

LINE  
BIERTA

# Gobernanza para monitorear el acceso al saneamiento en Ecuador

Coordinadores:

Marco Córdova

Diana Marcela Paz

María Caridad Santelices

© 2023 FLACSO Ecuador  
Edición para PDF  
Mayo de 2023

Cuidado de la edición: Editorial FLACSO Ecuador

ISBN: 978-9978-67-645-5 (pdf)  
<https://doi.org/10.46546/2023-41lineabierta>

Flacso Ecuador  
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803  
[www.flacso.edu.ec](http://www.flacso.edu.ec)

---

Gobernanza para monitorear el acceso al saneamiento en Ecuador / coordinado por Marco Córdova, Diana Marcela Paz y María Caridad Santelices. Quito : FLACSO Ecuador, 2023

vi, 106 páginas : ilustraciones, figuras, mapas, tablas – (LINEABIERTA)

Incluye bibliografía

ISBN: 9789978676455 (pdf)  
<https://doi.org/10.46546/2023-41lineabierta>

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE ; SANEAMIENTO ; AGUA RESIDUAL ; GESTIÓN DEL AGUA ; GESTIÓN AMBIENTAL ; GOBERNANZA ; POLÍTICAS PÚBLICAS ; DESARROLLO COMUNITARIO; ECUADOR I. CÓRDOVA, MARCO, COORDINADOR II. PAZ, DIANA MARCELA, COORDINADORA III. SANTELICES, MARÍA CARIDAD, COORDINADORA.

307.14- CDD

---

Editorial  FLACSO  
Ecuador

**Con el apoyo de UNICEF**

# Índice de contenidos

<b>Siglas y acrónimos</b> .....	V
<b>Presentación</b> .....	VI
<b>Introducción</b> .....	1
<i>Diana Marcela Paz, María Caridad Santelices y Mayra Chicaiza</i>	
<b>Capítulo 1. El monitoreo del saneamiento <i>in situ</i> a nivel global y en Ecuador</b> .....	15
<i>Koenraad Vancraeynest y Mónica Pozo</i>	
<b>Capítulo 2. Capacidades institucionales en el monitoreo del manejo seguro del saneamiento <i>in situ</i> en Ecuador</b> .....	27
<i>Diana Marcela Paz y María Caridad Santelices</i>	
<b>Capítulo 3. Análisis cualitativo sobre el monitoreo del saneamiento <i>in situ</i> en Ecuador: una revisión sobre diez cantones</b> .....	43
<i>María Caridad Santelices y Diana Marcela Paz</i>	
<b>Capítulo 4. El rol de la gobernanza local en la calidad del agua: el caso de la gestión comunitaria en el Proyecto Pesillo-Imbabura</b> .....	74
<i>Alex Díaz Conterón y Andrés Rodas Escandón</i>	
<b>Capítulo 5. Recomendaciones de política para el monitoreo del manejo seguro del saneamiento <i>in situ</i> en Ecuador</b> .....	91
<i>María Caridad Santelices y Diana Marcela Paz</i>	
<b>Compilador y compiladoras</b> .....	105
<b>Autoras y autores</b> .....	106

# Ilustraciones

## Figuras

Figura 1. Cadena de saneamiento.....	11
Figura 1.1. Escalera indicador saneamiento en Ecuador.....	20
Figura 1.2. Componentes del indicador saneamiento básico en Ecuador.....	21
Figura 2.1. Mapeo de actores sobre la gestión del agua y saneamiento en Ecuador.....	39
Figura 5.1. Visita a hogares: tipo de instalación sanitaria.....	97
Figura 5.2. Plano sobre la ubicación de la instalación sanitaria.....	99

## Mapas

Mapa 3.1. Saneamiento <i>in situ</i> en la Región Sierra.....	45
Mapa 3.2. Saneamiento <i>in situ</i> en la Región Amazonía.....	46
Mapa 3.3. Distribución espacial del saneamiento <i>in situ</i> en Santa Cruz.....	46
Mapa 3.4. Distribución espacial del saneamiento <i>in situ</i> por provincia.....	47
Mapa 3.5. Porcentaje de saneamiento <i>in situ</i> en el DMQ.....	48
Mapa 3.6. Porcentaje de saneamiento <i>in situ</i> en Cuenca.....	49
Mapa 3.7. Porcentaje de saneamiento <i>in situ</i> en Saraguro.....	50
Mapa 3.8. Saneamiento <i>in situ</i> en Guayaquil.....	56
Mapa 3.9. Porcentaje de saneamiento <i>in situ</i> en Portoviejo.....	57
Mapa 3.10. Porcentaje de saneamiento <i>in situ</i> en Santa Elena.....	58
Mapa 3.11. Porcentaje de saneamiento <i>in situ</i> en Muisne.....	59
Mapa 3.12. Subsistemas de saneamiento en Guayaquil.....	62
Mapa 3.13. Porcentaje de saneamiento <i>in situ</i> en Huamboya.....	65
Mapa 3.14. Porcentaje de saneamiento <i>in situ</i> en Pastaza.....	66
Mapa 3.15. Porcentaje de saneamiento <i>in situ</i> en Santa Cruz.....	69

## Tablas

Tabla 1. Escalera del agua para beber según el Programa de Monitoreo de Provisión de Agua y Saneamiento.....	8
Tabla 2. Categorías e indicadores del saneamiento.....	9
Tabla 2.1. Indicadores básicos utilizados para el seguimiento global e indicadores para el seguimiento local.....	29
Tabla 2.2. Capacidades de política de acuerdo con los recursos del Estado.....	32
Tabla 2.3. Caracterización de instituciones educativas sobre servicios ASH.....	34
Tabla 4.1. Actores relevantes dentro del Proyecto Pesillo-Imbabura.....	83
Tabla 5.1. Recomendaciones de indicadores ampliados sobre saneamiento <i>in situ</i> a nivel local.....	95
Tabla 5.2. Recomendaciones sobre herramientas para el monitoreo del manejo seguro del saneamiento <i>in situ</i> .....	102

## Siglas y acrónimos

ARCA	Agencia de Regulación y Control del Agua
BDE	Banco de Desarrollo del Ecuador
ENEMDU	Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo del Ecuador
E. coli	Escherichia coli
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
JMP	Programa de Monitoreo de Provisión de Agua y Saneamiento
LORHUYA	Reglamento Ley Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMS	Organización Mundial de la Salud
PTAR	Planta de Tratamiento de Aguas Residuales
SMOSS	Manejo Seguro del Saneamiento <i>In Situ</i>
TULSMA	Texto Unificado de Legislación Secundaria de Medio Ambiente

## Presentación

Desde 2019, la Organización Mundial de la Salud y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) han venido desarrollando el Programa sobre Monitoreo de Abastecimiento de Agua, Saneamiento e Higiene. Esto con el objetivo de generar recomendaciones sobre indicadores y metodología para evaluar la gestión (in)segura de los sistemas individuales de saneamiento (SMOSS 2021). Para ello, se definieron seis países pilotos: Indonesia, Kenia, Serbia, Bangladesh, Zambia y Ecuador. En este marco, UNICEF y CITE-FLACSO Ecuador implementaron el proyecto “Monitoreo del ODS 6.2. Manejo Seguro del Saneamiento *In Situ*” (SMOSS, por su sigla en inglés)<sup>1</sup> en diez cantones del país: Cuenca, Portoviejo, Muisne, Saraguro, Santa Cruz, Quito, Guayaquil, Huamboya, Pastaza y Santa Elena. Este proyecto fue ejecutado por el Departamento de Asuntos Públicos de FLACSO Ecuador, con el financiamiento de UNICEF.

“Gobernanza para monitorear el acceso al saneamiento en Ecuador” presenta un análisis de los hallazgos de dicho proyecto en clave de gobernanza multinivel y algunas recomendaciones de política sobre las lecciones y aportes que buscan mejorar el monitoreo del Objetivo de Desarrollo Sostenible 6.2.; cuyo fin es lograr una medición efectiva sobre los servicios de agua, saneamiento e higiene adecuados para todos en 2030. Esta obra hace parte de un esfuerzo institucional por evidenciar la necesidad de generar estrategias coordinadas multinivel en el marco del agua limpia y el saneamiento.

Las ideas o planteamientos contenidos en la presente edición son responsabilidad de sus autores y no representan la posición institucional de FLACSO Ecuador, de UNICEF o de los coordinadores de la publicación.

---

<sup>1</sup> Monitoring Safely Managed On-site Sanitation.

## 4 | El rol de la gobernanza local en la calidad del agua: el caso de la gestión comunitaria en el Proyecto Pesillo-Imbabura

Alex Díaz Conterón y Andrés Rodas Escandón

### Resumen

El presente trabajo de investigación estudiará los motivos del retraso en la implementación del Proyecto Pesillo-Imbabura, el cual está destinado a solucionar el problema del acceso al agua y de la mala calidad del agua en comunidades rurales del sur de la provincia de Imbabura y del norte de Pichincha. De esta forma, a través de los conceptos de gobernanza local y autogestión, se analiza el proceso comunitario que se ha presentado en estas comunidades. En esta investigación se aplicó una metodología cualitativa con el fin de comprender la percepción que tienen los actores comunitarios sobre el estado del proyecto.

**Palabras clave:** Juntas Administradoras de Agua, gobernanza local, autogobernanza, manejo integral del agua, gestión comunitaria.

El acceso a un recurso hídrico de calidad ha sido la lucha histórica de las comunidades establecidas en los cantones del norte de Pichincha y el sur de Imbabura. Esta necesidad de sus pobladores ha sido frecuentemente utilizada como herramienta política. Sin embargo, pese a que el germen del Proyecto Pesillo-Imbabura haya iniciado en 1997, no ha podido ser implementado. Contando con dos fuentes de financiamiento, una primera de carácter no reembolsable por parte de la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) y otra de parte del Banco de Desarrollo a través de un crédito reembolsable, afrontado por los Gobiernos Autónomos Descentralizados de los cantones en donde están ubicadas las comunas a beneficiarse con el proyecto. Teniendo en cuenta esta realidad, pareciese ser que el factor financiamiento no ha sido un obstáculo para la implementación de este proyecto.

Según tales antecedentes, este capítulo tiene por objetivo responder: ¿Por qué no se ha logrado la implementación del Proyecto Pesillo-Imbabura a pesar de contar con las condiciones financieras? Esta investigación se enmarca en un interés de los autores por analizar, desde la perspectiva de la comunidad, el caso del proyecto que plantea solucionar el problema del acceso al agua o la mala calidad del agua que sufren las comunidades rurales de los cantones del sur de Imbabura y del norte de Pichincha mediante la dotación de infraestructura adecuada. Para ello, se aplicó una metodología de carácter cualitativo, en la que se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores claves comunitarios, con el fin de identificar la falla en la implementación del Proyecto Pesillo-Imbabura y aquellos factores que ha impedido que los habitantes de estas comunas puedan acceder a un servicio de agua potable de calidad. De igual forma, se aborda esta problemática desde un rol de gobernanza local entendida como una participación de múltiples actores en la toma de decisiones, que tienen incidencia en el goce efectivo del agua potable.

## Metodología

La metodología utilizada en esta investigación es de carácter cualitativo y busca responder a la pregunta de investigación mediante el diálogo entre actores relacionados con la toma de decisiones dentro del Proyecto Pesillo-Imbabura. Aplicamos entrevistas semiestructuradas a actores clave con el objetivo de aprender sobre la dinámica social y la forma en que estos actores comprenden las fallas en la política pública a la hora de ejecutar el proyecto (Batthyány y Cabrera 2011).



De esta forma, se pretende identificar cual es la falla en la política pública, que ha impedido la implementación efectiva del Proyecto Pesillo-Imbabura, que ya lleva casi 30 años de ejecución. Esta obra se encuentra actualmente en etapa de construcción de la infraestructura para la dotación del servicio de agua potable. Con el fin de identificar las fallas en el proyecto, realizamos entrevistas semiestructuradas a tres actores relevantes dentro del Proyecto Pesillo-Imbabura: el líder del proyecto, un líder de una Junta Administradora del Agua y un usuario de dicha junta, a quienes se les aplicó un cuestionario de preguntas abiertas, destinadas a obtener información de carácter cualitativo con respecto a las dimensiones planteadas en este trabajo como lo son la calidad del agua y la gobernanza local en el manejo integral de este recurso.

Una vez realizadas dichas entrevistas, se buscó encontrar patrones en las respuestas y situaciones identificadas de forma común por los actores, con el objetivo de obtener la visión de los entrevistados con respecto a la calidad del agua y la gobernanza local en torno al Proyecto Pesillo-Imbabura. De esta manera, el capítulo explora unos hallazgos claves y recomendaciones alrededor de este caso de estudio.

## La gobernanza local en el manejo integral del agua

Tradicionalmente el manejo del agua ha sido tratado desde una óptica mercantilista, marcada por un centralismo cuya lógica es de “arriba hacia abajo”, en la que, principalmente, se mira en su etapa final de distribución o comercialización. En esta perspectiva se ignora el cuidado de las fuentes donde se origina el agua, el consumo responsable que por parte de la ciudadanía debería existir respecto del uso de este recurso que fundamenta la vida y el manejo adecuado de las aguas residuales que desembocan en las causas de las fuentes de agua (García Lirios et al. 2015).

De esta forma surge el concepto del manejo integral del agua, que se refiere al cuidado del recurso hídrico en todos sus ciclos. Pero no solo relacionado con su aspecto biofísico, sino también, en sus aspectos económico y sociorganizativo que están asociados con el manejo del agua (Andrade-Figueroa 2020). Dicho esto, el manejo integral del agua exige un cambio en las estructuras sociales, producido por un trabajo mancomunado entre los agentes públicos, privados y los ciudadanos.

En un inicio, este cambio estructural parte de un deseo de romper la clásica división de los bienes en públicos y privados, al empezar a reconocer bienes comunales –por ejemplo, las fuentes de agua–, los cuales comienzan a ser manejados por una organización comunal de beneficiarios del agua (Andrade-Figueroa 2020). Esta organización comunal tiene como objetivo

iniciar una gestión coordinada del recurso hídrico, otros recursos relacionados con este y la tierra donde se ubican, esta coordinación tiene el objetivo de promover el bienestar colectivo y que este prime por sobre el interés individual. Además, dicha gestión debe ser realizada de manera equitativa sin arriesgar los ecosistemas (García Lirios et al. 2015). Este proceso colectivo y horizontal es lo que se ha denominado gestión integral del agua, que implica una organización participativa que mira al agua como un bien ecosocial, dentro del medioambiente.

Esta categoría de la gestión integral del agua, se contrapone con el tradicional sistema de manejo de este recurso como un servicio público dentro del Estado central, quien, por obligación de carácter constitucional debe garantizar el acceso al agua a los ciudadanos. Sin embargo, la forma centralista con la cual se ha gestionado el agua de parte del gobierno ha sido insuficiente para dotar del servicio a las zonas rurales y más alejadas. Este problema del acceso al agua en las zonas rurales implica una gran contradicción, pues muchas veces estas comunidades rurales se han asentado cerca de importantes fuentes de agua (Ruíz y Gentes 2008). No obstante, no se ha podido contar con la infraestructura suficiente de parte del Estado, que permita un acceso a un recurso hídrico continuo y de calidad a estas comunidades.

Frente a este problema y estas contradicciones surgen los procesos horizontales y comunitarios antes mencionados, siendo un fenómeno característico de Latinoamérica, un lugar donde han surgido organizaciones sociales destinadas a dotar del servicio de agua potable a sus comuneros, en procesos que han obtenido diversos nombres (Carrasco y Toledo 2014). Según datos levantados por el Banco Mundial se han identificado, un total de 145 mil organizaciones sociales de esta naturaleza que estarían dotando del servicio de agua potable a 40 millones de latinoamericanos (AVINA 2019).

Frente a estas nuevas formas de organizaciones sociales que han surgido en torno al manejo integral del agua, la ciudadanía exige un cambio de paradigma que implica superar la lógica mercantilista y centralista a la cual ha sido sometido el manejo del agua. Este cambio de paradigma implica, justamente, cambiar de una planificación de arriba hacia abajo fuertemente burocratizada, hacia una planificación participativa que implica incluir en la toma de decisiones a otros actores de tipo no gubernamental (García Lirios et al. 2015).

De esta forma, se empieza a hablar de la importancia de la gobernanza local en el manejo del agua, pues la misma implica la existencia de redes colaborativas entre distintos actores de la sociedad y una descentralización en la toma de decisiones, con lo cual se abriría la posibilidad de generar soluciones específicas desde cada una de las localidades. Esto no significa la desaparición del Estado, sino que este debe asumir un nuevo rol como

facilitador del diálogo y la construcción de las soluciones adecuadas para cada uno de sus territorios (Andrade-Figueroa 2020). La importancia de la gobernanza local en la calidad del agua surge de la necesidad de dar un paso desde la autogestión en el manejo integral del agua, realizada por las organizaciones de tipo comunal, a una cogestión del agua, donde intervienen distintos actores de la sociedad. Si bien cada uno de estos tienen sus intereses individuales, confluyen sus capacidades y esfuerzos con el fin de obtener un objetivo en común, en este caso, mejorar la calidad del agua que tienen los habitantes de estas comunas.

### **La gestión comunitaria del agua en las comunidades del sur de Imbabura y norte de Pichincha, como garantía del acceso al agua de calidad**

Una vez comprendidas las nociones de gobernanza local y manejo integral del agua, se puede evidenciar cómo las mismas se ven reflejadas en los procesos horizontales que han surgido en las 162 comunidades urbanas y rurales beneficiarias del Proyecto Pesillo-Imbabura. Comúnmente se piensa que las organizaciones comunales en Ecuador fueron creadas mediante la promulgación de la Ley de Juntas Administradoras de Agua Potable en el año 1979; empero, más allá de la creación de dichas organizaciones comunales o “Juntas de Agua” como empezaron a llamarlas, se reconoció la existencia de diversas organizaciones comunales que, antes de los años setenta, se encontraban ya constituidas con el objetivo de dotar de agua de calidad a sus comuneros (Castañeda 2009).

De esta forma, se identificó la crisis de gobernabilidad antes mencionada, que tuvo como consecuencia la autogestión de los comuneros, para solucionar un problema sistémico como no tener acceso a agua potable de calidad. Dicho esto, desde la época prehispánica, estos territorios se encontraban organizados para la dotación de agua con fines de consumo y riego dentro de sus comunidades. Sin embargo, en la época de la Colonia el régimen impuesto, no contemplaba la distinción entre tierra y agua, por lo que las fuentes de agua fueron privatizadas por los terratenientes quienes, al ser dueños de las fuentes de agua, se encontraban facultados para disponer de estas a su antojo (Ruíz y Gentes 2008).

La época de la República no tuvo mayor diferencia, por lo que los comuneros se veían obligados a abastecerse de agua para el consumo y el riego de forma casi clandestina, pues la misma se encontraba únicamente siendo vendida o arrendada bajo las lógicas mercantilistas a las cuales las sometió el Estado. De este modo, surge en Ecuador una contradicción: las comunidades donde se encontraban las fuentes de agua que abastecen a los asentamientos urbanos del sur de Imbabura y al norte de Pichincha,

no tenían acceso a agua potable de calidad en sus territorios (Perugachi y Cachipiendo 2020).

Sin embargo, desde 1950, la Misión Andina del Ecuador –auspiciada por la Organización de las Naciones Unidas–, que tenía como objetivo el desarrollo rural del país, impulsó la dotación de la infraestructura para el riego, los servicios de agua y sanitarios. Esto provocó que, en 1965, el Estado ecuatoriano, a través del Ministerio de Salud Pública, creará el Fondo de Saneamiento Ambiental, cuyo objetivo fue dotar de servicios básicos a las zonas rurales (Perugachi y Cachipiendo 2020). Aunque dicha política pública produjo cierta infraestructura encaminada a dotar del servicio de agua potable a las comunas rurales, se desentendió de su gestión. Así, ante la ausencia del Estado se desarrollaron organizaciones sociales destinadas a dotar de agua y de servicios sanitarios a sus comuneros, quienes pusieron en marcha procesos de autogestión del recurso hídrico, los cuales serían reconocidos en 1979 a través de la promulgación de la Ley de Juntas Administradoras de Agua Potable (Castañeda 2009).

Las Juntas Administradoras de Agua Potable adquirieron un rol activo en la gestión del agua en las comunidades rurales, lo que produjo que, con el tiempo, dichas organizaciones se complejizaran y lograran aumentar la cobertura de sus servicios mediante la acción natural y comunitaria en los territorios donde se encontraban las fuentes de agua (Perugachi y Cachipiendo 2020). También se debe tener en cuenta que, estas Juntas de Agua, prestaban un servicio de agua potable allí donde el Estado no podía garantizar su cobertura a un precio que fuera accesible para los comuneros. Dicho esto, pese a que la autogestión que realizaban las Juntas de Agua jugaba un rol preponderante en garantizar que sus comuneros tuvieran el derecho al agua, la misma no podía garantizar un acceso del agua de calidad.

### **La calidad del agua en las comunidades y el origen del Proyecto Pesillo-Imbabura**

El proceso de autogestión de las juntas de agua había cumplido con su objetivo de aumentar la cobertura de agua en las zonas rurales en los cantones de Pedro Moncayo, Cayambe, Otavalo, Antonio Ante e Ibarra. Esto se vio reflejado en los resultados del censo 2010 (INEC 2010), que arrojaron que todas las provincias que contienen estos cantones se encuentran por encima del umbral del 50 % de cobertura de agua potable en las zonas rurales. Sin embargo, se presentaba un nuevo problema con respecto a la calidad del agua, pues las infraestructuras realizadas por el Estado en los años sesenta empezaban a deteriorarse, a lo que se debe sumar que las Juntas de Agua, con su lógica comunitaria, no producían los recursos económicos suficientes para mantener esta infraestructura, ni para realizar un monitoreo de las

fuentes de agua que garantizara la calidad del agua para el consumo humano (Cachipiendo 2013).

El factor antes mencionado, sumado a la falta de hábitos en el tratamiento del agua para su posterior consumo humano, produjo que el agua proveniente de estos sistemas de red pública o comunitaria en su consumo directo pueda ser un peligro para la salud de las personas, quienes, principalmente, seguían consumiendo el agua de forma directa proveniente de estos sistemas (Perugachi y Cachipiendo 2020). Un estudio realizado por la Universidad Politécnica Salesiana que monitoreó la calidad del agua de distintas juntas de agua de la región del norte de la provincia de Pichincha y el sur de Imbabura, encontró *E. coli* en las fuentes de agua de las comunidades de Carabela y Chilca-Cochimbela y estableció que la posible causa era la presencia de animales domésticos cerca de las fuentes de agua. Otra conclusión a la que llegó este estudio fue que los procesos de cloración no se realizaban con la capacidad técnica suficiente, lo que impedía obtener los resultados deseados en cuanto a la calidad del agua (Johanna et al. 2015).

En 2008, en el marco del Proyecto Pesillo-Imbabura, una consultoría técnica detectó ciertos problemas relacionados con la calidad del agua en las comunidades que formarían parte del proyecto. La consultoría identificó contaminación microbiológica, deficiencia en los procesos de cloración del agua y en la desinfección de las infraestructuras de dotación del servicio (Perugachi y Cachipiendo 2020). Estos casos ponen en evidencia las limitaciones que la autogestión tiene en el manejo del agua y la necesidad de la intervención de distintos actores gubernamentales o no, nacionales o internacionales, para que presten sus capacidades y esfuerzos en la obtención de un agua de consumo humano de calidad para estas comunidades.

Los problemas antes mencionados obligaron a los dirigentes de las comunidades a buscar formas de hacer frente a la situación del agua. A inicios de la década de los noventa pareció necesario juntar a distintas Juntas de Agua en pos de lograr el objetivo común de acceso igualitario a un agua de calidad a mediano y largo plazo, mediante la ejecución de proyectos comunitarios enfocados a tal fin. Así, en 1997, nace el Consejo de Juntas Administradoras de Agua Potable del Proyecto Regional Imbabura, que tenía como objetivo solucionar los problemas de la calidad del agua a los habitantes de las comunidades rurales de la región.

Uno de los principales problemas de las comunidades de la región de Imbabura era que las fuentes de agua que se encontraban en su territorio no tenían el caudal suficiente para dotar de agua potable a todas las comunidades, lo que implicaba invertir en una bomba de succión que encarecería el costo del agua (Perugachi y Cachipiendo 2020). Es por esto que, el Consejo de Juntas Administradoras de Agua Potable del Proyecto Regional Imbabura, se vio en la obligación de buscar fuentes de agua fuera de los

límites políticos de sus territorios, lo que produjo que, en el año 2001, se llegara a un acuerdo con la Junta de Agua de Pesillo para dar nacimiento a lo que sería conocido como el Consejo de Juntas Administradoras de Agua Potable del Proyecto Regional Pesillo-Imbabura. Este tomó como primera decisión la invitación a las comunidades de los cantones de Otavalo, Antonio Ante e Ibarra, definiendo así la organización y la cobertura del Proyecto Pesillo-Imbabura.

## Los principales actores y el financiamiento del Proyecto Pesillo-Imbabura

Una vez establecida la organización comunitaria y delimitados los territorios que serían beneficiarios del proyecto, se inició un proceso de obtención de concesiones de agua con el gobierno central y, principalmente, con los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) donde se encontraban estas fuentes de agua, a saberse, el GAD del Distrito Metropolitano de Quito y el GAD del Cantón Olmedo. En un inicio, este proceso fue resistido por el GAD de Quito, que argumentó que sus fuentes de agua únicamente alcanzaban para los quiteños y que no se encontraba en posibilidad de compartir (Perugachi y Cachipuendo 2020). Posteriormente, dicho criterio sería rebatido a través de informes técnicos que demostraban la posibilidad de ejecutar el proyecto teniendo en cuenta que el consumo humano del agua debe ser priorizado frente a otras necesidades (Perugachi y Cachipuendo 2020).

En vista de esta situación, la organización comunitaria del Proyecto Pesillo-Imbabura se vio obligada a buscar una alianza con los GAD provinciales de Pichincha e Imbabura con el fin de, conjuntamente, solicitar las concesiones del agua que se necesitaban para el Proyecto. De esta forma, se evidencia un rol preponderante del gobierno provincial en la obtención de dichas concesiones y un rol de facilitador de los gobiernos a escala municipal, lo que posibilita observar una gobernanza multinivel.

Durante todo este proceso de concesión, el gobierno central intervino como rector a través de la autoridad nacional del agua o del Ministerio de Ambiente y Agua (MAATE), ejerciendo un rol jerárquico como la autoridad encargada de dirigir la política nacional en el manejo del agua. De igual forma, no se puede desconocer el trabajo realizado por los comuneros, quienes han dotado de legitimidad a las organizaciones de hecho que han surgido para la implementación del proyecto y, sobre todo, en la participación en las mingas y presiones sociales que se han requerido para el avance de este proyecto.

Sin embargo, las concesiones de las fuentes de agua no fue el único problema que enfrentó el Proyecto Pesillo-Imbabura que, como cualquier política pública, necesita de financiamiento para ejecutarse. En este caso

se necesitarán millones de dólares para la construcción y los estudios que necesita el proyecto, hasta ahora en este aspecto ha sido fundamental el rol de los gobiernos municipales de Cayambe, Pedro Moncayo, Otavalo, Antonio Ante, Ibarra y el gobierno provincial de Imbabura, pues conjuntamente aportaron USD 30 672 destinados a financiar los primeros estudios de prefactibilidad, en los que se planificó dos alternativas con un coste de obra de USD 45 379 771 y USD 59 740 684,70, respectivamente (Perugachi y Cachipueno 2020).

Posterior a esto, en lo que se podría catalogar como una segunda etapa de estudios, fue el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) quien, en 2005, destinó un monto de USD 259 953,33 para la elaboración de los estudios definitivos. Sin embargo, aquello no fue suficiente para iniciar la obra pues no se contaba con el financiamiento suficiente. Esta falta de recursos provocó que, en 2012, el MIDUVI renovara el contrato de consultoría para la elaboración de nuevos estudios definitivos a ser entregados en enero de 2014, por lo que se fijó un valor de obra de USD 47 054 000 (Johanna et al. 2015).

Pese a contar con nexos y colaboración de distintos niveles de gobierno, la autogestión de las Juntas de Agua no lograba conseguir los recursos necesarios para la ejecución de la obra. Entonces se hizo necesario lograr una verdadera gobernanza local, que implicó la inclusión de un actor de carácter internacional, así, por medio del Banco de Desarrollo, el Proyecto Pesillo-Imbabura recibió en mayo de 2016 un financiamiento no reembolsable por parte de Agencia Francesa de Desarrollo. Estos recursos serían entregados a la mancomunidad que formarían los gobiernos municipales de los territorios donde se emplazaba el proyecto. En junio de 2016, el GAD Municipal de Ibarra, la Mancomunidad Pesillo-Imbabura y la AFD emitieron la oferta pública de licitación para la ejecución de la obra de infraestructura que necesita el proyecto, luego la obra fue adjudicada a la empresa Hidalgo e Hidalgo Constructores S.A. que realizó una oferta de menor cuantía entre todas las empresas licitantes por un valor de USD 29 546 056,49 (Perugachi y Cachipueno 2020).

El 24 de octubre de 2016 se suscribió el contrato público de construcción del sistema de agua potable Pesillo-Imbabura con Hidalgo e Hidalgo Constructores S.A, la obra tenía 24 meses como plazo de ejecución. Vale mencionar que, del valor del contrato, la AFD financiaría una cantidad de USD 16 000 000 como inversión no reembolsable y el saldo restante de USD 13 546 056,50 serían financiados por los GAD municipales de los cantones beneficiarios del proyecto, a través de un crédito reembolsable otorgado por parte del BDE (Perugachi y Cachipueno 2020).

Bajo este contexto, se puede evidenciar cómo el trabajo en conjunto de distintos actores de forma horizontal o de gobernanza local puede ser un gran mecanismo para la consecución de objetivos trascendentales en

cuanto a la gestión del agua. Sin embargo, los plazos contractuales estipulados por las partes en un proyecto en el que han intervenido actores comunitarios, del mercado, estatales, locales, regionales y provinciales, han tenido un retraso en la ejecución que podría deberse a un fallo de gobernanza o a un quiebre entre las relaciones entre los distintos actores involucrados.

Actualmente, según lo manifestado por los sujetos investigados, se podría decir que el Proyecto Pesillo-Imbabura se encuentra por encima del 60 % de avance de la obra que implica la infraestructura del Proyecto. En el perfil oficial del Proyecto en la red social Facebook, se puede observar que el Proyecto se encontraba en un proceso de diálogo con el actor internacional la AFD, quien ha jugado un rol preponderante en el financiamiento y fiscalización del proyecto. Este diálogo con la AFD tiene como objetivo aprobar la suscripción de un contrato complementario que sería necesario para culminar la obra al 100 %. De esta forma se evidencia que, en el proceso de implementación del proyecto, es crucial una correcta articulación entre los actores para lograr los fines esperados. De este proceso, hemos podido realizar un mapeo de los actores involucrados en el proceso y cuál ha sido el rol de estos en el Proyecto Pesillo-Imbabura (tabla 4.1).

**Tabla 4.1. Actores relevantes dentro del Proyecto Pesillo-Imbabura**

Actor	Naturaleza	Ciclo de la política			Rol
		AGEN*	DIS**	IMP***	
Juntas Administradoras de Agua Potable	Comunitaria	X	X	X	Las JAAP tienen un rol preponderante en el proyecto, pues además de administrar el servicio de agua en las comunas, su capacidad de convocar a los comuneros ha sido clave en todas las etapas del proyecto. Pero principalmente en la conformación de la agenda de la problemática de la calidad del agua de las comunidades
Consejo de JAAP del Proyecto Regional Imbabura	Comunitaria	X	X	X	Al ser la persona jurídica que representa la unidad de las JAAP con el fin de hacer realidad el proyecto, se posiciona como el actor de mayor transcendencia. Encargado de coordinar con los diferentes actores y de diseñar las primeras propuestas del proyecto
GAD Municipales	Gobierno local (público)		X	X	Los gobiernos locales cumplen un rol importante en el diseño e implementación del proyecto. Son ellos quienes financian los primeros estudios técnicos y de factibilidad de la obra. También, son los encargados de financiar el monto restante que no es financiado por la AFD



Tabla 4.1. (continuación)

Actor	Naturaleza	Ciclo de la política			Rol
		AGEN*	DIS**	IMP***	
GAD Provinciales	Gobierno regional (público)		X		Los GAD provinciales de Pichincha e Imbabura tuvieron un importante rol, en la obtención de las fuentes de agua necesarias para poder viabilizar el proyecto. Sin embargo, se ha mantenido al margen en el proceso de implementación
Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica	Gobierno central (público)		X		La cartera de Estado con competencias en el manejo del agua, ha jugado un rol importante en el diseño del proyecto financiando los estudios definitivos del proyecto y otorgando la personería jurídica a las organizaciones comunitarias que intervienen en el Proyecto
BND (Banco Nacional de Desarrollo)	Gobierno Central (público)			X	El Banco de Desarrollo actúa como entidad financiera dentro del presente proyecto, otorgando el crédito necesario a los gobiernos locales para la ejecución de la obra. Así como también, obteniendo el financiamiento de la AFD mediante su gestión
Agencia Francesa de Desarrollo	Internacional (pública)			X	La AFD juega un rol preponderante en la implementación del proyecto, otorgando un financiamiento no reembolsable de más de la mitad del valor de la obra. De igual forma, juego un rol preponderante en el procesos de licitación y posterior fiscalización
Hidalgo e Hidalgo Constructores S.A	Mercado (privado)			X	La constructora Hidalgo & Hidalgo, tiene el rol de implementar el proyecto, siendo la encargada de ejecutar la obra de infraestructura, ya que se le adjudicó esta función mediante licitación

Elaboración propia.

\* etapa de conformación de la agenda política en torno a la problemática.

\*\* etapa de diseño de la política.

\*\*\* etapa de implementación de la política.

## Hallazgos del trabajo de campo sobre el caso del Proyecto Pesillo-Imbabura

Una vez realizadas las entrevistas a los actores comunitarios planteados, hemos procedido a sistematizarlas con el objetivo de identificar similitudes o patrones que nos ayuden a dilucidar algunos hechos relevantes con respecto al Proyecto Pesillo-Imbabura. Sin embargo, a la hora de interpretar

los hallazgos de esta investigación cualitativa es necesario reconocer una limitación en que todos los actores entrevistados provengan de la comunidad.

La primera pregunta realizada a los entrevistados hacía referencia al avance y a los principales impedimentos en la ejecución del Proyecto Pesillo-Imbabura. El líder del Proyecto Pesillo-Imbabura y el líder de la Junta de Agua nos mencionaron que la obra se encuentra en un avance superior al 65 %, después de 35 años de lucha por llevar adelante el proyecto. Por su parte, el usuario de la Junta de Agua mencionó que ha escuchado de ciertos avances en el proyecto, aunque no conoce el estado actual del mismo. Con respecto a las limitaciones identificadas, los tres entrevistados identificaron como impedimentos de la ejecución del proyecto, en un principio, la falta de presupuesto para su ejecución y, posteriormente, la discordancia entre líderes de las organizaciones comunales y una falta de entendimiento con las autoridades del gobierno local.

La segunda pregunta buscaba identificar los principales actores de este proyecto. Los tres entrevistados identificaron que el Consejo de Juntas Administradoras de Agua Potable del Proyecto Regional Imbabura tiene un rol fundamental, pues la lucha social de los comuneros es considerada por los entrevistados de gran importancia para sacar adelante la obra. En palabras del líder del proyecto “el gobierno no responde o no escucha si no se realiza manifestaciones”; por lo que es el Consejo de Juntas la organización comunal que se encuentra al frente de estos procesos sociales. De igual forma, los entrevistados han reconocido la importancia del apoyo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados respectivos, pero como consecuencia de dicha presión social. Los líderes entrevistados también destacaron la participación de la Agencia Francesa de Desarrollo, como un actor de mucha trascendencia en la viabilidad del proyecto ya que otorgó el financiamiento no reembolsable de más de la mitad del valor de la obra.

Una tercera pregunta buscó identificar las percepciones y el rol que los GAD municipales o los gobiernos locales han jugado en el proyecto. Según la opinión de ambos líderes entrevistados, los gobiernos locales muchas veces son entes que han obstaculizado la obra y no han mostrado capacidad para impulsar este proyecto. El líder del proyecto destaca que, desde el gobierno local, no existe una correcta comprensión en la organización y funcionamiento de las Juntas de Agua, y que este desconocimiento ha provocado muchas limitaciones, principalmente con respecto al no reconocimiento de las organizaciones comunales de hecho que conforman el proyecto. Según el usuario entrevistado, los gobiernos locales se preocupan únicamente de las zonas urbanas de las ciudades y no de los territorios rurales donde se emplaza el proyecto, para el usuario esto sugiere que existe una falta de interés por parte de los gobiernos locales.

En la cuarta pregunta, se interrogaba a los entrevistados con respecto al trabajo de autogestión realizado por las Juntas de Agua. El usuario reconoció y valoró el trabajo realizado por las Juntas de Agua al proveer agua potable en su territorio, en tanto, los líderes entrevistados defendieron el trabajo de las Juntas, aunque reconocieron la limitación y la antigüedad de la infraestructura que administran.

De igual forma, se buscó identificar la relación que existe entre las organizaciones comunales, el gobierno local y el gobierno central y si han existido acciones conjuntas entre estos actores. En este caso, ambos actores identifican la burocracia como un impedimento para tener una buena relación y realizar actividades en conjunto con estos actores de gobierno. Sin embargo, el líder del proyecto asegura que las leyes obligan a estos actores a coordinar junto con las organizaciones comunales, aunque resalta la imposibilidad de acuerdos con estos actores, debido a sus lógicas y formas de actuar alejadas de las dinámicas de las organizaciones sociales.

En una sexta pregunta se consultó cuál es la principal causa del retraso del proyecto. Los tres entrevistados coincidieron en identificar a la política como la gran causante, mencionaron que el proyecto ha sido utilizado con fines partidistas y que tanto políticos, como dirigentes de las organizaciones comunales, no han cumplido con su palabra una vez han llegado a ocupar sus cargos. A su vez, los dos líderes consideraron que la burocracia ha sido el principal problema del retraso de dicha obra, pues de parte de los actores estatales no han cumplido con sus acuerdos al poner trabas en el proceso de ejecución.

Posteriormente, se realizó una pregunta abierta con el fin de identificar las principales preocupaciones de los entrevistados sobre la calidad del agua de su territorio y si las organizaciones comunales realizan procesos de monitoreo de la calidad en sus fuentes de agua. El líder del proyecto y el usuario coincidieron en una sensación de incertidumbre con respecto a la calidad del agua y su monitoreo, pues conocen del estado actual de la infraestructura y cómo esta afecta la calidad. El líder de la Junta del Agua mencionó que su caso es especial, pues las fuentes de agua que utilizan en su organización son de muy buena calidad, ya que monitorean constantemente que esto sea así. Sin embargo, también manifestó su preocupación por el estado de la infraestructura y su antigüedad.

Finalmente, se realizaron preguntas para determinar cuáles son las fortalezas y deficiencias de las Juntas de Agua y como es la relación de estas con actores del mercado. Los tres entrevistados resaltaron como principal fortaleza de las Juntas de Agua la unión de sus comuneros en pos de un beneficio en común. En cuanto a las deficiencias, los dos líderes afirmaron que un gran problema es la necesidad de aportes económicos de los comuneros para realizar intervenciones importantes en la infraestructura, pues opinan

que esto debería ser costeado por las Juntas. Con respecto a la relación con actores privados, solo en la respuesta del líder del Proyecto se identificó una relación con actores privados dueños de las propiedades donde el proyecto necesitaría una servidumbre y recordó que en un inicio hubo resistencia, pero que con el diálogo los propietarios accedieron pues también se verían beneficiados.

## **Discusión alrededor de los hallazgos obtenidos del Proyecto Pesillo-Imbabura**

Una vez obtenida la información cualitativa a través de las entrevistas semiestructuradas, podemos observar que el Proyecto Pesillo-Imbabura, se encuentra dentro del ciclo de ejecución de la política pública. En esta etapa, podríamos manifestar que se ha producido un fallo de gobernanza relacionado con el rol horizontal de los actores dentro de la implementación de la política. De esta forma, el marco analítico para el análisis de este proyecto se implantará dentro de este ciclo y, mediante una revisión de las interacciones entre los actores, definimos cuál fue el instrumento de participación que impidió la conjugación de la gobernanza local (Sabatier 2010).

Dicho esto, podemos mencionar que uno de los principales fallos que han impedido la ejecución del Proyecto Pesillo-Imbabura, según la visión de los actores comunitarios, es sin duda una fuerte desconexión de los actores estatales con la forma en la cual funcionan y se organizan las Juntas de Agua. Tal diagnóstico podría significar una ausencia de capacidades institucionales para manejar una correcta relación con las autoridades de estas organizaciones sociales (Victoria y Cárdenas 2013). Así mismo, podríamos hablar de una falla en los instrumentos de participación utilizados por las autoridades de los actores estatales, dentro de los ciclos de implementación de este proyecto (Capano y Lippi 2017).

En el mismo sentido, podemos mencionar que, dentro del ciclo de ejecución del proyecto, se ha resquebrajado la gobernanza local que se presentó en las fases de identificación de la problemática y formulación del Proyecto Pesillo-Imbabura, pues no existe ya una cooperación de todos los actores con el objetivo de implementar este proyecto de forma oportuna. De esta forma, la gobernanza local tiene un rol preponderante en garantizar la calidad del agua, pues se identifica que la autogestión de las comunidades en torno a su manejo integral (Guerrero et al. 2010) no genera los recursos y las capacidades suficientes para una actividad tan compleja como es el monitoreo y aseguramiento de la calidad del agua. Por lo cual, necesariamente, deberán coincidir actores de distinta naturaleza, con el fin de otorgar las capacidades suficientes a las juntas administradoras de agua, para que estas

puedan gestionar con infraestructura adecuada que permita garantizar la calidad del agua, que es la situación esperada luego de la implementación del Proyecto Pesillo-Imbabura (Carrasco y Toledo 2014).

## Conclusiones

En este capítulo identificamos los procesos de autogestión del agua dentro de las comunidades presentes en las zonas rurales como un elemento fundamental en la garantía del acceso al agua en los territorios, sobre todo porque allí el Estado no garantiza este acceso de forma directa. Sin embargo, para que el agua sea de calidad para el consumo humano es necesaria la reunión de esfuerzos y capacidades de distintos actores, es decir, es imperativa una transición de la autogestión comunitaria del agua a una verdadera gobernanza local que tenga como fin reunir las capacidades suficientes para un correcto monitoreo y purificación del agua en pos de un consumo seguro.

En el mismo sentido concluimos que la falla en el ciclo de implementación del Proyecto Pesillo-Imbabura, se debe principalmente a una falta de entendimiento de parte de los actores de gobierno en cuanto al trabajo y la organización que surgen de estos procesos de autogestión. Esta incompreensión resulta en burocracia agresiva para el trabajo de las organizaciones comunales y significa una incapacidad por parte de estos actores para plantear instrumentos de políticas públicas que puedan establecer una relación dinámica con las organizaciones sociales, las cuales desempeñan un rol fundamental en la implementación del Proyecto Pesillo-Imbabura.

## Recomendaciones

Los gobiernos locales son actores claves en el fortalecimiento de procesos, por lo cual sus direcciones o departamentos podrían fundamentarse en generar espacios de deliberación y concertación, como un espacio de gobernanza del agua. Esto con el objetivo de capacitar a sus funcionarios en la realidad, historia y funcionamiento de las organizaciones sociales que se encuentran actualmente administrando el recurso hídrico en zonas donde el gobierno local no puede realizar una prestación directa. Por otro lado, las instituciones pueden constituirse como entidades facilitadoras o con las que construyan los escenarios donde la gobernanza local pueda surgir mediante un trabajo mancomunado de todos los actores. Por lo tanto, se invita a los gobiernos locales a promover un sistema de participación ciudadana que fomente la concurrencia de todos los actores en las tomas de decisiones, con base en los mecanismos ya existentes en el país.

En el mismo sentido, se recomienda a los gobiernos y otras instituciones no gubernamentales poner a disposición de las Juntas de Agua toda la capacidad técnica para el monitoreo de las fuentes de agua, con el objetivo de colaborar con estas organizaciones sociales en garantizar un agua de calidad para sus comuneros. Esto demanda que dichas instituciones puedan ofrecer capacitaciones a los dirigentes y técnicos de las Juntas de Agua, con el objetivo de fortalecer sus capacidades técnicas.

Por último, creemos necesario que los gobiernos locales y regionales donde se emplaza el Proyecto Pesillo-Imbabura, realicen procesos de fiscalización y seguimiento de la ejecución de la obra encargada a un actor del mercado, con el fin de que dicho actor no incumpla las fases contractuales estipuladas en la licitación.

## Referencias

- Andrade-Figueroa, Gustavo. 2020. "La Gobernanza Local En El Manejo Integral Del Agua: El Caso de La Parroquia de Angochagua, Ecuador". *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial* 17 (junio).  
<https://doi.org/10.17141/eutopia.17.2020.4312>
- AVINA. 2019. "Por un acceso al agua sostenible e inclusivo".
- Batthyány, Karina, y Mariana Cabrera. 2011. *Metodología de la investigación en Ciencias Sociales*. Uruguay: Universidad de la República.
- Cachipuendo, Charles. 2013. "La gestión social del agua en las organizaciones de usuarios/as del territorio de la subcuenca del río Pisque". Quito: Universidad Politécnica Salesiana-Quito.
- Capano, Giliberto, y Andrea Lippi. 2017. "How Policy Instruments Are Chosen: Patterns of Decision Makers' Choices". *Policy Sciences* 50 (2): 269-93.  
<https://doi.org/10.1007/s11077-016-9267-8>
- Carrasco, Pedro, y Felipe Toledo. 2014. *Fortaleciendo Capacidades Para Un Mejor Acceso al Agua Potable En Zonas Rurales*. Cobo, María. Quito: AVINA/CARE.
- Castañeda, María. 2009. *Gobierno comunitario: el caso de las comunidades de la parroquia de González Suárez*. Quito: FLACSO-Ecuador / Abya Yala.
- García Lirios, Cruz, Javier Carreón Guillén, Jorge Hernández Valdés, Silvia Mejía Rubio, Erle García Estrada, y José Francisco Rosas Ferrusca. 2015. "Hacia Una Agenda Hídrica Para La Gobernanza Local Sustentable". *Revista Internacional de Investigación En Ciencias Sociales* 11 (1): 130-54.  
<https://doi.org/10.18004/riics.2015.julio.130-154>
- Guerrero, Aída, Petter Gerritsen, Martínez. Luis Manuel, Silvia Salcido, Demetrio Meza y Humberto Bustos. 2010. "Gobernanza y participación social en la gestión del agua en la microcuenca El Cangrejo, en el municipio de Autlán de Navarro, Jalisco, México". *Economía, Sociedad y Territorio* x: 541-67.

- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censo). 2010. "Censo de vivienda". Quito.
- Johanna, Cynthia, Chamba Soto, Viviana Jacqueline y Toapanta Erazo. 2015. "Estudio de los sistemas comunitarios de agua potable existentes en la zona Pesillo-Imbabura; análisis de las fuentes hídricas, medidas de protección e infraestructura utilizada en el tratamiento de agua para consumo humano". Quito: Universidad Politécnica Salesiana sede Quito.
- Perugachi, José Manuel, y Charles Cachipundo. 2020. *La lucha por el agua gestión comunitaria del Proyecto de Agua Potable Pesillo-Imbabura*. Cuenca: Editorial Universitaria Abya-Yala / Universidad Politécnica Salesianas.
- Ruíz, Sergio Antonio, y Ingo Georg Gentes. 2008. "Retos y perspectivas de la gobernanza del agua y gestión integral de recursos hídricos en Bolivia". *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 85. [www.cedla.uva.nl](http://www.cedla.uva.nl)
- Sabatier, Paul A. 2010. *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Westview Press.
- Victoria, Ana, y Vásquez Cárdenas. 2013. "Las políticas públicas urbanas como proceso plural. Enfoques de política urbana y gobernanza urbana". *Estudios Políticos* 42 (abril): 218-41.