



MIDUVI

**SUBSECRETARIA DE AGUA POTABLE,
SANEAMIENTO Y RESIDUOS
SÓLIDOS**

**PROPUESTA DEL NUEVO MARCO
INSTITUCIONAL PARA LOS
SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y
SANEAMIENTO**

ASPECTOS GENERALES

- Baja cobertura de servicios de agua potable tanto en las áreas urbanas como rurales. Esta característica también afecta, y con peores índices, los sistemas de alcantarillado sanitario.
- Exposición de la población a riesgos de enfermedades por ingesta de agua contaminada, falta de saneamiento y su consiguiente impacto en el desarrollo humano y económico del país.
- Ausencia casi total de tratamiento de aguas residuales, afectando la calidad del servicio, la calidad de vida de la población, y el medio ambiente.
- Inadecuada capacidad de gestión de las empresas prestadoras o entidades municipales encargadas de la prestación de los servicios.
- La calidad del gasto público sectorial deja mucho que desear. El tamaño de las inversiones está, generalmente, sobredimensionado y, las pérdidas físicas y comerciales, están por arriba del 50 por ciento.
- Ausencia de política nacional que ordene el sector, garantice la sostenibilidad de los servicios (tarifaria y financiera, técnico-operativa, social, y ambiental).

ASPECTOS GENERALES

- Ausencia de un sistema actualizado de información que permita desarrollar un diagnóstico más ajustado para la definición de política y planificación de inversiones.
- Insuficiente capacidad profesional con visión integrada de los servicios que incluya cuestiones técnicas, ambientales, sociales y económico-financieras.
- Ausencia de políticas adecuadas de buen trato y atención a los clientes.

ASPECTOS ECONÓMICOS Y FINANCIEROS

- Ineficiente asignación de los recursos públicos para inversiones que se transfieren a empresas y municipios, sin criterios regulatorios,, sin criterios de adecuación a las demandas reales, sostenibilidad ni equidad social.
- Existencia de diversos mecanismos de canalización de recursos de inversión con modalidades diferentes para su acceso, desde créditos condicionados, fondos no reembolsables, hasta transferencias directas a los municipios, (como los de ICE) sin una política nacional que permita priorizar las inversiones y focalizar subsidios con criterios de carencia de servicios y pobreza.
- Falta de políticas de recuperación de inversiones con sistemas tarifarios que promuevan la eficiencia económica, la sostenibilidad, y estén de acuerdo a la capacidad de pago de la población.
- Demanda de grandes inversiones para atender la creciente demanda de servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y tratamiento de aguas residuales (particularmente en zonas urbanas – marginales), que excede las capacidades del Estado de financiar ad infinitum todas las necesidades de expansión y mejoramiento de las infraestructuras.

ASPECTOS ECONÓMICOS Y FINANCIEROS

- Débil o nula capacidad financiera de los operadores de los servicios para asumir nuevas inversiones (expansión), pago del servicio de deuda, modernización/rehabilitación, administración, operación y mantenimiento que, en conjunto, garanticen servicios sostenibles con calidad y eficiencia.
- Ausencia -provocada por el asistencialismo indiscriminado y la baja calidad de los servicios- de una cultura de pago y de un adecuado reconocimiento del valor económico y social del servicio.

ASPECTOS INSTITUCIONALES

- Falta casi completa de un ordenamiento institucional que, a partir de definición de competencias de diferentes actores, permita el desarrollo y mejoramiento de los servicios.
- Ausencia de una política tarifaria que permita o tenga como objetivo el logro del equilibrio financiero de la entidad prestadora del servicio. Las tarifas no reflejan el costo real de los servicios.
- Tarifas insuficientes para destinar recursos de contraparte, rehabilitación, modernización o de inversión a la expansión de los servicios.
- Elevados porcentajes de pérdidas, físicas y comerciales no contabilizadas, cuyos costos e ineficiencia son trasladados al usuario.
- Ausencia de un sistema de regulación y control a los prestadores del servicio sobre la calidad, la eficiencia, buen trato al usuario y tarifas/subsidios equitativos.
- Baja cobertura con sistemas de micromedición en la mayoría de las empresas prestadoras del servicio.

ASPECTOS INSTITUCIONALES

- Ausencia de sistemas de regulación y control en las entidades prestadoras de servicios sobre la gestión financiera (contabilidad regulatoria, sistema comercial, etc.).
- Multiplicidad de servicios prestados directamente por los municipios sin criterios de auto sostenibilidad de los mismos.
- Ausencia de mecanismos de generación de economías de escala que permitan mejorar la calidad de los servicios con criterios de costo/eficiencia.
- Ausencia de participación ciudadana y control social, principalmente en prioridad de inversiones y calidad de los servicios.
- Falta de políticas de defensa del usuario en sus derechos a un servicio de calidad y de atención a sus demandas.
- Baja o nula gestión de los servicios con criterio empresarial y de equidad social.

ASPECTOS LEGALES

ES NECESARIO ASUMIR EL CRITERIO CONSTITUCIONAL DE REGULAR CONTROLAR EL SECTOR DE AGUA Y SANEAMIENTO, CUYOS SERVICIOS SON SUSTANCIALES A LA CALIDAD DE VIDA DE LOS CIUDADANOS.

La actual Constitución Política de la República del Ecuador, de 1998, incluye los siguientes criterios:

Art. 23 y 86.- El Estado garantiza el derecho de las personas a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación. Art 23, numeral 6. También se lo plantea en el art. 86.

El Estado reconoce y garantiza, como uno de los derechos civiles, el derecho a una calidad de vida que asegure la salud..., agua potable, saneamiento ambiental

Art 42.- También se garantiza el derecho a la salud, su promoción y protección, .., la provisión de agua potable y saneamiento básico.

Art 92.- Quienes presten servicios públicos..., serán responsables civil y penalmente por la prestación del servicio....

ASPECTOS LEGALES

ES NECESARIO ASUMIR EL CRITERIO CONSTITUCIONAL DE REGULAR CONTROLAR Y EL SECTOR DE AGUA Y SANEAMIENTO, CUYOS SERVICIOS SON SUSTANCIALES A LA CALIDAD DE VIDA DE LOS CIUDADANOS.

Art. 222.- Habrá superintendencias. Serán organismos técnicos con autonomía administrativa, económica y financiera, y personería jurídica de derecho público, encargados de controlar instituciones públicas y privadas, a fin de que las actividades económicas y los servicios que presten, se sujeten a la ley y atiendan al interés general.

Art. 225.- La descentralización y desconcentración administrativas, asignando recursos y delegando funciones, atribuciones y competencias a los organismos seccionales.

Art. 244.- Al Estado, le correspondería promover mercados competitivos, libre competencia, vigilar las actividades económicas, regularlas y controlarlas

Art. 245.- Las empresas económicas-incluyendo las de prestación de servicios públicos- podrán ser privadas, públicas, mixtas y comunitarias o de autogestión. El Estado las reconocerá, garantizará y regulará.

ASPECTOS LEGALES

ES NECESARIO ASUMIR EL CRITERIO CONSTITUCIONAL DE REGULAR CONTROLAR Y EL SECTOR DE AGUA Y SANEAMIENTO, CUYOS SERVICIOS SON SUSTANCIALES A LA CALIDAD DE VIDA DE LOS CIUDADANOS.

- **Art. 249.-** Es responsabilidad del Estado la provisión de los servicios públicos de agua potable, saneamiento, riego y otros. Podrá prestarlos directamente o por delegación a empresas mixtas o privadas, mediante concesión, asociación, capitalización y otras modalidades. El Estado garantizará que los servicios públicos, prestados bajo su control y regulación, respondan a principios de eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad; y velará que los precios o tarifas sean equitativos.

Con relación a los recursos naturales, se agrega,

- **Art. 247.-** Son de **propiedad del inalienable e imprescriptible** del Estado los recursos naturales no renovables y, en general los productos del subsuelo. Su exploración y explotación racional podrán ser llevadas a cabo por empresas públicas, mixtas o privadas, de acuerdo a ley.

Vistos estos antecedentes, se observa que, en general, se trata de un cuerpo legal de tipo liberal en el cual las soluciones pasan por el mercado y no por la definición de políticas públicas de tipo social.

Existe ausencia de una autoridad del recurso agua como una atribución del Estado sobre sus recursos naturales, que permita asignar el uso de las fuentes, como primera prioridad, para consumo humano.

En concordancia a lo anterior, aunque se define la necesidad de superintendencias, no se aclara que habrá una especializada para el control de los servicios públicos. Esto concuerda con la no creación de dichas entidades estatales dejando al Gobierno Nacional y a los usuarios sin regulación ni control alguno.

HACIA UN NUEVO SISTEMA DE REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS ESENCIALES

Justificación

La responsabilidad de la prestación de los servicios públicos esenciales se define como una de las tareas fundamentales del Estado a efectos de garantizar el desarrollo social y económico de la nación. Por tanto, resulta inherente a la función social del Estado su **obligación de establecer un marco normativo general** que optimice inversiones, resguarde los recursos naturales, y pueda garantizar el acceso a estos servicios básicos esenciales en calidad, oportunidad y cantidad adecuadas.

El Sistema de Regulación de los Servicios Públicos

El Sistema Nacional de Regulación puede entenderse como un conjunto de leyes, normas y reglamentos que tienen como objetivo **organizar la prestación de los servicios** con la finalidad de velar por la calidad, eficiencia y equidad de los servicios básicos que en el caso de agua y saneamiento tienen características de monopolio natural. Organizar la prestación de los servicios implica la definición de los parámetros fundamentales sobre competencias e institucionalidad, gestión, captaciones, infraestructura, redes, tarifas, y buen servicio a los usuarios.

Este sistema debe desarrollarse en el marco del **Plan Nacional de Desarrollo** del país y dentro de las políticas sociales de universalidad, equidad, eficiencia y sostenibilidad de los servicios básicos.

Como parte del proceso de descentralización de los servicios y de la gestión integral (cobertura, calidad, eficiencia, equidad y medio ambiente) se hace necesaria la implementación de un sistema nacional regulatorio considerando los siguientes objetivos:

- Garantizar el acceso universal a los servicios básicos con criterios de eficiencia y equidad lo que exige un sistema de regulación y una instancia de control y seguimiento que permita conciliar los intereses de los sectores involucrados: el **Estado** (universalización de los servicios, reducción de pobreza, focalización de subsidios, ejecución de inversiones); los **operadores** (equilibrio financiero, mayores recursos de inversión, tarifas fijadas que reflejen el costo real de los servicios), y los **usuarios** (tarifas justas, calidad del servicio, mayor cobertura).
- Promover la **sostenibilidad de la prestación de los servicios con eficiencia económica**, equidad y protección ambiental mediante la transformación y fortalecimiento institucional de las empresas.
- Regulación de un servicio con **características de monopolio natural** a objeto de evitar los abusos del operador (prestador del servicio) y transferencias de ineficiencias del servicio al valor de la tarifa.

- Establecer políticas claras de **focalización de los subsidios en los estratos más pobres** como un mecanismo de equidad-accesibilidad tanto como incentivo para mejorar la eficiencia en la gestión de los servicios.
- Establecer criterios de **política tarifaria** con criterios de recuperación de costos eficientes, de focalización de subsidios, micromedición, así como los mecanismos de control.
- Establecer reglas claras para la **participación ciudadana responsable** en todo el ciclo de los proyectos (diseño, construcción, operación, rehabilitación), y promover la educación sanitaria y el buen uso de los sistemas en todo el proceso de prestación de los servicios.
- Fijación de una normativa sectorial que permita avanzar en la **racionalización de las inversiones y en la garantía de su sostenibilidad** en el corto y mediano plazo.

POLITICA NACIONAL SECTORIAL

Es necesario que se establezca una política sectorial que permita, entre otros aspectos:

- Inscribir y desarrollar esta política como **parte integral de la política económica y social del país**, a la luz de las líneas estratégicas que surgen una nueva visión del Estado y la sociedad,
- Establecer, con nitidez, el **papel rector , regulador y facilitador del Estado** desarrollando criterios fundamentales de organización y regulación del sector, diferenciando áreas urbanas y rurales,
- Señalar un marco general de distribución de competencias de acciones sectoriales – nacional, regional y local- en el marco del nuevo modelo de gestión estatal (**Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010**) que promueva el desarrollo territorial y profundice el desarrollo de descentralización y desconcentración dentro de la reforma democrática del Estado,

POLITICA NACIONAL SECTORIAL

- Definición y desarrollo de estrategias de acción sectorial, a partir de una metodología de aplicación de las tales políticas y del **Plan Nacional de Desarrollo de Servicios Públicos (de Agua Potable y Saneamiento)**,
- **Delimitar las competencias** de las entidades seccionales como responsables de la prestación de los servicios a través de empresas que no tendrían atribuciones para fijar normativas ni regulación de los servicios,
- Establecer un **plan estratégico comunicacional** para el conocimiento y promoción del sector en los niveles regionales y locales,
- Establecer nexos de **coordinación y cooperación** con entes estatales del Gobierno Nacional, asociaciones gremiales-profesionales, de investigación y docencia, asociaciones de usuarios, y otros actores claves del sector,
- **Establecer una política, de tipo nacional**, sobre inversiones como mecanismo institucional estatal con criterios de calidad del gasto público, equidad social, y resguardo de la eficiencia necesaria,

- **Definir la política de valorización del servicio**, recuperación de inversiones y sostenibilidad, a través de fijación de modelos tarifarios que tomen en cuenta costos de eficiencia, capacidad de pagos de la población, focalización de subsidios a los sectores meritorios, asociados a metas de cobertura, calidad, gestión y adecuado trato a los usuarios,
- Señalar y **programar sistemas especiales de capacitación y fortalecimiento y desarrollo institucional** para el logro de una visión empresarial moderna de diseño, gestión, y modernización de los servicios,
- Establecer ideas básicas y **estrategias de actuación en áreas rurales**, pequeños municipios, y poblaciones dispersas a partir de la organización y gestión comunitarias,
- **Promover la investigación e innovación tecnológica** para el desarrollo y optimización de las inversiones, y sostenibilidad del servicio, involucrando prestadores del servicio, colegios profesionales, grupos consultores, industria, universidades, centros de investigación, organismos no gubernamentales, consultores, funcionarios y operadores,
- **Organizar y facilitar la organización y participación ciudadana responsable** tanto en zonas urbanas como peri-urbanas y rurales, estableciendo bases para la corresponsabilidad social en el desarrollo y mantenimiento de los sistemas de agua y

EL MARCO REGULATORIO COMO SISTEMA


La regulación debe partir de la consideración de principios fundamentales:

- Los servicios de agua y saneamiento, por hacer a la **dignidad, a la salud y a la vida** de la población, serán universales y no discriminatorios,
- Siempre se deberá **asegurar** la cantidad y la calidad del servicio,
- Se establecerá tarifas **razonables y con criterio nacional uniforme**,
- Existirá un sistema **nacional y focalizado** de subsidios que pueda, hasta donde sea factible, evitar los subsidios cruzados así como garantizar a los grupos de más bajos ingresos el acceso seguro a un consumo mínimo,
- Establecer un **sistema de información adecuado** y veraz tanto para los entes de regulación así como para los usuarios,
- Derecho de los entes de regulación así como de la ciudadanía de **acceso al control y a la participación**,
- **Aprovechamiento de economías de escala y aglomeración** en beneficio tanto de la mejor calidad de las inversiones como de re bajas tarifarias,

- El ente regulador **será independiente y estable**, sobre todo sometido a control político de buena conducta y aplicación de la ética pública,
- El ente regulador debe estar provisto de recursos, de poder y de **altas capacidades técnicas**,
- Asimismo, el sistema nacional y la entidad de regulación deben tener claras y **eficaces herramientas jurídicas** para el cabal cumplimiento de sus funciones.

Entre las tareas del sistema regulatorio nacional, se incluyen las siguientes competencias:

- **Normativo**, de carácter regulatorio, procedimientos, del sector regulado o completando a la legislación establecida por el poder ejecutivo. Proponer normas al Ente Rector para el desarrollo de los servicios básicos.
- **Otorgar seguridad jurídica**, estableciendo los procedimientos para el otorgamiento de concesiones, licencias, registros o autorizaciones para la prestación de los servicios a través de una entidad autorizada (operadores).
- **Fiscalización y monitoreo** de las actividades reguladas para el cumplimiento de las políticas sociales y de gestión del servicio.
- **De estímulos y de sanciones**; aplicar advertencias, instructivos, sanciones y/o en su caso intervenciones de los servicios para corregir actuaciones lesivas al interés público.
- **Conciliación**, mediar intereses entre prestadores del servicio y usuarios o consumidores con criterios de equidad, buen trato al usuario y neutralidad.
- **Defensa del usuario**, representando y haciendo cumplir los derechos y obligaciones de los usuarios velando por el cumplimiento de los principios de igualdad, equidad y universalidad, no discriminación de los servicios.

- 
- **Participación Ciudadana**, para asegurar la conformidad de los diseños de infraestructura, con la demanda social, la sostenibilidad social de los servicios y el **empoderamiento y co-responsabilidad de los usuarios** con el servicio.

LA SUPERINTENDENCIA

Para el cumplimiento de las tareas establecidas en el sistema de regulación sectorial se debe establecer la creación de una superintendencia de servicios públicos de agua potable y alcantarillado sanitario.

Los criterios que deben regir la creación de una instancia de control y seguimiento de los servicios básicos son, principalmente, los siguientes:

Carácter Público; ser un órgano del Estado dotado de autoridad y competencias de acuerdo al sector regulado y abierto al control social.

Autonomía administrativa y financiera para la toma de decisiones con criterios técnicos y con neutralidad e imparcialidad sin influencia del poder político.

Especialidad; con conocimientos amplios y profundos del sector regulado en las áreas técnica, económico financieras, legales y sociales. Enfoque interdisciplinario.

Organización Institucional, se propone la creación de esta Superintendencia con las características anteriores. La Superintendencia estaría conformada por el nombramiento de un Superintendente, delegados regionales, y un personal técnico multidisciplinario de alto (nivel profesional. Su financiamiento podría asegurarse a través del cobro de una **tasa de regulación y control** aplicable a las empresas operadoras y municipios; o alternativamente, de fondos del presupuesto general del Estado. Preliminarmente se estima un personal mínimo de veinte profesionales (ingenieros especialistas, economistas financieros, abogados y sociales) y diez funcionarios administrativos.

RECTORIA SECTORIAL

NORMATIVA

(ORGANO REGULATORIO
MIDUVI)

CONTROL

(SUPERINTENDENCIA)

MUNICIPIO
PRESTADO
R/
EMPRESA
JAAP