

Derecho humano al agua: la perspectiva de su cumplimiento desde la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento de Quito (EPMAPS)

Juan Carlos Romero

Quito: la particular capital del Ecuador

Quito está ubicada sobre un valle andino, abarcando parte consolidada de la ciudad y zonas rurales, en conjunto llamadas Distrito Metropolitano de Quito, dentro de la provincia de Pichincha. Posee 2,4 millones de habitantes y un rango de altitud de 400 a 4.790 metros sobre el nivel del mar.

Hidrográficamente, su territorio pertenece a la cuenca alta del Río Guayllabamba, que drena hacia el Océano Pacífico. Esta cuenca, en la que se ubican otras jurisdicciones territoriales (cantones Rumiñahui y Mejía), es deficitaria en suministros de agua para consumo humano, por lo que debe trasvasarse agua cruda desde la cuenca del Río Quijos, la cual drena hacia el Océano Atlántico (cuenca amazónica).

Si bien los caudales de trasvase suponen más del 90% de los suministros de agua para consumo humano en Quito, no son considerados altos debido a la disponibilidad de agua superficial en la zona.

La empresa local de agua potable y saneamiento: EPMAPS

La dotación de agua potable y saneamiento es responsabilidad de la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento (EPMAPS), la cual fue fundada hace 53 años. La EPMAPS cuenta en la actualidad con más de 2.000 empleados y empleadas, y un presupuesto anual que ronda los 200 millones de dólares estadounidenses. La infraestructura hidráulica está compuesta por 24 plantas de potabilización. La EPMAPS administra más de 400.000 conexiones de agua potable, contando zona urbana y rural. Entre estas conexiones se cuentan domésticas y comerciales/industriales.

Un marco legal exigente

Desde 2008, en Ecuador rige una nueva Constitución. En ella se consagran derechos tales como los de la naturaleza y el derecho humano al agua. El marco constitucional refleja la doctrina del neoconstitucionalismo y la idea del *sumak kawsay* o buen vivir, bajo el cual toda la sociedad debe buscar armonía y comunión. El ser humano es el centro de la economía.

La dotación del agua potable y saneamiento es una tarea destinada a los gobiernos locales, según lo dispuesto por el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). No obstante, en el Código no se establecen normas obligatorias en lo que respecta a la calidad, la cantidad y la continuidad (24/7) del servicio.

La actual ley de aguas, así como la Constitución, determinan un orden de prelación en el uso del agua y otorgan prioridad a aquella destinada al consumo humano y a los usos que garanticen la soberanía alimentaria y los procesos naturales.

En lo referente a la calidad, existe la Norma INEN 1108, que determina niveles en 64 parámetros físicos, químicos y biológicos que debe cumplir el agua para consumo humano (potable).

También existen normas nacionales que determinan niveles mínimos para otros 16 parámetros de calidad para el 'agua cruda' en fuentes (es decir, aquella que va a ser potabilizada). Estas normas constan en el Texto Unificado de Normativa Ambiental Secundaria (TULAS).

Este es el marco legal directamente aplicable a la dotación de servicios de agua potable y saneamiento, además de otros que inciden sobre la administración de la empresa, como son seguridad y salud, gestión ambiental, gestión del riesgo empresarial (que implica riesgos naturales), defensoría del ciudadano, control interno, territorialidad, auditoría y rendición de cuentas, entre otros.

Este marco legal también determina que el ámbito de acción directo de la EPMAPS es el territorio del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ).

Estado de la cobertura y gestión del agua potable en Quito

La EPMAPS ha estado actuando en el DMQ desde hace 53 años y ha mantenido constantes incrementos en la cobertura, que en la actualidad es la más alta del país y una de las más altas de Latinoamérica. Al año 2013, la cobertura de agua potable superaba el 99,8% en todo el DMQ (ciudad: 98,4% / zona rural: 94,86%).

Es de señalar que, en ciertos sectores del DMQ, la dotación de agua potable no corresponde a la EPMAPS, sino a unas 118 juntas administradoras de agua potable (JAAP), de las cuales siete se encuentran en áreas urbanas.

Los indicadores de calidad y continuidad también son altos; en ambos casos se supera el 99%. La calidad se mide por el número de muestras conformes respecto a los parámetros de calidad (en agua cruda y potable) y la continuidad se mide por tiempo ininterrumpido que se ofrece el servicio.

La gestión técnica del agua potable también integra el manejo de presiones en las redes de distribución y el control de fugas (pérdidas técnicas y comerciales). Esto último se mide con el índice de agua no contabilizada, que para el DMQ es inferior al 27%.

La calidad y continuidad son elementos integrantes de calidad del servicio de agua potable, conjuntamente con otros, como la atención a los usuarios y la satisfacción de estos.¹

Accesibilidad y sostenibilidad del servicio de agua potable

El servicio de agua potable en Quito está disponible para quien lo requiera, siempre priorizando la dotación efectiva para consumo humano dentro de la ciudad, por delante de aquellas solicitudes para uso comercial. Las solicitudes deben estar dentro de los marcos técnicos, legales y financieros plausibles. Esto implica la dotación para asentamientos legales, dentro de criterios de beneficio a muchas familias y preferentemente bajo la cota técnica de dotación.² Sin embargo, si los asentamientos son legales, también recibirán la dotación a través de bombeo, sin costo adicional por el agua, pese a encontrarse por encima de dicha cota.

Es de señalar que las tarifas de agua potable en Quito –y en realidad en todo el país– son mayormente subsidiadas para grupos humanos menos favorecidos (habitantes rurales, pobres, personas con discapacidad y adultos mayores). Los usos comerciales e industriales deben pagar tarifas reales sin subsidios.³

La oferta actual de agua en Quito es de 7,2 m³/s, un valor superior al de la demanda. No obstante, el Plan Maestro de Agua Potable y Alcantarillado proyecta un incremento de la demanda a 10,9 m³/s para 2020 y a 13 m³/s para 2040. Esto supone la necesidad de incrementar la producción de agua potable, lo que a su vez implica aumentar los abastecimientos de agua cruda, reducir los consumos y reducir el índice de agua no contabilizada, fundamentalmente con gestiones técnicas. También puede significar focalizar los subsidios únicamente en los sectores más pobres de la población.

También significa la incorporación de nuevos caudales y la conservación de las fuentes. Estos dos últimos elementos son críticos en el ámbito de la sostenibilidad y han sido abordados por la empresa. Para definir las nuevas fuentes, la empresa cuenta con el plan maestro señalado anteriormente y con un gran proyecto que ha identificado ya las fuentes de abastecimiento y los requerimientos técnicos necesarios para asegurar la dotación hasta 2040. Estas nuevas fuentes tienen la virtud de encontrarse dentro del Parque Nacional Cayambe Coca y de la Reserva

1 Estos indicadores son de la empresa y, lamentablemente, no reflejan información de las JAAP.

2 Los asentamientos que están por encima de los 2.800 metros son difíciles de atender, debido a que están por sobre la cota de atención, es decir, a mayor altitud que las plantas potabilizadoras.

3 El subsidio está vinculado a la operación, pero no a la amortización de las inversiones en infraestructura hidráulica.

Ecológica Antisana, dos de las mayores áreas protegidas de la Sierra de Ecuador con ecosistemas de altura (páramos) en buen estado de conservación. Por otro lado, la EPMAPS adquirió 14.000 hectáreas de páramos,⁴ fuera de esas áreas, para restauración y conservación de esos ecosistemas fundamentales para la producción de agua cruda de calidad.

Así, la empresa ha emprendido acciones de restauración, protección y conservación en estas y otras cuencas abastecedoras. También ha impulsado la reducción de los consumos a través de medidas técnicas y educativas, sin llevarlos a límites de racionamiento.

Con todas estas iniciativas, se busca la sostenibilidad ambiental de la provisión del servicio de agua.

Respecto a la dimensión social de la sostenibilidad, la EPMAPS mantiene varias líneas de acción, procurando que lo social esté presente en toda acción de la empresa. Por ejemplo, la construcción de nuevos proyectos siempre cuenta con socializaciones previas con el ánimo de evitar o mitigar los posibles efectos sociales de las obras de infraestructura. Por otro lado, las consideraciones sociales también están presentes en la distribución de los subsidios y en la reglamentación de los descuentos en las tarifas para adultos mayores y personas con discapacidad.

Otra acción en la dimensión social de la sostenibilidad ha sido la creación de buenas relaciones con las comunidades asentadas en áreas de interés hídrico. En este sentido, la empresa empezó por 'gestionar los pasivos ambientales'. Esta gestión se dio en los territorios de donde proviene la mayor parte de los abastecimientos de agua cruda, mismos que se encuentran fuera del DMQ, siendo necesario incluso trasvases para atender la demanda de agua potable que tiene la EPMAPS. Así, se ha logrado mantener relaciones horizontales y de colaboración con gobiernos locales de parroquias (Papallacta y Oyacachi) y municipios (El Chaco y Quijos), todos ellos en la provincia de Napo.

La sostenibilidad del servicio está directamente relacionada con la sostenibilidad de la propia empresa. Su condición de 'pública' la obliga a considerar las dimensiones financieras y de gestión de riesgo en su administración. Para este efecto, se implementan modelos de control interno (desde una perspectiva de auditoría interna) y un modelo de gestión de riesgos empresariales. Dentro de este, destaca la gestión de los riesgos naturales, que brinda información para la toma de decisiones en seguros, reforzamiento de infraestructura y elaboración de planes de contingencia. Esto se complementa con análisis de probabilidades de riesgos sísmicos y volcánicos.

Considerando enfoques de responsabilidad social, la empresa brinda soportes sociales e incentivos a su personal. Además, trabaja fuertemente en temas de seguridad y salud

⁴ Las tierras fueron adquiridas a grandes propietarios y a un precio justo, fijado por las partes dentro del marco de la ley.

ocupacional, reglamenta los descuentos especiales para personas con discapacidad y adultos mayores, y promueve la equidad dentro de las relaciones laborales en la empresa.

El derecho empieza con una conexión

Las altas coberturas de agua potable, así como su calidad y continuidad, son producto de décadas de trabajo sostenido y planificado. Las obras hidráulicas han sido financiadas por varios Gobiernos nacionales, el municipio, fondos de la propia empresa y el endeudamiento externo (Corporación Andina de Fomento, CAF, y Banco Interamericano de Desarrollo, BID) e interno (Banco Ecuatoriano de Desarrollo, BEDE). Ninguna de estas inversiones ha sido trasladada a las tarifas. Los préstamos asumidos por la empresa han sido honrados con ingresos propios.

Las obras menores, tales como conexiones y reparaciones, así como el sostén del gasto administrativo, se financian con ingresos propios de la empresa (cobro de tarifas) y subsidios del Gobierno nacional. Esto ha estado enmarcado en una política constante de incrementar la dotación y la calidad del servicio, que ha trascendido a los diferentes Gobiernos nacionales y locales.

Es de señalar que, desde 2008, a partir de la vigencia de la nueva Constitución, de la consagración del derecho al agua en ella, del COOTAD y de la Ley de Empresas Públicas (LOEP), el escenario jurídico e institucional del sector del agua potable y el saneamiento ha cambiado profundamente. Esto significó retos de transformación del esquema de administración que resultaron en la modernización de la empresa.

Sostener la garantía del derecho humano al agua supone mucho más que la simple dotación del servicio, pues el campo de los derechos no es solamente hidráulico, sino que implica transversalizar las dimensiones de la sostenibilidad (ambiental, social, financiera y también política) en todas las actividades de la empresa y eso tiene costos altos.

Para la EPMAPS, el derecho al agua no es simplemente el acceso a través de una conexión. Significa también respetar los derechos de los usuarios al buen trato y a un servicio de calidad, que implican agua potable de calidad y satisfacción del usuario. Y esto también tiene altos costos.

La calidad del agua potable se garantiza a través de permanentes monitoreos de los parámetros de las Normas INEN 1108 y del TULAS. Esto implica un importante grupo de técnicos que toman y analizan muestras de agua en fuentes, ingreso a plantas, salida de plantas y redes de distribución primaria. Conlleva también contar con laboratorios en cada planta y un laboratorio central de control de calidad (LCCC) acreditado, con personal capacitado y equipos de alta tecnología.

La satisfacción del usuario se logra reduciendo los tiempos de atención a reclamos o solicitudes de conexiones y entrenando a los funcionarios que atienden directamente al usuario, vía atención

personal directa o telefónica. Además, con el fin de respetar los derechos del usuario y en línea con los marcos constitucionales de derechos, la empresa creó la Defensoría del Usuario, responsable de dar seguimiento y facilitar todo trámite de reclamo.

Nuevamente, estas iniciativas de cumplir derechos implican costos que deben ser asumidos, con escenarios financieros que no contemplan la modificación de tarifas. La gestión desembocó en mejoras en la administración para lograr reducción de costos, en búsqueda de la mejor relación posible entre costo y efectividad en la empresa. Para bajar costos fueron importantes acciones tales como la reducción de personal, a través de jubilación y retiro voluntario (sin despidos masivos o compras ilegítimas de renuncias), y la optimización en el uso de transportes y un mejor manejo financiero.

La falta de fondos suficientes siempre es un obstáculo que no termina de superarse totalmente. Sin embargo, la resistencia al cambio ha sido el limitante interno más importante que ha enfrentado la empresa. Cambios en los procedimientos, nuevas formas de administrar los bienes, mayor control en el gasto y, sobre todo, la reducción de personal fueron las causas de mayores incomodidades entre los empleados. Sin embargo se fueron superando con comunicación transparente y efectiva, gestión del cambio conforme se ajustaban los procedimientos y, particularmente, al ponerse en marcha un sistema de planificación de los recursos de la empresa (ERP), con una potente plataforma informática. Esto optimiza tiempo y otros recursos, incrementando la relación entre costo y efectividad de las operaciones de la empresa.

Al entorno legal y político favorable a estos cambios (tanto nacional como local) hay que sumar la decisión gerencial de emprender y mantener los cambios para la modernización de la empresa, no solo en los aspectos administrativos, sino también conceptuales, de políticas y de enfoque vinculados a la atención a los derechos y a mantener el respeto por el entorno. De hecho, las nuevas misión y visión reflejan esta intención en la gestión de la empresa: la responsabilidad.

Lecciones aprendidas

- La atención del derecho humano al agua, de los derechos de la naturaleza y de los derechos de los usuarios demandan recursos financieros. Pero fundamentalmente exigen decisiones, políticas y gerencias que incentiven y vigilen su cumplimiento.
- Alcanzar altos niveles de cobertura, calidad, continuidad y calidad del servicio requiere de acciones sostenidas y políticas que trasciendan a los gobernantes de turno, pero también continuidad en los directivos de las empresas.
- La sostenibilidad del servicio está directamente vinculada con la sostenibilidad del operador como organización, lo que implica pensar administrativa, financiera y gerencialmente su gestión. En consecuencia, los enfoques convencionales de manejo empresarial –relación entre costo y efectividad, relación con el usuario, responsabilidad social– son importantes en la sostenibilidad del servicio.

- El respeto a la comunidad y a los empleados y empleadas abre oportunidades para un servicio de agua potable de calidad, pues tal servicio requiere de la vigilancia de los unos y del compromiso de los otros.
- El cumplimiento del derecho humano al agua se debe hacer efectivo bajo un enfoque integral, que considere todo el ciclo del agua, la conservación de cuencas y la relación horizontal con los actores vinculados, dentro y fuera de la empresa. Todo tiene costos que deben ser cubiertos, considerando aspectos sociales, técnicos y empresariales.

Puntos finales y perspectivas futuras

Es importante dedicarle un espacio a la reflexión sobre el subsidio a las tarifas de agua potable. El subsidio es un elemento de garantía del cumplimiento del derecho humano al agua. Con presencia de subsidios focalizados e inteligentes y con manejo público de la dotación de agua potable, el derecho humano al agua se vuelve legítimamente exigible y con oportunidades reales de ser conseguido. Esto se debe a que las empresas públicas responden primordialmente a las leyes y políticas nacionales, mientras que las privadas a las de sus respectivos contratos con el regulador, en cuyo caso suele primar la renta antes que el cumplimiento de un derecho, que seguramente no supone rentabilidad.

En el caso de Quito –y del Ecuador en general–, el subsidio al agua potable, una economía estable y una Constitución de avanzada facilitan el cumplimiento de este derecho. No obstante, corresponde a los operadores y su administración mantener el esquema, siempre en función de la integralidad, pues como se ha señalado, el derecho al agua –y su connotación de ‘potable’– significa mucho más que una simple conexión.

En Ecuador existe la ventaja de que la legislación prohíbe la dotación privada de agua potable, pero eso no elimina la posibilidad de que se pueda invisibilizar el cumplimiento de un derecho escudándose en la obligación del ‘simple’ suministro. Ambas premisas tienen fines similares pero con intencionalidades, enfoques y, sobre todo, ideologías diferentes.

Juan Carlos Romero es biólogo y máster en Seguridad, Salud y Ambiente. Cuenta con más de 20 años de experiencia profesional en el campo de la gestión de recursos naturales, riesgos naturales y agua. Antiguo responsable de la Gerencia de Ambiente de la la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento (EPMAPS) de Quito, Ecuador, actualmente trabaja como asesor, consultor e investigador en el ámbito del desarrollo local y la gestión del agua.

Este artículo se publicó en septiembre de 2014 como capítulo del libro Por un modelo público de agua: triunfos, luchas y sueños. <http://www.tni.org/es/tnibook/porunmodelopublicodeagua>