

MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA
SUBSECRETARIA DE SANEAMIENTO AMBIENTAL

POLITICA NACIONAL
DE
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

WATER SUPPLY AND
SANITATION (WSS)
FOR COMMUNITY WATER SUPPLY AND
WASTE WATER TREATMENT CENTRE

JUNIO DE 1994

IEOS-Ecuador

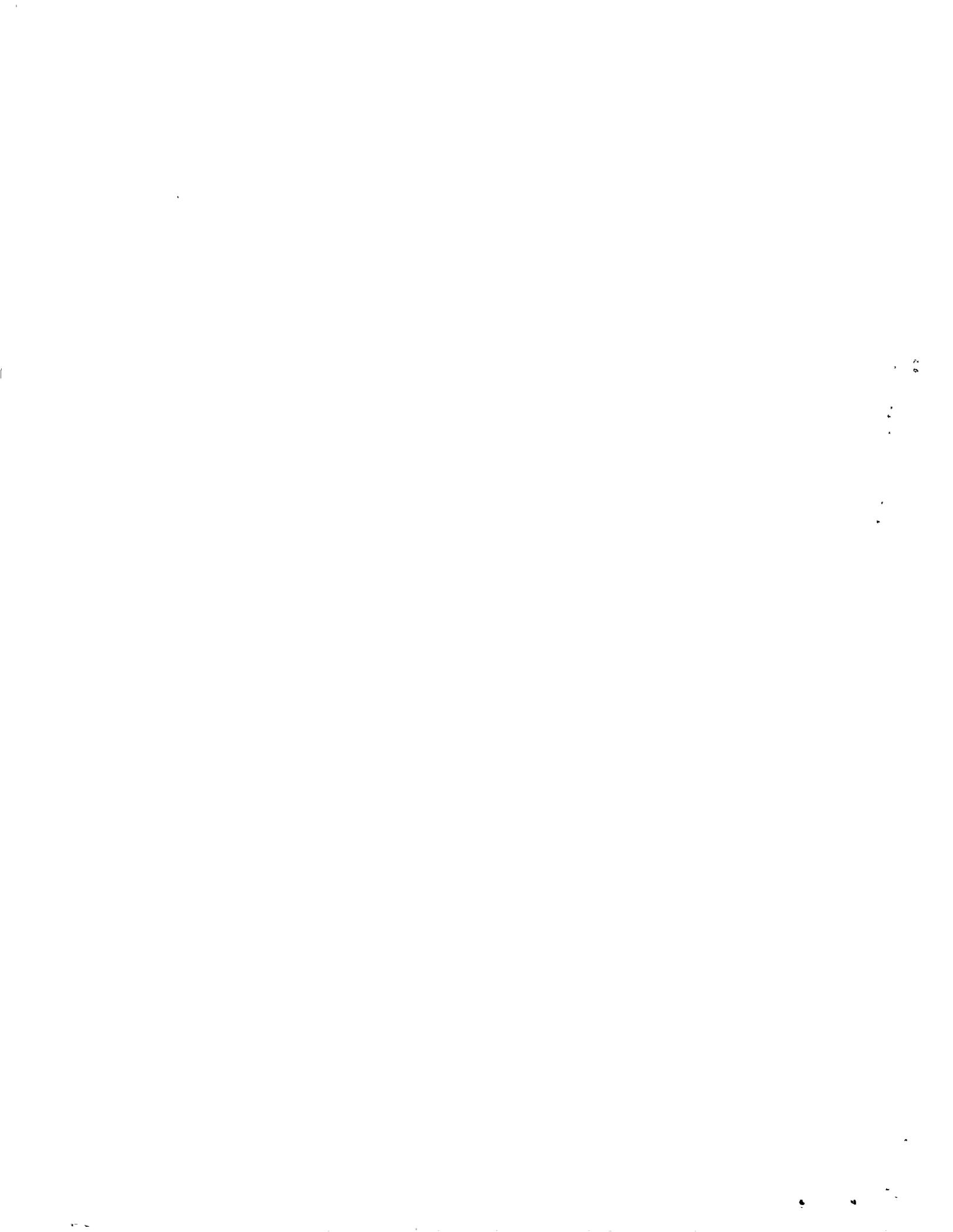
4500/E16/28906
77219

La copia ha sido proporcionada por el
CEPIS para fines de investigación y estudio

INDICE

827 EC94

PRESENTACION	
PERIODO DE TRANSICION	2
POLITICA NACIONAL DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO	3
I. INTRODUCCION.	3
II. CRITERIOS GENERALES	3
III. SITUACION ACTUAL	4
1. <u>Disponibilidad de los servicios</u>	4
2. <u>Calidad del servicio y del agua</u>	5
3. <u>Gestión municipal.</u>	6
4. <u>Gestión del Gobierno Central</u>	7
5. <u>Participación de la comunidad.</u>	8
6. <u>Protección del medio ambiente</u>	9
7. <u>Inversiones, financiamiento fiscal y crediticio</u>	9
7.1. Financiamiento municipal.	10
7.2. Financiamiento fiscal	10
7.3. Empréstitos.	12
IV. POLITICAS PARA EL SECTOR	13
OBJETIVOS	13
CRITERIOS GENERALES	13
CONTENIDO DE LA POLITICA	15
1. <u>En lo político</u>	15
2. <u>En lo económico.</u>	16
3. <u>En lo social.</u>	17
4. <u>En la gestión administrativa.</u>	18
5. <u>Protección del medio ambiente.</u>	19
V. POLITICA FISCAL Y FINANCIERA	20
1. <u>Prioridades.</u>	20



2. <u>De los municipios</u>	21
3 <u>Política fiscal.</u>	21
4 <u>Política crediticia</u>	22
5 <u>Financiamiento de las inversiones y cartera de proyectos</u>	23
6 <u>Participación de la iniciativa privada</u>	23
 VI. ORGANIZACION INSTITUCIONAL DEL SUBSECTOR.	24
1 <u>Autoridades</u>	24
2 <u>Dirección del sistema institucional</u>	27
3 <u>Ejecución y operadores.</u>	27

MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA
Subsecretaría de Saneamiento Ambiental

POLITICA NACIONAL DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO AMBIENTAL

PRESENTACION

La Política Nacional de Agua Potable y Saneamiento Ambiental define las regulaciones que corresponden al Estado en las materias señaladas, de modo que contribuya a la estabilidad institucional, que promueva el concurso de toda la sociedad, de la iniciativa privada en sus diversas manifestaciones, y que ofrezca a las poblaciones rurales y pequeños o grandes centros urbanos, un progresivo y continuo mejoramiento de los servicios de agua y saneamiento

Para lograr tales fines explícitos, se señalan diversas medidas destinadas a modernizar la gestión pública nacional y municipal, a concretar la descentralización del manejo de recursos tecnológicos, financieros y de la propia gestión, actualmente centralizados y las que incentivarán la participación privada en las distintas partes del desarrollo del sector. planificación y diseño, construcciones y fabricación industrial, formación de personal técnico, apertura del mercado de capitales para el financiamiento, o la directa intervención en empresas concesionarias.

Se exponen con precisión los principales procesos y decisiones que se adoptarán de inmediato y en la secuencia dispuesta en los planes de aplicación correspondientes

Para formular la Política Nacional se realizaron amplias consultas a las entidades ministeriales y especializadas, nacionales, regionales y locales, en especial a municipios y empresas municipales o autónomas, a las asociaciones de profesionales del ramo, de consultoría y construcción, a las agencias de cooperación internacional involucradas en programas con el sector, a varias organizaciones no gubernamentales. Se realizaron tres seminarios expresamente organizados para presentar la Política, en Quito, Cuenca y Machala, en los que intervinieron delegados de las antedichas instituciones, contribuyendo a completar, precisar o rectificar el contenido, o a reafirmarlo

Se llevaron a cabo múltiples entrevistas directas en Quito y otras ciudades del país con autoridades y funcionarios de esas entidades y también se realizaron numerosas reuniones de trabajo con representantes de agencias de cooperación internacional, autoridades del Banco del Estado, Comisión Asesora Ambiental de la Presidencia de la República y la Secretaría General de Planificación del CONADE. Cuenta con la anuencia y ha incorporado observaciones del Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda, a más de las expresadas por los subsecretarios del Portafolio y los miembros de la Junta Directiva del IEOS

RECEIVED, MINISTERIO DEL DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA
SUBSECRETARIA DE SANEAMIENTO AMBIENTAL
A: 15/01/1985
C: 15/01/1985 The Hague
D: 10/01/1985 ext. 1/1142
NO: 10N 12397
LO: 827 EC94



PERIODO DE TRANSICION

Hasta cuando comiencen a funcionar las entidades públicas que reemplazarían a las existentes y que se mencionan en la presente Política Nacional, la demanda de áreas rurales será atendida por la Subsecretaría de Saneamiento Ambiental del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, a través del Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias

La Subsecretaría establecerá programas de cooperación técnica y financiera con los municipios como organismos ejecutores, con el FISE como ente financiero de fondos no reembolsables y el Banco del Estado para la concesión de las líneas de crédito destinadas a completar el financiamiento de las inversiones de municipios. Con esta finalidad, el Directorio del Banco del Estado dictará un reglamento específico que considere la presente Política Nacional, en lo que le corresponde

El Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda pondrá en vigencia el Plan de Transición que formulará la Subsecretaría de Saneamiento Ambiental en coordinación con la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo, en el plazo de noventa días contados a partir de la fecha de aprobación de la Política Nacional, y dispondrá las medidas que sean necesarias para su cabal cumplimiento. La duración del período de transición no excederá de veinticuatro meses

Los costos que demande la ejecución del mencionado Plan serán asignados en una partida específica autorizada por el Ministro de Finanzas a solicitud del Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda

POLITICA NACIONAL DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

I. INTRODUCCION

Es deber del Estado proteger la salud pública, como salvaguardia de los derechos de los ecuatorianos consagrados en la Constitución Política. Al ser el agua potable y saneamiento factores que inciden en la salud, se reconoce que toda persona, familia y asentamiento humano, sin exclusión, debe tener acceso a esos bienes y disfrutar de un ambiente sano

La política de modernización del Estado y el plan de acción del gobierno nacional expresado en la Agenda para el Desarrollo, enmarcan las políticas de provisión de los servicios públicos de agua potable y saneamiento, su debida ejecución contribuirá a orientar las decisiones y acciones de las entidades públicas del sector y de la iniciativa privada

La Política Nacional tomará en cuenta los aspectos político, económico, social, ambiental y tecnológico y la continuidad de acciones en el largo plazo. Esta consideración hará posible, al mismo tiempo, transformar la vigente situación de insatisfactoria disponibilidad de esos servicios públicos, erradicar las deficiencias de gestión, poner orden institucional, mejorar la calidad del agua y detener el deterioro del recurso, la contaminación del medio ambiente y la incidencia en enfermedades o mortalidad debidas a insalubridad hídrica

El énfasis de las políticas recae en el agua potable y la disposición y depuración adecuados de desechos líquidos y el control de la contaminación ambiental, consecuentemente, todo proyecto de agua potable contemplará la evacuación de excretas y residuos líquidos, la descontaminación de aguas servidas y medidas que conserven la calidad del agua y proteja las fuentes que la abastecen

La recolección y evacuación de aguas lluvias y el manejo y disposición final de los desechos sólidos también forman parte de la presente Política

II. CRITERIOS GENERALES

El ambiente es indivisible, su manejo es complejo y exige una concepción integral o unificada. Los estados de intervención humana en la naturaleza son diversos, una muy compleja es el medio ambiente construido o asentamiento humano concentrado, las ciudades, y la infraestructura que las interconecta

El proceso de construcción y el desenvolvimiento de los asentamientos humanos causan, con distinta intensidad, impactos en el ambiente, los que interesan destacar son los perjudiciales

El ambiente no debe ser tratado de manera sectorializada ni fragmentada territorialmente, si no existe la visión unificada



e integrada de sus componentes y sus interrelaciones; tampoco admite acciones discontinuas o de corto plazo.

El agua es un recurso natural renovable, abundante en ciertas zonas y escaso en otras, su curso y caudal está determinado por la cuenca hidrográfica en completa interrelación con los fenómenos meteorológicos, otro de los aspectos constitutivos del ambiente. El agua tiene usos competitivos: agua para consumo humano, riego, materia prima industrial, fuerza mecánica y eléctrica. La humanidad, en su largo devenir, formó los asentamientos cerca de fuentes hídricas. En el país, los asentamientos poblados obedecen este patrón y al momento existen sistemas.

El ambiente construido e interrelacionado con el medio natural, constituyen interconectados el fundamental criterio ordenador del que se desprende uno de sus componentes el saneamiento ambiental, concepto que incluye el manejo del agua para fines consuntivos. Su transformación en agua potable, apta para el consumo humano, le confiere la calidad de bien económico, sujeto cada vez más a exigentes procesos técnicos, comerciales, financieros y a costosas obras de ampliación para satisfacer las demandas de poblaciones urbanas que crecen rápidamente; a esto se añade la necesidad del tratamiento de las aguas negras, la depuración de cursos de agua y la protección de las fuentes hídricas; y, por último, la recolección y disposición final de desechos sólidos y reducción de las causas de contaminación del ambiente.

III. SITUACION ACTUAL.

1. Disponibilidad de los servicios

La información del censo nacional de 1990 indica que los servicios de agua potable abastecen al 61% de la población, mientras que el alcantarillado cubre solo el 53%. Las poblaciones urbanas alcanzan mejores niveles de atención 78% y 70%, respectivamente. Las comunidades rurales registran porcentajes mucho menores 39% y 31%.

No disponen de agua potable 1 230 000 habitantes de ciudades y en el medio rural la cifra se acerca a 2.800 000. Carecen de alcantarillado sanitario 1 720 000 habitantes urbanos y 3 150.000 habitantes rurales.

Las carencias aludidas afectan más a los grupos vulnerables de la población mujeres y niños, habitantes de zonas urbano periféricas de ciudades de más de cien mil habitantes y, sobre todo, las de Guayaquil y Quito.

Cuando se desglosan los porcentajes de disponibilidad de agua potable y alcantarillado por regiones naturales, aparecen sensibles disparidades. La Sierra está relativamente bien dotada, la Costa acusa mayores desniveles y, realmente graves, los del servicio público de alcantarillado. En la Costa existe este

problema debido a la continua migración proveniente en buena proporción de la Sierra y de zonas rurales. Al presente la Costa es la región con mayor población y su tendencia es creciente. La Sierra tiende a estabilizar su población. La Amazonia registra el menor número de habitantes y su tendencia creciente parece que se atenuará.

El servicio de recolección y disposición final de desechos sólidos a cargo de los municipios presenta más acusados grados de ineficiencia, según la información del censo de 1990, la población urbana que accede a la recolección de desechos sólidos alcanza el 69.6%. Pero, el problema más serio se presenta en la disposición final, pues una gran parte de esa recolección se deposita en basurales abiertos, en quebradas, esteros, en sitios periféricos de las poblaciones, sean grandes o pequeñas. Pocos son los municipios que proceden al relleno sanitario de volúmenes de desechos siempre menores a los que se recoge que son, a su vez, menores a los que generan las poblaciones.

2. Calidad del servicio y del agua

La ausencia de medios seguros de recolección de las aguas servidas y residuos líquidos industriales nocivos, la falta de depuración antes de su descarga en ríos, lagunas y el mar tienden a aumentar la contaminación del agua, y son factores de gran incidencia en las altas tasas de morbo-mortalidad, de la recurrencia de epidemias provocadas por insalubridad hídrica, con el alto costo de recuperación de la salud que implica dichos males.

Datos recientes (1990 y 1992) disponibles en el Ministerio de Salud sobre lo comentado, se presentan a continuación.

- a) Entre las diez principales causas de muerte, el 35.3% las originan enfermedades infecciosas intestinales.
- b) Las enfermedades debidas a deficiencias del saneamiento o por agua contaminada equivalen al 28.7% de todos los factores condicionantes del medio ambiente físico.
- c) El cólera y la diarrea aguda, entre otras enfermedades epidemiológicas, son las de mayor incidencia 32 y 186 casos por diez mil habitantes en 1992.

Pocos sistemas de abastecimiento mantienen un suministro continuo y estable; una gran mayoría ofrecen un servicio inferior a la demanda, por insuficiente capacidad instalada o pérdidas de caudales ocasionadas por varios defectos de diseño, construcción o mantenimiento, que obliga a racionamientos perjudiciales para el consumo humano y para las actividades comerciales e industriales.

Es generalizada la baja calidad del agua por deficiencias en los procesos de tratamiento, distribución o conexión domiciliaria; pero es más grave el hecho de que las aguas servidas no son tratadas y se descargan directamente a los cursos

receptores.

En un apreciable número de ciudades, las alcantarillas drenan simultáneamente aguas lluvias, en épocas invernales esto ocasiona una gran sobrecarga que, añadido a la falta de limpieza y mantenimiento adecuados, provoca la rotura de cañerías, con molestias para la normal vida urbana y amenazas a la salud

De otra parte, en numerosas ciudades, en especial de la Costa, y en asentamientos poblados rurales sin servicio de alcantarillado, se utilizan fosas sépticas que están en contacto directo con la capa freática, de la cual se alimentan pozos de agua para consumo humano o riego.

3. Gestión municipal.

Los municipios tienen a su directo cargo la provisión de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, recolección de desechos e higiene de las poblaciones de cada cantón, su cabecera y parroquias rurales; pero se han limitado casi todos ellos a atender las necesidades de su capital o cabecera-ciudad y las cabeceras de las parroquias rurales con mayor número de pobladores.

La gestión operativa, técnica, comercial y financiera no es eficiente, salvo pocas excepciones. La gran mayoría de municipios proporcionan los servicios de agua y alcantarillado, o la disposición de desechos sólidos, con sus propias dependencias, solo una docena de ellos han creado empresas municipales de agua potable y alcantarillado, pero tampoco éstas alcanzan mejores índices de gestión

En el medio rural, la operación y mantenimiento de los pequeños sistemas de saneamiento básico es realizada por juntas administradoras integradas por moradores de la comunidad, son entidades autónomas públicas constituidas bajo la conducción del Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias, funcionan con relativa eficiencia, carecen de personal calificado, y el que tienen posee escaso conocimiento de métodos técnicos de manejo, el retorno del cobro de las tarifas del servicio es insuficiente. Los municipios, en especial de la Sierra, pagan las remuneraciones de los trabajadores y la materia prima desinfectante

El desperdicio de los caudales, las pérdidas por falta de medición o de facturación y cobro, las bajas tarifas y los subsidios indiscriminados, estatales y municipales, contribuyen a generar resultados antieconómicos de la operación de los servicios. Es aún insuficiente la práctica financiera de recuperar las costosas inversiones de ampliación de la capacidad instalada. A ello se añaden las excesivas intervenciones de la administración centralizada en el manejo operativo y financiero municipal

Ni las empresas municipales ni los municipios tienen contabilidad de gestión o de costos, sus ejecutivos no han visto informes gerenciales y no dan importancia a reportes financieros,

que se preparan únicamente para cumplir exigencias de la Contraloría General del Estado y tienen un considerable atraso en su presentación.

Los municipios pequeños, muchos de ellos creados en la década del ochenta, no tienen suficiente solvencia para negociar financiamientos y no contratan consultores para los respectivos estudios porque les parece costoso y no está bien entendida su importancia o necesidad

Los bajos salarios de empleados municipales constituyen un problema estructural que dificulta el fortalecimiento institucional

4. Gestión del Gobierno Central

El Gobierno Nacional fundó en 1965 el Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias -IEOS- con el objeto de elaborar los planes nacionales del sector, dictar normas técnicas de construcción de los sistemas, brindar asesoría a los municipios, contratar empréstitos y construir sistemas, está adscrito a la Subsecretaría de Saneamiento Ambiental que forma parte del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, creado el 10 de agosto de 1992

La Subsecretaría de Saneamiento Ambiental fue establecida en 1975 en el Ministerio de Salud Pública, fue suprimida en marzo de 1981 y reinstalada en septiembre de 1984.

En noviembre de 1973 se crea el Programa Nacional de Saneamiento Ambiental y desde mayo de 1974 se traslada la Dirección respectiva del Ministerio de Salud al IEOS, se amplían sus atribuciones al control de la contaminación del aire, agua, suelo y, además, se le encarga el diseño y construcción de establecimientos para servicios de salud. En octubre de 1993, mediante decreto ejecutivo se traspasa al Ministerio de Salud Pública la construcción de hospitales y otros establecimientos de salud y la correspondiente dependencia administrativa del IEOS

En mayo de 1976 se dicta la Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental que asigna al IEOS nuevas atribuciones normativas y asesoras en materia del servicio de disposición final de desechos sólidos. A partir de marzo de 1979 se extiende su competencia pública para constituir juntas administradoras de agua potable y saneamiento en comunidades rurales.

En julio de 1984 se establece el Fondo Nacional de Saneamiento Ambiental, FONASA, destinado a financiar obras de saneamiento básico rural, y se encarga su administración a la Subsecretaría de Saneamiento Ambiental, encargo que posteriormente se traslada al IEOS

En diciembre de 1989 la Ley 52 de Desarrollo Seccional crea el Programa de Desarrollo Municipal e Infraestructura Urbana y faculta al Banco del Estado a proporcionar asistencia técnica a

los municipios con el fin de generar un proceso de mejoramiento institucional; la misma Ley encarga la realización de programas de capacitación municipal a la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo y a la Asociación de Municipalidades del Ecuador

El Banco en mención reemplazó en 1992 al Banco Ecuatoriano de Desarrollo -BEDE- a raíz de la nueva Ley de Régimen Monetario y ese mismo año y con otra disposición legal, se incorporó el Fondo Nacional de Preinversión, FONAPRE.

El Banco del Estado otorga a los municipios préstamos para estudios y construcción de infraestructura de agua potable, alcantarillado y disposición de desechos sólidos, entre otras obras urbanas

Convergen a este cuadro de compleja gestión pública, las numerosas entidades públicas que intervienen en actividades de agua potable y saneamiento sin coordinación con la Subsecretaría de Saneamiento y el IEOS, muchas de ellas tienen otros objetivos principales, como los Consejos Provinciales y las entidades de desarrollo regional. Esta situación da lugar al costoso sostenimiento fiscal y a los menguados resultados obtenidos

La escasez de personal técnico, unida a su desproporcionada distribución en el país, la rígida reglamentación laboral tanto del empleo civil como de los trabajadores sujetos al Código de Trabajo, el anacrónico sistema de remuneraciones, son otras causas que explican un menos que modesto nivel de productividad y desempeño del personal. Al presente, está desmotivado y acusado de inmoralidad y lenidad

La actual conformación de las instituciones y de las respectiva base legal, reglamentaria y de procedimientos, que remarcan un exceso de intervenciones centralizadas, es lo que se pretende corregir mediante la descentralización, devolución de funciones propias del gobierno municipal y medidas conducentes a buscar la eficiencia y eficacia, entre ellas una mayor participación de la iniciativa privada, en particular de la empresa y la comunidad organizada

5. Participación de la comunidad.

Ecuador exhibe una significativa experiencia de participación de comunidades rurales y urbano-periféricas de ciertas ciudades, en la construcción y manejo de sus propios sistemas de agua y saneamiento básico, como son las juntas administradoras rurales, cooperativas barriales y algunas comunas. No obstante, se ha comprobado la discontinuidad de acciones de extensión en promoción, educación sanitaria y capacitación, circunstancias que han debilitado los logros alcanzados.

Existe también un creciente trabajo de organizaciones privadas, pero es preocupante que algunas de ellas implantan modelos heterogéneos y, en numerosos casos, contrapuestos, lo cual provoca impactos culturales perjudiciales, sobre todo cuando

alientan formas paternalistas y clientelistas.

6. Protección del medio ambiente

En Ecuador no existe una política de prevención y control de la contaminación ambiental unificada y manejada en forma integral y coordinada

Las normas legales existentes en el país, principalmente el Código de Salud y la Ley de Protección y Control de la Contaminación del Aire, Agua y Suelo, así como la gestión son sectorializadas, no están bien definidas las competencias de las entidades públicas nacionales y seccionales que tienen la responsabilidad de cumplir determinadas actuaciones señaladas en esas leyes y las acciones han sido discontinuas. No ha existido hasta la fecha una política o mecanismos de integración de sus partes. Las comisiones y comités creados en la Ley o por Decreto Ejecutivo no han funcionado o sus ejecutorias han sido deslucidas

Tampoco han sido tomados en cuenta los efectos que ocasionan los asentamientos humanos concentrados y la infraestructura de redes que las interconectan, o las causas e intensidad del impacto ambiental. Entre estas causas sobresale la eliminación de la cubierta vegetal no reconstituída por falta de acciones de protección de cuencas hidrográficas.

Ecuador está dotado de abundantes recursos hídricos en sus regiones continentales, sin embargo, algunas zonas muestran una relativa escasez de fuentes de aprovisionamiento de agua. La consecuencia de la imprevisión ha llevado a que varios sistemas de ciudades grandes y medianas sufran disminución del caudal y deban construir extensos acueductos para captar fuentes distantes, a racionar la dotación. Algunos planes maestros de sistemas de agua potable plantean soluciones que no se las ejecuta, o se las hace solo de modo parcial y discontinuo

Unas pocas organizaciones privadas han emprendido acciones de protección de microcuencas en sistemas rurales, ejemplos que invitan a difundirlos

7. Inversiones, financiamiento fiscal y crediticio

Se conoce que en la década de los años setenta la inversión pública en agua potable y saneamiento básico por persona fue de 7.40 dólares promedio anual; entre 1982 y 1987, ese promedio se redujo a 3.50 dólares. Estos indicadores de la lenta ampliación de la infraestructura reflejan los efectos de la crisis económica y fiscal de la década de los años ochenta y las consiguientes medidas de ajuste que afectaron las inversiones sociales.

Por estas razones, no se han logrado resolver hacia 1990 los déficit registrados a inicios de los años ochenta, pues aparece la misma cantidad de cuatro millones de ecuatorianos sin acceso al agua potable y se ha empeorado el saneamiento básico al pasar de cinco a cinco y medio millones las personas que no lo

disponen

Existe dispersión de los recursos fiscales destinados a los presupuestos corrientes y de inversiones de las numerosas entidades públicas que ejecutan obras de agua y saneamiento básico, a más de los municipios, en ciudades o en núcleos poblados y viviendas dispersas del medio rural. Las inversiones son financiadas por el gobierno central y por municipios, empresas municipales y consejos provinciales, que son entidades descentralizadas y que generan ingresos propios.

7.1. Financiamiento municipal

El financiamiento municipal proviene de los ingresos propios tributarios y no tributarios, entre los que sobresalen los impuestos a la propiedad inmobiliaria urbana y rural. Las tasas y tarifas por el consumo del agua potable representan una fracción de los costos de operación y mantenimiento y algo menos los de recolección y disposición de desechos sólidos, no existe retribución por el alcantarillado público, excepto las contribuciones especiales de mejoras para recuperar una parte de la inversión en estas obras.

Los municipios y empresas municipales u otras entidades regionales operadoras de servicios solo financian una proporción de los costos con sus rentas propias, la diferencia proviene de las transferencias de alguno o varios de los fondos fiscales.

El hecho que las tarifas sean insuficientes para autofinanciar la operación de los servicios ha llevado a los abonados a no reconocer que el agua potable tiene un costo mayor y, por ello, ha inducido a generar una propensión consuntiva derrochadora incompatible con su valor de uso.

7.2. Financiamiento fiscal

Las fuentes del financiamiento fiscal son la tributación nacional, rentas de la explotación petrolera y otras entradas diversas no tributarias, las ventas de activos, bienes y servicios. Estos ingresos se distribuyen a través de fondos con presupuesto anual o como asignaciones situadas en el Presupuesto General del Estado. Los principales son:

- a) El Fondo Nacional de Saneamiento Básico Rural, FONASA, que administra el Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias,
- b) las asignaciones del Presupuesto General del Estado con destino específico para obras del sector, que unas veces son del manejo programado del IEOS y otras de directa responsabilidad de municipios, empresas municipales, autoridades provinciales o regionales y otros ministerios, como el de Bienestar Social, que administra Proyectos de Desarrollo Rural Integrado que contemplan obras de saneamiento básico.

Otra parte de transferencias se sitúa en asignaciones recurrentes que deciden los diputados provinciales para una multitud de obras públicas locales.

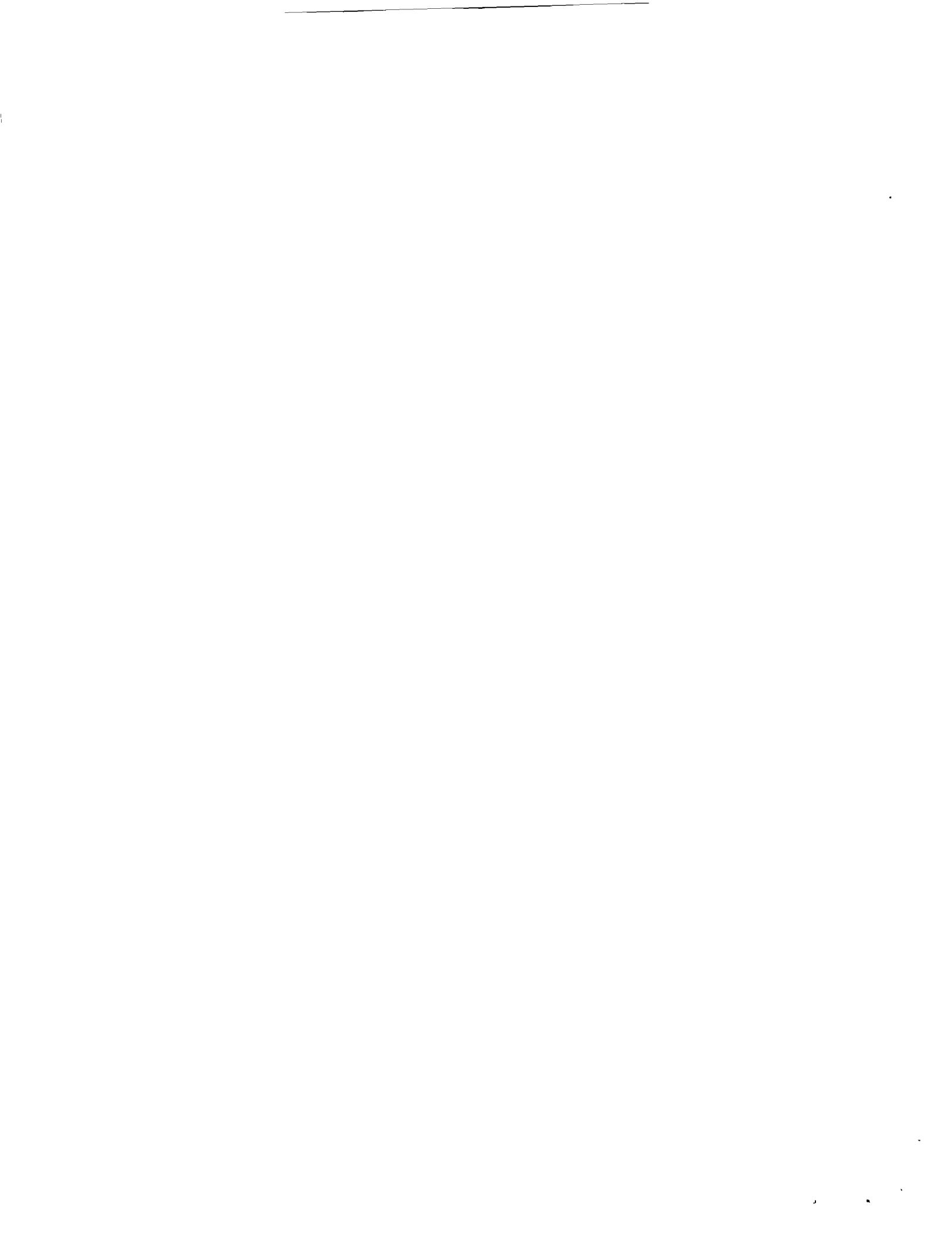
- c) las asignaciones del Fondo de Desarrollo Seccional, FODESEC que tienen doble objetivo y manejo institucional (i) las corrientes que se transfieren por intermedio del Banco Central del Ecuador para cubrir los déficit de operación de los servicios públicos municipales y (ii) las de capital a través del Fondo de Inversiones Municipales administrado por el Banco del Estado, como contraparte nacional de empréstitos externos y que son concedidos como crédito a los municipios para financiar proyectos referidos al sector.

El FODESEC financia a otras entidades públicas a más de los municipios. Su distribución se efectúa en un presupuesto anual y las cantidades se determinan en base a porcentajes entre los que constan "factores de eficiencia municipal".

- d) En 1992 se estableció el Fondo de Inversiones Sociales de Emergencia, FISE, destinado a atender a poblaciones y localidades determinadas en el mapa de pobreza, especialmente en zonas sin infraestructura o equipamiento sanitario, entre otras carencias. Los recursos financian la construcción, mejoramiento, rehabilitación y equipamiento de (i) sistemas de abastecimiento de agua para consumo humano, como grifos públicos sin conexiones domiciliarias, pozos artesianos, captación de vertientes, tanques de almacenamiento comunal, (ii) sistemas de evacuación de aguas servidas y plantas de tratamiento y disposición final, baterías sanitarias, letrinas y fosas sépticas, eliminación de aguas estancadas, (iii) clasificación, tratamiento y reciclaje de basura. El Fondo es directamente administrado por una sección de la Presidencia de la República.
- e) El Fondo para el Desarrollo Regional Amazónico establecido en 1992, constituido por el rendimiento de un impuesto a la exportación del petróleo, se distribuye a varias entidades de la Región, entre ellas los municipios, con el fin de financiar inversiones de infraestructura y equipamiento básico, como las de agua potable y saneamiento, entre otras.

No es difícil apreciar que existe una amplia dispersión de fondos y de su manejo, situación que ha limitado la consecución de mejores resultados, ha dificultado la programación y priorización de acciones y proyectos y ha obstaculizado la coordinación de los procesos de programación, financiamiento, ejecución y evaluación.

Además, ha impedido establecer un modelo congruente para que la carga de los costos de operación de los servicios, de



recuperación de las inversiones y de los servicios centralizados se distribuyan entre la tributación nacional y local y las tarifas de servicios y contribuciones de mejoras, el modelo habría permitido también que esa carga se reparta equitativamente en el tiempo entre los abonados actuales y futuros, y entre usuarios urbanos y rurales

7.3. Empréstitos.

Las inversiones del sector son financiadas en magnitudes variables por empréstitos internos o externos. El gobierno central contrata directamente los créditos y también los municipios, que son las principales entidades ejecutoras, según se ha mencionado repetidamente. En numerosos casos, el Fisco ha absorbido el servicio de la deuda de créditos contraídos por los municipios.

Desde 1979 funciona el Banco del Estado como exclusivo agente financiero estatal encargado de otorgar préstamos para infraestructura y equipamiento urbano. El Banco contrata préstamos externos y administra el Programa de Desarrollo Municipal y el Fondo de Inversión Municipal, según se menciona en otra parte de este documento.

Los préstamos concedidos han permitido satisfacer a los municipios y otras entidades públicas sus requerimientos destinados a mejorar, ampliar o completar las instalaciones de los sistemas de agua potable o saneamiento básico, los préstamos han beneficiado preferentemente a las ciudades grandes y medianas del país. Se presupone que los municipios de las ciudades grandes pueden recurrir a otros intermediarios financieros directamente, porque tienen capacidad económica de pago, con lo que los fondos que administra el Banco del Estado podrían atender, en mayor magnitud, a más municipios.

Los procedimientos y requisitos de aprobación y contratación de créditos son muy prolongados y poco flexibles, y encarecen los costos reales, en perjuicio de las finanzas municipales y de los usuarios de los servicios.

Existe también financiación privada de inversiones en infraestructura sanitaria urbana (redes terciarias y acometidas domiciliarias) en los proyectos de lotización y urbanización, que son formas de expansión planificada de las ciudades de tamaño medio y grande. Esta modalidad de intervención de la iniciativa privada debe ser aplicada a otras partes o componentes de las construcciones de los sistemas.

IV. POLITICAS PARA EL SECTOR

OBJETIVOS

Satisfacer la demanda de agua potable en niveles crecientes de calidad, para la población actual y futuras generaciones.

Recuperar el estado de salubridad de los cursos de agua contaminados. Prevenir la ocurrencia de causas contaminantes del ambiente y la incidencia de enfermedades o mortalidad debidas a insalubridad hídrica.

Lograr que la gestión pública central y descentralizada sea complementaria y concurrente, eficiente y eficaz.

Poner orden institucional y en vigencia un marco legal coherente que propicie la transparencia de las relaciones del Estado con los administrados.

CRITERIOS GENERALES

El objetivo de mejorar la eficiencia productiva y eficacia social de la gestión de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico se conseguirá progresivamente con la aplicación deliberada de los siguientes principios y prácticas de uso aceptado y difundido, que sustentan la presente Política:

Descentralización transferencia o delegación de competencias administrativas establecidas en la Ley, de la Administración Pública Central a entidades regionales, provinciales o municipales, que tienen personalidad jurídica de derecho público. Este postulado permite que el proceso decisorio y la gestión administrativa y financiera sean manejadas en cada circunscripción y no desde la capital política, sede del Gobierno Nacional y de los Ministerios y entidades públicas nacionales.

La descentralización política y territorial existe en Ecuador bajo la figura del régimen seccional autónomo o descentralizado que abarca al consejo provincial y al municipio.

Eficiencia capacidad de optimizar los recursos humanos, materiales, técnicos, financieros para cumplir los objetivos institucionales, a los menores costos y tiempos posibles.

La obtención de esa capacidad es esencial en el proceso de modernización de cada entidad del sector. Conlleva la supresión de funciones redundantes y no concurrentes a los objetivos redefinidos, la eliminación de autorizaciones, certificaciones e informes innecesarios y la simplificación de procedimientos administrativos en cada entidad y entre ellas.

Eficacia Producción, entrega y retribución del bien o servicio, en cantidad y calidad que satisfagan las necesidades de cada persona, familia y asentamiento poblado, de modo permanente y continuo y a precios determinados por el comportamiento del mercado.

Transparencia Condición básica que implica la existencia de objetivos nacionales en cada caso, de expresas ventajas nacionales en la solución que se adopte, de la determinación precisa del destino de los fondos y transacciones financieras, de reglas claras, suficientemente difundidas a la opinión pública, procesos abiertos permanentemente al conocimiento y debate de la sociedad e interesados, que no dejen lugar a ninguna duda de la verticalidad y honestidad de lo actuado, tanto de la autoridad pública como de la iniciativa privada

La diaphanidad de reglas y actuaciones reduce la posibilidad de corrupción, colusión o usos de información confidencial que originan beneficios a determinados sectores en perjuicio de otros

Subsidiario: Acto de suplir, concurrir o complementar, por parte del Estado a la capacidad e iniciativa privada. Por extensión, sería la cooperación de la Administración Central, con recursos o acciones destinados a facilitar, contribuir, reforzar y asegurar el debido cumplimiento de los objetivos de la entidad descentralizada responsable de proporcionar el servicio público de agua potable y saneamiento básico.

La aplicación de este principio puede revestir diversas formas e intensidades, aun la de contribuciones o subsidios monetarios. Otra forma que asumiría este acto sería la coparticipación en financiamiento de inversiones y operación de los servicios públicos o del servicio de la deuda. El gobierno central aporta una parte, el municipio la otra parte. La concurrencia indicada estaría sometida a regulaciones y cumplimiento de condiciones, a fin de proceder con la equidad social, intrínseca de la misión del Estado redistribuir recursos para conseguir objetivos sociales, compensar desigualdades estructurales, como la pobreza, o de grupos vulnerables de la sociedad

Privatización. Ceder a particulares los derechos de propiedad de activos físicos o de títulos-valores del Estado o entes públicos con patrimonio propio o empresas públicas. Puede estar vinculado al traspaso de activos y pasivos afectados a un servicio público junto con la obligación de continuar la provisión de ese servicio.

El ejercicio de esta medida presupone la transparencia del proceso, la correcta y justa valoración de los activos y títulos-valores, a precios que reflejen el costo de oportunidad de la actividad económica pública. Requiere el establecimiento de obligaciones y derechos que deben cumplir las partes intervinientes

El valor de la venta de empresas públicas o de activos, se dedicarán a financiar programas de desarrollo social de interés común

Concesión. Modo de delegar o ceder a personas jurídicas y otras organizaciones sociales debidamente calificadas, la

administración de servicios públicos, en condiciones acordadas y con sujeción al régimen jurídico general o especial, según el caso. La concesión se establece por tiempo definido.

Las regulaciones de la privatización y concesiones contendrán disposiciones efectivas para impedir el ejercicio del poder monopólico en el mercado

Autogestión Hacer las cosas por sí mismo, sin recurrir a ayudas externas o intermediarios. Administración de una actividad económica o social, pública o privada, realizada con la capacidad, tecnología y recursos propios de la organización, buscando un continuo perfeccionamiento

Autofinanciamiento: Obtener la cantidad de recursos monetarios suficientes para sostener continuamente los costos de operación y mantenimiento de una actividad y la reposición de sus activos, y aun para la ampliación de la actividad

El concepto se aplicaría a cada municipio, como entidad individualizada, en el sentido de que, con su autogestión, tenga capacidad de autofinanciar con los recursos captados de la comunidad cantonal los servicios públicos que proporciona. La corriente actual de pensamiento económico circunscribe el concepto, incluso a cada servicio en particular, por lo mismo, el autofinanciamiento se entendería como el pago de tarifas y tasas por parte de todos y cada uno de los abonados o usuarios de servicios de agua potable y saneamiento ambiental, en la medida y periodicidad necesarias para sostener los respectivos costos de operación en que incurre el municipio, empresa o concesionario, sin recibir aportes del Fisco, salvo el régimen de cofinanciamiento o de subsidios, incluye la reposición de activos o recuperación de inversiones o financiamiento de cartera, a cuyo efecto se fomenta o estimula la participación del mercado de capitales

CONTENIDO DE LA POLITICA

1. En lo político

El Gobierno Nacional asigna la primera prioridad al abastecimiento de agua potable a las poblaciones urbanas y rurales

Los municipios son los principales responsables de la provisión del agua potable y del saneamiento en los asentamientos humanos de cada cantón, sean concentrados o dispersos, urbanos o rurales, conforme a la Ley, decidirán los modos de gestión más convenientes; entre ellos se contemplará la concesión del servicio, en su totalidad o de una parte, cuando se demuestre que es más eficiente y eficaz

En el caso de sistemas que abarquen más de un cantón, los municipios por iniciativa propia o por gestión de la autoridad nacional del sector, concederán la prestación del servicio a

empresas regionales, en cualquier forma de organización societaria contemplada en la Ley. Será preferente la que provenga de la participación municipal y la empresa se creará mediante convenios de mancomunidad entre los municipios intervinientes, en estos convenios podrán participar consejos provinciales y las entidades públicas regionales.

Todo el esfuerzo del gobierno nacional estará orientado a facilitar el cumplimiento de la actuación de los municipios y no a competir con ellos.

Se coordinará la cooperación externa ofrecida por las agencias internacionales y organismos gubernamentales y privados, a fin de canalizar los aportes técnicos, financieros y servicios de apoyo de modo complementario, de refuerzo y no competitivo, y a base de acciones compatibles y multiplicadoras de efectos, que respeten la dignidad humana y la diversidad cultural de la sociedad ecuatoriana

El Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda se encargará de cumplir y velar por el cumplimiento de estas políticas.

2. En lo económico.

Para los servicios de agua potable y saneamiento regirá el principio de eficiencia en la provisión y el aprovechamiento racional del servicio suministrado, por parte de los consumidores

El aprovechamiento racional del servicio requiere la medición de la cantidad consumida de agua o de la carga contaminante líquida o sólida generada por los usuarios

La eficiencia se asegurará con un manejo óptimo de los recursos y capacidades institucionales, que procuren el menor costo posible de provisión y la máxima recuperación de costos conforme se indica en la política de precios de los servicios

La provisión de los servicios será reglamentada mediante ordenanza, que deberá contemplar especialmente la regulación de la cantidad, calidad, continuidad y precios del servicio

Los aspectos de la regulación serán

a) Cobertura

El acceso a los servicios de agua potable y saneamiento será garantizado para toda persona, sin exclusión. Los municipios tomarán medidas para ampliar oportunamente la infraestructura y atender debidamente la demanda existente

b) Cantidad.

El abastecimiento del agua comprenderá el suministro domiciliar para consumo humano y para atender las necesidades sanitarias del comercio, servicios e industria, la conexión

domiciliar al alcantarillado u otras formas de disposición de excretas y de residuos líquidos. Para satisfacer las demandas de uso industrial o de servicios comercializados, se establecerán contratos específicos de suministro del agua o evacuación de residuos líquidos o sólidos

c) Calidad

La calidad del agua para consumo y descarga en cursos de agua receptores, y de los otros servicios de saneamiento, se sujetarán a los parámetros y normas de control dispuestas por la autoridad competente

Los municipios serán responsables del cumplimiento de las normas, las infracciones serán sancionadas de acuerdo a la Ley y ordenanzas

d) Precios del servicio

Los precios del servicio (tarifas y tasas) se fijarán tomando en cuenta

- 1 el óptimo beneficio social neto para determinar la alternativa más conveniente,
- ii la carga retributiva que se transferirá al usuario actual o futuro,
- iii el financiamiento completo de los costos de operación y mantenimiento de los servicios; y,
- iv la recuperación total o parcial de las inversiones de dotación, mejoramiento o ampliación de los sistemas, los que deberán contener obras para evitar o corregir impactos perjudiciales al ambiente

Los precios serán aprobados mediante ordenanza cuando el servicio está directamente a cargo del municipio. Cuando sea proporcionado por una empresa pública, de economía mixta o concesionario, la ordenanza determinará los criterios y parámetros para tal propósito. Ningún concesionario ni empresa pública o de economía mixta podrá modificar los parámetros aprobados

3. En lo social

Regirá el principio social de reparto equitativo del costo de prestación del servicio entre todos los usuarios, para lo cual se aplicará principalmente la proporcionalidad del precio en función de la cantidad de consumo y del uso económico del agua, de la evacuación de aguas servidas domésticas, de la generación de desechos sólidos y la carga contaminante de desechos sólidos, líquidos o gaseosos

No se concederán exenciones del pago del consumo a ninguna persona natural o jurídica, pública o privada, excepto a los cuerpos de bomberos y solo respecto del consumo de agua



En razón de las diferencias socioeconómicas entre municipios y entre los asentamientos humanos, urbanos o rurales, los municipios y las zonas habitadas catalogados en el rango de pobreza, según la definición oficial, serán objeto de tratamiento preferencial para ejercer los actos subsidiarios del Gobierno Nacional, con ese propósito, los Ministerios de Desarrollo Urbano y Vivienda y de Bienestar Social, establecerán periódicamente, sobre la base de informes técnicos preparados por el Instituto Nacional de Estadística, la nómina de municipios y se procederá al desarrollo de programas de cooperación técnica y financiera

Cada programa de cooperación contendrá las acciones de facilitación del Gobierno Nacional, los servicios de extensión y la responsabilidad de participación del respectivo municipio o ejecutor y los aportes del Gobierno y del Municipio para la ejecución de las mencionadas acciones y obras de agua potable y saneamiento ambiental.

Los aportes fiscales servirán para financiar a) gastos de capital, por el total o una parte, b) capital de trabajo para los servicios de extensión a cargo de las entidades centrales y de la operación inicial de los servicios, c) servicio de la deuda, total o parcial, de préstamos contraídos para financiar obras de instalación, ampliación o mejoramiento de la provisión de los servicios, y, d) compensación por las tarifas mínimas o sociales aplicadas a usuarios de zonas urbanas, urbano-periféricas o rurales calificadas en el rango de pobreza. Los aportes municipales servirán para cubrir los gastos de operación y mantenimiento de cada servicio.

El reglamento de subsidios será dictado por el Presidente de la República.

El Estado reintegrará sumas iguales a los impuestos y aranceles que recaude y sobrecostos legalmente establecidos que hayan pagado los municipios o sus concesionarios, si es el caso, como consecuencia directa de inversiones efectuadas, estos valores se concretarán en los contratos de crédito para financiar las inversiones.

También compensará de manera transitoria al concesionario debido al mayor costo del servicio ocasionado por el empleo de procesos de purificación de aguas superiores a los parámetros y normas, para evitar aumentos inconvenientes de las tarifas.

La política social se complementará con programas de servicios de extensión en educación sanitaria, capacitación en tecnologías de gestión de servicios públicos, destinado especialmente a mujeres, promoción del desarrollo de la comunidad y otras medidas con el fin de mejorar el empleo y el ingreso de grupos marginales.

4. En la gestión administrativa.

La política de facilitación del gobierno nacional a los municipios, ejercida por el Ministerio de Desarrollo Urbano y

Vivienda, se reflejará en la transferencia de conocimiento e información de técnicas modernas de gestión y administración de servicios públicos para las funciones de operación de sistemas, ventas del servicio, medición, facturación y cobro, catastro de abonados; desarrollo de proyectos de rehabilitación, mejoramiento y mantenimiento de sistemas control de calidad de aguas; bancos de información, determinación de precios públicos y de recuperación de inversiones, contabilidad de costos, presupuesto comercial y auditoría, constitución de empresas públicas, modelos y procesos de contrataciones y concesiones; administración de personal y bienes, entrenamiento en servicio, información sobre la adopción de decisiones en los diversos niveles de la gestión y para el control y supervisión de obras en proceso.

5. Protección del medio ambiente.

La protección del medio ambiente es tarea de todos los ecuatorianos y grupos organizados de la sociedad y no puede ser exclusivamente realizada por el Estado. Este incentivará e impulsará modos de coactuación de entidades públicas nacionales, regionales, provinciales y municipales y organizaciones no gubernamentales.

El Gobierno Nacional coadyuvará al establecimiento de políticas a cargo de las municipalidades de Guayaquil y Quito para el manejo ambiental y de sus componentes principales como la disposición de desechos sólidos, protección de fuentes hídricas, prevención y control de causas o factores de contaminación, en especial de los gases nocivos de fuentes fijas o móviles y para depurar las aguas contaminadas.

Formará parte de los costos de procesos industriales el que corresponda al tratamiento o disposición final del producto o del residuo. Las industrias deberán mejorar su tecnología de producción a fin de elaborar productos reciclables o reutilizables, parcial o totalmente, y deberán estar envasados o empaquetados con productos también reciclables o reutilizables.

La localización de sitios de disposición final de residuos sólidos desechables, la compactación del volumen, la reducción de su poder de afectación a cursos de agua dulce, acuíferos o al mar, se sujetará a las respectivas normas técnicas.

Se incentivará la formación de empresas que se dediquen a la industrialización y procesamiento de residuos sólidos. Los incentivos se fijarán de acuerdo a la reducción del impacto que se consiga y al componente de mano de obra que se utilice.

La autoridad nacional competente dictará las normas técnicas para que las industrias instalen procesos de tratamiento o disposición de desechos líquidos o gaseosos contaminantes, regulará las condiciones para su debido cumplimiento y fijará sanciones de trámite expedito para los infractores. Los municipios tendrán las responsabilidades de cumplir y hacer cumplir.

2
2

dichas normas en su respectiva circunscripción

Los municipios establecerán servicios de extensión, de promoción y educación comunitaria que fomenten actividades cotidianas para reducir el volumen y clasificar la basura desde su origen domiciliario o industrial, y para fomentar la organización comunitaria y del vecindario en modos autogestionarios de manejo de los residuos que se generen en la respectiva área. Los municipios establecerán concesiones con las organizaciones activas y les retribuirá financieramente el costo o economía logrados, según corresponda.

El Estado, a través de la dirección ejecutiva sectorial, propiciará la formación de sociedades regionales de coparticipación pública o privada para la ejecución de planes de manejo y control de cuencas hidrográficas en lo referente a la protección de las fuentes de captación de agua para consumo humano y de descargas de efluentes municipales e industriales en los cursos de agua o al mar. En la respectiva sociedad tendrán preferente decisión los municipios y consejos provinciales.

Las responsabilidades y acciones que correspondan a las políticas enunciadas se distribuirán entre las instituciones del sector, con el propósito de facilitar la programación de actividades y el control de su cumplimiento, simplificar los procesos y aumentar la eficacia.

V. POLITICA FISCAL Y FINANCIERA

1. Prioridades

Las prioridades para la concesión de préstamos para proyectos de preinversión o inversión seguirán el siguiente orden:

- a) Investigaciones y estudios de preinversión, reajuste o actualización de obras iniciadas o suspendidas, proyectos de preinversión para desarrollo de tecnologías, capacitación, promoción y educación sanitaria
- b) Obras de infraestructura
 - 1ª Obras en ejecución hasta concluir las y ponerlas en servicio
 - 2ª Obras de mejoramiento, reparación y rehabilitación de la infraestructura e instalaciones existentes.
 - 3ª Obras para cubrir demandas insatisfechas mayores del cincuenta por ciento
 - 4ª Las demás obras.
- c) Adquisiciones de bienes de capital: equipo para bombeo y saneamiento ambiental, laboratorios de análisis de calidad ambiental, equipo técnico de medición de caudales de agua y para el monitoreo de factores contaminantes; maquinaria y automotores especiales para

construcción y mantenimiento de plantas, redes e instalaciones de agua potable, disposición de desechos sólidos y líquidos, protección de fuentes hídricas.

Las inversiones del grupo c) tendrán también primera prioridad y no son excluyentes de las de los grupos a) y b)

2. De los municipios

Los municipios adoptarán las medidas necesarias para lograr el autofinanciamiento de los servicios públicos de agua potable y saneamiento y del control ambiental. Los precios que establezcan por los servicios prestados a los abonados, directamente o por intermedio de empresas públicas o concesionarios, deberán recuperar los costos de operación, definidos con arreglo a la práctica industrial o comercial, y las inversiones públicas, en el valor financiado con crédito público, o la reposición de activos fijos para asegurar la continuidad y crecimiento de la provisión de los servicios.

Para satisfacer los costos de operación y mantenimiento de servicios de saneamiento básico de los asentamientos poblados rurales, se definirá la política tarifaria con criterio de unidad de manejo institucional de los servicios. Si la capacidad de pago de los usuarios rurales debido a su condición socioeconómica es insuficiente para cubrir el costo del servicio, el respectivo municipio se acogerá al régimen especial de municipio catalogado en el rango de pobreza, de conformidad con el reglamento pertinente.

Los costos del servicio de manejo de los residuos sólidos domésticos e industriales cubrirán las tareas de recolección y transporte, reciclaje, tratamiento y disposición final.

Los municipios financiarán las inversiones para el desarrollo de los servicios de agua potable y saneamiento ambiental en todo el cantón, con sus propios recursos, donaciones directas y empréstitos concedidos por la banca de desarrollo, nacional o internacional, pública o privada y con financiamiento fiscal. Esto último se sujetará a la política fiscal que se indica a continuación.

3. Política fiscal.

El Ministerio de Finanzas administrará, a través del Presupuesto General del Estado, el Fondo de Desarrollo Seccional, el Fondo Nacional de Saneamiento Ambiental y el Fondo de Inversiones Sociales de Emergencia, en cada caso con sujeción a la Ley y Reglamentos vigentes. En el capítulo de la deuda pública, situará las asignaciones para el servicio del crédito contraído por los municipios sujetos de este beneficio del Gobierno.

El Ministerio de Finanzas dictará medidas que reduzcan la dispersión de las asignaciones para gastos corrientes de actividades que corresponden al sector de agua potable y



saneamiento ambiental y que son ejecutadas por entidades del Sector Público distintas de los municipios

El Fondo Nacional de Saneamiento Ambiental, FONASA, será el único fondo de programación y ejecución presupuestaria de las inversiones de agua potable y saneamiento ambiental. Contendrá los aportes financieros para gastos de capital determinados en los programas de cooperación técnica con municipios y entidades públicas regionales o provinciales ejecutoras de saneamiento ambiental, con sujeción a la política social definida en este documento

El FONASA será coadministrado por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, a través de la Subsecretaría de Saneamiento Ambiental, y el Banco del Estado, a través de la gerencia correspondiente, con sujeción al reglamento aprobado por los Ministros de Finanzas y de Desarrollo Urbano y Vivienda. El reglamento contemplará un procedimiento descentralizado, flexible y eficaz, que proteja de desviaciones o retrasos para mantener los costos programados de los proyectos y el calendario de desembolsos pactados en contratos o concesiones. El reglamento indicará los requisitos de reembolso total o parcial de los fondos y los costos financieros que se fijarán según la capacidad de pago de los municipios o de las comunidades beneficiarias

El Fondo Social de Emergencia FISE, en el componente de saneamiento ambiental, será coadministrado por FISE y el Banco de Desarrollo, con sujeción al reglamento expedido por el Presidente de la República. En el proceso de programación de los destinatarios y ejecución de servicios de extensión de promoción comunitaria y educación sanitaria, intervendrán el FISE y el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, a través de la Subsecretaría de Saneamiento Ambiental

4 Política crediticia

El Banco del Estado administrará empréstitos internos o foráneos de cualquier origen destinados a financiar inversiones municipales para desarrollo de los servicios de agua potable y saneamiento ambiental

El Banco del Estado modificará los reglamentos y procedimientos existentes para adaptarlos a los propósitos de esta política, a la Ley de Mercado de Valores y otras regulaciones sobre la materia

Para determinar el valor del préstamo se guiará por las conclusiones de la evaluación técnica, financiera y económica del proyecto, pero revisará los parámetros referidos a la tasa de actualización para adecuarlos a los costos-beneficios de proyectos de largo plazo, en especial, los relativos al medio ambiente, deberá, por lo tanto, establecer parámetros con tasas de actualización diferenciales

La entidad prestataria deberá expresar su aceptación para implantar acciones de desarrollo institucional que se

especificarán en el contrato de préstamo

5. Financiamiento de las inversiones y cartera de proyectos.

Se pondrán en vigencia instrumentos financieros que canalicen el ahorro nacional y promuevan el capital financiero en inversiones dedicadas a la construcción o ampliación de sistemas de agua potable y saneamiento ambiental, protección de cuencas de abastecimiento de agua y de reducción de la contaminación y en el refinanciamiento de la cartera de proyectos

Las municipalidades podrán emitir bonos u otros títulos-valores, conforme a la Ley, para financiar componentes de los sistemas de agua y saneamiento o podrán autorizar esta modalidad a las empresas municipales o empresas concesionarias de servicios del ramo

Se garantizará a los ahorristas e inversionistas el valor de sus títulos transados en el mercado de valores y, en general, en el sistema financiero nacional, representantes de inversiones de obras públicas del sector, implantando la unidad de valor constante

El Banco de la Vivienda intervendrá en el financiamiento o refinanciamiento de inversiones de proyectos de urbanizaciones y de pequeños centros poblados que contemplen la construcción de infraestructura sanitaria

Las modalidades de operaciones financieras se determinarán en reglamento expedido por el Presidente de la República y en cada caso específico de concesión del servicio

6. Participación de la iniciativa privada.

En cualquiera de los órdenes de gestión pública, central o descentralizada, la participación de la iniciativa privada será en los diversos componentes de aplicación de la política y en actividades de consultoría, construcción, fiscalización, gerencia, asesoría técnica, capacitación y financiamiento, o en la administración de empresas, como contratistas o concesionarios o socios empresariales

Los componentes de participación de personas jurídicas de derecho privado podrán ser.

- a) Contrato de Servicios Provisión de servicios específicos de medición del consumo, facturación y cobro de planillas Provisión de servicios de instalación y mantenimiento de medidores del consumo
- b) Contrato de gerencia Responsabilidad total de la dirección, operación y mantenimiento del servicio de agua y saneamiento, con libertad para adoptar decisiones operacionales



- c) Arriendo mercantil. Delegación de la autoridad pública para asumir completamente la responsabilidad de la operación y mantenimiento del servicio y el financiamiento de las reposiciones del capital fijo de corta vida útil (no del activo fijo) El contrato de arrendamiento implica la cesión de las instalaciones y mas activos fijos durante el plazo del contrato
- d) Contrato de concesión La empresa concesionaria financia el activo fijo o su incremento y el capital de trabajo y asume la responsabilidad total de la operación y mantenimiento de los servicios, como en la opción del arriendo mercantil. Los activos se forman para el período de la concesión, entre 10 y 20 años, a su término retorna a la respectiva autoridad pública
- e) Privatización Control total sobre el servicio mediante la compra de los activos fijos de propiedad de la autoridad pública

El Presidente de la República dictará sendos reglamentos de concesión y de privatización La autoridad normativa asumirá la responsabilidad de seguir el proceso de licitaciones para concesiones o privatizaciones Los otros modos serán de competencia de los municipios o de las autoridades regionales indicadas en la presente Política. El control y sanciones serán asumidos por la autoridad contralora del saneamiento ambiental.

VI. ORGANIZACION INSTITUCIONAL DEL SUBSECTOR

Las competencias administrativas del sistema institucional público de saneamiento ambiental son. normativas, de planificación, control, ejecución, operación y financiamiento

Cada una de las competencias se asignará a las entidades de la siguiente manera.

1 Autoridades

La autoridad de aguas para la conservación del recurso hídrico continental y para su concesión óptima a los usuarios competitivos, corresponde al Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos, INERHI

La autoridad normativa de técnicas de control de vectores epidemiológicos y de regulación de biocidas y químicos no biodegradables reside en el Ministerio de Salud Pública

La autoridad de planificación nacional y de asignación de prioridades de inversión sectorial corresponde al Consejo Nacional de Desarrollo

La autoridad normativa de técnicas de planificación de los servicios de agua potable y saneamiento es el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda a través de la Subsecretaría de

Saneamiento Ambiental Esta Subsecretaría coordinará con la Comisión Asesora Ambiental de la Presidencia de la República (CAAM) y con las Entidades Regionales de Preservación del Medio Ambiente

La autoridad normativa de la calidad de los materiales que se utilicen para la prestación de los servicios referidos al subsector, corresponde al Instituto Ecuatoriano de Normalización

La autoridad normativa de la calidad del agua para usos consuntivos corresponde al Ente Tecnológico del Sector, relacionado con el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, a través de la Subsecretaría de Saneamiento Ambiental, el mismo que se sujetará a las disposiciones del Código de Salud

La autoridad de protección y control de las cuencas hídricas debe ser asumida por las entidades regionales de preservación del medio ambiente señaladas en el numeral IV 5 de este documento. Corresponde a dichas entidades regionales las actividades de preservación de los recursos naturales renovables y no renovables y el control de la contaminación de los recursos agua, aire y suelos, por efecto de la disposición de desechos líquidos, sólidos y gaseosos de origen doméstico, industrial y derivados de la explotación minera. Será competencia de los entes regionales la coordinación con las siguientes entidades

- Con entidades que tengan uso compartido de las aguas de la respectiva cuenca y otras unidades ambientales de carácter ejecutor y normativo, a través de la Comisión Asesora Ambiental de la Presidencia de la República (CAAM)
- Con las agencias financieras y prestamistas

La autoridad normativa de tecnologías apropiadas constructivas y de gestión de los servicios pertinentes, corresponde al Organismo Tecnológico del Sector, relacionado con el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, a través de la Subsecretaría de Saneamiento Ambiental. Este organismo realizará el monitoreo y auditoría del medio ambiente en relación con usos del agua y saneamiento. Entre los tipos de normas que desarrollará y revisará periódicamente están

- Normas de diseño para sistemas de agua potable urbanos y rurales
- Normas de diseño para sistemas de alcantarillado y de disposición de excretas.
- Normas para estudios de cuerpos receptores
- Normas para evacuación y tratamiento de desechos líquidos domésticos e industriales
- Normas para el control ambiental interno de las industrias, reciclaje y reutilización de desechos sólidos y líquidos

3

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

- Normas de calidad del aire y para el control de las emisiones fijas y móviles a la atmósfera
- Normas para la disposición de desechos sólidos y residuos peligrosos
- Normas para la protección de fuentes de agua.
- Normas para conservación de los recursos hídricos y la reutilización de desechos líquidos
- Normas para vigilancia de la calidad del agua, monitoreo y control ambiental
- Normas sobre la gestión de los servicios de agua potable y saneamiento a niveles urbano y rural
- Normas sobre la operación y mantenimiento de los sistemas de agua potable y alcantarillado, control de pérdidas de agua y de descargas a cuerpos receptores
- Niveles de referencia sobre costos de los sistemas de agua potable y saneamiento con tecnología apropiada.
- Normas sobre la gestión administrativa para el sistema comercial, facturación y cobro
- Normas sobre la gestión financiera sistemas tarifarios de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales domésticas e industriales.

La autoridad prestataria del servicio público de agua y saneamiento, a niveles urbano, rural y urbano-periférico, radica en cada municipio, que tiene potestad legal para concederlos a otras personas jurídicas, públicas o privadas, y para aprobar los precios públicos de dichos servicios. Los municipios serán responsables de la vigilancia de la calidad del agua de consumo doméstico y de la determinación de los impactos ambientales de contaminantes industriales, domésticos, agrícolas, etc., y de proponer a las entidades regionales de preservación del medio ambiente, la forma de mitigación de los impactos negativos

La autoridad fiscal es el Ministerio de Finanzas y Crédito Público, que cuidará de transferir oportunamente los recursos del Presupuesto General del Estado para los Fondos de Desarrollo Seccional y de Saneamiento Ambiental y, además, de aprobar el crédito externo destinado a inversiones del subsector

La autoridad prestamista es el Banco del Estado que administrará los empréstitos y concederá el crédito suficiente para el financiamiento de proyectos de preinversiones e inversiones para el desarrollo del subsector

La autoridad contralora será la Superintendencia de Control Ambiental, que vigilará el cumplimiento de las leyes y sancionará las infracciones en base del informe de auditoría del organismo

Tecnológico. Dicha Superintendencia será autónoma de la función ejecutiva del gobierno

2 Dirección del sistema institucional

Dirección política sectorial Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

Dirección ejecutiva sectorial Subsecretaría de Saneamiento Ambiental. Le corresponde además la coordinación interinstitucional del nivel nacional para concertar los programas de apoyo del subsector y de la política financiera y crediticia

Las resoluciones que se tomen en consenso, por medio de la coordinación, serán ejecutadas y cada uno de los delegados que hayan participado deberán informar acerca del cumplimiento de las medidas o resoluciones adoptadas de común acuerdo

Dirección tecnológica nacional Organismo Descentralizado de Tecnología de Saneamiento Ambiental

3 Ejecución y operadores

- a) Municipio y sus órganos de gobierno y administración de los servicios públicos de agua potable y saneamiento
- b) Empresas públicas municipales
- c) Empresas públicas intermunicipales (regionales) creadas para administrar sistemas de dos o más cantones o de conglomerados urbanos de dos o más circunscripciones municipales
- d) Empresas privadas concesionarias de los servicios del ramo o de actividades específicas y divisibles del servicio
- e) Concesionarios de los servicios constituidos legalmente, como juntas administradoras de saneamiento básico y otras organizaciones de la comunidad, sociedades formadas entre propietarios, urbanizadores, constructores y financistas de proyectos habitacionales, sociedades formadas entre organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la comunidad

Para las modalidades de organización indicadas en este literal, en los respectivos reglamentos de concesión, se contemplarán normas para optimizar la asistencia técnica y financiera en proyectos destinados a comunidades rurales o urbano-periféricas de bajo ingreso, que incluyan soluciones para mejorar los ingresos

