

Los retos en la prestación del servicio público de agua potable en la nueva normalidad en Cuenca-Ecuador

LESI VANESSA GILER ESCANDÓN¹
MARCELA PAZ SÁNCHEZ SARMIENTO²
ADRIANA MORA BERNAL³
MARCELO GUERRA CORONEL^{4*}

RESUMEN

El estudio analiza la situación que atraviesa el servicio público de agua potable en el Ecuador antes de la pandemia, así como los retos a los que se enfrenta por la propagación de la covid-19. Ecuador al declararse un Estado de derechos y justicia debe garantizar el derecho a la salud, así como otros derechos con los que tiene interdependencia, como

- 1 Ingeniera en Ciencias Administrativas por la Universidad Panamericana de Cuenca, Diploma Superior en Tributación por la Universidad Técnica Particular de Loja, magíster en Administración Tributaria por el Instituto de Altos Estudios Nacionales, Doctorado (c) por la Universidad de Alicante. Actualmente profesional en libre ejercicio como analista financiero y tributario. Correo electrónico: lesigilerescandon@gmail.com
- 2 Abogada de los Tribunales de Justicia de la República y Licenciada en Ciencias Políticas y Sociales Universidad de Cuenca, especialista y magíster en Derecho Procesal por la Universidad Andina Simón Bolívar, doctorando (c) por la Universidad Nacional de Mar del Plata-Argentina. Actualmente docente investigadora tiempo completo en carrera de Derecho Universidad Católica de Cuenca. Correo electrónico: msanchezs@ucacue.edu.ec;
- 3 Abogada por la Universidad del Azuay, magíster en Derecho mención Derecho Tributario por la Universidad Andina Simón Bolívar, magíster en Argumentación Jurídica por la Universidad de Alicante. Doctoranda por la Universidad de Valencia. Actualmente docente-investigadora en la Universidad Católica de Cuenca. Correo electrónico: adriana.mora@ucacue.edu.ec
- 4 Abogado por la Universidad de Cuenca, magíster en investigación en Derecho, con mención en Derecho Constitucional por la Universidad Andina Simón Bolívar, candidato a Ph. D. por la Universidad Andina Simón Bolívar. Actualmente es profesor de Derecho Constitucional en la Universidad Católica de Cuenca, profesor en la Maestría de Derecho Procesal y Derecho Constitucional en la Universidad Andina Simón Bolívar y otras Universidades en programas de posgrado.

* DOI: <https://doi.org/10.18601/01236458.n55.07>

el derecho al agua potable y saneamiento. En el contexto de la pandemia, el consumo de agua se ha visto incrementado, por lo que es conveniente analizar qué medidas se han tomado para garantizar estos derechos humanos y, por otra parte, garantizar la sostenibilidad financiera de las empresas prestadoras del servicio. La investigación se realizó en la ciudad de Cuenca, utilizando el análisis económico del derecho, al presentar datos estadísticos sobre la contaminación de las fuentes hídricas, el consumo por tipo de tarifa proyectado a marzo de 2020. Llegándose a concluir que el actual marco normativo contempla como derecho fundamental constitucional y legalmente reconocido el derecho a la salud, así como el acceso de todos los ciudadanos a un recurso hídrico de calidad. Los desafíos para contrarrestar la pandemia ponen en evidencia la necesidad de tomar decisiones razonables que permitan ampliar y mejorar la prestación del servicio público de agua potable, como una de las estrategias para evitar la propagación de la covid-19, siendo necesaria una correcta recaudación para gestionar un eficiente tratamiento del agua.

Palabras clave: derecho al agua, servicio público de agua potable, pandemia covid-19.

CHALLENGES IN THE PROVISION OF THE PUBLIC DRINKING WATER SERVICE IN THE NEW NORMAL IN CUENCA-ECUADOR

ABSTRACT

The study analyzes the situation that the public drinking water service is going through in Ecuador before the pandemic, as well as the challenges it faces due to the spread of covid-19. Ecuador, when declaring itself as a state of rights and justice, must guarantee the right to health, as well as other rights with which it has interdependence, such as the right to drinking water and sanitation. In the context of the pandemic, water consumption has increased, so it is convenient to analyze what measures have been taken to guarantee these human rights and, on the other hand, guarantee the financial sustainability of the companies that provide the service. The research was carried out in the city of Cuenca, using the economic analysis of the law, when presenting statistical data about the contamination of water sources, consumption by type of rate projected to March 2020. It was concluded that the current regulatory framework considers as fundamental constitutional right and legally recognized the right to health, as well as the access of all citizens to a quality water resource. The challenges to counteract the pandemic highlight the need to make reasonable decisions that allow expanding and improving the supplying of the public drinking water service, as one of the strategies to prevent the spread of covid-19, being necessary a correct collection to manage efficient water treatment.

Keywords: Right to water, public drinking water service, covid-19 pandemic.

INTRODUCCIÓN

La Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el 11 de marzo de 2020 la enfermedad de coronavirus covid-19 como pandemia. Sin duda, enfrentar los efectos económicos, ambientales y de salud que provoca esta situación ha puesto de manifiesto la relación entre la legislación y la covid-19, debiendo los países lograr cobertura sanitaria universal con leyes que garanticen el derecho al acceso a servicios básicos para las personas y comunidades (OMS, 2020). Por ejemplo, en el caso ecuatoriano se ha creado normativa nacional y local durante la pandemia para prevenir la propagación de la enfermedad, aplicando mecanismos como la declaratoria del estado de excepción y la promulgación de la Ley de Apoyo Humanitario.

El presente artículo aborda cómo el derecho a la salud y el derecho al agua deben ser garantizados en un modelo económico que se autodenomina social, solidario y sostenible; el cual se pone a prueba en tiempos donde la covid-19 exige la erogación de gastos en el sector de la salud. Para ello, recurriremos a los mandatos establecidos en la norma constitucional, los decretos emitidos por el presidente de la República, las sentencias de la Corte Constitucional del Ecuador, así como la Ordenanza Municipal de Cuenca sobre diferimientos tributarios e incentivos económicos. Si bien resultaría imposible poder establecer un concepto de *constitución* que abarque lo analizado en este trabajo, por requerirse de un largo abordaje histórico del constitucionalismo, es necesario tener presente la posición asumida en 2008 con la Constitución vigente respecto a su concepto, por lo que se lo tratará brevemente, para luego entender un concepto de *constitución económica*.

La construcción de un concepto de *constitución democrática*, surgida en algunos países latinoamericanos en la década de los años de 1990 (Viciano y Martínez, 2010, p. 160), pone como centro de preocupación esencial su legitimidad democrática. Encajando fielmente en este parámetro la Constitución ecuatoriana de 2008, ya que su legitimidad democrática deviene fundamentalmente de un proceso de construcción en el marco de una Asamblea Constituyente en que sus miembros fueron elegidos de manera popular y un proceso de aprobación mediante referéndum. Es claro que la Constitución, al menos en el ámbito teórico, asume dicha postura, pues lo esencial se encuentra en su construcción, en entender que este texto se convierte en supremo solo en función de que el motivador de su creación es el pueblo ecuatoriano y que dicho documento se ve envuelto de ciertas garantías, como supremacía, aplicación directa, control de constitucionalidad, rigidez constitucional, reserva de ley, democracia participativa, control jurisdiccional de los actos u omisiones del poder público, entre otros; en tanto y en cuanto sirvan para proteger esa legitimidad democrática, cuyo fin último es la consecución del buen vivir.

Este fin último que persigue la voluntad soberana del pueblo ecuatoriano requiere que toda la institucionalidad del Estado se enfoque en su materialización, puesto que solo ahí tendría un sentido y precisamente aquello permitiría conseguir una serie de transformaciones. Está claro que esta y otras constituciones cercanas a la corriente

del nuevo constitucionalismo latinoamericano ya no ven como su centro de atención la fuerza normativa de una Constitución, sin que aquello sea algo que deje de importar, sino que destacan y realzan la esencia de una Constitución en cuanto se legitima democráticamente por el grado de participación popular en su construcción y funcionamiento, y sobre todo en la consecución de los fines del Estado, que ya no buscan reproducir la lógica capitalista, sino más bien romper con aquello y generar un cambio de paradigma dirigido a lo que en Ecuador se ha denominado buen vivir.

Ahora bien, cabe mencionar que el concepto de *buen vivir* ha sido y será de difícil construcción dentro de este paradigma, pues sus raíces no nacen de la cultura occidental, sino vienen de la configuración de una cosmovisión andina cuyo entendimiento es y será posible solo desde ahí; pues el buen vivir se plantea como una alternativa a la modernidad capitalista y a la colonialidad occidental, que busca ser liberadora de las brechas sociales y económicas generadas. En este contexto, al definirse el Ecuador como un Estado de derechos y justicia, ve aparejada la obligación de tutelar los derechos contemplados en su norma constitucional, teniendo como fundamento el respeto a la dignidad humana.

Por tanto, uno de los deberes primordiales en estos momentos de pandemia es garantizar sin discriminación alguna el derecho a la dignidad, salud y agua para sus habitantes. Ya que "las condiciones modernas, la introducción de la cuarentena y una serie de restricciones han hecho los ajustes y crean desafíos para la realización de los derechos humanos" (Golubeva, Nelli, But, Illia y Prokhorov, 2019, p. 49).

CONSTITUCIÓN ECONÓMICA DEL ECUADOR

Durante mucho tiempo fue objeto exclusivo de estudio en las constituciones únicamente los derechos o parte dogmática, y la institucionalidad del Estado o parte orgánica, descuidando por completo aquella parte que regulaba la actividad económica y el rol del Estado en esta, que era de trascendental análisis para la consecución de los derechos, sobre todo aquellos denominados como de segunda generación o derechos sociales. Una gran parte de la doctrina ha denominado a todas las normas constitucionales que regulan la actividad económica del Estado como *constitución económica*, así, por ejemplo, Rafael Entrena la ha definido como "normas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica" (Viciano y Martínez, pp. 162-163).

En las constituciones que surgen después de las guerras mundiales cobra importancia la regulación del sistema económico en las constituciones (Aragón, 1996, pp. 164,165), así, por ejemplo, es importante observar la Constitución mexicana de Querétaro de 1917 y la Constitución de Weimar de 1919, protagonistas del Estado social y, por ende, de un concepto de *constitución económica*. En efecto, los alemanes empezaron a referir como constitución económica a un conjunto de normas establecidas en la Constitución destinadas a determinar el sistema económico del Estado, la propiedad,

la intervención del Estado en la economía, así como una serie de instrumentos para viabilizar el ejercicio de los derechos sociales (Trujillo, 2007, p. 112).

De igual manera la Constitución mexicana ya referida, dos años antes había sentado las bases de un concepto de *constitución económica*, pues en su articulado establecía una serie de derechos prestacionales-sociales que obligaban el establecimiento de un modelo económico intervencionista por parte del Estado en la economía según su art. 13 (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1997). Es indudable, que hoy en día los estudios en torno a la Constitución económica se decantan por intentar descifrar si el modelo económico de un Estado se acerca más a un modelo de libre mercado o al modelo de intervención pública (Roldán, 2004, pp. 66 y ss.). Es difícil hablar de absolutos, por lo que pueden existir, por un lado, modelos que se acerquen en mayor medida a un modelo de libre mercado sin dejar de lado el intervencionismo del Estado en la economía y, por otro, ciertos modelos que tengan más cercanía con la intervención pública sin abandonar la protección de las libertades vinculadas al mercado.

Ecuador al haber establecido un modelo de economía social y solidario (artículo 238 de la Constitución) parece optar por un modelo más inclinado a la intervención pública, pero sin dejar de lado ciertas libertades de gran importancia en un modelo de libre mercado como el derecho a desarrollar actividades económicas, el derecho a la libre contratación, entre otros (artículo 66 núm. 15, 16). La Constitución económica, en Ecuador, es regulada en el título denominado Régimen de Desarrollo, siendo su razón de ser la materialización de lo que se ha establecido como paradigma y fin esencial del Estado ecuatoriano, el *Sumak Kawsay* (artículo 275).

Desde la perspectiva indígena el *Sumak Kawsay* o buen vivir se traduce en la relación armónica e integral entre la naturaleza y los seres humanos, nace de la experiencia de la vida en colectividad de los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas. Al reconocerse el buen vivir como precepto jurídico dentro de la Constitución, planteando una nueva forma de convivencia, un nuevo pacto entre la sociedad y el Estado. En este sentido, este nuevo paradigma implica mejorar la calidad de vida de la población, a través de un sistema económico que busca la retribución social, a fin de impulsar una efectiva participación ciudadana en pro de garantizar la soberanía nacional, en el marco de la interculturalidad y convivencia armónica con la naturaleza.

Este modelo económico tiene entre uno de sus principales anclajes, el pensamiento kantiano respecto de la dignidad humana, pues entiende la necesidad de reconocer al ser humano como sujeto y fin (artículo 238 de la Constitución), alejándose de una noción utilitarista en ese sentido. Pero, por otra parte, no se centra solamente en el ser humano, pues también se desconecta de una visión antropocéntrica de la economía para entenderla desde cosmovisiones que no miran al ser humano como el centro del mundo, sino que lo observan como parte de un todo, la naturaleza, y por ello la dignidad humana, que es esencial en las sociedades, tiene sentido en una armonía que está con el mercado, con las regulaciones estatales, pero sobre todo con la naturaleza,

ya que ese diálogo y convivencia armónica del hombre en diversidad con la naturaleza genera un marco de materialización del buen vivir (artículo 285 de la Constitución).

EL DERECHO A LA SALUD Y AL AGUA EN LA NORMATIVA CONSTITUCIONAL

Ecuador, antes de la pandemia, identificó como una de las prioridades el lavado de manos con agua y jabón, como una estrategia de bajo costo para la prevención de enfermedades (Molina, Pozo y Serrano, 2018, p. 18). Convirtiéndose el acceso a la higiene de las manos, agua potable y saneamiento en un requisito indispensable para el aseguramiento del derecho a la salud. Hoy la higiene de manos es una de las recomendaciones para no propagar la infección de la covid-19 (OMS, 2020). En este sentido, qué dice la norma constitucional ecuatoriana respecto al derecho a la salud y agua, la respuesta la emana la Constitución al establecer que el derecho a la salud se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos, el derecho al agua, la alimentación, la educación, los ambientes sanos, entre otros (artículo 32). En este mismo sentido, el artículo 66 numeral 2 reconoce y garantiza el derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable y otros servicios sociales. Es decir, existe una evidente interdependencia de estos derechos que para la Constitución gozan de igual jerarquía y son inalienables, irrenunciables e indivisibles.

En lo correspondiente a la salud, el Estado central tiene la competencia exclusiva sobre sus políticas. Debiendo el sistema nacional de salud tener por finalidad el desarrollo, protección y recuperación de las capacidades y potencialidades para una vida saludable e integral, tanto individual como colectiva. Por tanto, el Estado es responsable de universalizar la atención en salud, así como de fortalecer los servicios estatales de salud, conforme lo establecido en el artículo 363 de la Constitución de la República, debiendo poner mayor atención a los grupos prioritarios, como adultos mayores, jóvenes, mujeres embarazadas, niñas, niños y adolescentes, personas privadas de la libertad, como reza la norma constitucional.

Entonces para hablar de salud, implícitamente, se trata del derecho al agua que deben gozar todas las personas. La OMS (2002) considera el agua como "fundamental para la vida y la salud. La realización del derecho humano a disponer de agua es imprescindible para llevar una vida saludable, que respete la dignidad humana. Es un requisito para la realización de todos los demás derechos humanos". Consolidar el derecho a las personas a disponer de agua potable y saneamiento fue impulsado por los Objetivos del Desarrollo del Milenio y hoy por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Ecuador es uno de los países precursores en establecer al agua como un derecho humano. Tomando como punto de partida que el agua es esencial para la vida, por lo que su gestión, conservación, suministro y aprovechamiento constituye una de las preocupaciones primordiales y permanentes para todos. Ya que "un cambio perjudicial en las características físicas, químicas o biológicas del aire, el suelo y el agua, pueden afectar nocivamente la vida humana y la biodiversidad, [...] además de

generar el deterioro y agotamiento de los recursos de la naturaleza" (Reyes, Galván y Aguiar, 2005).

Para lograr cumplir todo lo estipulado, en 2015 el Estado ecuatoriano se comprometió con los ODS, siendo en 2016 pionero en la adaptación regional de la medición del ODS 6; en 2017 el INEC, BM y UNICEF son quienes presentan la línea base y la metodología de los indicadores agua, saneamiento e higiene (ASH) de Ecuador, llegando a establecer a nivel nacional que

el 73,4 % de la población tiene agua de calidad y el 26,6 % de mala calidad, de este el 11,3 % proviene de la red o llave pública, el 3,7 % de tubería, el 6,3 % de agua embotellada o envasada, el 1,9 de pozo protegido/entubado y 3,4 % pozo no protegido, manantial/vertiente protegido y no protegido, carro repartidor/tanquero, río o acequia, agua lluvia. (INEC, 2019)

Los recursos hídricos se enfrentan a varios impactos ambientales como el crecimiento poblacional y su creciente demanda de agua, la falta de cumplimiento de normas y la ausencia de aplicación de sanciones rigurosas, entre otros, siendo su calidad alterada por vertimiento de aguas residuales, disposición final de residuos sólidos, agroquímicos y nutrientes que por escorrentía se desplazan hacia los cuerpos de agua (CEPAL, 2012); situaciones que pueden poner en riesgo la calidad del agua para el consumo humano. Para la OMS la calidad engloba las características físicas, químicas, biológicas, microbiológicas y radiológicas (Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria; Secretaria del Agua; Agencia de Regulación y Control del Agua; Ministerio del Medio Ambiente; Ministerio de Salud Pública, 2016).

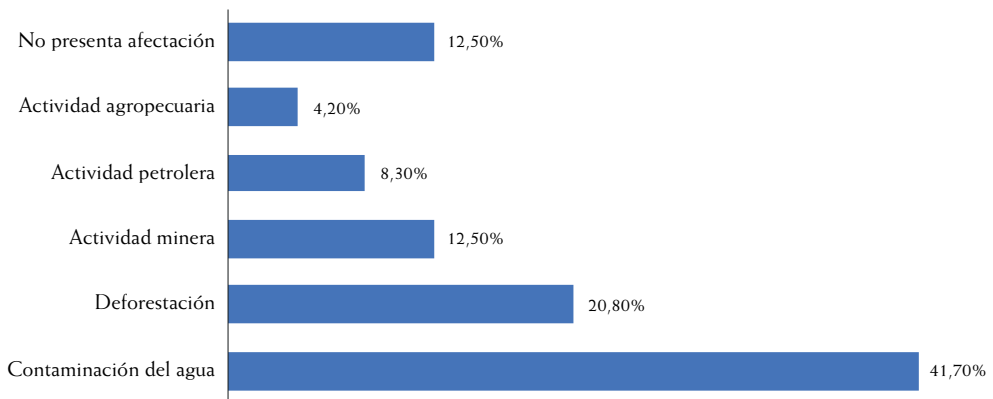
El consumo de agua de poca o nula calidad genera enfermedades infecciosas que afectan en mayor medida a la población más pobre, en otras palabras, la contaminación causada por un tercero que deteriora, degrada o dañan el bienestar de otro, carente de compensación (precio), es considerada como una externalidad negativa; debiendo cumplir con dos condiciones: a) que una actividad realizada por un agente económico genera la pérdida de bienestar de otro y b) la falta de compensación a la pérdida de bienestar, como indica Pigou. Por lo que para alcanzar un equilibrio social o nivel óptimo de contaminación existen métodos que abordan el tema desde las soluciones de mercado, como el enfoque de Coase y la emisión de permisos de contaminación (*marketable permits*) y los de intervención, como el enfoque de Pigou, la fijación de normas ambientales (*environmental standards*) y la fijación de subsidios para reducir la contaminación (Reyes, Galván y Aguiar, 2005).

En 1996, la deficiente calidad ocasionaba una alta mortalidad infantil, casi todos los ríos cercanos a áreas urbanas en especial Quito, Cuenca e Ibarra tenían altos niveles de coliformes, DBO, nitrógeno y fósforo, detectándose el uso de pesticidas en suelos de las cuencas que dan agua potable a las ciudades, el incremento de la explotación artesanal de oro a inicios de los años de 1980 generó problemas de contaminación de metales pesados hacia los ríos, siendo la petrolera la contaminación industrial más

significativa en los ríos de Napo, Pastaza y Zamora. El Golfo de Guayaquil (ríos Daule y Babahoyo); cuenca del río Portoviejo y la parte baja de los ríos Chone, Esmeraldas, Cayapas y Santiago; cuenca de los ríos Pindo, Chico y Puyango; en la vertiente Amazónica, las cuencas de los ríos Napo, Pastaza y Zamora; en la región interandina, las áreas de influencia de las ciudades de Quito, Cuenca, Ambato, Loja e Ibarra tenían la mayor contaminación (Galarraga-Sánchez, 2000).

La alteración de la calidad del agua por el vertido de aguas residuales, la disposición final de residuos sólidos, los agroquímicos y nutrientes que se desplazan por escurrimiento a los cuerpos de agua superficiales o subterráneas, se observa en las provincias de Manabí, Orellana, Sucumbíos y Pichincha; mientras que los asentamientos poblacionales, actividades industriales y agropecuarias, desperdicios de los municipios y la industria, residuos de la agricultura, crianza de animales, minería, petróleo y otros desperdicios sólidos urbanos dañan los recursos hidrológicos superficiales y agua subterránea, en la provincia de Pichincha, Cotopaxi, Imbabura, Azuay, Tungurahua, Cañar, Carchi, Chimborazo, Guayas, El Oro y Los Ríos, los invernaderos de flores generan contaminación por el uso intensivo de plaguicidas y fertilizantes que han sido encontrados en las aguas de la cuenca del río Granobles (CEPAL, 2012). INEC establece que para los GAD la principal afectación ambiental es la contaminación del agua con el 41,7 % como detalla el gráfico 1 (INEC, 2016).

GRÁFICO 1. PRINCIPALES AFECTACIONES AMBIENTALES PARA LOS GAD PROVINCIALES



Fuente: INEC, 2017.

La afectación a la calidad del agua ha sido también evidenciada en el proyecto de Control y Gestión de la Calidad del Agua realizado entre el 2013 a 2015. En el que se identificó que los coliformes fecales, demanda bioquímica y química de oxígeno, turbidez, hierro, manganeso, plomo, mercurio y aluminio superaban los criterios de calidad del agua establecidos por la normativa, presentada en la tabla 1 (Agencia Nacional de Regulación, Secretaría del Agua, Agencia de Regulación y Control del Agua, Ministerio del Medio Ambiente y Ministerio de Salud Pública, 2016).

TABLA 1. INCUMPLIMIENTO EN MUESTRAS DE AGUA SUPERFICIAL ENTRE 2013 A 2015

Criterios de calidad del agua para fuentes de agua	Incumplimiento (%)		
	2013	2014	2015
Para consumo humano	51	52	55
Admisibles para la preservación de la vida acuática y silvestre en aguas dulces, marinas y de estuarios	27	33	39
Para riego agrícola	37	40	42

Fuente: Agencia Nacional de Regulación, Secretaría del Agua, Agencia de Regulación y Control del Agua, Ministerio del Medio Ambiente y Ministerio de Salud Pública, 2016.

Con base en lo indicado y citado en líneas anteriores, se requiere conseguir que los agentes contaminantes reduzcan la emisión de factores que deterioren el medioambiente físico o biológico, sea reduciendo su producción o mejorando los procesos productivos, con el fin de remediar los daños generados, aportando económicamente al ente público encargado de ejecutar el saneamiento requerido. (Reyes, Galván y Aguilar, 2005). Como indican Cutler, Miller y Clasen, Dulfo dentro del informe en INEC (2016) "Los hacedores de política pública y académicos concuerdan que beber agua segura y el manejo adecuado de los desechos sanitarios han sido desde el siglo XIX las políticas de salud pública más relevantes" (p. 12), por lo que el acceso al agua y saneamiento son requisitos indispensables para la salud; por ello se debe garantizar un adecuado manejo de este recurso.

NORMAS JURÍDICAS ESTABLECIDAS EN EL MARCO DE LA COVID-19 EN ECUADOR

Ecuador, como muchos otros países, se ha visto en la necesidad de crear normativa tanto nacional como local para enfrentar los diversos efectos de la pandemia. En el caso ecuatoriano se ha recurrido a lo contemplado en la Constitución de la República en su artículo 164 en el que el presidente de la República puede declarar el estado de excepción en todo el territorio nacional por sesenta días, con treinta días prorrogables (artículos 164, 165 y 166). Siendo la primera declaratoria del estado de excepción el 16 de marzo de 2020, pocos días después que declarara la OMS como pandemia a la covid-19.

A través del Decreto 1017, se determinó que el Ministerio de Economía y Finanzas proveerá los recursos suficientes para atender la situación de excepción. Consta en sus considerandos el argumento del derecho a la salud, con la interrelación de otros derechos, como el de agua, alimentación y otros que sustentan el buen vivir. Del mismo modo, la responsabilidad del Ministerio de Salud Pública de identificar grupos poblacionales en grave riesgo y solicitar la declaratoria del estado de emergencia sanitaria. Así como la responsabilidad del Estado de adoptar medidas necesarias para

garantizar en emergencia sanitaria, el acceso y disponibilidad de insumos y medicamentos (artículo 9 Ley Orgánica de Salud [LOS]) y la movilización de recursos financieros destinados a reducir el riesgo o mitigar el impacto en la salud de la población más vulnerable (artículo 259 LOS).

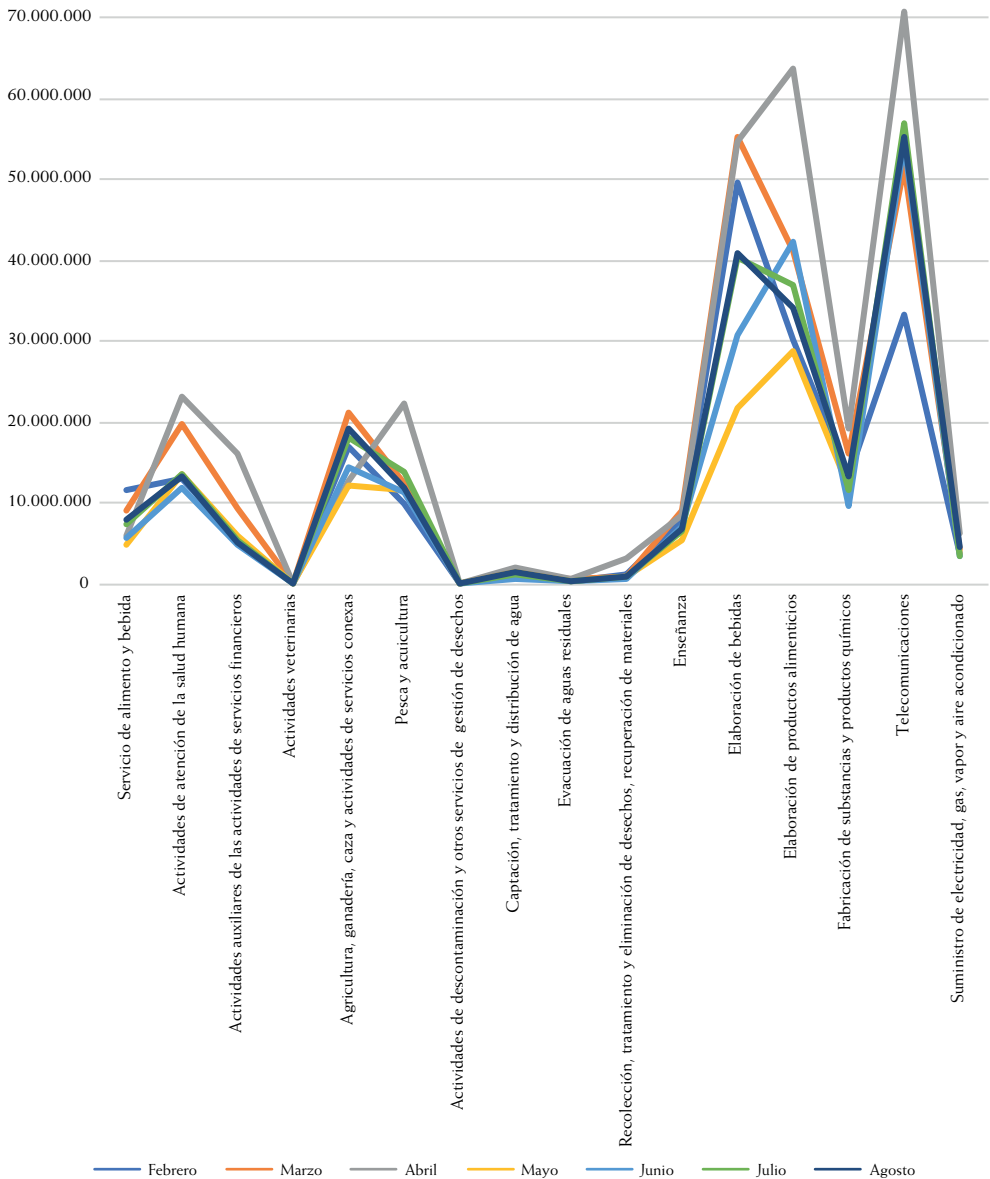
Posteriormente, el estado de excepción fue ampliado por treinta días más y el 15 de junio se declaró un nuevo estado de excepción por sesenta días (Decreto 1074), después se amplió de nuevo a treinta días (Decreto Ejecutivo 1126). Dando continuidad a las medidas excepcionales, como la restricción en movilidad, asociación o reunión de personas, derecho a la libertad de tránsito, con la finalidad de mantener las medidas de distanciamiento social. Además, se creó la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, en la que se estableció que desde la vigencia del estado de excepción y hasta un año después se prohíbe el incremento en valores, tarifas o tasas de servicios básicos. Se añade que las empresas de servicios básicos de agua potable, energía eléctrica, telecomunicaciones e internet, suspendan temporalmente los cortes por falta de pago, mientras permanezca vigente el estado de excepción, hasta por dos meses después de su terminación. Es decir, el estado de excepción finaliza el 12 de septiembre de 2020, más los dos meses, entendemos que, a partir del 12 de noviembre, se encontrarían facultadas las empresas que brindan el servicio de agua potable a proceder con los cortes de servicio.

Sin embargo, gobiernos autónomos municipales como Cuenca, aprobaron la Ordenanza de facilidades de pago, diferimientos tributarios e incentivos económicos, que tiene por objetivo generar una normativa emergente orientada a la reactivación económica y la protección del empleo en el cantón Cuenca, como consecuencia de la pandemia. Constando como uno de los denominados incentivos, el otorgamiento de un periodo de seis meses en el pago del servicio público de agua potable, siempre que se encuentren dentro de tres causales: primero, para familias donde una persona haya sido diagnosticada con la covid-19, hasta el primer grado de afinidad y segundo de consanguinidad. Segundo, para familias en las que uno de sus miembros ha perdido su empleo (siendo estos sustentos de familia). Tercero, para las familias de trabajadores que hayan tenido una reducción del 50 % de su salario.

Es importante destacar que los beneficios que otorga la ley son generales, en tanto que los emitidos por la ordenanza solo aplican para las tres causales establecidas en el artículo 3 de la referida ordenanza, añadiendo un requisito, que en cualquiera de los casos podrán solicitar el beneficio siempre que exista un informe de la Dirección de Desarrollo Social y Productivo, sin cubrir a los verdaderos afectados, como el sector empresarial que continuó ofertando sus productos bajo nuevos protocolos de bioseguridad, generaron mayores egresos de recursos económicos, humanos, tecnológicos y de infraestructura, sin necesariamente obtener mayores ingresos a los percibidos anteriormente. Como muestra el gráfico 2, los ingresos tributarios se redujeron principalmente en los meses de abril a junio, comenzando a escalar a partir de julio, al existir mayor relación entre los ingresos percibidos y el pago del impuesto al IVA, en el gráfico 3 evidencia con mayor claridad este descenso de ingresos en el

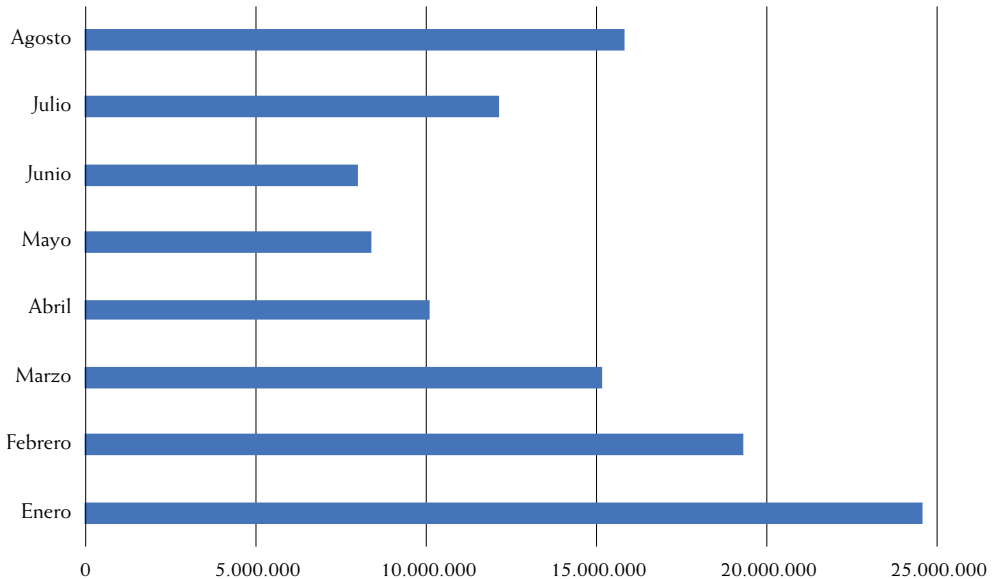
cantón Cuenca, excluyéndose para presentar estos datos los valores recaudados en IVA por importaciones, solo constan los valores recaudados por IVA por las transacciones realizadas dentro del territorio del cantón.

GRÁFICO 2. RECAUDACIÓN NACIONAL DE IMPUESTOS POR ACTIVIDAD ECONÓMICA PERIODO FEBRERO-AGOSTO 2020



Fuente: adaptado de (Servicio de Rentas Internas, 2020).

GRÁFICO 3. RECAUDACIÓN DE IVA EN EL CANTÓN CUENCA, PERIODO ENERO-AGOSTO 2020



Fuente: adaptado de Saiku (Saiku: SRI, 2020).

Es importante a futuro analizar el nivel de alcance, accesibilidad y eficacia de los beneficios económicos y tributarios propuestos por el Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca, ya que, al requerirse informes para solicitar el beneficio, el trámite se vuelve engorroso y extenso, debilitando los esfuerzos por parte de los ciudadanos para su solicitud y, por ende, acceso, reduciendo la finalidad para el cual fue concebido.

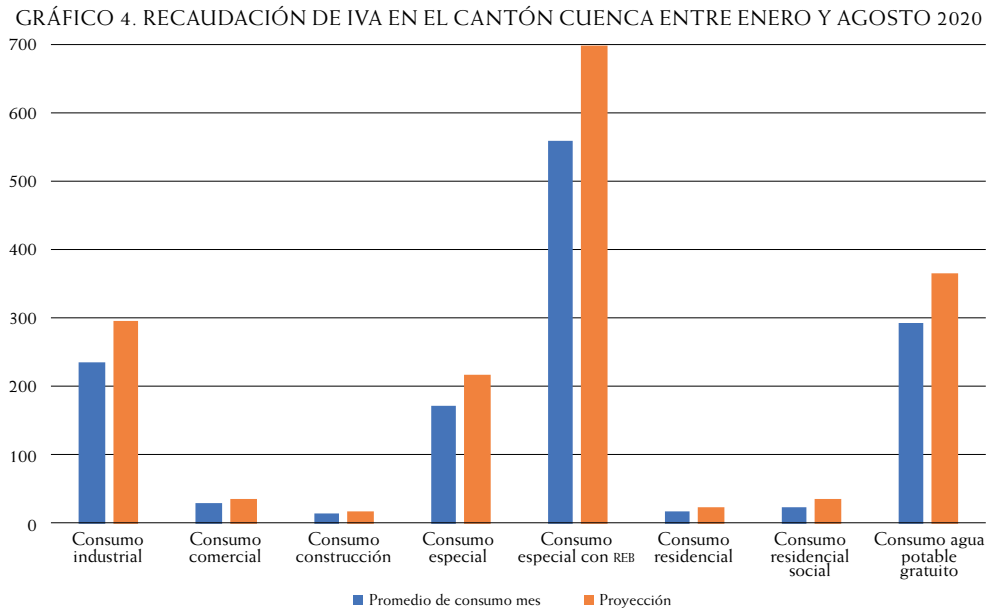
SITUACIÓN DEL CONSUMO DE AGUA ANTERIOR AL RÉGIMEN DE CUARENTENA

Antes del inicio del confinamiento en Ecuador el 16 de marzo de 2020, el consumo máximo de agua lo encabezaba la tarifa especial con rebaja al consumir 70 443 m³, seguida por la industrial 11 763 m³, especial 9493 m³, comercial 7626 m³, entre otras. Luego de la declaratoria del estado de excepción las actividades comerciales fueron limitadas a ciertos sectores, entre ellos, salud, servicios financieros, provisión de combustibles, productos médicos, farmacéuticos, ortopédicos y servicio a domicilio restaurantes y cafeterías, generándose dos escenarios: el primero, un incremento en el consumo de agua potable utilizada en las actividades que no fueron prohibidas o limitadas en su funcionamiento, esto debido a la aplicación de protocolos de bioseguridad más rigurosos; el segundo escenario gira ante una reducción en el consumo del líquido vital en las actividades industriales y comerciales, que fueron prohibidas o limitadas en su actuar.

Para el 15 de junio se emite un nuevo decreto, en el cual se busca gestionar una reactivación económica, mediante la renovación de las actividades laborales y

productivas que cumplan con los protocolos de bioseguridad y sean dispuestos por los COE cantonales, retomando las instituciones públicas las actividades con la asistencia del 50 % de los funcionarios; siendo el 14 de agosto emitido el último decreto, en el que las actividades comerciales e industriales de algunos sectores poco a poco empiezan a desarrollarse con limitaciones, asegurándose de cumplir con los protocolos y directrices de bioseguridad, las actividades de educación se desarrollan mediante el uso de medios virtuales y teletrabajo.

José Luis Espinoza, gerente de ETAPA, indicó en la entrevista realizada por el diario *El Mercurio*, el 20 de marzo de 2020, que se evidenció un crecimiento en el consumo de agua del 25 %, por lo que para realizar una proyección de consumo se toma como periodo base el mes de diciembre de 2019, eliminándose los valores reportados en cero y con datos negativos, calculándose por tipo de tarifa el promedio de consumo de agua y de allí se aplica el crecimiento detectado por la entidad que maneja el agua (*El Mercurio*, 2020). El análisis de los datos entre marzo y agosto 2020 no puede realizarse debido a que las lecturas no se han ejecutado con normalidad.



Fuente: adaptado de (ETAPA, 2020).

CONCLUSIONES

El principal recurso para mantener la salud de la población hoy en día es el agua, por lo que este recurso debe ser administrado y tratado de la manera más eficiente, debido a esto, el Estado debe desarrollar un correcto manejo económico de sus recursos, involucrando una efectiva recaudación y distribución. Al detectarse los primeros

casos de la covid-19 fue indispensable buscar la forma de garantizar la sostenibilidad de la sociedad, la cual exigió una mayor erogación de gastos en el sector de la salud, sacando a flote problemas financieros, sociales y una gran crisis de valores y respeto a la sociedad.

Con el afán de mitigar el daño económico generado por el confinamiento, el GAD de Cuenca mediante ordenanza resuelven otorgar incentivos económicos y tributarios, entre estos, la prorrogación del pago de los consumos de agua, lo que conlleva una reducción de ingresos para la empresa pública ETAPA y con ello la reducción de recursos para ejecutar saneamiento, mantenimiento, reparación, prestación del servicio, pago de nómina y demás gastos relacionados con su actividad, evidenciando la falta de un análisis minucioso al alcance de las consecuencias que puede generarse. Por otra parte, el aplazamiento de los pagos de consumos no solventa el inconveniente, ya que el problema radica en la falta de liquidez, que no necesariamente puede ser mejorada a corto plazo, más aún cuando los despidos continúan en acenso y la capacidad adquisitiva en descenso.

Los incentivos propuestos por los gobiernos seccionales deben asegurar el adecuado tratamiento y abastecimiento del agua para todos los ciudadanos, por lo que los esfuerzos deben proponer mecanismos que aseguren la calidad del agua, su eficiente distribución y, por consiguiente, la accesibilidad a esta, para ello la aplicación de exenciones para grupos de atención prioritaria, rebajas para sectores que ofertan servicios y manufacturan productos, materia prima e insumos utilizados para el área de salud, educación y alimentos, condonación de recargos por deudas vencidas y de consumos realizados por usuarios que durante el confinamiento generaron consumos inferiores a su promedio mínimo, entre otros que favorezcan a mejorar la liquidez y sobrevivencia económica de la población.

Con esta visión los estudios a futuro deben abarcar un análisis del grado la accesibilidad y el porcentaje de beneficiarios efectivos de los incentivos; detectar los problemas generados por la concesión de plazos para el pago de las deudas por consumo de agua, tanto para el consumidor como para ETAPA; establecer de qué manera se afrontó por parte de ETAPA los gastos requeridos para ejecutar saneamiento, mantenimiento, reparación, prestación del servicio, pago de nómina y demás gastos relacionados con su actividad y como esto afecto su estabilidad financiera.

REFERENCIAS

- Agencia Nacional de Regulación, Secretaría del Agua, Agencia de Regulación y Control del Agua, Ministerio del Medio Ambiente y Ministerio de Salud Pública. (2016). *Estrategia nacional de calidad de agua ENCA 2016-2030*. Quito. https://www.controlsanitario.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/05/Estrategia-Nacional-de-Calidad-del-Agua_2016-2030.pdf
- ARAGÓN, M. (1996). Constitución económica y libertad de empresa. En A.A.V.V, *Estudios Jurídicos en Homenaje al profesor Aurelio Menéndez, I, Introducción y títulos-valor*. Madrid: Civitas.

- Asamblea Nacional Constituyente (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial n.º 449 del 20 de octubre 2008.
- CEPAL. (2012). *Diagnostico de las estadísticas del agua en Ecuador*. Quito: CEPAL.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1997). México.
- El Mercurio*. (20 de marzo de 2020). *El consumo de agua en Cuenca aumentó un 25 % por cuarentena*. *El Mercurio*. <https://ww2.elmercurio.com.ec/2020/03/20/el-consumo-de-agua-en-cuenca-aumento-un-25-por-cuarentena/>
- ETAPA (2020). *Consumos de agua potable en Cuenca por tipo de tarifa*. Cuenca.
- GALARRAGA-SÁNCHEZ, R. (2000). *Informe nacional sobre la gestión del agua en el Ecuador*. Comité Asesor Técnico de América del Sur (SAMTAC). Quito: Global Water Partnership (GWP).
- GOLIVEBA, N., BUT, I. y PROKHOROV, P. (2020). Access to justice due to the Covid-19 pandemic. *Ius Humani*, 9(2), 47-64. <https://doi.org/https://doi.org/10.31207/ih.v9i2.243>
- INEC. (2016). *Indicadores ODS de agua, saneamiento e higiene en Ecuador ENEMDU 2016*. Quito: INEC.
- INEC. (2017). *Censo de información ambiental económica en GAD provinciales*. Quito: INEC.
- INEC. (2019). *Medición de los indicadores de Agua, Saneamiento e Higiene (ASH), en Ecuador*. Quito: INEC.
- MOLINA, A., POZO, M. y SERRANO, J. (2018). *Agua, saneamiento e higiene: medición de los ODS en Ecuador*. Quito: Instituto Nacional de estadísticas y Censos y UNICEF (INEC-UNICEF).
- OMS. (2002). *Agua para la salud: un derecho humano*. <https://www.who.int/mediacentre/news/releases/pr91/es/>
- OMS. (2020). *Coronavirus*. <https://www.who.int/es/health-topics/coronavirus>
- OMS, Organización Mundial para la Salud (2002). *Agua para la salud: un derecho humano*. <https://www.who.int/mediacentre/news/releases/pr91/es/>
- OMS, Organización Mundial para la Salud (2020). *Coronavirus*. <https://www.who.int/es/health-topics/coronavirus>
- REYES, R. E., GALVÁN, L. E. y AGUIAR, M. (2005). El precio de la contaminación como herramienta económica e instrumento de política ambiental. *Interciencia*, 30 (7), 436-441. http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0378-18442005000700010
- ROLDÁN, J. (2004). *Constitución y mercado*. México: Porrúa.
- Saiku. (09 de septiembte de 2020). *Saiku: SRI*. Obtenido de SRI: <https://srienlinea.sri.gob.ec/saiku-ui/>
- Servicio de Rentas Internas. (2020, 10 de septiembre). *Estadísticas generales: SRI*. <https://www.sri.gob.ec/web/guest/estadisticas-generales-de-recaudacion-sri>
- TRUJILLO, J. C. (2007). La Constitución económica, más allá del neoliberalismo. *FORO revista de derecho*, (7).
- VICIANO PASTOR, R. y MARTÍNEZ DALMAU, R.. (2010). Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano. En *Corte Constitucional del Ecuador. Primera edición, Nuevo Constitucionalismo en América Latina* (pp. 13-98). Quito, Ecuador: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional.