

## OPORTUNIDADES Y DESAFIOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS AL AGUA Y AL SANEAMIENTO EN EL ECUADOR



### ¿Cuáles son las oportunidades y desafíos que enfrenta su Estado en el cumplimiento de los derechos humanos al agua y al saneamiento?

#### OPORTUNIDAD:

La principal oportunidad que tiene actualmente el Ecuador para el cumplimiento de los derechos humanos sobre el acceso al agua y al saneamiento, es el escenario y la voluntad política establecidos a partir de la promulgación de la Constitución de la República (octubre 2008), que 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, el sistema de derechos reconocidos en la Constitución, considera, en materia ambiental, que se garanticen los derechos de la naturaleza a ser restaurada y regenerada; que el desarrollo nacional se logre respetando, protegiendo y satisfaciendo el derecho a un ambiente sano; y, en materia de agua y a saneamiento, que se garanticen estos derechos.

Dicho de otra manera, la formulación de políticas y marco normativo deben alinearse de manera principal con la defensa del sistema de derechos constitucionales a los cuales sirve el Estado, de entre los cuales destacamos los del ambiente, el agua y la naturaleza, manteniendo como ejes transversales la participación ciudadana, la equidad de género y la interculturalidad.

Con esta orientación, la formulación de políticas y marco normativo en materia de la gestión integrada del agua y recursos hídricos, y de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, no están ligados per se al régimen de desarrollo, sino al “Buen Vivir o Sumak Kawsay”, para lo cual, a la Constitución Política, se suma la promulgación del Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013) y (2013-2017), este último aprobado en junio de 2013.

El Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017<sup>1</sup>, considera como objetivo, entre otros, (3) Mejorar la calidad de vida de la población y como política nacional, garantizar el acceso universal, permanente, sostenible y con calidad a agua segura y a servicios básicos de saneamiento, con pertinencia territorial, ambiental, social y cultural (3.10).

El mencionado Plan establece dos estrategias nacionales: la de erradicación de la pobreza; y, la de cambio de matriz productiva, siendo sus ejes fundamentales, alcanzar coberturas del 95% en el acceso de las viviendas a agua potable y a alcantarillado, partiendo del 74,5% y el 65,5%, de coberturas de agua potable y alcantarillado respectivamente, al año 2012 (ver Gráfico).

Actualmente se realiza gestiones, por parte del gobierno nacional, para: garantizar el financiamiento del incremento de coberturas, cuyo costo se estima que supera los cinco mil millones de dólares; y, para ajustar la institucionalidad, recuperando así el rol de regulador y controlador del Estado.

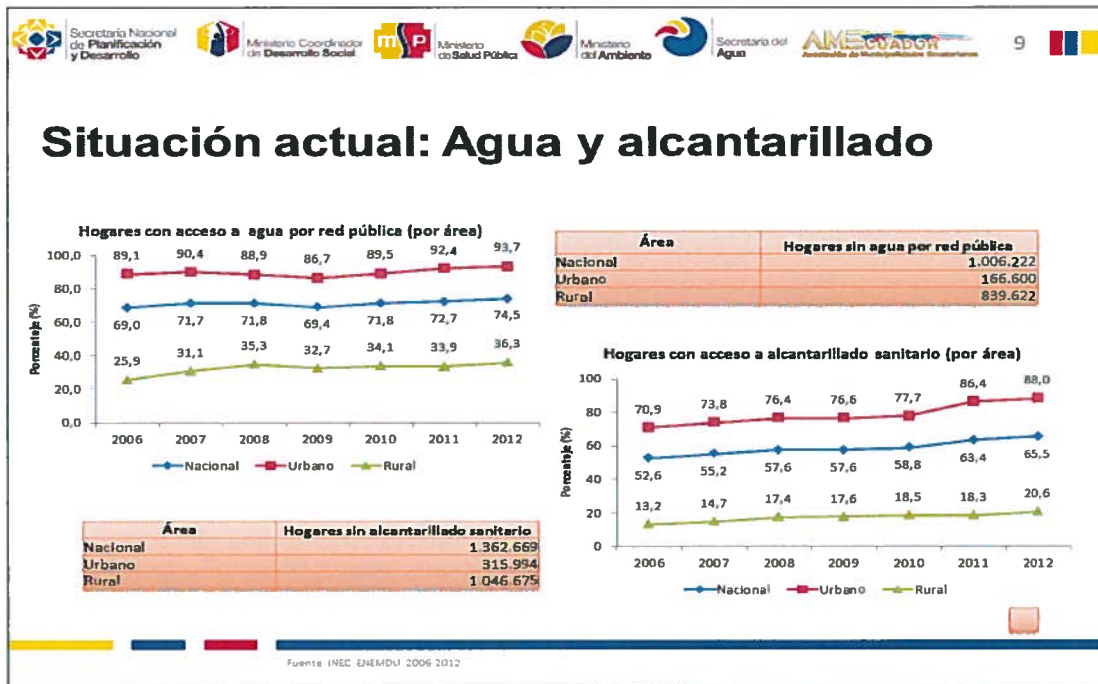


Gráfico 1. Situación actual: Agua y Saneamiento 2012. Fuente: SENPLADES, 2013.

Como ya se indicó en un documento remitido a comienzos del año 2013, el actual Gobierno (2007-2013; 2013-2017) en cumplimiento con los preceptos constitucionales ha realizado inversiones importantes en materia de provisión de agua potable y saneamiento, que según datos del Banco del Estado en el período 2007-2012, se ha canalizado a través de los gobiernos autónomos descentralizados (municipios) la cantidad histórica de novecientos cincuenta y dos millones doscientos noventa mil novecientos setenta dólares (USD 952.290.970). Esto, sumado a los montos invertidos por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda en intervenciones directas, y los recursos provenientes del ICE<sup>1</sup> (impuesto a los consumos especiales), bordean los mil quinientos millones de dólares (no incluido en este monto las inversiones realizadas por los prestadores de servicios (urbanos y rurales) con sus propios recursos.

**DESAFIO:**

A la fecha, el gobierno se ha comprometido en aumentar el monto de las inversiones, a efectos de que se pueda llegar hasta el año 2017, al 95% de cobertura en agua potable y saneamiento, iniciativa a la que se ha denominado PROSANEAMIENTO. Si partimos de los datos censales, el Ecuador al año 2001 tenía una cobertura nacional de 67% en agua a través de tuberías y de 48% de cobertura en saneamiento, valores que en diez años (censo del 2011) se incrementaron en 5 y 6 puntos porcentuales, respectivamente; por lo que, cumplir con esta ambiciosa meta de 95% de cobertura, constituye en sí el principal desafío que enfrenta el país; ya que si bien el esquema organizacional del subsector de agua potable y saneamiento está orientado adecuadamente, en la medida en que descentraliza hacia los municipios y comunidades la prestación de los servicios, este esquema es sin embargo incompleto, en la medida que no incluye una apropiada regulación de la calidad y precio de los servicios, ni un sistema adecuado de información que permita a las entidades prestadoras de servicios, las autoridades de gobierno y los usuarios comparar la calidad y el precio de los servicios prestados.

<sup>1</sup> ICE, derogado a la presente fecha

Adicionalmente, la condición de los gobiernos autónomos descentralizados municipalidades como proveedores de servicios en un mercado monopólico y simultáneamente fijador de precios, ha dado lugar a que los gobiernos locales adopten políticas tarifarias y prácticas operacionales que no aseguran ni la sostenibilidad ni las posibilidades de crecimiento de los servicios. Este comportamiento, obedece a que los gobiernos municipales, con horizontes de tiempo relativamente cortos, prefieran el status quo de los malos servicios y bajos precios a la toma de acciones políticamente costosas, como la del aumento de tarifas para obtener beneficios que se hacen evidentes solamente en el mediano y largo plazo. Además, los prestadores de servicios como responsables de la fijación de tarifas, no cuentan muchas veces con la experiencia necesaria para fijarlas, ni con un marco conceptual tarifario adecuado que les permita fijarlas teniendo en cuenta conceptos económicos, financieros y sociales que apoyen las políticas de desarrollo del sector.

Dentro de este escenario, la Secretaría del Agua como órgano rector de estos servicios, le corresponde desplegar aceleradamente estrategias paralelas a la de inversión, que consideren los aspectos sociales, financieros e institucionales, y que se orienten a “poner la casa en orden”, es decir coadyuvar a romper con el status quo de los malos servicios y reemplazarlo por un “círculo virtuoso” que lleve a una mejora continua de la calidad de los mismos.

**¿Existen ejemplos concretos de legislación, políticas, procesos de elaboración de presupuestos, programas y proyectos de prestación de servicios o mecanismos de rendición de cuentas en vigor en su país que podrían ser relevantes para la realización de los derechos humanos al agua y al saneamiento?.**

#### **Respecto a legislación:**

A partir de la promulgación de la Constitución Política, se han producido algunas leyes, que podría calificárselas de importantes en la contribución al cumplimiento de este derecho:

Código Orgánico Organización, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Que dentro de sus objetivos establece que: *“El fortalecimiento del rol del Estado mediante la consolidación de cada uno de sus niveles de gobierno, en la administración de sus circunscripciones territoriales, con el fin de impulsar el desarrollo nacional y garantizar el pleno ejercicio de los derechos sin discriminación alguna, así como la prestación adecuada de los servicios públicos”*. Además, en su Art.598 - Consejo cantonal para la protección de derechos, manifiesta: *“Cada gobierno autónomo descentralizado metropolitano y municipal organizará y financiará un Consejo Cantonal para la Protección de los Derechos consagrados por la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos.”*.

Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social. Cuyo Art. 1.- Objeto y ámbito, señala que: *“La presente Ley Orgánica tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, de acuerdo con la Constitución de la República y la ley...El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promueve e incentiva el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana; impulsa y establece los mecanismos de control social; y la designación de las autoridades que le corresponde de acuerdo con la Constitución y la ley”*.

Ley de Empresas Públicas: Vale citar su Disposición General Novena: Derechos de Usuarios y consumidores: *“Los usuarios y consumidores de las empresas prestadoras de servicios públicos tendrán derecho a dirigir solicitudes y requerimientos relacionados con la prestación de servicios, las que deberán considerarse en lo pertinente, en el marco de los derechos establecidos en la Constitución de la República y esta Ley.”*



Por su parte, la Secretaría del Agua, se encuentra diseñando el Proyecto de Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento del Agua, como instrumento pleno de la Política Pública, cuyo objetivo principal es: “*Garantizar el derecho humano al agua, así como regular y controlar la autorización, gestión, preservación, conservación, restauración, uso y aprovechamiento del agua, el manejo integral y su recuperación, en sus distintas fases, a fin de garantizar el Sumak Kawsay o Buen Vivir*”. Dentro de este marco legal, se prevé una nueva institucionalidad del agua, de tal manera que se estructure y asegure las competencias en rectoría, regulación y control. Como paso previo, en el presente año se ha incorporado a la Secretaría del Agua, las competencias, atribuciones y responsabilidades en riego, agua potable y saneamiento que estaban dispersas en otras Carteras de Estado. Paralelamente se ha previsto la creación de la empresa nacional del agua con competencias en el desarrollo de infraestructura estratégica, dentro de los cuales se encuentran los proyectos multipropósito (generación de energía, riego y agua para consumo humano).

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que en la Cuarta Disposición General. Establecimiento de tasas-, señala que: “*Las entidades y organismos del sector público que forman parte del Presupuesto General del Estado, podrán establecer tasas por la prestación de servicios cuantificables e inmediatos, tales como pontazgo, peaje, control, inspecciones, autorizaciones, permisos, licencias u otros, a fin de recuperar, entre otros, los costos en los que incurrieren por el servicio prestado, con base en la reglamentación de este Código.*”.

Ley y Reglamento de Juntas Administradoras de Agua Potable y Alcantarillado (vigente desde marzo de 1979.). Si bien esta normativa debe ser revisada y ajustada dado el nuevo marco político y normativo del país, está vigente y rige para los prestadores comunitarios que administran sistemas de agua y alcantarillado rurales. Las Juntas Administradoras de Agua Potable y Alcantarillado se inscriben dentro de las organizaciones comunitarias con base en un territorio determinado, no tienen fines de lucro y se constituyen con el único fin de abastecer el servicio de agua de consumo humano a comunidades rurales y periurbanas. El criterio fundamental de la gestión de estos sistemas es la prestación de un servicio público que garantice el derecho y beneficio comunitario; es decir que la administración no tiene como fin el incremento del capital sino la mejora del bienestar de la comunidad.

### **Respecto a políticas:**

Con la participación del Consejo Ciudadano del Agua (conformado por 26 actores sociales representantes de los usuarios del agua a nivel nacional, en el marco de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social), la Secretaría del Agua ha venido trabajando en la formulación de la Política Sectorial del Agua, la cual prevé el cumplimiento de cuatro objetivos principales.

- Garantizar de manera progresiva el acceso al agua, limpia, segura y permanente para consumo humano, y el suministro de agua para riego, que asegure la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas.
- Conservar, recuperar y gestionar de manera sostenible los ecosistemas generadores del agua.
- Fortalecer la institucionalidad de la gestión y planificación de los recursos hídricos para una articulación integral y participativa.
- Promover el uso eficiente, aprovechamiento equitativo y sustentable del agua.

### **Determinación de una cantidad mínima vital de agua:**

A la presente fecha, la Secretaría del Agua, con la finalidad de contribuir a asegurar el cumplimiento del derecho al agua (precepto constitucional), se encuentra estableciendo una cantidad mínima vital de agua para consumo humano para cubrir las necesidades básicas de una persona en alimentación, bebida, lavado de utensilios, aseo y lavado de ropa, subsidiada por el Estado. Con esto se espera básicamente: instaurar una nueva cultura de uso del agua; incentivar el uso eficiente del recurso; y regular la reducción de los índices de agua no contabilizada.

5

**Respecto a la elaboración de presupuestos, programas y proyectos de prestación de servicios o mecanismos de rendición de cuentas:**

Como se indicó en un párrafo anterior, el PROSANEAMIENTO es la iniciativa actual, a través de la cual el Banco de Estado del Ecuador está canalizando recursos (la mayor parte con cargo a la deuda externa). La cifra inicial comprometida por el gobierno es de dos mil trescientos millones de dólares (USD 2.300.000.000). Dentro del PROSANEAMIENTO se están ejecutando operaciones con el Banco Interamericano de Desarrollo BID, Corporación Andina de Fomento CAF, Banco Mundial (en formulación), y otras fuentes.

Paralelamente, la Secretaría del Agua está aprovechando la oferta hídrica existente en el país, con la construcción de infraestructura; los principales proyectos que apuntan a mejorar la dotación de agua para consumo humano, se citan a continuación:

Nombre del proyecto	Etapas	Número de beneficiarios	Monto USD	Alcance
Trasvase Chongón San Vicente.	En ejecución de las obras.	85.581	43.600.000	Dotación agua para consumo humano. Dotación agua para riego. Control de inundaciones.
Multipropósito Chone	En ejecución de las obras.	125.000	65.340.000	Dotación agua para consumo humano. Dotación agua para riego. Control de inundaciones.
Plan de aprovechamiento y control de agua de la provincia de Los Ríos.	En formulación de estudios y diseños.	183.835	259.140.000	Dotación agua para consumo humano. Control de inundaciones. Protección de la producción agropecuaria, infraestructura urbana y rural.
Puruhanta Pimampiro Yaguarcocha	En formulación de estudios y diseños.	205.000	77.130.000	Mejorar la calidad de agua para consumo humano y para riego. Modelo de gestión productiva
Multipropósito Tumbabiro	En formulación de estudios y diseños.	100.000	185.960.000	Dotación agua para consumo humano. Dotación agua para riego. Generación de energía hidroeléctrica.
Multipropósito Matala Casa Vieja Nambacola	En formulación de estudios y diseños.	4.520	22.980.000	Dotación agua para consumo humano. Dotación agua para riego. Generación de energía hidroeléctrica.
Multipropósito Jama	En formulación de estudios y diseños.	105.000	225.350.000	Dotación agua para consumo humano. Dotación agua para riego. Generación de energía hidroeléctrica.
Multipropósito Coaque	En formulación de estudios y diseños.	110.400	98.530.000	Dotación agua para consumo humano. Dotación agua para riego.
Multipropósito Chalupas	En formulación de estudios y diseños.	65.600	279.090.000	Dotación agua para consumo humano. Dotación agua para riego. Generación de energía hidroeléctrica.

Fuente: SENAGUA, 2013.



Programas específicos de agua potable y saneamiento dirigidos a la zona rural, que cuentan con el apoyo de la cooperación internacional, y que están en etapa de ejecución por parte del Estado Central a través de la Secretaría del Agua, se citan a continuación:



PROGRAMA	FUENTE DE FINANCIAMIENTO	MONTO TOTAL USD
Programa de Apoyo a la Gestión Local de los Servicios de Salud, Agua Potable y Saneamiento. MSP-SENAGUA.	Cooperación Técnica Belga	3.000.000 (€ 2.640.000)
Programa de Soluciones Integrales de Agua Potable y Saneamiento para la Frontera Norte.	Programa de Canje de Deuda Ecuador-España.	6.715.736
Programa de Infraestructura Rural de Saneamiento y Agua. PIRSA.	Fondo Español de Cooperación para el Agua y el Saneamiento (préstamo no-reembolsable); más Préstamo reembolsable del BID, y contraparte nacional.	60.000.000
Programa de Agua Potable y Saneamiento para Comunidades Rurales y Pequeños Municipios PASE-E.	Fondo Español de Cooperación para el Agua y el Saneamiento (préstamo no reembolsable).	20.000.000

\*\*\*\*\*

Elaborado por: Ing. Patricia Aguilar  
Funcionaria de la Secretaría del Agua

<sup>1</sup> El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores (Art. 280 de la Constitución, 2008).