfoques.

La inclusión social<sup>12</sup> es un proceso que asegura que aquellas personas en condiciones y riesgo de pobreza aumenten las oportunidades y los recursos necesarios para participar completamente en la vida económica, social, cultural, y política del país, para gozar de condiciones de bienestar o de un Buen Vivir.

11 En cuanto al seguimiento y la evaluación, siempre partiendo de una línea de base que recoja la situación actual en los aspectos técnicos, ambientales, económicos, financieros, sociales, en el área de intervención y grupo de control, es factible realizar el seguimiento y evaluación para ello pueden utilizarse los siguientes métodos, todos ellos exigen el levantamiento de información primaria basada en muestras representativas en función de las características del espacio analizado:

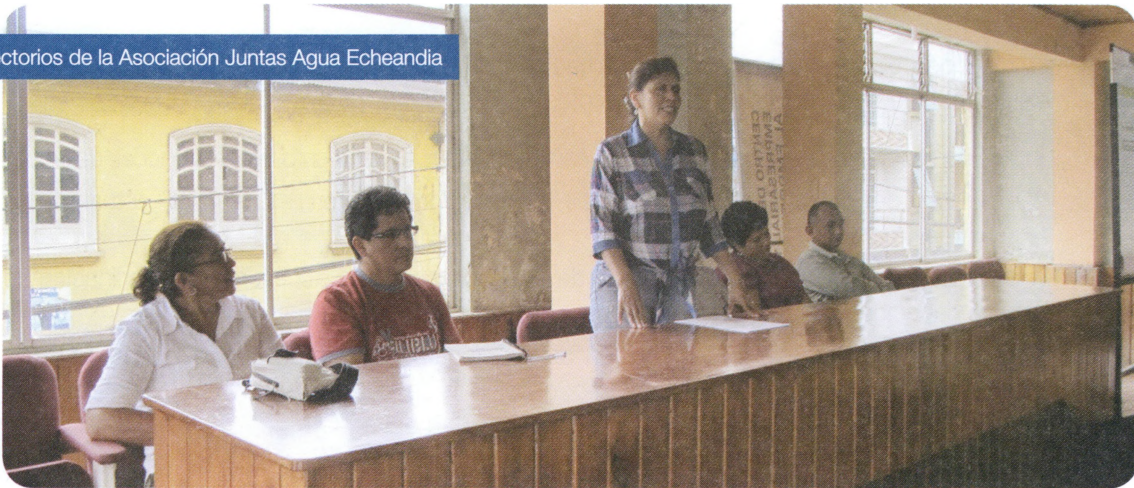
a)	EMPAREJAMIENTO	$\Delta Y = (Y2b - Y1b) - (Y2c - Y1c)$
b)	VALUACION CONTINGENTE	$DAP = f(Pi, Xi)$
c)	LOS PRECIOS HEDÓNICOS	$Vi = f(Ci, Ei)$

12. María E Quintero, "Equidad e Inclusión Social en la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial" PDyOT, 2012.

El Buen Vivir<sup>13</sup>, significa *"la satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte digna, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El Buen Vivir presupone tener tiempo libre para la contemplación y la emancipación, y que las libertades, oportunidades, capacidades, y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno –visto como ser humano universal y particular a la vez– valora como objetivo de vida deseable (tanto material como subjetivamente) y sin producir ningún tipo de dominación sobre otro"*.

El principal enfoque para la prestación de servicios de agua potable es el enfoque de derechos humanos. La inclusión social en la prestación de servicios mancomunados, es un enfoque articulador de los demás enfoques de igualdad: género, discapacidad, generacional e interculturalidad.

Directorios de la Asociación Juntas Agua Echeandia



© Marcelo Encalada / ONU-Habitat

Los y las ciudadanos según lo contempla la SENPLADES, deben ser parte de la toma de decisiones, la planificación y la gestión de los asuntos públicos así como del control de las instituciones del Estado que deben contar en sus estructuras con las instancias respectivas que garanticen el ejercicio de los derechos de todos y todas.

La participación de la población en la formulación de políticas públicas es un elemento fundamental para la realización de los derechos del "Buen Vivir". En ese sentido, *"es una prioridad recoger la voz de aquellos/as que en escasas ocasiones han tenido la oportunidad de expresar sus sueños, aspiraciones y cosmovisiones; pero también es un deber establecer canales de diálogo con la ciudadanía organizada para fortalecer la democracia"*<sup>14</sup>.

El enfoque de derechos humanos coloca a las personas como eje central en la prestación de servicios de agua potable y define los problemas de exclusión social como derechos insatisfechos.

El enfoque de derechos humanos, articula además las obligaciones del Ecuador a partir de los instrumentos nacionales e internacionales y promueve el desarrollo de las capacidades de los portadores de obligaciones (Estado) y de los titulares de derechos (las personas)<sup>15</sup>.

13. SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013.

14. Idem.

15. Sonia García, Octubre 2010, ONU-OACNU.

La inclusión de los derechos humanos en los instrumentos jurídicos a nivel internacional, nacional y local han sido la expresión de conquistas históricas de las luchas sociales de distintos actores: principalmente mujeres, pueblos y nacionalidades, personas con capacidades disminuidas, grupos GLBTI y personas adultas mayores. La importancia de que los derechos estén estipulados oficialmente en los mecanismos de planificación del Estado es contar con un referente y una garantía pública que permita ejercerlos y exigirlos dentro del sistema jurídico político del Estado y de la sociedad ecuatoriana.

El principio de igualdad debe ser leído a la luz de la definición del Ecuador como *“un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico”*.

De todo lo detallado, para conseguir la viabilidad social, es un requisito sine qua non que para la conformación de un modelo de cogestión para la prestación de servicios mancomunados de agua potable y saneamiento, los GAD y las JAAP deberán tener implementados los mecanismos necesarios de participación ciudadana (en forma individual y colectiva) para un ejercicio real de los derechos según el texto Constitucional vigente y los señalamientos del COOTAD que exponen *“la provisión de los servicios públicos responderá a los principios de solidaridad, obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad. Los precios y tarifa de estos servicios serán equitativos, a través de tarifas diferenciadas a favor de los sectores con menores recursos económicos, para lo cual se establecerán mecanismos de regulación y control en el marco de las normas nacionales”*.

Los GAD municipales reconocerán todas las formas de participación ciudadana que se generen en las unidades territoriales de base, barrios, comunidades, comunas, recintos y aquellas organizaciones propias de los pueblos y nacionalidades indígenas, deben ser consultados frente a la adopción de medidas normativas o de gestión que puedan afectar sus derechos colectivos (COOTAD, Cap. III, Art 302).

El derecho a la participación ciudadana se ejercerá en todos los niveles de los GAD, a través de los mecanismos de democracia directa y comunitaria.

Los GAD conformarán un sistema de participación ciudadana que se regulará por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno (COOTAD, Cap.III, Art. 304), que entre otros se constituye para garantizar la participación ciudadana en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial; y, en general, en la definición de propuestas de inversión pública y la elaboración de presupuestos participativos de los gobiernos.

El sistema de participación estará integrado por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y por representantes de la sociedad de su ámbito territorial.

#### **f. Viabilidad financiera**

Para viabilizar la propuesta de sostenibilidad de los servicios en el largo plazo, se realizará un análisis financiero de la alternativa de financiamiento seleccionada, el criterio fundamental consiste en considerar a la variable tarifas, contribuciones de mejoras, precios, subsidios, compensaciones como variables independientes, su dimensión final corresponderá a los resultados del proceso de negociación entre los prestadores de servicios y la comunidad. La idea es que los costos de prestación de los servicios estén totalmente transparentados y que cada agente tenga información suficiente sobre su aporte para la prestación de los servicios.

En este contexto, la elaboración del análisis financiero de los servicios de agua potable y saneamiento se basará en el análisis de las condiciones actuales de desempeño de demanda de estos servicios.

El análisis financiero, incluirá las siguientes componentes:

El análisis financiero, además de justificar la prestación de los servicios<sup>16</sup> de agua potable y saneamiento en función de la alternativa de financiamiento seleccionada, permitirá definir los mecanismos más idóneos, según el caso, para la recuperación de las inversiones de manera que el impacto en los consumidores sea el mínimo posible o simplemente determinar la magnitud del subsidio que posibilita cumplir con este propósito. Los indicadores relevantes para la evaluación ex ante son la Tasa Interna de Retorno (TIR), el Valor Presente Neto (VPN) y la relación beneficio-costos (B/C).

- I. **Análisis de sensibilidad:** Este análisis puede aportar información adicional que posibilita a la instancia decisoria de los servicios, aceptar la propuesta de inversión o rechazarla, a su vez para los formuladores implica conocer qué elementos de los servicios (tanto en costos como en beneficios) son sensibles ante cambios que pudieran darse en las condiciones de la economía, esto es particularmente útil porque permite diseñar estrategias para enfrentar situaciones complejas que podrían comprometer la viabilidad de los servicios. Los resultados se presentan en términos de valor presente neto y tasa interna de retorno.
- II. **Análisis de riesgo:** Procedimiento que permite cuantificar las probabilidades de éxito y fracaso de los servicios según los datos relativamente preliminares y sus márgenes de error estimados. Estas probabilidades se pueden calcular mediante la técnica de simulación Monte Carlo<sup>17</sup>. Dado que cada una de las simulaciones se basa en una selección aleatoria de datos de las distribuciones asignadas, cada uno de los resultados obtenidos es igualmente plausible e igualmente probable. La estimación del riesgo bajo condiciones de incertidumbre equivale a asignar funciones de distribución probabilística o determinística a las variables de los servicios, este procedimiento permite calcular la probabilidad de riesgo de los servicios y la probabilidad de ganancias y/o pérdidas.
- III. **Evaluación ex post:** La misión de la evaluación ex post es no solamente evaluar el desempeño de un proyecto, sino también identificar las variables críticas en su diseño e implementación que determinan su éxito o fracaso, para que se puedan repetir experiencias exitosas y eliminar los fracasos.

La evaluación ex post entonces tiene dos componentes: el primero que puede denominarse *evaluación de proceso*, para asegurar un adecuado nivel de actividad que asegure la perdurabilidad y la sostenibilidad del proyecto en el tiempo; en tanto que el segundo, a partir de los objetivos propuestos por el proyecto, trata de analizar el impacto que su ejecución causó en el contexto de la sociedad beneficiaria. Esta última evaluación debe ser realizada varios años después de que el proyecto se encuentre funcionando de manera plena.

16. En realidad, lo que se trata de clarificar es cómo debería ser estructurado el proyecto de asociatividad o cogestión entre los agentes que intervienen en la iniciativa, efectivamente se trata de un proyecto de prestación del servicio de agua potable y/o alcantarillado sanitario. La mancomunidad va a vender agua potable y/o alcantarillado, es por ello que el proyecto se estructura considerando esta particularidad.

17. Es un método no determinístico o estadístico numérico, usado para aproximar expresiones matemáticas complejas y costosas de evaluar con exactitud.



Todos los aspectos señalados anteriormente deben estructurarse bajo el criterio de plan de negocios<sup>18</sup>. Concretamente los aspectos centrales que deberán desarrollarse para viabilizar la legalización de una estructura mancomunada para prestación de servicios de agua y saneamiento, son los siguientes:

Niños lavando las manos, Bolívar



© Karla Gachet

- Análisis de los servicios y sus objetivos.
- Análisis legal y societario.
- Análisis de mercado.
- Análisis estratégico.
- Análisis de cooperación.
- Factores críticos de éxito.
- Plan de comercialización.
- Plan organizacional y de recursos humanos.
- Plan de inversiones.
- Plan económico.
- Plan de participación social.
- Plan de financiamiento.
- Viabilidad financiera.
- Viabilidad económica.
- Riesgos del negocio.
- Conclusiones.

18. Se trata efectivamente de un plan de negocios, otra denominación no cabe, la mancomunidad creada, necesariamente debe contar con una herramienta que posibilite tomar decisiones, justamente, para eso se diseña el Plan de Negocios.

## 5. Modelos de cogestión para la prestación de servicios mancomunados de agua potable y saneamiento.

La gestión es una síntesis de diferentes tipos de saberes que se convierte en acción. Lo que se decidirá en el curso de la acción no puede ser previsto de antemano, existen elementos de decisión que no son previsibles. Reconocer la imposibilidad de una selección óptima de alternativas realizada de antemano nos permite plantear que, lo que es realmente necesario en una organización es una interacción entre los individuos en el curso de la acción y la generación de comportamientos cooperativos.

Para Cobbaut (2006)<sup>19</sup>, una organización se caracteriza por dos elementos: 1) su conjunto de reglas (sean estas convenciones, enunciados normativos prescriptivos o prohibitivos, no prescriptivos); y, 2) la entidad colectiva. Los objetivos de esta entidad, no pueden reducirse a los objetivos de sus miembros de forma individual, puesto que las organizaciones existen para lograr los fines que los individuos no pueden alcanzar por sí solos, esto supone entonces, la complementariedad de comportamientos individuales, es decir que, la cooperación intencional de los miembros, asegura la permanencia de la organización.

Según la normatividad vigente, expresada en la Constitución y la Ley del COOTAD, las formas que puede adoptar la gestión de servicios públicos, en este caso de agua y saneamiento, responde al criterio de bienes públicos, por lo tanto no sujetos a transacción con el sector privado. En el artículo 282 de la ley mencionada y en referencia a riego y agua potable, señala los instrumentos organizacionales para la participación del sector público y adicionalmente del sector comunitario. En este contexto *“no se trata de buscar una solución óptima, sino una satisfactoria. Son los individuos o grupos quienes construyen progresivamente los criterios para calificar cuándo se da esta condición, es decir, cuándo una solución puede catalogarse como satisfactoria...”*<sup>20</sup>.

La organización se entiende, en consecuencia, como una mezcla compleja de cooperación y competencia, lo que se ha denominado *cooperencia*. Los individuos de una organización compiten unos con otros, pero están obligados a cooperar, de manera que *“el saber necesario para enfrentar situaciones organizacionales no está necesariamente en un libro, sino que puede aprenderse sobre la marcha, en procesos usualmente colectivos...”*<sup>21</sup>, por otra parte, *“el tiempo es una variable crítica del proceso organizacional, porque es necesario para implementar mecanismos de aprendizaje tanto individual como colectivo...”*<sup>22</sup>, asimismo, *“esta solución pasa en una acción colectiva por implementar comportamientos cooperativos...”*<sup>23</sup>. Nos enfrentamos entonces a un proceso en que la cooperación, el aprender haciendo y los tiempos para la concreción de resultados son soportes fundamentales para que la gestión operativa de los servicios de agua y saneamiento, respondan al mejoramiento permanente de la calidad y la cobertura.

Los modelos de cogestión para la prestación de servicios de agua potable y saneamiento que se proponen como viables se basan en el análisis previamente realizado de experiencias nacionales<sup>24</sup>

19. Robert Cobbaut (2006), “Teorías económicas de la organización”.

20. Op. cit, pág. 11-12.

21. Op. cit, pág. 64.

22. Op. cit, pág. 65.

23. Op. cit, pág. 65.

24. Empresa Municipal de Agua Potable de Manta, Empresa Regional La Estancilla, Empresa Regional de Agua Potable Huaquillas-Arenillas, Empresa Municipal de Agua Potable de Ibarra y las comunidades de Chota, Centro de Apoyo a la Gestión Rural del Agua Potable (CENAGRAP-GAD Municipal-Cañar).

e internacionales<sup>25</sup> así como del respectivo marco legal, técnico y financiero al que se hallan sujetos los prestadores de servicios como son los GAD municipales, las empresas públicas y las juntas administradoras de agua potable. De esta manera, los modelos de cogestión de prestación de servicios de agua potable y saneamiento propuestos son:

- Modelo de cogestión o consorcio entre GAD.
- Modelo de cogestión por creación o fusión de empresas públicas.
- Modelo de cogestión entre GAD y empresas públicas.
- Modelo de cogestión entre GAD o empresas públicas con prestadores de servicios comunitarios (JAAP).
- Modelo de cogestión de prestadores de servicios comunitarios (JAAP).

En la práctica, la gran mayoría de los fenómenos organizacionales no está previsto en los contratos, la selección entre las múltiples opciones disponibles tiene lugar a lo largo del curso de acción, en caliente, y de manera extremadamente contextualizada. Además, el sistema de valores colectivo que predomina en una situación dada puede ser uno múltiple, en el que distintos sistemas de valores se entrelacen unos con otros.

## 5.1. Modelo de cogestión consorcio entre GAD

### a. Descripción



Consiste en la estructuración de una organización que vincula exclusivamente a los GAD municipales que según la normatividad vigente, exprese su voluntad de asociarse; en este contexto resulta importante que esta decisión de asociarse se realice entre GAD municipales donde su localización geográfica coincida con la presencia de cuencas y/o microcuencas hidrográficas.

### b. Estructura del modelo

Todas las actividades estarán lideradas por una Junta Directiva, nombrada en asamblea por todos los participantes de la mancomunidad o el consorcio. No obstante, para iniciar y agilizar las operaciones de esta estructura, se requiere crear una Dirección Técnica, cuyo funcionamiento puede definirse en los estatutos o, alternativamente, en un reglamento interno. Se aconseja

25. Programa Conjunto de Agua y Saneamiento de Honduras y Manchabol (Bolivia).

que el o la director/a técnico sea un/a profesional o técnico especializado/a en prestación de servicios básicos, dedicado a tiempo completo, y que no tenga cargos en los GAD que la conforman, para evitar conflictos de interés.

Esta estructura debe contar con suficiente personal técnico y administrativo para sus funciones específicas y con las facultades necesarias para gestionar las actividades con autonomía frente al resto de las que cumplen los GAD que la conforman y, contar con un sistema financiero y contable independiente.

Para estos casos es pertinente que durante un periodo, la Dirección Técnica sea asesorada, a través de un programa de asistencia técnica integral, mediante contratos de asesoramiento según los indicadores técnicos, sociales, financieros, ambientales e institucionales a lograrse en ese tiempo. La remuneración del equipo tendrá una relación directa con el mejoramiento de las prestaciones de los servicios mancomunados de agua y saneamiento. El equipo técnico deberá estar domiciliado en la jurisdicción respectiva, el asesoramiento será permanente.

La Junta Directiva deberá estar conformada por los/las alcaldes/as y delegados/as de los Concejos Municipales de los GAD que conforman el servicio mancomunado, por lo que persiste una influencia política en la toma de decisiones. No obstante, es factible prevenir lo anterior en los estatutos.

### **c. Marco jurídico**

Este modelo de cogestión supone el cumplimiento del procedimiento de creación de una mancomunidad o consorcio previstos en los artículos 291 y 287 del COOTAD, conforme se lo ha explicado en el numeral 3.3 de este documento. Sobre esta base, la mancomunidad o el consorcio deberá contar con una estructura técnica con autonomía y capacidad operativa.

### **d. Los pasos a seguir para implementar el modelo**

Para avanzar en la conformación de este modelo de cogestión, se deberán cumplir los siguientes procedimientos:

- I. Acta del Concejo Municipal autorizando al alcalde la firma de la mancomunidad.
- II. Acta de conformación de la mancomunidad firmada por los alcaldes.
- III. Conformación de la estructura organizativa que dirigirá el ente mancomunado.
- IV. La publicación del convenio y de las resoluciones habilitantes de cada GAD en el Registro Oficial.
- V. La inscripción de la conformación de la mancomunidad en el Consejo Nacional de Competencias, que será responsable de evaluar la ejecución del cumplimiento de las competencias mancomunadas.
- VI. Mientras se cuenta con los estudios técnicos, se diseñará un plan emergente para asegurar la prestación del servicio a los usuarios de los municipios mancomunados.
- VII. El Directorio de la mancomunidad delega la elaboración del plan de negocios.
- VIII. Aprobación del plan de negocios por parte del Directorio.
- IX. Ejecución del proyecto con base en las especificaciones del plan de negocios.
- X. Evaluaciones ex ante y ex post.

### **e. Riesgos**

Los potenciales riesgos serían principalmente políticos porque las decisiones para conformar este tipo de asociación deben consensuarse en el seno de los Concejos Municipales.

**f. Ventajas y desventajas del modelo**

VENTAJAS	DESVENTAJAS
Es de fácil implementación porque requiere de resoluciones, un convenio que la cree y un estatuto que regule su operación, no exige mayores cambios al interior de los GAD que lo conforman.	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Mantiene subordinación a las políticas de los GAD que lo conforman a las que debe justificar su manejo financiero.</li> <li>· No es posible estructurar planes operativos independientes de las autoridades municipales; la aprobación de planes y proyectos tendría retardos significativos.</li> </ul>
Existe una relativa autonomía e independencia financiera.	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Difícil consecución de financiamiento para las inversiones que se requieren para la optimización de los sistemas.</li> </ul>
Contaría con soporte presupuestario de los GAD que la conforman.	<ul style="list-style-type: none"> <li>· La estructura técnica de la mancomunidad en el futuro puede fácilmente eliminarse por influencias políticas.</li> </ul>
Los GAD cuentan con experiencia de gestión mediante unidades administrativas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Falta de asignación oportuna de fondos.</li> <li>· Posibilidad de manipulación política en la adopción de tarifas.</li> <li>· Se mantienen las condiciones contractuales con los empleados asignados al servicio, quienes pueden hallarse ligados a sindicatos, en los diferentes GAD.</li> </ul>

**5.2. Modelo de cogestión por creación o fusión de empresas públicas**

**a. Descripción**



Esta opción considera constituir una empresa pública que sirva a dos o más territorios, o fusionar dos o más empresas públicas prestadoras de servicios preexistentes con fines comunes.

En términos generales, una empresa pública de agua potable y saneamiento tiene por objetivo brindar servicios que contribuyan a incrementar el nivel de salud de los habitantes de su área de influencia, preservando el recurso en cantidad, calidad y continuidad.

## **b. Estructura**

En cuanto a los aspectos políticos, bajo este modelo, el Directorio de la empresa pública está conformado por los alcaldes y por delegados de los concejos, por lo que persiste una influencia política en la toma de decisiones.

Complementariamente, se requeriría crear departamentos, procesos o unidades técnicas para atender a las áreas de influencia de las empresas públicas que se integrarían y dotarlo con personal técnico y administrativo para las tareas específicas de la gestión del servicio mancomunado.

En lo referente a los aspectos financieros, normalmente, las empresas públicas prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento se financian a través de la recaudación por sus servicios prestados y donaciones de diferentes instituciones públicas o privadas. Como el presente modelo de cogestión corresponde a una integración para la prestación de un servicio mancomunado a una empresa pública existente, solo se requeriría agregar una estructura contable y de finanzas para la cogestión de prestación de estos servicios.

## **c. Marco jurídico**

De acuerdo con el artículo 5 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas (2009), la creación de empresas públicas se hará:

- I. Mediante decreto ejecutivo para las empresas constituidas por la Función Ejecutiva.
- II. Por acto normativo legalmente expedido por los GAD.
- III. Mediante escritura pública para las empresas que se constituyan entre la Función Ejecutiva y los GAD, para lo cual se requerirá del decreto ejecutivo y de la decisión de la máxima autoridad del organismo autónomo descentralizado, en su caso.

Para la fusión de dos o más empresas públicas a una sola existente, se evitaría la creación de una persona jurídica nueva, solo se requeriría una eventual adaptación de los estatutos.

## **d. Los pasos a seguir para implementar el modelo**

- I. Acta de acuerdo de los respectivos Concejos Municipales delegando al alcalde la firma de constitución del consorcio de empresas públicas prestadoras del servicio de agua y saneamiento.
- II. Acta de conformación del consorcio de empresas públicas prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento.
- III. Determinación de la participación de cada empresa pública en el consorcio, para ello es indispensable que se cuente con la valoración de los activos de cada empresa, este será el aporte inicial de cada empresa.
- IV. Estructuración del directorio.
- V. Preparación del plan de negocios.
- VI. Ejecución del proyecto según las especificaciones del plan de negocios.

## **e. Riesgos.**

No obstante, como en el presente modelo en estudio se trata de una integración del servicio

delegando a una empresa pública su prestación, sería más difícil que un GAD tome la decisión política de abandonar este modelo de cogestión por una eventual complicación asociada al tema del agua potable.

#### f. Las ventajas y desventajas

VENTAJAS	DESVENTAJAS
<ul style="list-style-type: none"> <li>· Relativa facilidad para fusionar las empresas públicas existentes, depende de la decisión de los Concejos Municipales de los respectivos GAD que la conforman.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· La cogestión del servicio mantiene la influencia política.</li> <li>· Posibilidad de incumplimiento de metas de auto-sostenibilidad, productividad y eficiencia de los sistemas.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· Relativa facilidad para obtener financiamiento para nuevas inversiones.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>· Posibilidad de que los servicios tengan sostenibilidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Influencia de los Concejos Municipales de los distintos GAD que la conforman en la aprobación de tarifas y presupuesto.</li> <li>· Influencia política en la selección de personal. Tendencia al crecimiento burocrático.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· Apoyo financiero de los GAD que la conforman en caso de déficit presupuestarios o para nuevas inversiones.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>· Capacidad instalada de la empresa líder.</li> </ul>	

### 5.3. Modelo de cogestión entre GAD municipales y empresas públicas

#### a. Descripción



Este modelo considera la cogestión de prestación de servicios de agua potable y saneamiento, a través de la asociatividad entre GAD y empresas públicas municipales, que tiene como objetivo atender en forma conjunta a los territorios de los GAD asociados.

## b. Estructuración

En lo referente a la forma de organización y administración de una sociedad pública de capital público generalmente está conformada por los siguientes órganos: (a) Asamblea de Accionistas, integrada por los representantes que designen los GAD de cada municipio y del Directorio de las empresas públicas; y (b) Junta Directiva, con puestos como presidente, vicepresidente, secretario, tesorero y vocales. Dependiendo de los estatutos, esta sociedad pública podrá nombrar un director ejecutivo y contratar personal de apoyo, según se requiera. En consecuencia, esta opción corresponde a un modelo de cogestión empresarial, dado que se pueden nombrar los cargos de la Junta Directiva libremente y que estos generalmente no corresponden a los alcaldes. Otro aspecto relevante es, que tanto la propiedad del capital como su gestión y toma de decisiones están bajo control exclusivo de los GAD municipales.

En lo referente al control presupuestario, al ser los GAD propietarios de su patrimonio y del capital social, la sociedad está investida de derecho público, sujeta a los controles necesarios de fiscalización de los fondos públicos.

## c. Marco jurídico

La Ley del COOTAD en el Artículo 274, en relación con la Responsabilidad, señala que *los gobiernos autónomos descentralizados son responsables por la prestación de los servicios públicos y la implementación de las obras que les corresponda ejecutar para el cumplimiento de las competencias que la Constitución y la ley les reconoce, de acuerdo con sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, asegurando la distribución equitativa de los beneficios y las cargas, en lo que fuere aplicable, de las intervenciones entre los distintos actores públicos y de la sociedad de su territorio...*

Además, en el Artículo 275, sobre Modalidades de gestión, establece que *los gobiernos autónomos descentralizados regional, provincial, distrital o cantonal podrán prestar los servicios y ejecutar las obras que son de su competencia en forma directa, por contrato, gestión compartida, por delegación a otro nivel de gobierno o cogestión con la comunidad y empresas de economía mixta.*

## d. Pasos para la implementación del modelo

- I. Acta de acuerdo de los respectivos Concejos Municipales delegando al alcalde la firma de constitución del consorcio con empresas públicas prestadoras del servicio de agua y saneamiento.
- II. Acta de conformación del consorcio entre empresas públicas y GAD prestador de servicios de agua potable y saneamiento.
- III. Valoración de los activos del municipio y de la(s) empresa(s), este será el capital patrimonial de la nueva entidad.
- IV. Estructuración del directorio.
- V. Preparación del plan de negocios.
- VI. Ejecución del proyecto según las especificaciones del plan de negocios.

## e. Riesgos

Se requiere más voluntad política para crear una sociedad pública, dado que hay requisitos formales y legales específicos, por lo que se asumen fuertes compromisos y responsabilidades. Por otro lado, una vez creada, es mucho menos influenciada por aspectos políticos, dado que los alcaldes no están involucrados en la Junta Directiva.

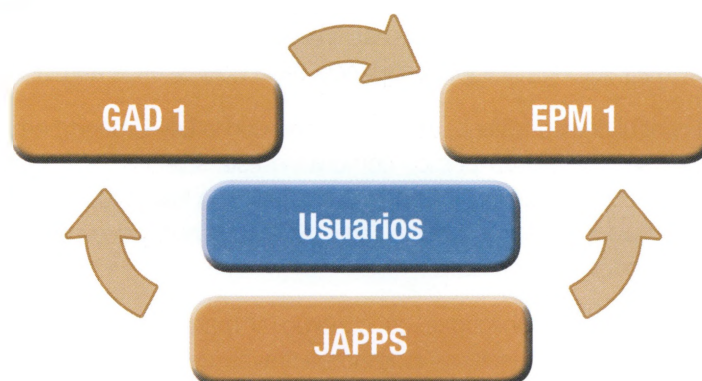


#### f. Ventajas y desventajas

VENTAJAS	DESVENTAJAS
<ul style="list-style-type: none"> <li>· Una adecuada integración de capital.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· El que se conforme una sociedad pública no garantiza la eficiencia si no se aplican todas las recomendaciones de un programa de delegación.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· Facilidad para obtener financiamiento para nuevas inversiones.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>· La gestión del servicio se independiza de la influencia política.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Su creación es más difícil, dado que hay más requisitos formales y legales.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· Los servicios tendrán sostenibilidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Requiere realizar una valoración de activos.</li> </ul>

### 5.4. Modelo de cogestión entre GAD municipales o empresas públicas y prestadores de servicios comunitarios (JAAP)

#### a. Descripción



Este modelo considera la cogestión de prestación de servicios de agua potable y saneamiento, a través de la asociatividad entre GAD o empresas públicas municipales y juntas administradoras de agua potable, y tiene como objetivo atender en forma conjunta a los territorios de los GAD y comunidades asociados.

#### b. Estructuración

Para su implementación, se requiere la creación de una estructura autónoma con personalidad jurídica, que puede ser empresa pública o una corporación sin fines de lucro, creada mediante ordenanza municipal, y el desarrollo de sus estatutos y reglamentos. Este modelo cuenta con experiencias nacionales que han mostrado su viabilidad, no obstante se advierte la ausencia de normas y estándares técnicos y administrativos que definan el ámbito de su operación.

En cuanto a la forma de organización y administración, esta alianza público-comunitaria generalmente está conformada por los siguientes órganos: (a) Asamblea de Miembros, integrada por los representantes que se designen de cada GAD y de las juntas administradoras de agua

potable; y (b) un Directorio, con puestos como Presidente, Vicepresidente, Secretario, Tesorero y Vocales. El Directorio estará integrado de manera paritaria entre representantes de los GAD y de las organizaciones comunitarias, con enfoques de género así como de plurinacionalidad e interculturalidad, según corresponda. Se buscará equilibrio entre estos dos sectores, y que la dirimencia sea la excepción en manos de quien sea elegido como presidente/a del Directorio.

### c. Marco jurídico

De acuerdo con el artículo 35 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, para el caso de modalidades de asociación donde participen empresas públicas encargadas de la gestión del agua, se estará a lo dispuesto en el Artículo 318 de la Constitución de la República. En consecuencia, se trata de un régimen especial de asociación, que no tiene aún un correlato en una ley especial sobre esta materia.

Los GAD, empresas públicas y juntas administradoras de agua potable (JAAP) están sujetos al pago obligatorio de impuestos.

La alianza público-comunitaria se financia por medio de los aportes que cada socio haga en función del capital accionario que tengan, que pueden ser tanto iniciales como extraordinarios. Asimismo, para su operatividad recibirán ingresos a través de la recaudación por la prestación del servicio de agua potable. Finalmente, las finanzas y la contabilidad son fáciles de administrar, dado que hay más autonomía e independencia de la política en la administración.

En cuanto al control presupuestario, de conformidad con la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, por ser una alianza público-comunitaria está sujeta a los controles de la Contraloría General de la República. Además, los aportes del GAD son realizados con fondos públicos, por lo que deben ser incluidos en el presupuesto participativo municipal y destinarse al cumplimiento de los fines de la alianza público-comunitaria.

Las JAAP también están obligadas de acuerdo al marco jurídico vigente a rendir cuentas del manejo de recursos financieros logrados a través del *cobro de tarifas por la prestación del servicio, subsidios concedidos por organismos seccionales, así como por donaciones y aportaciones que recibieran de particulares.*<sup>26</sup>

### d. Los pasos a seguir para implementar el modelo

- I. Acta de conformación de la nueva entidad prestadora de servicios de agua y saneamiento firmada entre el GAD y/o empresa pública con la(s) JAAP que manifestaron su interés de participar en el modelo de cogestión.
- II. Definición de la estructura organizativa de la nueva entidad, la misma que para el efecto podría adoptar la figura de empresa pública donde el directorio esté compuesto además por un representante de las JAAP.
- III. Valoración de los activos del municipio y de la(s) empresa(s), JAAP, este será el capital patrimonial de la nueva entidad.
- IV. Preparación del plan de negocios.
- V. Ejecución del proyecto según las especificaciones del plan de negocios.

26. Ley de las Juntas Administradoras de Agua Potable y Alcantarillado, R. O. 802 del 29 de mayo de 1979 y Ley Constitutiva de las Juntas Administradoras de Agua Potable y Alcantarillado, Decreto N.º 3327.

### e. Riesgos

En los aspectos políticos, esta opción requiere de gran voluntad política, dado que hay que lograr una relación confiable entre lo público y lo comunitario, así como compromisos y responsabilidades.

### e. Ventajas y desventajas

VENTAJAS	DESVENTAJAS
<ul style="list-style-type: none"> <li>· Las JAAP tienen una autonomía administrativa financiera, y su fortalecimiento es una obligación del Estado acorde a lo previsto en el art. 318 de la Constitución.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· No existe un marco legal ni una normativa administrativa y técnica claras que precisen las condiciones generales y específicas de su funcionamiento.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· Pueden participar todos los usuarios como miembros de la JAAP, representados por sus directivos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Puede existir conflicto con los usuarios si no se integran a la Junta Administradora de Agua.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· Crea confianza en el usuario.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Requiere fortalecimiento y asistencia técnica para la operación y administración del sistema.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· La gestión del servicio se independiza de la influencia política.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Depende de la aprobación de tarifas por parte de la municipalidad.</li> </ul>

## 5.5. Modelo de cogestión de prestadores de servicios comunitarios (JAAP)

### a. Descripción



La existencia real de juntas administradoras de agua potable en el país, prioritariamente ubicadas en áreas rurales, muestra la exigencia de contemplar la implementación de modelos de cogestión basados en la voluntad de asociatividad de varios prestadores de servicios comunitarios, principalmente cuando estos comparten un territorio, pero, sobre todo y ante todo, cuando estas estructuras comunitarias comparten una cuenca o microcuenca hidrográfica o una misma fuente de agua.

Hay que considerar que estas instancias comunitarias de gestión para la prestación de servicios, son las que han sobrevivido pese a todos los problemas que enfrentan (técnicos, administrativos, financieros, etc.) y las exigencias actuales que deben cumplir para su reconocimiento formal en el marco de las demandas del Estado. Se busca entonces, alternativas de asociatividad entre estas instancias comunitarias para una gestión “satisfactoria y sostenible” para los involucrados en la prestación de los servicios de agua y saneamiento y obviamente de los usuarios.

Igual que en los otros modelos, debe partirse del conocimiento integral de las capacidades disponibles de cada uno de los posibles miembros de la asociatividad, instrumentos como el índice de capacidades<sup>27</sup> pueden orientar los cursos de acción del proceso organizativo. Por otra parte, analizar la viabilidad desde los enfoques expuestos en el capítulo IV, es una condición indispensable tanto para determinar la magnitud del incentivo (financiero y no financiero) como la ejecución de actividades que apunten a la sostenibilidad del emprendimiento en el mediano y largo plazo.

Sin duda que una vez expresada la voluntad de asociarse, de cooperar para el logro de un fin mutuamente beneficioso pasa por determinar los tiempos adecuados para conseguir este propósito.

## **b. Estructura**

Dos aspectos importantes para la definición de la estructura de este modelo de gestión una vez que se haya definido y/o consensuado entre JAAP la conformación de una asociatividad:

Primero, es el diseño de un esquema organizativo que garantice la participación democrática y equitativa de cada una de las juntas administradoras de agua potable. El órgano de decisión máximo será la Asamblea, constituida con criterios de equidad por hombres y mujeres representantes de las familias usuarias de cada una de las JAPPs, seleccionados en un proceso de elecciones primarias, en cada uno de sus territorios. En esta Asamblea se elegirá a los directivos de esta asociatividad, los cuales serán los responsables de la cogestión.

Segundo, que el estatuto de creación de la asociatividad desincentive la salida de la organización por parte de una o varias juntas administradoras de agua potable, es entonces importante en este proceso un blindaje jurídico que penalice el incumplimiento de las obligaciones y compromisos adquiridos por las juntas administradoras de agua potable.

En este contexto, además de los aportes que puedan obtenerse de los recursos de financiamiento para la constitución de modelos de gestión para la prestación de servicios de agua y saneamiento como los hasta aquí enunciados, especialmente para este último modelo, es pertinente que en los concejos municipales a los cuales pertenecen las JAAP que decidan asociarse, se legisle para garantizar el financiamiento de largo plazo para las mancomunidades conformadas por JAAP, esto consistirá en ir acercando gradualmente el gasto per cápita urbano en agua y saneamiento con el destinado en términos per cápita para este mismo concepto en el sector rural, sin que las estructuras comunitarias pierdan autonomía.

## **c. Marco jurídico que sustenta al modelo**

Para las organizaciones comunitarias vinculadas con el acceso y provisión de los servicios de agua potable y saneamiento, nuestro ordenamiento jurídico les da un tratamiento especial, a

27. Ver anexo Instrumentos propuestos.

través de la figura de juntas administradoras de agua potable y alcantarillado (JAAP) acorde a lo dispuesto por la Ley Constitutiva del mismo nombre (1979). Según ésta, se trata de entidades de derecho público (Art.1), con personalidad jurídica y fondos propios (Art.5), cuyo funcionamiento se produce en el ámbito parroquial rural.

En este marco, la asociatividad de las JAAP no solo es un acto jurídicamente factible, puesto que el artículo 9 de la Ley Constitutiva de juntas administradoras de agua potable y alcantarillado faculta a estas entidades a celebrar convenios que permitan el cumplimiento de los fines para los que fueran creadas; sino que es un objetivo de interés público tutelado por el mismo artículo 318 de la Constitución, donde se insta al Estado a fortalecer dichas iniciativas comunitarias en torno a la gestión del agua.

Complementariamente, el modelo de cogestión por asociatividad de las JAAP, se sustenta en la necesidad de viabilizar el mandato previsto en el artículo 417 de la Constitución que dispone al Estado garantizar la conservación, recuperación y manejo integral de los recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo hidrológico. En este sentido, la cogestión del servicio de agua y saneamiento a cargo de una asociación de JAAP, permite ir más allá de los objetivos de sus respectivos sistemas de agua, para beneficiarse de una gestión integrada por cuenca, subcuenca o microcuenca. Este criterio es ratificado por el artículo 132 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) al referirse al ejercicio de la competencia de gestión de cuencas hidrográficas.

Para cumplir con el mandato constitucional, referente a que el servicio de agua y saneamiento debe ser prestado por personas jurídicas de carácter público o comunitario, y a más de basarse en la constitución jurídica de cada JAAP, la asociatividad de las mismas para realizar la cogestión del servicio, debe sustentarse en el reconocimiento de dicha alianza como una nueva persona jurídica. Para ello, debe procederse con su constitución ante el Presidente de la República, o su ministro/a delegado/a, y aplicarse las condiciones previstas en el mencionado Decreto Ejecutivo No. 3054, que regula la constitución de las diversas formas de corporaciones y fundaciones con finalidad social y sin fines de lucro.

Dado el objeto que persigue esta asociatividad, como es el de prestar servicios de agua potable y saneamiento y, aplicando las disposiciones de la Ley Constitutiva de Juntas de Agua Potable y Saneamiento, así como el Decreto Ejecutivo N.º 02-1992 de creación del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), el trámite de su constitución como persona jurídica debe realizarse ante este último.

Una de las posibles variantes de este procedimiento de constitución de la alianza o asociatividad de JAAP, puede ser la integración como miembros de organizaciones comunitarias de usuarios o consumidores de agua, legalmente constituidas, cuyo objeto social se encuentre directamente vinculado a la gestión del recurso hídrico sobre el cual operará la asociación.

#### **d. Los pasos a seguir para implementar el modelo**

Para la constitución como persona jurídica de una asociación de JAAP para la cogestión de la prestación del servicio de agua potable y saneamiento, debería cumplir con los siguientes requisitos:

- Solicitud dirigida al Ministro de Estado que corresponda, adjuntando la documentación abajo señalada.

- Acta de la Asamblea Constitutiva de la organización en formación, suscrita por todos los miembros fundadores, la misma que deberá contener expresamente.
- La voluntad de los miembros de constituir la misma.
- La nómina de la directiva provisional.
- Los nombres completos, la nacionalidad, números de los documentos de identidad y la dirección del domicilio de cada uno de los miembros fundadores.
- La indicación del lugar en que la entidad en formación tendrá su sede, con referencia de la calle, parroquia, cantón, provincia e indicación de un número de teléfono, fax, o dirección de correo electrónico y casilla postal, en caso de tenerlos.
- Copia del correspondiente estatuto que deberá incluir la certificación del Secretario provisional, en la que se indique con exactitud la o las fechas de estudio y aprobación del mismo.
- Acreditar un patrimonio mínimo de 4 000 dólares de los Estados Unidos de América en una cuenta de integración de capital.

#### e. Riesgos

En este esquema operativo de gestión de servicios de agua y saneamiento mancomunados a cargo del sector de la economía social y solidaria, el principal obstáculo es que la organización pueda calificar como sujeto de crédito en la banca estatal, su implementación exige necesariamente que se cree una línea de financiamiento para emprendimientos a cargo de este sector, obviamente para agua y saneamiento.

Que los GAD municipales no aporten recursos de financiamiento y operativos para la gestión de este servicio y fortalecimiento de la nueva entidad mancomunada.

#### f. Ventajas y desventajas

Ventajas	Desventajas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Correspondencia con los principios de participación ciudadana establecida en la constitución y leyes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exige apoyos externos para su sostenibilidad.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilita la unión de JAAP con objetivos y fines comunes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riesgo de politización por su influencia territorial.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo en la gestión de los servicios así como en la ejecución de obras.</li> <li>• Ley de juntas administradoras de agua potable.</li> <li>• Ley del COOTAD, art. 282, que garantiza participación publico-comunitaria para la prestación de servicios de agua y riego.</li> <li>• Protección de cuencas y microcuencas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sobre delegación de funciones a la nueva estructura.</li> </ul>



Esta publicación recoge un proceso de trabajo liderado por la Subsecretaría de Agua Potable y Saneamiento en las provincias de Bolívar, Esmeraldas, Los Ríos y Manabí, donde se ha discutido ampliamente sobre la propuesta central de lineamientos para la conformación de servicios mancomunados de agua y saneamiento en el Ecuador.

El documento sirve como guía a los prestadores públicos y comunitarios en su asociación, con el objetivo de mejorar la eficiencia y la equidad de los servicios de agua potable y saneamiento y recoge los principales aportes de los distintos actores públicos y comunitarios que han participado en este proceso de construcción colectiva y que están involucrados en la prestación de servicios de agua y saneamiento en el Ecuador.



**PROGRAMA GOBERNABILIDAD DEL SECTOR  
AGUA Y SANEAMIENTO EN EL ECUADOR**  
EN EL MARCO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

