



## **INFORME DE EVALUACIÓN DE LA OMBUDSMAN**

Reclamación relativa a la participación de MIGA en  
el proyecto de *International Water Services* –  
Interagua

DICIEMBRE DEL 2008

Oficina del Asesor en Cumplimiento / Ombudsman  
Corporación Financiera Internacional /  
Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones

## **CONTENIDO DEL INFORME DE EVALUACIÓN**

1. Misión de la CAO e idoneidad de la reclamación .....	1
2. Resumen y propósito de la evaluación.....	1
3. Enfoque / metodología de la CAO .....	2
4. Resumen del proyecto de MIGA.....	3
5. Principales temas planteados en la reclamación y las entrevistas de evaluación .....	3
6. Perspectiva de Interagua .....	4
7. Áreas de coincidencia.....	5
8. Evaluación de oportunidades y próximos pasos por CAO Ombudsman.....	5

## **1. Misión de la CAO e idoneidad de la reclamación**

La Oficina del Asesor en Cumplimiento / Ombudsman (CAO) es el mecanismo de recurso independiente y de responsabilidad / rendición de cuentas de la Corporación Financiera Internacional (IFC) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA). La CAO informa directamente al Presidente del Grupo del Banco Mundial. Tiene el mandato de atender de manera justa, objetiva y constructivamente las reclamaciones presentadas por las comunidades o los individuos afectados por los proyectos de la IFC o MIGA, mejorando así los resultados sociales y ambientales de dichos proyectos.

Una vez que se determine que una reclamación satisface los criterios especificados para la intervención de la CAO, la Ombudsman evalúa la situación para esclarecer los problemas, facilitar la comunicación entre las partes respecto a sus puntos de vista e intereses, y ayudarles a identificar oportunidades de resolución. En la evaluación no se recopila información con el propósito de señalar culpables ni emitir juicios respecto a los méritos de la reclamación.

Para que las reclamaciones sean consideradas idoneas para la evaluación de la CAO, se debe demostrar que:

- Se refiere a un proyecto en el que participan la IFC / MIGA, o que están considerando activamente.
- Los problemas planteados en la reclamación corresponden al mandato de la CAO de abordar las repercusiones ambientales y sociales de las inversiones de la IFC / MIGA.
- El/la reclamante podría verse afectado/a, en caso de producirse los impactos sociales y/o ambientales planteados en la reclamación.

## **2. Resumen y propósito de la evaluación**

La presente evaluación se realizó en respuesta a una reclamación suscrita por tres miembros de la *Asociación Movimiento Mi Cometa* y del *Observatorio Ciudadano de Servicios Públicos*. Esta reclamación, presentada el 15 de enero del 2008, plantea preocupaciones sobre los impactos de *International Project Water Services Guayaquil Interagua Cía. Ltda.* (Interagua).

El proyecto tuvo el apoyo del Organismo Multilateral de Garantías de Inversiones (MIGA) por un monto de US\$ 18 millones, aprobado por vez primera en el año 2001. MIGA provee el aseguramiento contra riesgos políticos (garantías) para el sector privado.

Las preocupaciones sociales y ambientales específicas planteadas en la reclamación incluyen:

- Repetidos cortes del servicio domiciliario de agua potable para los pobres;
- Falta de prestación de servicios en los barrios más pobres;
- Falta de tratamiento de las aguas servidas o residuales;
- Incumplimiento del contrato de concesión, resultando en violaciones de las políticas de salvaguarda de MIGA.

El día 22 de enero del 2008, la CAO notificó al Presidente, a la Junta y al público de que la reclamación satisfacía sus criterios de idoneidad para proceder con la evaluación. El objetivo de la evaluación y del presente informe es el de: (1) resumir el proyecto, los problemas

planteados en las reclamaciones y los principales intereses identificados durante el proceso de evaluación; (2) informar a las partes interesadas sobre los puntos de vista de los demás; e (3) identificar áreas de interés común y emitir recomendaciones sobre los próximos pasos hacia su resolución.

### 3. Enfoque / metodología de la CAO

Una vez determinada la idoneidad, el equipo de evaluación de la CAO Ombudsman se reunió con miembros del equipo del proyecto de MIGA para resumir los temas planteados en la reclamación y analizar su entendimiento de los problemas.

Acto seguido, el equipo Ombudsman habló por teléfono con los signatarios de la reclamación y con representantes de Interagua para analizar la reclamación, describir el mandato de la CAO y su proceso en el manejo de reclamaciones, y establecer una agenda en anticipación de un viaje a Guayaquil, Ecuador, el 27 de febrero del 2008 para reunirse con las partes en persona.

Este viaje de evaluación incluyó reuniones con las siguientes partes interesadas:

- Los signatarios de la reclamación de la ONG *Observatorio Ciudadano de Servicios Públicos* (OCSP);
- Residentes usuarios del agua (y por tanto clientes de Interagua) en los barrios de Guasmo Sur, Malvinas e Isla Trinitaria, incluyendo una reunión organizada con aproximadamente 70 personas;
- El Director General y principales directivos de Interagua;
- El director de la agencia reguladora de Interagua, *Empresa Cantonal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil* (ECAPAG).

Poco tiempo después del viaje de evaluación en febrero del 2008, el Gobierno anunció que en octubre del 2008, los Ecuatorianos votarían sobre una serie de reformas constitucionales que incluirían, entre otros aspectos, el derecho al agua y la prohibición de su privatización. En respuesta a este anuncio, la CAO sostuvo una serie de conversaciones con las partes por teléfono y correo electrónico para analizar las posibles implicaciones de la consulta popular. Las principales inquietudes incluían: si la aprobación del referéndum satisfaría las exigencias de los reclamantes; el rol del Gobierno y de la agencia de regulación en caso de aprobarse o no la consulta popular; y posibles escenarios en caso de no ser aceptado el referéndum.

Finalmente, las partes convinieron en esperar los resultados de la consulta popular de octubre, antes de decidir de qué manera proceder en el manejo de la reclamación ante la CAO.

El 28 de octubre, fue aprobada la nueva constitución por un 65 % de los votantes. Aunque los resultados de la consulta popular satisficieron algunas de las preocupaciones planteadas por los reclamantes, también hubo varios asuntos no resueltos respecto a la condonación de las deudas y los cortes del servicio para los pobres. Los reclamantes pidieron la continuación de la participación de CAO Ombudsman, a fin de poder tratar estos asuntos. Una de las principales preocupaciones fue la resolución de casi 3.500 reclamaciones presentadas por abonados individuales a la ONG para su resolución.

En noviembre del 2008, un equipo de CAO Ombudsman emprendió un segundo viaje de evaluación al Ecuador para analizar con las partes las opciones y oportunidades de resolución.

#### **4. Resumen del Proyecto de MIGA**

En el año 1999, un servicio estatal de agua potable del Ecuador – *Empresa Cantonal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil* (ECAPAG) adjudicó a *International Project Water Services Guayaquil* (Interagua) una concesión de 30 años para la operación de las instalaciones y los sistemas de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Guayaquil.

A mediados del año 2008, Bechtel vendió la mayoría de sus acciones a *Proactive Medio Ambiente*, de dominio conjunto de la empresa ecuatoriana Hidalgo e Hidalgo y la compañía colombiana Fanalca. **Interagua es regulada por ECAPAG** bajo los términos del contrato de concesión.

En la concesión se exige que Interagua mejore los servicios y el desempeño operativo del servicio municipal de agua potable existentes en Guayaquil, especialmente para las zonas pobres con poco acceso al agua potable y con malas condiciones sanitarias, mediante la reducción del agua no contabilizada y el mejoramiento de las cobranzas. Según la documentación del proyecto, durante los primeros cinco años de la concesión, debían realizarse mejoras en la calidad de los servicios de agua y en el número de acometidas de agua potable y alcantarillado. Se espera que durante ese período aumente en un 30–40 por ciento la cobertura del servicio.

La empresa es regulada por ECAPAG bajo los términos de un contrato de concesión, en el cual se fijan objetivos para la calidad del agua suministrada, los acometidos de agua potable y alcantarillado, y la cobertura de los servicios.

#### **5. Principales temas planteados en la reclamación y las entrevistas de evaluación**

En la reclamación se sostiene que, contrario a los objetivos fijados en el contrato de concesión y la documentación del proyecto de MIGA, las operaciones de Interagua han dado lugar a un abanico de problemas sociales y ambientales que afectan a las comunidades y los barrios más pobres de Guayaquil.

Según los reclamantes, los impactos sociales de la empresa incluyen: repetidos cortes de agua domiciliaria sin reglamentos adicionales de suministro para el servicio de agua; cortes de agua en las residencias de ancianos y personas de bajos ingresos, debido a su incapacidad para pagar; incapacidad de extender el servicio hacia barrios específicos, especialmente con habitantes de bajos ingresos; incumplimiento de las obligaciones contractuales para la restauración y ampliación de los servicios. Adicionalmente, en las reclamaciones se hace responsable al proyecto de la contaminación del Río Guayas y algunos esteros, resultando en problemas de salud pública como enfermedades respiratorias, afectaciones cutáneas y diarrea debido a la falta de tratamiento apropiado de las aguas servidas.

Una importante preocupación de salud planteada en la reclamación fue la de un brote de Hepatitis A en junio del 2005. Fue investigado por las autoridades locales (la Comisión de Control Cívico y la Defensoría del Pueblo) las cuales, según la reclamación, concluyeron que el agua “no era apropiada para el consumo humano”.

En la reclamación también se afirma que el proyecto incumple con algunas de las Normas de Desempeño de MIGA relativas a los sistemas de gestión social y ambiental, la prevención y reducción de la contaminación, la protección de la salud y seguridad de la población; y las normas de MIGA sobre políticas sociales, sostenibilidad ambiental y la eliminación de vertidos líquidos.

Además de los temas específicos descritos en la reclamación escrita, los representantes del OCSP afirman que es inadecuado el proceso de Interagua para tramitar las reclamaciones, ya que es relativamente desconocido y no atiende a las quejas de los usuarios del agua ni considera sus circunstancias económicas particulares. Adicionalmente, los reclamantes consideran que debe haber más participación civil en la regulación y en el monitoreo de la empresa, y mayor fiscalización de la misma por parte de ECAPAG.

Los reclamantes creen en general que el acceso al agua constituye un derecho humano fundamental, y que nadie debe ser negado jamás el derecho al agua para las necesidades básicas de la vida debido a su incapacidad para pagar.

## **6. Perspectiva de Interagua**

La empresa considera que, a pesar de las demoras en extender el servicio hacia determinadas zonas, Interagua se encuentra en cumplimiento de su obligación contractual de ampliar sus servicios en toda la ciudad de Guayaquil y de establecer una estructura de pago que satisfaga las necesidades de los usuarios del agua.

Respecto al asunto de las deudas y penurias en el Guasmo Sur, el Director General de Interagua dijo que en agosto del 2001, meses antes de la adjudicación del contrato de concesión, ECAPAG instaló una nueva infraestructura de agua potable en esa zona. Sin embargo, al comenzar su contrato Interagua, los técnicos descubrieron que la nueva infraestructura era de calidad inferior, por lo que fue necesario reemplazar todo el sistema. Al mes de diciembre del 2008, la empresa reportó el 100% de continuidad de los servicios en todo el Guasmo Sur y la ciudad.

En febrero del 2008, Interagua anunció que recibía aproximadamente 1.200 reclamaciones por mes, que representaba menos del 1 % de sus cuentas, y que se había instituido un proceso para atender a estas inconformidades.

La empresa informó al equipo de evaluación en febrero del 2008 que mantenía dos reuniones semanales en las oficinas de Interagua con los líderes comunitarios de todas partes de la ciudad. En febrero del 2008, existía un sistema mediante el cual un "punto de contacto comunitario" era asignado a cada 400 usuarios. El propósito era reunir información y atender los problemas planteados ante esos puntos de contacto. Adicionalmente, la empresa dijo que había negociado con líderes comunitarios en varios barrios de la ciudad para atender el problema de las deudas. La comunidad de Bastión Popular fue citada como ejemplo, donde 35 líderes aprobaron los términos de pago renegociados para los consumidores.

En cuanto a la calidad del agua, Interagua monitorea una red de más de 60 ubicaciones cada día. Reconoce que existen problemas con la calidad de la información, especialmente donde los consumidores emplean bombas, que según Interagua resulta en la contaminación del sistema. Según la empresa, el brote de hepatitis en el 2005 fue una situación grave que tuvo

relación con la mala infraestructura de entubado que heredó Interagua del proveedor público de agua potable.

En cuanto al tratamiento de aguas negras y residuales, Interagua se encontraba diseñando un nuevo sistema de tratamiento de aguas servidas, pero no anticipaba tenerlo en operación antes del año 2010. Está a la espera de que ECAPAG apruebe el plan maestro terminado para este sistema. En febrero del 2008, la empresa dijo que llevaba un atraso en la culminación de este sistema. El principal motivo, según Interagua, es que el enfoque primordial de la ciudad y de ECAPAG es la ampliación del servicio y el aumento del número de acometidas, por lo que ECAPAG no ha tomado acción para la aprobación del plan maestro, sino que ha dado prioridad a la expansión del servicio sobre el tratamiento de las aguas servidas. Al momento, sólo el 10 por ciento del agua de la ciudad es tratada antes de su descarga en las vías fluviales de la zona.

Interagua reconoce que ha habido problemas con las infraestructuras, los cortes del servicio y la facturación en los barrios más pobres. Estos son desafíos actuales que la empresa dice estar comprometida a abordar y resolver. Interagua considera que, a pesar de ellos, ha mejorado significativamente el sistema general de suministro de agua para los habitantes pobres y se está esforzando por equilibrar los términos del contrato de concesión con las realidades sobre el terreno y las complejidades de su principal cliente – la ciudad de Guayaquil.

## **7. Áreas de Coincidencia**

Tras el viaje de evaluación de la CAO en noviembre del 2008, inmediatamente después de la aprobación del referéndum constitucional, Interagua y la ONG expresaron el deseo de trabajar juntos para atender las inconformidades de los usuarios del agua y mejorar la calidad de las relaciones entre la empresa, la ONG y los abonados. Específicamente, las partes acordaron que:

- El proceso constitucional en curso – incluyendo la condonación de deudas y quiénes tendrán derecho a recibir ciertos tipos de ayuda – seguramente ayudará a resolver muchos de los problemas planteados en la reclamación ante la CAO. El proceso constitucional también debe reglamentar la implementación de las leyes (es decir, cómo el Gobierno adaptará un código jurídico que rija el suministro domiciliario de agua potable).
- En el interino – mientras las partes esperan el proceso de reforma del Gobierno – la empresa y la ONG convienen en que: (1) Interagua reconectará el servicio de agua potable para aquellos usuarios que paguen su factura del agua a octubre del 2008; (2) las deudas serán suspendidas mientras el Gobierno no defina formalmente la “pobreza extrema”; (3) no se cortará ningún servicio, con tal de pagarse las facturas de octubre 2008 en adelante; y (4) los usuarios tendrán acceso a acuerdos de pago flexibles si no se ajustan a los criterios de la categoría de personas con derecho a la condonación de sus deudas por mandato gubernamental.
- Interagua revisará las aproximadamente 3.500 reclamaciones pendientes, presentadas a la ONG por usuarios del agua, y las partes comenzarán a trabajar juntos en analizar el procedimiento de la empresa para atender las reclamaciones pendientes y explorar las opciones para su resolución.

## **8. Evaluación de oportunidades y próximos pasos por CAO Ombudsman**

Los resultados de la reunión de noviembre 2008 entre la ONG y la empresa, establecieron el marco para futuros diálogos y búsqueda de consensos entre las partes para abordar los múltiples temas planteados en la reclamación y las entrevistas de evaluación. La reunión terminó con un acuerdo entre la empresa y la ONG, según el cual cada parte acatará los resultados del proceso de reforma constitucional en el Ecuador y la empresa implementará medidas provisionales orientadas a reducir las deudas de los usuarios del agua.

El equipo de CAO Ombudsman aceptó monitorear la implementación del acuerdo de noviembre del 200, el cual fue suscrito por cada una de las partes (véase el texto completo del acuerdo en el Anexo A).

Ya que en el acuerdo de noviembre se reconoce que ciertos temas serán tratados una vez que el Gobierno anuncie determinadas medidas de reforma constitucional, el equipo Ombudsman considera importante organizar reuniones adicionales entre las partes una vez tomadas estas decisiones por parte del Estado.

En cuanto a la resolución de las 3.500 reclamaciones ante la ONG, en el acuerdo de noviembre consta la intención de la empresa de estudiar estos casos. Una vez revisados, será importante que las partes examinen los resultados de su análisis y la manera cómo serán resueltos los casos en la práctica. Este asunto también presenta una oportunidad para que las partes colaboren en el diseño de un esquema conciliatorio sistemático y transparente para futuros casos que puedan ser planteados por los usuarios del agua.

La participación de los mismos abonados en la delineación de este sistema y en los diálogos en torno a otros temas que les afectan, constituirá un paso importante hacia el fomento de la confianza y la búsqueda de soluciones duraderos para estos problemas.

El equipo de la CAO Ombudsman propone una reunión de un día entero a inicios del año **2009** en Guayaquil, en la que participarían no más de tres delegados de cada uno de los tres grupos de actores: Interagua, el OCSP y representantes de los usuarios del agua. La CAO facilitaría la reunión, con el propósito de: analizar los resultados del estudio por Interagua de los 3.500 casos y decidir los próximos pasos; revisar juntos los temas restantes planteados en la reclamación y sus alternativas de resolución; y explorar opciones para el establecimiento de un mecanismo permanente de colaboración empresa – comunidad y de resolución de problemas.

###