DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**ECUADOR**

**Programa Nacional de Inversiones en Agua, Saneamiento y Residuos Sólidos (PROSANEAMIENTO)**

**(EC-L1122)**

ANÁLISIS DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

1. INTRODUCCION
   1. La nueva Constitución del año 2008 culminó con nuevas bases políticas, institucionales y económicas. La República del Ecuador se organizó en Regiones, Provincias, Cantones y Parroquias Rurales y a cada una le asignó un "Gobierno Autónomo Descentralizado" (GAD) que está conformado por una autoridad ejecutiva y un cuerpo legislativo. El Gobernador y el Concejo Regional son las autoridades para las regiones, el Prefecto y el Concejo Provincial para las provincias, Alcalde y Concejo Municipal (o Cantonal) para los cantones y Junta Parroquial para las parroquias rurales.
   2. Complementariamente, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD)[[1]](#footnote-1), estableció las competencias sectoriales a cargo de cada nivel de GAD. Para financiar dichas competencias, se establecieron recursos de coparticipación tributaria y atribuciones para generar recursos propios.
   3. La República del Ecuador posee una superficie de 283.561 km², y una población de 14.483.499 habitantes [[2]](#footnote-2), de los cuales 63% vive en zonas urbanas y el 37% en zonas rurales. La densidad población se estima en 51,08 hab./km².
   4. El país se encuentra organizado políticamente en 24 provincias, 221 cantones y 1.500 parroquias.
   5. Los GAD son responsables por la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento (APS), y recolección y disposición final de los residuos sólidos (RS). Sin embargo, la falta de financiamiento de los GAD combinada con las debilidades institucionales que éstos presentan, llevó a una gestión precaria de los servicios acumulando retrasos en la cobertura.
   6. Para atender esta problemática, el Gobierno del Ecuador (GDE) se ha comprometido a apoyar a los GAD y ha estructurado el Macro Prograna de Sanemiento Ambiental Nacional, que canalizará U$S 5.100 millones[[3]](#footnote-3) en inversiones de infraestructura hasta alcanzar metas de cobertura del 95% para el año 2017.
   7. Los objetivos específicos del programa son:

* Financiar pre-inversión e inversión en los sectores de agua potable, saneamiento y manejo de desechos sólidos, catalogadas como prioritarios por los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador.
* Brindar asistencia técnica a los Gobiernos Autónomos Descentralizados y a sus entidades operadoras en la formulación, contratación y fiscalización de proyectos sectoriales.
* Apoyar a los Gobiernos Autónomos Descentralizados y empresas prestadoras de servicios en las áreas de gestión financiera, sistematización de catastros, recaudo de impuestos y tarifas, y otros aspectos de la gestión de los servicios a través de la Asistencia Técnica brindada por empresas prestadoras de servicio o cualquier entidad afín al saneamiento ambiental que acredite sólidos conocimientos dentro del sector.
* Apoyar el desarrollo de nuevas alternativas de gestión de los servicios, propiciando la participación activa de la comunidad.
  1. Para alcanzar los referidos objetivos se han establecidos estrategias dentro del Macro Progama:
     1. Los proyectos se orientarán a apoyar la provisión sostenible de servicios públicos integrales de agua potable, saneamiento y manejo de desechos sólidos.
* Serán elegibles proyectos que amplíen la cobertura de servicios, así como proyectos de renovación de sistemas que hayan cumplido su vida útil.
* Se financiarán proyectos ejecutados por etapas para superar la insuficiencia de recursos que enfrentan los proyectos de sistemas integrales, es decir, sistemas que no solo proveen el servicio sino que disponen desechos de manera adecuada mediante el tratamiento previo de los efluentes, por ejemplo.
* Se verificará la coherencia que tienen los proyectos a financiarse con los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) de los GAD Municipales.
  + 1. Se proveerá de recursos para los siguientes componentes: pre-inversión (a nivel de diseños definitivos), inversión (proyectos nuevos, ampliaciones, mejoramientos, renovaciones; obra civil, reajuste de precios, contingencias y fiscalización), adquisición de bienes y asistencia técnica.
* Se incluirán en los componentes de financiamiento de cada Producto recursos para pre-inversión, inversión, adquisición de bienes y asistencia técnica.
  + 1. Los montos a asignarse a cada beneficiario se determinarán priorizando el nivel de cobertura de los servicios en consideración, bajo un principio de optimización, para de esta manera maximizar el impacto del Macro Programa.
* Se aplicará una metodología de determinación de subvenciones donde se otorgue mayor subvención a los territorios que tengan población en condiciones menos favorecidas.
  + 1. Los beneficiarios del Macro Programa serán todos los GAD Municipales y empresas públicas, prestadoras del servicio público.
* Se aplicarán mecanismos para asignar recursos a prestatarios que no posean óptimos índices financieros, con la finalidad de atender la rentabilidad social de los proyectos, procurando obtener una apropiada recuperación de cartera.
* Se emplearán mecanismos de comunicación y sociabilización para promocionar el Macro Programa entre los clientes del Banco del Estado.
* El seguimiento del Macro Programa se realizará con equipos técnicos de la Matriz y Sucursales Regionales del Banco del Estado. De ser necesario, se considerará la posibilidad de ampliar esta actividad contratando a otros actores afines que acrediten sólidos conocimientos dentro del sector y con suficiente capacidad operativa.
* Se sugerirá la formación de mancomunidades para la prestación del servicio de desechos sólidos; y, muy especialmente, al manejo mancomunado de la disposición final de desechos sólidos.
  + 1. Se buscará el otorgamiento de Asistencia Técnica orientado a lograr la sostenibilidad de los servicios en base a un mayor involucramiento de los prestadores de los servicios.
* Se ofrecerá asesoramiento directo desde las Coordinaciones de Asistencia Técnica en cada Sucursal Regional del Banco del Estado y/o mediante asignaciones a los prestatarios para la contratación de servicios especializados.
  + 1. Los proyectos de pre-inversión deberán obtener el pronunciamiento favorable de la Subsecretaría de Agua Potable y Saneamiento (SAPyS) en relación a su viabilidad técnica.
* Se establecerá un Convenio de Cooperación Interinstitucional entre la SAPyS y el Banco del Estado que permita agilizar los trámites de obtención de viabilidad técnica de los proyectos de PROSANEAMIENTO.
  + 1. Los proyectos de inversión deberán someterse a un proceso de regularización ambiental con el Ministerio del Ambiente (MAE) a fin de que se tomen las medidas adecuadas para la mitigación de impactos ambientales.
* Se establecerá un Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el MAE y el Banco del Estado que permita agilizar los trámites de categorización y permisos ambientales de los proyectos de PROSANEAMIENTO.
  1. El Organismo Ejecutor del programa será el Banco del Estado, que administrará los recursos del préstamo BID y requerirá un aporte local por parte de los Gobiernos Autonomos Descentralizados. El aporte local podrá ser financiado por el Banco del Estado o integrado directamente por el GAD, y en cualquier caso será establecido en base a los siguientes criterios: nivel de Necesidades Básicas Insatisfechas del GAD, Peligro de Inundaciones y Variación porcentual poblacional urbana.
  2. Los proyectos serán ejecutados, operados y mantenidos por los Gobiernos Autónomos Descentralizados o por las empresas de servicios, que se beneficiarán de la infraestructura financiada con recursos del programa. Durante la preparación de los proyectos el Banco del Estado debe verificar que las empresas cuentan con el personal técnico y los medios necesarios para una buena operación y adecuado mantenimiento de las obras.
  3. El análisis de la sostenibilidad financiera que aquí se presenta, se circunscribe a la evaluación financiera de los proyectos y empresas que componen la muestra presentada por el Banco del Estado.
  4. El objetivo del análisis financiero es determinar si los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen capacidad de financiar la contribución del aporte local durante el período de ejecución del proyecto, así como cubrir el servicio de la totalidad de sus deudas durante el plazo del préstamo.

1. Marco Institucional
   1. La Constitución de la República del Ecuador del año 2008 reconoce como derecho fundamental de las personas el tener acceso al agua, por lo que en su Artículo 12 establece: “El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida.”
   2. Adicionalmente, este cuerpo legal señala que el Agua se considera un recurso estratégico y que el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar este sector, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia, garantizando el pleno desarrollo de los derechos fundamentales. El numeral 15 del Artículo 326 propende a la continuidad del servicio al prohibir la paralización de los servicios públicos de salud y saneamiento ambiental, agua potable y alcantarillado sanitario, entre otros servicios públicos.
   3. De conformidad con lo previsto en el artículo 264 de la Carta Magna y artículo 55, literal d), del COOTAD, les corresponde a los GADs Municipales prestar servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos y actividades de sanemiento ambiental. Esto supone una barrera de entrada a los operadores privados, ya que la misma Constitución establece la provisión de agua potable como competencia exclusiva de los GADs.
   4. La Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA) tiene a su cargo la gestión integral de los recursos hídricos en todo el territorio nacional a través de políticas, normas y controles, con la misión de garantizar el cumplimiento de los derechos ciudadanos consagrados en la Constitución, referentes al acceso justo y equitativo al uso, aprovechamiento y conservación de las fuentes hídricas en el país. Para ello se ha propuesto los siguientes objetivos:
      1. Ejercer la rectoría nacional en la gestión y administración de los recursos hídricos.
      2. Desarrollar la gestión integral e integrada de los recursos hídricos, con una visión ecosistémica y sustentable.
      3. Fomentar en las políticas sectoriales y su regulación criterios de preservación, conservación, ahorro y usos sustentables del agua para garantizar el derecho humano al acceso mínimo al agua limpia y segura, mediante una administración eficiente que tome en consideración los principios de equidad, solidaridad y derecho ciudadano al agua.
      4. Promover la protección de las cuencas hidrográficas dando énfasis a la conservación de páramos y bosques nativos, para preservar los acuíferos y la buena calidad del agua en sus fuentes.
      5. Implementar políticas, estrategias y normas para prevenir, controlar y enfrentar la contaminación de los cuerpos de agua.
      6. Promover la gestión social de los recursos hídricos.
      7. Mitigar los riesgos generados por causas hídricas.
   5. La Subsecretaría de Agua Potable y Saneamiento, como ente rector, es responsable de establecer las políticas, planes y programas sectoriales, coordinar, definir las normas técnicas y de regulación, dar asistencia técnica a comunidades y empresas prestadoras del servicio de orden oficial, coordinar la ejecución de programas de capacitación y hacer seguimiento y evaluar el desarrollo del sector. Los municipios son responsables de asegurar la prestación de los servicios, en forma directa o a través de las empresas municipales; en la zona rural usualmente la comunidad se encarga de proveerse estos servicios.

ESTRUCTURA SECTORIAL

**SENAGUA**

(Ente Rector Agua y Saneamiento)

**USUARIOS**

**Banco del Estado**

**Ministerio de Finanzas**

**MAE**

(Autoridad Ambiental)

**Gobiernos Municipales**

**Empresas Municipales** (zonas urbanas y rural)

**Juntas de Agua** (zona rural)

* 1. El Banco del Estado (BdE), que funciona como una entidad financiera de desarrollo, es la institución que utiliza el Gobierno para canalizar los recursos de cofinanciación a los municipios.
  2. También participan el Ministerio de Salud Pública, estableciendo las normas sobre calidad del agua para consumo humano y los programas para la vigilancia y control de su calidad, SENPLADES planificando la inversión nacional y el Ministerio de Finanzas asignando recursos al sector.
  3. El Ministerio de Ambiente es la autoridad de sectorial que establece las políticas y programas nacionales en el sector de Residuos Sólidos, se encarga del licenciamiento ambiental de obras y la regulación de vertimientos aguas residuales domésticas.
  4. La institucionalidad del sector se ha establecido a lo largo del tiempo en un conjunto de normas de creación y asignación de competencias de varias entidades, así como de directrices de política del nivel ejecutivo. En el marco del proceso de descentralización, el Gobierno Central ha venido transfiriendo funciones a los gobiernos sub nacionales en relación con los servicios de agua y saneamiento. Sin embargo, a la fecha no se ha promulgado un marco legal que desarrolle el mandato de Constitucional.
  5. El sector contaba con una Política y un Plan Nacional de Desarrollo del Sector de Agua Potable y Saneamiento aprobados en el año 2003. No obstante, la implementación del plan y la política ha sido muy lenta y poco efectiva, lo cual se refleja en los bajos niveles de cobertura y de inversión en el sector, y los esfuerzos fallidos por promulgar varios proyectos de ley para el sector, debido a la baja capacidad del ente rector de lograr una coordinación efectiva entre las entidades del Gobierno involucradas y la discrepancia de enfoque de las mismas.
  6. Luego de la transferencia de funciones del MIDUVI hacia la SENAGUA en 2013, se prevé la restructuración del sector para lo cual se establecerán planes estratégicos y la creación de un marco normativo regulatorio para el desarrollo de los servicios de agua potable y saneamiento.

1. Análisis de Viabilidad Financiera de los Proyectos de la Muestra
   1. ***Objetivo del análisis financiero*** El objetivo de dicho análisis será determinar si los proyectos que serán financiados por el Banco contarán con un esquema que asegure su sostenibilidad financiera.
   2. Según lo establecido por la Política de Servicios Públicos Domiciliarios (GN-2716-6), se deberá verificar que el servicio correspondiente generará o recibirá fondos suficientes para atender sus compromisos financieros y sufragar los costos de operación y mantenimiento de los sistemas relacionados con la operación.
   3. ***Alcance del análisis financiero*** El análisis financiero se realiza sobre la base de una muestra de 17 proyectos presentados por el Banco del Estado, que son indicativos del tipo de obra que financiará el programa. El monto de los proyectos que componen la muestra equivalen al 25,3% del componente que se estima financiar mediante este programa.
   4. A los efectos de determinar la viabilidad financiera de proyectos, sólo se analizan los proyectos a los que aplica la Política de Servicios Públicos Domiciliarios, que corresponden a 7 proyectos de agua potable y 6 de alcantarillado sanitario o tratamiento de aguas residuales. Los proyectos tienen en promedio de 12.786 beneficiarios, con un mínimo de 434 y un máximo de 40.416 beneficiarios.

**Cuadro 1: Muestra de Proyectos**



* 1. *Metodología*
  2. Se revisaron los informes que prepara el Banco del Estado a efectos de determinar si la metodología utilizada para el análisis de viabilidad financiera permite determinar si los ingresos obtenidos cubren los costos de operación y mantenimiento de los sistemas.
  3. En el caso de la empresa EMAPAG del GAD Guayaquil, el análisis financiero se realiza mediante un modelo financiero desarrollado internamente por INE/WSA tomando como base los últimos tres años de información histórica, las proyecciones financieras preparadas por el Banco del Estado en el préstamo 2013-042-GRZ5-G y los supuestos utilizados en las mismas. Las proyecciones se abarcan un periodo de 8 años y están expresadas en dólares constantes de 2013. Este modelo incluye proyecciones de ingresos, costos operativos, inversiones de capital y financiamiento externo.
  4. *Viabilidad Financiera*
  5. El análisis de viabilidad financiera permite determinar que:
     1. En 6 proyectos se verificó que las tarifas aplicadas permiten cubrir los costos de operación y mantenimiento de los sistemas, y de esta manera asegurar la sostenibilidad financiera del sistema.
     2. En 5 proyectos el esquema tarifario permite cubrir parte de los costos de operación y mantenimiento de los sistemas, y el resto debe ser aportado por el GAD mediante un esquema de transferencia de fondos, constituyéndose un subsidio a la oferta del servicio.
     3. En 2 proyectos no se realizó un análisis de viabilidad financiera.
  6. Debido a que los resultados de la evaluación financiera son parciales, es que durante la ejecución del programa se requerirá que los proyectos cuenten con los estudios de viabilidad financiera que demuestren que los mismos generarán o recibirán fondos suficientes para atender sus compromisos financieros y sufragar los costos de operación y mantenimiento de los sistemas relacionados con la operación.
  7. En caso de no ser así, porque las condiciones socioeconómicas de los habitantes de las comunidades no lo permiten, se deberá constatar el avance en el diseño e implementación de instrumentos de focalización de subsidios que prioricen a los grupos más vulnerables y de menores ingresos.
  8. Asimismo se trabajará en las reglas de operación del programa de forma de establecer el alcance, oportunidad y pertinencia de los análisis de viabilidad financiera que son requeridos en el marco del programa. Siendo recomendable mejorar los procedimientos de gestión del programa de manera de realizar un seguimiento de los informes reseñados y habilitar los desembolsos en la medida que la viabilidad financiera se encuentre adecuadamente documentada.

1. Promulgado en 2010. [↑](#footnote-ref-1)
2. Fuente: Censo 2010 - Instituto Nacional Estadística y Censo (INEC) [↑](#footnote-ref-2)
3. El monto fue informado por el Banco del Estado y el Ministerio de Finanzas en reuniones mantenidas en la preparación de la operación, según estimaciones de SENPLADES. [↑](#footnote-ref-3)