

ACTUALIZACIÓN DEL ANÁLISIS SECTORIAL DE **AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO** DE PARAGUAY





ACTUALIZACIÓN DEL ANÁLISIS SECTORIAL DE **AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO** DE PARAGUAY

Paraguay. Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
Actualización del Análisis Sectorial de Agua Potable y Saneamiento
de Paraguay. -- Asunción: OPS, 2010.-- 234 págs.

ISBN 978-92-75-33102-6

ISBN 978-92-75-33200-9

1. AGUA POTABLE
2. PARAGUAY

I. Título.

614.7/SA

©Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de
la Salud (OPS/OMS), Representación en Paraguay. 2010

<http://www.paho.org/par>



ÍNDICE DEL CONTENIDO

PRÓLOGO	13
INTRODUCCIÓN	15
Principales características del país asociadas al sector de agua potable y saneamiento	15
Resumen de la evolución reciente del sector de agua potable y saneamiento en Paraguay	21
<i>La situación rural</i>	23
<i>Reestructuración del sector de agua potable y saneamiento</i>	24
RESUMEN EJECUTIVO	27
1. Principales transformaciones en el sector de agua potable y saneamiento de Paraguay en los últimos once años	29
1.1. Examen de las recomendaciones del análisis sectorial de 1998	30
1.2. Comentarios finales sobre el legado del análisis sectorial de 1998	34
2. Conflictos e impedimentos al desarrollo sectorial en la actualidad	35
3. Resumen de las proposiciones resultantes de la actualización del análisis sectorial	37
3.1. La planificación sectorial y las políticas públicas	37
3.2. Reordenamiento institucional del sector	38
3.3. La información sectorial	43
3.4. El sistema financiero sectorial	45
3.5. La adecuación de la legislación del sector	48
I. ANTECEDENTES	51
1.1. El análisis sectorial de agua potable y saneamiento de Paraguay en 1998	53
1.2. La actualización del análisis sectorial	53
1.3. El diagnóstico preliminar	54
1.3.1. En el orden de toma de decisiones políticas	54
1.3.2. En el orden legislativo y normativo	55
1.3.3. En el orden institucional	55
1.3.4. En el orden administrativo y gestión de los recursos	56
1.3.5. En el orden de innovación tecnológica y de gestión	57

2. DESARROLLO ACTUAL DEL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

59

2.1. Aspectos institucionales	61
2.1.1. El agua identificada como recurso hídrico	61
2.1.2. El agua como insumo base para la prestación de servicios	61
2.1.3. El sector de agua potable y saneamiento y su relación con otros sectores	63
2.1.4. Estructura organizacional del sector de agua potable y saneamiento de Paraguay	63
2.1.5. Instituciones y entidades relacionadas con el sector	66
2.1.5.1. Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)	66
2.1.5.2. Unidad de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (Usapas)	67
2.1.5.3. Ministerio de Hacienda	67
2.1.5.4. Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (Senasa) del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS)	67
2.1.5.5. Ente Regulador de Servicios Sanitarios (Erssan)	67
2.1.5.6. Dirección General de Salud Ambiental (Digesa)	67
2.1.5.7. Empresa de Servicios Sanitarios de Paraguay (Essap)	67
2.1.5.8. Juntas de saneamiento	67
2.1.5.9. Aguateros, organismos operadores privados	67
2.1.5.10 Otros prestadores de servicios	68
2.1.5.11 Otros ministerios o dependencias que financian y construyen obras de infraestructura de agua potable	68
2.1.6. Aspectos institucionales críticos	68
2.1.6.1. La falta de claridad, definición y entendimiento en lo referente a los conceptos de titularidad de los servicios y rectoría del sector	68
2.1.6.2. La excesiva falta de sintonía en la institucionalización y consolidación de la Usapas, dependencia del MOPC, como el ente rector	68
2.1.6.3. La duplicidad de responsabilidades institucionales y la existencia de funciones sectoriales no claramente definidas	69
2.1.6.4. La necesidad de establecer políticas sectoriales y de estructuración y desarrollo de un sistema de planificación estratégica	70
2.1.6.5. La descoordinación entre actores y múltiples fuentes de financiamiento y de subsidios	70
2.1.6.6. Existencia de distintos actores responsables por la reglamentación de normas y procedimientos necesarios al desarrollo del sector y de los servicios.	70
2.1.6.7. Existencia de múltiples prestadores de servicios pequeños y superposición de prestadores en zonas urbanas	70
2.1.6.8. La falta de estructuración y orientación diferenciada de la asistencia técnica en términos de la naturaleza, tamaño y conformación gerencial y administrativa de los prestadores de servicios	70
2.1.6.9. La inexistencia un sistema integrado de información sectorial	70

2.1.6.10. <i>La proliferación de iniciativas de proyectos de ley que se orientan a dar soluciones parciales y muy puntuales al marco institucional y jurídico del sector</i>	70
2.2. Aspectos Financieros	70
2.2.1. Las inversiones en el sector	70
2.2.2. Las entidades ejecutoras del presupuesto nacional	73
2.2.2.1. <i>Senasa</i>	73
2.2.2.2. <i>Instituciones extrasectoriales y ejecutoras del presupuesto nacional</i>	74
2.2.2.3. <i>La ESSAP</i>	76
2.2.2.4. <i>Otras entidades ejecutoras del presupuesto nacional</i>	78
2.2.3. Estimación de inversiones de instituciones extrasectoriales al presupuesto nacional	79
2.2.4. Fuentes de financiamiento	80
2.2.5. Créditos y donaciones	81
2.2.6. Las tarifas	82
2.2.7. Aspectos financieros críticos	83
2.2.7.1. <i>El esquema de prestación de los servicios</i>	83
2.2.7.2. <i>La política de asistencia financiera</i>	83
2.2.7.3. <i>La selección de beneficiarios para un financiamiento estatal</i>	84
2.2.7.4. <i>La política tarifaria</i>	84
2.3. Aspectos jurídico-legales del sector	85
2.3.1. La constitución nacional	85
2.3.2. El Código Civil Paraguayo	86
2.3.3. La ley de los recursos hídricos del Paraguay	86
2.3.3.1. <i>La ley de los recursos hídricos del Paraguay y sus principios</i>	87
2.3.3.2. <i>Otros principios de la ley de los recursos hídricos del Paraguay</i>	88
2.3.3.3. <i>Derechos de uso y aprovechamiento de los recursos hídricos</i>	89
2.3.3.4. <i>Permisos para el uso de los recursos hídricos</i>	89
2.3.3.5. <i>Concesiones para el uso de los recursos hídricos</i>	90
2.3.4. El marco regulatorio de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario	90
2.3.5. El marco jurídico-legal y el contexto institucional del sector y de los servicios	91
2.3.5.1. <i>La titularidad del servicio</i>	91
2.3.5.2. <i>El ente regulador de los servicios sanitarios</i>	91
2.3.5.3. <i>Los prestadores de los servicios</i>	92
2.3.5.4. <i>La concesión de la prestación del servicio</i>	93
2.3.5.5. <i>El permiso para la prestación del servicio</i>	94
2.3.5.6. <i>El proceso de concesión y de permiso de los servicios</i>	97
2.3.5.7. <i>Los derechos y obligaciones de los prestadores</i>	97
2.3.5.8. <i>La exclusividad de la prestación</i>	98



2.3.6. El marco jurídico-legal y el contexto de los usuarios	98
2.3.7. El marco jurídico-legal y el contexto de la regulación para la utilización de los recursos naturales	98
2.3.8. El marco jurídico-legal y el contexto de la regulación de la prestación del servicio	99
2.3.9. El marco jurídico-legal y el contexto del régimen de bienes	100
2.3.10. El marco jurídico-legal y el contexto institucional del Senasa	101
2.3.10.1. La ley n° 369 y el decreto reglamentario n° 8.910	101
2.3.10.2. El Senasa y las juntas de saneamiento en el marco regulatorio	102
2.3.11. El marco jurídico-legal y el contexto institucional de la Essap	102
2.3.12. El marco jurídico-legal y el contexto institucional de los prestadores privados	102
2.3.13. El marco jurídico-legal y el contexto institucional de la unidad de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario (Usapas)	103
2.3.14. Aspectos críticos del marco legal	103
2.3.14.1. La determinación exacta de las funciones del MOPC como asistente del titular	103
2.3.14.2. La falta de referencia de la legislación sobre la rectoría del sector	105
2.3.14.3. La forma que deberá darse la delegación de la titularidad, respetando el orden prelativo institucional que dicta la ley	105
2.3.14.4. La forma que deberá darse en el proceso de regularización para el acceso a concesiones y permisos	105
2.3.14.5. El régimen de bienes afectados al servicio	105
2.3.14.6. El vacío legal en cuanto a la autorización del congreso nacional para las concesiones del servicio	105
2.3.14.7. La debilidad institucional y legal de la usapas: la unidad de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario	105
2.4. La prestación de los servicios	106
2.4.1. Desarrollo de la prestación de los servicios	106
2.4.2. Los prestadores de los servicios	108
2.4.2.1. Essap SA.	108
2.4.2.2. Las juntas de saneamiento	108
2.4.2.3. Las comisiones vecinales	109
2.4.2.4. Los organismos operadores privados	109
2.4.2.5. Otros operadores	110
2.4.3. Aspectos críticos de la prestación de los servicios	112
2.4.3.1. La cobertura de los servicios	112
2.4.3.2. La planificación del crecimiento de los servicios	113
2.4.3.3. La situación de la prestación de los servicios	115



3. COBERTURA Y CALIDAD DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO SANITARIO EN LA ACTUALIDAD	119
3.1. Agua para consumo humano	121
3.2. Saneamiento	127
3.3. Otro reporte de coberturas	130
4. LA PERSPECTIVA DE CUMPLIMIENTO DE LOS “OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO”	133
4.1. Requerimientos de inversión	135
4.2. Necesidad de capital	139
5. PLANIFICACIÓN SECTORIAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS	141
5.1 El contexto de las políticas públicas sectoriales	143
5.2. Las políticas públicas y su interacción con el sistema de planificación sectorial	143
5.2.1. El proceso de planificación sectorial	144
5.2.1.1. Planificación física	145
5.2.1.2. Planificación financiera	146
5.2.2. Consideraciones sobre el desarrollo de un sistema de planificación sectorial	146
5.3. Elaboración y promulgación de las políticas	147
5.4. Temas críticos y contexto que las políticas sectoriales deben considerar	148
5.4.1. Declaraciones de principios	148
5.4.2. Enunciados de políticas	149
5.4.3. Directrices sobre temas específicos	150
6. REORDENAMIENTO INSTITUCIONAL DEL SECTOR	151
6.1. Fortalecimiento de la unidad de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario (Usapas)	153
6.1.1. Los roles del MOPC	153
6.1.2. Estructura funcional de Usapas	155
6.1.2.1. La Usapas abarca todas las funciones del mopc en el campo del agua, según la figura de abajo.	156
6.1.2.2. La Usapas abarca la identificación y diseño de los proyectos pero no abarca la ejecución de las obras que deben estar a cargo de una nueva unidad, según la figura de abajo.	157



6.1.2.3. <i>La Usapas no abarca la identificación y diseño de los proyectos y la ejecución de las obras que deben estar a cargo de una nueva unidad, según la figura de abajo.</i>	157
6.1.2.4. <i>Selección de la alternativa más viable</i>	157
6.1.3. Objetivos, funciones y acciones de las áreas de la Usapas y del MOPC en temas de agua y saneamiento	158
6.1.3.1. <i>Área de formulación de políticas</i>	158
6.1.3.2. <i>Área de concesiones, permisos y contratos</i>	158
6.1.3.3. <i>Área de planificación física</i>	158
6.1.3.4. <i>Área de planificación financiera</i>	159
6.1.3.5. <i>Área de planificación estratégica y coordinación del sistema de información sectorial</i>	159
6.1.3.6. <i>Área de fortalecimiento institucional de los organismos operadores</i>	160
6.1.4. Disposición organico-funcional sugerida para Usapas	160
6.1.4.1. <i>Unidad de coordinación hidráulica</i>	161
6.1.4.2. <i>Área de proyectos de infraestructura hidráulica</i>	162
6.1.4.3. <i>Área de obras de infraestructura hidráulica</i>	162
6.1.5. Interrelaciones de la Usapas con otras instituciones en temas de agua potable y alcantarillado sanitario	162
6.1.6. Priorización de las acciones de la Usapas	163
6.2. Consolidación de otras instituciones del sector	163
6.2.1. Ente regulador de los servicios sanitarios (ERSSAN)	163
6.2.1.1. <i>Relación del Erssan con el MOPC y la Usapas</i>	163
6.2.1.2. <i>La participación del Erssan en la fijación de políticas</i>	163
6.2.1.3. <i>Las decisiones sobre valores tarifarios</i>	164
6.2.1.4. <i>El otorgamiento de contratos de concesiones y permisos</i>	164
6.2.1.5. <i>Superposición de áreas de concesión y permisos</i>	164
6.2.1.6. <i>La regulación de los pequeños prestadores de servicios</i>	164
6.2.1.7. <i>Estructura funcional y orgánica del Erssan</i>	165
6.2.2. Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (Senasa)	165
6.2.2.1. <i>Ubicación del Senasa</i>	166
6.2.2.2. <i>Ámbito de acción del Senasa</i>	166
6.2.2.3. <i>Reformulación de la estructura funcional y orgánica del Senasa</i>	167
6.2.2.4. <i>Asistencia técnica, administrativa y gerencial a las juntas de saneamiento</i>	167
6.2.2.5. <i>Promoción de nuevas juntas de saneamiento</i>	168
6.2.2.6. <i>Acción del Senasa en la ampliación de la infraestructura de alcantarillado sanitario</i>	169
6.2.2.7. <i>Relacionamiento del Senasa con el MOPC en la planificación sectorial</i>	169
6.2.2.8. <i>Responsabilidad del Senasa con las acciones del Erssan</i>	169
6.2.3. Dirección General de Salud Ambiental (Digesa)	169



6.2.3.1. Roles del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social con relación al sector de agua potable y saneamiento	170
6.2.3.2. El rol de Digesa	170
6.2.3.3. Ubicación y funciones de Digesa asociadas a la Erssan y a los prestadores de servicio	171
6.2.3.4. Fortalecimiento institucional de la Digesa	172
6.2.3.5. Reformulación de la estructura funcional y orgánica de Digesa	172

7. ESTABLECIMIENTO E INSTITUCIONALIZACIÓN DE UN SISTEMA FINANCIERO SECTORIAL **175**

7.1. Selección de beneficiarios del financiamiento estatal	177
7.2. Ordenamiento financiero del sector	179
7.2.1. La regularización de títulos de prestación de los servicios	180
7.2.2. La autorización de incrementos tarifarios por inflación	180
7.2.3. El alcance de la sostenibilidad financiera de los prestadores	181
7.2.4. Simplificación de las metodologías tarifarias	181
7.3. El sistema financiero sectorial	182
7.3.1. Definiciones	182
7.3.2. Operación del sistema	183
7.3.2.1. Establecimiento de metas de servicio y obras requeridas	183
7.3.2.2. Establecimiento de requerimientos financieros	183
7.3.2.3. Identificación de fuentes de financiación	183
7.3.2.4. Definición del componente financiero del plan de desarrollo de mediano y largo plazo	183
7.3.2.5. Ejecución del componente financiero del plan de desarrollo sectorial de mediano y largo plazo	184
7.3.2.6. Funciones de los agentes del sistema	184
7.4. Política financiera del sector	186
7.4.1. Mejorar sustancialmente el nivel de ejecución presupuestaria	186
7.4.2. Aumentar el nivel de asignaciones presupuestarias al sector	186
7.4.3. Mejorar el sistema de asignación de recursos	186
7.4.4. Financiación de proyectos	187

8. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO SANITARIO **189**

8.1. El contexto de desarrollo de la prestación de los servicios	191
8.2. Perspectivas y propuestas de solución a esquemas de la prestación de los servicios	191



8.2.1. La cobertura de los servicios	191
8.2.2. La planificación del crecimiento de los servicios	192
8.2.3. Situación de la prestación de los servicios	193
9. SISTEMA DE INFORMACIÓN SECTORIAL	197
9.1. Propósito del sistema de información sectorial	199
9.2. Componentes del sistema de información	200
9.3. Estrategias para la implantación del sistema	201
9.4. Actividades del desarrollo del sistema	202
10. ADECUACIÓN DEL MARCO JURIDICO-LEGAL DEL SECTOR COMO ELEMENTO DE ORDENAMIENTO Y DE SOPORTE AL DESARROLLO DEL SECTOR Y DE LOS SERVICIOS	203
10.1. Modificación de la ley 369/72 y reglamento	205
10.2. La titularidad y la rectoría del servicio público de agua y saneamiento	205
10.3. La titularidad en el marco regulatorio	206
10.4. La titularidad en la resolución n° 37 del MOPC – creación de Usapas	207
10.5. La titularidad y rectoría	208
10.6. Delegación de la titularidad	209
10.7. Condiciones de la delegación de la titularidad	211
10.8. La adecuación del marco legal del sector en cuanto a la rectoría del sector y la delegación de la titularidad	212
10.9. La regularización de los actuales prestadores para el acceso a concesiones y permisos	213
10.9.1. El vencimiento del plazo de los permisos especiales	215
10.9.2. Permisos especiales vencidos sin posibilidad de prórroga	216
10.9.2.1. Concesión	216
10.9.2.2. Permisos	218
10.9.2.3. Otros casos de extinción o anulación del título prestacional de concesionarios o permisionarios	219
10.9.3. La exclusividad prestacional	219
10.9.4. Prestaciones integrales y parciales	222
10.9.5. Situación legal prestacional	223
10.10. Proyecto de modificación del Decreto 18.880/2002	224
PARTICIPANTES	229

PRÓLOGO

El agua potable y el saneamiento, desde una perspectiva de derechos, se constituye en uno de los principales determinantes de la salud, pues al garantizar el acceso al agua potable y adecuadas instalaciones sanitarias, se habrá ganado un importante impacto en el nivel de calidad de vida y de salud mediante el control de enfermedades entre otros beneficios.

Es en este contexto que el conocimiento de la realidad del sector de agua potable y saneamiento se considera como un elemento básico para la toma de decisiones político-institucionales, orientadas a la formulación e implementación de planes de acción a corto, mediano y largo plazo para el desarrollo sectorial, que enfatizan los objetivos de expansión de la cobertura y el aumento de la eficiencia y calidad de los servicios de abastecimiento de agua potable, así como los de recolección, conducción, tratamiento y disposición sanitaria de las aguas residuales y de excretas.

El análisis sectorial es una herramienta que posibilita el conocimiento de la realidad sectorial, orientándola al fortalecimiento del proceso de desarrollo mediante un análisis de las demandas, de los déficits visibles y no visibles de cobertura y de calidad de los servicios, las fortalezas y debilidades de las instituciones del sector, las restricciones operativas y de carácter tecnológico, su marco legal y jurídico, así como la caracterización de necesidades de recursos financieros e institucionales, que cumplan con los requerimientos de expansión y de reforzamiento de la infraestructura y de la capacidad nacional.

En base a esta perspectiva, en 1998 el Gobierno de Paraguay, con el apoyo de la OPS/OMS, decidió combinar y utilizar esta herramienta, realizando un análisis sectorial de agua y saneamiento en el país, para el fortalecimiento de un amplio proceso de ajustes políticos, económicos e institucionales, que posibilitaría conducir una reforma y modernización de la prestación de servicios de agua potable y de alcantarillado sanitario.

Pasados casi 11 años de este análisis sectorial, el desarrollo sectorial sigue demandando esfuerzos concentrados de las instituciones, entidades y autoridades del Estado Paraguayo, ahora en el escenario de los compromisos internacionales para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, (ODM), iniciativa propuesta por las Naciones Unidas. Lo que se observa es que muchas de las propuestas contenidas en el análisis sectorial de 1998, y que todavía no han sido implementadas, pueden estar vigentes, requiriendo un mayor o menor ajuste y una vinculación con la realidad actual. Es por eso que su actualización fue incluida en el proyecto “Fortaleciendo capacidades para la definición y aplicación de políticas de agua potable y saneamiento”, que se desarrolla con la participación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con el Fondo para el Logro de los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas (MDG-F), en el que participan cuatro agencias del Sistema de Naciones Unidas del Paraguay: PNUD, UNICEF, OPS/OMS y OIT.

El documento final del Análisis Sectorial refleja el resultado de diversos estudios sobre la situación del sector y de los servicios, y propone políticas y directrices orientadas a la modernización integral del sector. Se constituye entonces en una herramienta fundamental para avanzar en el cumplimiento de los ODM's y en el incremento de las coberturas de agua y saneamiento con estrategias que tiendan a reducir las brechas e inequidades existentes entre sectores urbanos y rurales.

Rubén Figueroa
Representante de la OPS/OMS

INTRODUCCIÓN

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL PAÍS ASOCIADAS AL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

Paraguay es un país mediterráneo situado en el hemisferio sur del continente americano, siendo su ubicación geográfica entre los paralelos 19° 18' y 27° 3' de latitud sur, y entre los meridianos 54° 15' y 62° 38'. El Trópico de Capricornio pasa sobre la parte media de su territorio. Sus límites territoriales son: al norte con Brasil y Bolivia; al este con Brasil y Argentina; al sur con Argentina; y al oeste con Bolivia y Argentina. Su superficie abarca 406.752 km².

El río Paraguay divide al país en dos regiones naturales, la Oriental y la Occidental o Chaco, constituyéndose este río en un límite natural entre las planicies aluviales más secas del Chaco y la región más húmeda y geológicamente más variada. Existen marcadas diferencias entre estas dos regiones, no solo desde el punto de vista hidrológico, sino también en las características de la naturaleza (fauna, flora, clima) y en su contexto general, pudiendo afirmarse que existen dos realidades regionales bien dispares. Además, el río Paraguay se constituye en el principal sistema de drenaje del país, recibiendo agua de superficie desde Brasil y Bolivia, y a su vez produciendo agua superficial que corre hacia Argentina.

En el orden geopolítico, Paraguay se rige por la Constitución reformada en el año 1992. Su estructura divisional política contempla los aspectos naturales de república unitaria con independencia de los distintos poderes del Estado.

En 1989, debido al cambio político, se generaron expectativas en los diversos espacios de las fuerzas públicas del país, iniciándose una reformulación en las estructuras del Estado. Nuevas expectativas surgen a partir de agosto de 2008, con un nuevo cambio del poder político, habiéndose producido la alternancia de partido político en

el Poder Ejecutivo y en la mayoría parlamentaria. Esto propicia otros nuevos cambios estructurales que buscan alternativas de soluciones a los requerimientos de la población y, en particular, para satisfacer las necesidades emergentes, y en algunos casos no atendidas.

La estructura administrativa del gobierno de Paraguay se encuentra constituida por el Poder Ejecutivo, presidido por el presidente de la República, quien es elegido en comicios directos para un período de cinco años y no es reelegible; el Poder Legislativo o Congreso Nacional, compuesto por la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados; y el Poder Judicial, formado por la Corte Suprema y los tribunales establecidos por la ley.

La situación económica del país, sustentado por la producción agrícola y ganadera principalmente, con escasa inversión privada en el sector productivo e industrial, la fuerte incidencia de la inversión pública en la economía nacional, el comercio informal, el déficit fiscal, la caída del gasto social, el incremento de los gastos corrientes, hacen que ésta enfrente un escenario bastante difícil de sobrellevar, con pronósticos desalentadores, salvo la ejecución de programas que urgentemente cambien las estructuras fundamentales económicas.

El sector monetario y financiero presenta signos de poca eficiencia, con situaciones que desincentivan el ahorro, perjudican las inversiones por la escasez y elevado costo del dinero.

Respecto al desarrollo social en Paraguay, las políticas públicas se basan en el acceso a los servicios sociales, en la mitigación de la pobreza e integración social y en la generación de empleos productivos, dándose énfasis al fortalecimiento de la organización y participación social para la concertación y coordinación de acciones de los diversos actores en la búsqueda de respuestas a sus demandas. La socialización de las actividades y recursos es un recurso actualmente muy



utilizado como herramienta de la búsqueda del bienestar común de la mayoría de la población.

Un creciente problema que afecta decisivamente el desarrollo social en Paraguay es la migración de la población rural hacia los centros urbanos en busca de mejoras en su calidad de vida. Esta constante crea serios inconvenientes en la infraestructura y capacidades de los centros urbanos para suministrar los servicios públicos en forma eficiente y de calidad a la creciente población a ser servida. Asociado al problema demográfico, la falta de proyectos de corto y mediano plazo y la escasa dotación de recursos financieros son decisivas en la no satisfacción de las demandas de servicios.

La mayor concentración de la población de Paraguay se encuentra en zonas urbanas y periurbanas, siendo estos lugares precisamente los que más déficit de servicios públicos presentan, en particular los referidos a agua potable, alcantarillado sanitario, salud y educación básica. Pero, por otro lado, en el sector rural las necesidades no satisfechas en materia de infraestructuras y servicios se ven agravadas por el aislamiento geográfico, por un sistema productivo fuertemente limitado por el tipo y cantidad de recursos a los cuales tienen acceso, por la deficiente articulación a los mercados de productos e insumos, la carencia de uso y manejo de tecnologías y la escasa dotación de capital y crédito.

El crecimiento demográfico del país no es acompañado por un crecimiento sostenible del sector productivo capaz de generar la cantidad de empleos suficientes, lo que hace que crezca en forma sostenida la tasa de desempleo, existiendo un alto porcentaje de subempleo, y siendo el sector laboral informal y de baja productividad el predominante. Esto hace que un alto porcentaje de la clase trabajadora no tenga acceso al sistema previsional, generándose otro inconveniente serio en el área de salud pública. La desocupación, el subempleo y la informalidad tienden a generar sectores de marginalidad y crean las condiciones necesarias para quebrantar la seguridad pública.

Se nota el trabajo de niños y niñas en subempleos y/o en las calles, creando otro hito de problemas

en los aspectos social, de educación y salud, y de inserción en el mercado laboral formal. Desde la perspectiva etaria puede decirse que gran cantidad de niños y jóvenes se ven afectados por la pobreza, lo que podría conducirlos a ser marginados socialmente y agudizar los problemas de violencia, delincuencia, farmacodependencia y desintegración cultural. Esto conlleva a deducir que este estrato social es de alta vulnerabilidad y dependencia progresiva de los otros estratos de la sociedad.

La población indígena, que representa el 1% del total, constituye el segmento social más carenciado y menos atendido. Se reconocen 17 etnias pertenecientes a cinco grandes familias lingüísticas. En el último cuarto de siglo han sufrido deterioro en las condiciones de vida debido a los cambios en la distribución espacial de la población, al uso y propiedad de su hábitat y la deforestación, además de otros factores. Las acciones de organismos gubernamentales y privados que desarrollan programas dirigidos a mejorar la situación de estas comunidades son insuficientes en atención a las grandes y crecientes necesidades que presenta este grupo social.

En cuanto a las cuestiones de género, la situación de la mujer ha mejorado en los últimos años pero aún sigue siendo precaria, manifestándose en la falta de equidad para este sector dentro de la sociedad paraguaya. Los indicadores negativos de desarrollo social y cultural son mayores en las mujeres que en los hombres.

Un poco más de 2.150.000 paraguayos/as viven en condiciones de pobreza (35,6% de la población). En el área rural la pobreza afecta al 35% de sus habitantes, mientras que en el área urbana representa el 36%. El análisis de la pobreza extrema (indigencia) indica que a nivel nacional cerca de 1.172.000 personas se hallan en tal situación, siendo el área rural la más afectada, tanto en porcentaje (24,4%) como en cantidad: 616.000 personas¹.

En la tabla n° I que se presenta a continuación se muestra un comparativo del Índice de Gini para países latinoamericanos.

¹ Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (Dgeec). Encuesta permanente de hogares 2007. Asunción, 2008.

Tabla n° 1

País	Años	Índice
Venezuela	2007	0,427
Costa Rica	2007	0,484
México	2006	0,506
Chile	2006	0,522
Panamá	2007	0,524
Nicaragua	2005	0,532
Paraguay	2005	0,536
Ecuador	2007	0,540
Rep. Dominicana	2007	0,556
Bolivia	2007	0,565
Honduras	2007	0,580
Colombia	2005	0,584
Guatemala	2006	0,585
Brasil	2007	0,590

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

Administrativamente, la República del Paraguay está dividida en 17 departamentos, de los cuales 14 se encuentran en la región Oriental (Concepción, San Pedro, Cordillera, Guairá, Caaguazú, Caazapá, Itapúa, Misiones, Paraguairí, Alto Paraná,

Central, Ñeembucú, Amambay, Canindeyú) y tres en la Occidental (Presidente Hayes, Alto Paraguay y Boquerón). Los departamentos están divididos en distritos, los que a su vez se subdividen en municipios y compañías.

Figura n° 1. Departamentos de la República del Paraguay (Fuente: Dgeec)





De acuerdo a los datos de la “Encuesta permanente de hogares 2008”, la población total del país era para finales del año 2008 de 6.163.913 habitantes, de los cuales el 58,6% se localizaba en el área urbana. La tasa de crecimiento del país en progresión geométrica es de 2,4% anual. La población indígena, que corresponde al segmento poblacional más carenciado, asciende a 108.308² personas, que representan al 1,7% de la población total. Un poco más de la mitad (52,5%) reside en la región Oriental, y el resto (47,5%) en la Occidental.

En el **Cuadro n° 2** se presenta la población total del país y su desglose en las zonas urbana y rural, que se indica en los resultados finales del “Censo nacional de población y viviendas 2002”, así como también la proyección de población total realizada por la Secretaría Técnica de Planificación (STP) y la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos de Paraguay (Dgeec) para el año 2008 y la estimación de población realizada con base en los resultados de la “Encuesta permanente de hogares 2008”. De acuerdo con los resultados del censo 2002 y la proyección para el año 2008, el país aún mantiene una importante porción de la población en el área rural.

Cuadro n° 2: Población del censo 2002 y proyección de población 2008, según urbana y rural

Descripción	Total país	Total urbana	Total rural
Población censo 2002 (hab.)	5.163.198	2.928.437	2.234.761
Población censo 2002 (%)	100,0%	56,7%	43,3%
Proyección de población 2008 STP/Dgeec (hab.)	6.230.143	No disponible	No disponible
Estimación de población 2008 según EPH 2008 (hab.)	6.163.913	3.611.049	2.552.864
Estimación de población 2008 según EPH 2008 (%)	100,0%	58,6%	41,4%

Fuente: Dgeec.

Asunción es la ciudad con mayor concentración poblacional del país, con 518.792 habitantes, 8,3% de la población total del país, distribuidos en 117 km², lo que representa una densidad poblacional de 4.434 habitantes por km². Esta densidad poblacional es bastante elevada si se la compara con la media nacional, que es de aproximadamente 15 habitantes/km². En el otro extremo se encuentran los departamentos de Alto Paraguay y

Boquerón, con densidades aproximadas de solo 0,1 y 0,6 habitantes/km², respectivamente.

En el cuadro n° 3 se presenta la población total, urbana y rural del país desglosada por departamentos, como se indica en los resultados finales del “Censo nacional de población y viviendas 2002”, así como también la proyección de población total realizada por la STP/Dgeec para el año 2008 con el mismo desglose por departamento.

2 Dgeec. “Encuesta indígena 2008”. Asunción, 2008.

Cuadro n° 3: población del censo 2002 y proyección de población 2008 por departamento

Departamento		Censo 2002				Proyección 2008 de STP/Dgeec	
		Total (hab.)	Total (%)	Urbana (hab.)	Rural (hab.)	Total (hab.)	Total (%)
0	Asunción	512.112	9,9	512.112	0	518.792	8,3
1	Concepción	179.450	3,5	68.521	110.929	190.179	3,1
2	San Pedro	318.698	6,2	55.855	262.843	352.978	5,7
3	Cordillera	233.854	4,5	77.855	155.999	270.267	4,3
4	Guairá	178.650	3,5	61.341	117.309	195.230	3,1
5	Caaguazú	435.357	8,4	137.581	297.776	476.437	7,6
6	Caazapá	139.517	2,7	25.008	114.509	150.533	2,4
7	Itapúa	453.692	8,8	139.045	314.647	523.203	8,4
8	Misiones	101.783	2,0	50.165	51.618	114.747	1,8
9	Paraguarí	221.932	4,3	51.150	170.782	238.524	3,8
10	Alto Paraná	558.672	10,8	370.589	188.083	720.225	11,6
11	Central	1.362.893	26,4	1.177.738	185.155	1.929.918	31,0
12	Ñeembucú	76.348	1,5	39.211	37.137	83.175	1,3
13	Amambay	114.917	2,2	77.504	37.413	124.354	2,0
14	Canindeyú	140.137	2,7	35.055	105.082	175.645	2,8
15	Presidente Hayes	82.493	1,6	28.894	53.599	99.875	1,6
16	Boquerón	41.106	0,8	16.418	24.688	54.575	0,9
17	Alto Paraguay	11.587	0,2	4.395	7.192	11.487	0,2
	Total país	5.163.198	100,0	2.928.437	2.234.761	6.230.143	100,0

Fuente: Dgeec.

El sistema orográfico principal está conformado por las cordilleras de Amambay, Mbaracayú y Caaguazú, situadas en la región Oriental. Las dos primeras sirven de límite natural con la República del Brasil, y se extienden desde Pedro Juan Caballero, en el norte, con una longitud de 300 km., hasta Salto del Guairá, en la margen derecha del río Paraná. Las laderas cordilleranas cuentan con frondosa vegetación y se encuentran numerosos valles a medida que éstas se desplazan al sur.

La cordillera de Caaguazú, ubicada en la parte central de la región, sirve como división natural de las aguas: vertiente este al río Paraná y vertiente oeste al río Paraguay. De ellas se desprenden la sierra de San Joaquín y las cordilleras de Ybyturuzú y San Rafael.

Otro sistema cordillerano secundario, ubicado en el centro del país, está formado por la cordillera de los Altos, las serranías de Ybytypanema y la llamada Cordillerita.

El clima es de tropical a subtropical, gobernado por masa de aire tropical y masa de aire polar, con veranos muy cálidos y lluviosos e inviernos con temperaturas bajas y menos lluviosas. La temperatura media anual es 18 °C y la máxima media anual es 28 °C. En la región Oriental la temperatura media anual oscila entre 21 °C y 23 °C. En la región Occidental la temperatura media anual es de 24 °C.

En las dos regiones en que se divide el país existe marcada diferencia en la distribución de las





precipitaciones, existiendo una marcada diferenciación en cuanto al balance hídrico, con un déficit en la región Occidental y excesos en la mayor parte del año en la región Oriental. Para ésta, el promedio de precipitación es 1.700 mm. En la región Occidental, en las proximidades de la frontera con Argentina y Bolivia, se hacen mínimas, con 40 mm.

En la región Oriental se encuentran los mayores bosques. Las especies más importantes y difundidas son el lapacho, el timbó, el urunday, el cedro, el curupay, el chivato, el guayaibí, el incienso, el palo santo, el ybyrapytá, el quebracho y el espinillo. El pirí, la caraguatá, la palmera y la tacuara son también especies corrientes. El naranjo y el quebracho también se dan en gran cantidad.

La fauna silvestre tiene como ejemplares mayores al puma, al jaguar (yaguareté), el tapir, el pecarí, el oso hormiguero, el venado, el zorro, el carpincho, el yacaré, la iguana y la tortuga. Entre las aves sobresalen el ñandú, la garza blanca, la cigüeña, el tucán, el loro, el papagayo, la charata, la perdiz y el pato. Los ríos son ricos en peces como el dorado, el pacú, el surubí, el armado, el patí y la corvina.

Paraguay es un país extremadamente rico en recursos hídricos, tanto superficiales como subterráneos. Está ubicado íntegramente dentro de la Cuenca del Río de la Plata, arriba de la confluencia de los ríos Paraná y Paraguay.

Los recursos hídricos de Paraguay comprenden los caudales de los ríos Paraguay, Paraná y Pilcomayo y sus afluentes permanentes e intermitentes, la humedad del suelo y el agua subterránea. Paraguay se ve favorecido por los acuíferos Guaraní, Patiño e Yrendá.

Las aguas superficiales tienen principalmente su origen en el exceso de precipitación con relación a la evapotranspiración, dependiendo el nivel anual de subida y bajada de agua de superficie directamente de las precipitaciones en la cuenca. Los valores específicos de agua de superficie decrecen a medida que se avanza de este a oeste sobre territorio paraguayo, y oscilan desde un valor elevado de 1.300 mm. a 600 mm. en la mayor parte del Chaco. Los valores más elevados se registran en las inmediaciones de Encarnación,

con 1.700 mm., y los valores mínimos se registran en el alto Chaco.

Al río Paraguay, desde su confluencia con el río Paraná hasta Asunción, lo navegan embarcaciones de calado mayor, y desde Asunción hasta Corumbá (Brasil), en el norte, embarcaciones medianas. El río Paraná, con una extensión de 679 km., es navegable por embarcaciones de cualquier tamaño desde su confluencia con el río Paraguay hasta la represa de Itaipú, en el distrito de Hernandarias, y desde ésta hasta sus nacientes en Brasil, por embarcaciones menores.

Los principales afluentes del río Paraguay son los siguientes:

- el Pilcomayo, con 835 km. de extensión, que sirve de límite sur - oeste con la República Argentina. Es un río estacionario, con aumento de volumen durante el verano debido a los deshielos en los contrafuertes andinos de Bolivia y gran disminución en invierno;
- el río Ypané nace en la cordillera de Amambay y corre de este a oeste; es poco navegable;
- el río Jejuí, nace en la cordillera del Mbaracayú, y es navegable por 200 km. de longitud;
- el río Tebicuary nace en la cordillera de Ybyturuzú y desemboca al norte de la ciudad de Pilar. Es navegable por embarcaciones menores.

Otros afluentes del río Paraguay en su margen izquierda son el Apa, el Aquidabán, el Manduvirá, el Piribebuy y el Salado.

Los afluentes del río Paraguay en su margen derecha son el Negro, el San Carlos, el Verde y el Confuso.

Los afluentes del río Paraná son el Piraty y el Igurey o Carapá, el Monday, el Ñacunday, y el Acaray, navegables por embarcaciones de calado medio en gran parte de sus extensiones

La red hidrográfica de Paraguay incluye lagos, ríos y arroyos que drenan en los principales ríos, Paraguay y Paraná. Con el llenado de los embalses de las represas de Itaipú y Yacyretá se han creado grandes lagos que permiten la navegación en los cursos superiores.

Los recursos de agua subterránea son abundantes en la región Oriental, sirviendo este recurso como fuente de provisión a la gran mayoría de los sistemas de abastecimiento de agua potable en zonas rurales. En cuanto a la región Occidental, los recursos subterráneos se ven caracterizados por agua salada a salobre, siendo escasa la cantidad y calidad de agua subterránea que pudiera ser utilizada para uso de consumo humano.

RESUMEN DE LA EVOLUCIÓN RECIENTE DEL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO EN PARAGUAY

El análisis sectorial realizado por el gobierno de Paraguay, con el apoyo de la OPS/OMS en el año 1998, caracteriza dos instituciones nacionales con expresión y relevancia en el sector de agua potable y saneamiento del país. Una de las instituciones mencionadas es el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (Senasa) y la otra, la Corporación de Obras Sanitarias (Corposana).

El Senasa, institución que todavía sigue existiendo, era en este período un organismo técnico del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) en el área del saneamiento ambiental, cuya principal función era promover y construir sistemas de abastecimiento de agua potable en poblaciones rurales, con menos de 10.000 habitantes, y en comunidades indígenas.

Los proyectos del Senasa eran financiados por organismos internacionales, siendo el Banco Mundial el principal proveedor de recursos, así como el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata), la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA), la Agencia Coreana de Cooperación Internacional (Koica), KFW, la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), el Cuerpo de Paz, Amigos de las Américas, la Unión Europea, el Programa de Desarrollo Humano, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid), entre otros.

La modalidad de trabajo del Senasa contemplaba la asistencia a las poblaciones rurales e indígenas en forma de programas de desarrollo comunitario y promoción social, a efectos de que éstas se organicen en pos del bienestar común y formalicen el apoyo a estas iniciativas, juntas o comisiones de saneamiento.

Las Juntas de Saneamiento, creadas para cumplir el papel de organismos operadores de los sistemas instalados bajo las iniciativas de Senasa, se rigen hasta el presente por un decreto del Poder Ejecutivo Nacional, n° 8.910/74, y por sus estatutos. Las juntas o comisiones representaban y todavía representan la comunidad beneficiada con los proyectos de suministro de agua potable. Estos organismos, cuando constituidos, realizaban trabajos de apoyo y coordinación a las tareas realizadas por el Senasa, aportaban recursos financieros y especies para la concreción de los trabajos de construcción de los sistemas. Cuando finalizaba las obras de los sistemas, éstas eran entregadas formalmente a las Juntas de Saneamiento para su administración, explotación y mantenimiento.

La segunda institución resaltada en el análisis sectorial de 1998 es Corposana, un organismo autónomo, prestador de servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y alcantarillado pluvial a las poblaciones urbanas. Su jurisdicción en el área metropolitana y en 27 cabeceras de distritos abarcaba todas las localidades con más de 10.000 habitantes.

La vinculación de Corposana con el Poder Ejecutivo se daba a través del Ministerio del Interior, y para la ejecución de sus proyectos, además de sus recursos propios provenientes de la recaudación de las tarifas por la prestación de servicios, tenía el financiamiento de organismos multinacionales, siendo los principales prestadores el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El análisis sectorial de 1998 focaliza serios déficits en la provisión de agua potable en el área jurisdiccional de Corposana, existiendo importantes zonas urbanas y periurbanas en las cuales esta institución estaba imposibilitada técnicamente para suministrar el servicio de agua potable debido básicamente a limitaciones en la pro-





ducción, almacenamiento y distribución de agua potable a los usuarios.

La creciente demanda de agua para el consumo humano, como consecuencia del aumento de la población urbana no servida, ascendía más rápidamente que la oferta de servicios, mismo considerando la implantación de proyectos de ampliación ejecutados por Corposana. El resultado de esta problemática se reflejaba en la existencia de una brecha cada vez mayor entre la producción de agua efectiva y la necesidad y requerimiento de la población.

En otras palabras, existía un gran déficit de provisión de servicios de suministro de agua potable para una población creciente, y en su mayoría con condiciones socioeconómicas para pagar por este servicio, pero al mismo tiempo, por su situación económico-financiera y por limitaciones de carácter gerencial y operacional, Corposana era responsabilizada por la falta capacidad institucional de desarrollar y concretar soluciones a ser aplicadas en el corto y mediano plazo para atender a una demanda urgente de una población con un alto poder de presión ante la sociedad y la clase política.

En contrapartida al contexto antes mencionado, en Paraguay se presentaba la particularidad de que en el subsuelo de varias de las áreas no servidas por Corposana existía la facilidad de acceso a recursos hídricos de buena calidad, lo que hacía factible la explotación del servicio de provisión de agua potable a una cantidad pequeña de usuarios mediante la construcción de sistemas sencillos, punto de vista tecnológico y de bajo costo.

Así, estaban dadas las condiciones propicias para un buen negocio, como consecuencia de que un importante número de personas que necesitaban el servicio tenían recursos para pagar por estos, y desde que existían facilidades técnicas a bajo costo se empezaron a implementar la ejecución de construcciones para proveer servicios a estos grupos de personas.

De la crítica situación que existía se valieron los aguateros, personas físicas o empresas con capital privado que, al distinguir una oportunidad de un buen negocio desde el punto de vista financiero,

invertieron recursos propios en la construcción de pozos profundos, de sistemas sencillos de bombeo y distribución, conexiones domiciliarias, suministrando el servicio a una población no atendida, a tarifas por lo general más elevadas que las de Corposana.

En la explotación de los servicios de suministro de agua potable, los aguateros –pese a que no poseían la garantía del amparo a sus inversiones, ya que el marco jurídico legal vigente aseguraba a Corposana la exclusividad de la prestación de los servicios– caminaron hacia el aumento de su negocio, dando una solución informal a la falta de cobertura, sin ninguna regulación y con una total falta del control y vigilancia de la calidad de estos mismos servicios.

Por otro lado, Corposana, mismo teniendo el conocimiento de acción de los operadores privados y que la actividad que desarrollaban no estaba regulada y el control de la calidad de estos servicios era inexistente, no procedió a ejercer ninguna acción correctiva, pues, al final, impedir a los aguateros sus acciones se constituía en un problema más, ya que Corposana no estaba en condiciones de asumir el servicio que los aguateros estaban prestando. Como la situación institucional y gerencial de Corposana se mantenía inalterada, los aguateros se convirtieron en una especie de aliados oficiosos de Corposana en la tarea de suministrar agua potable en las regiones necesitadas en tiempos de mucho consumo, debido a los veranos muy rigurosos.

Como consecuencia de la situación anteriormente mencionada, la acción de los aguateros se fue ampliando en número de prestadores, en cantidad de conexiones, en volumen de agua suministrada y en áreas geográficas de prestación, llegando inclusive a formarse la Asociación de Operadores Privados de Agua Potable. La evolución de los operadores privados se evidenciaba no solo en el campo comercial, sino también en los aspectos de organización, siendo que estos pequeños empresarios del agua lograron institucionalizar la Cámara Paraguaya del Agua (CAPA), entidad que reunía a una buena mayoría de los prestadores privados en un organismo de carácter cooperativo, con el objeto de hacer valer sus derechos, proteger sus inversiones y crear

situaciones propicias para seguir desarrollando sus actividades en la prestación de servicios de agua potable.

Si las deficiencias en la prestación de los servicios por parte de los operadores privados, tales como interrupciones, baja presión, caudal insuficiente, entre otros, eran percibidas por los usuarios, estos problemas llegaron a presentarse también en Corposana, pero, diferentemente de los aguateros, la institución pública ejercía controles sobre la calidad del agua y del servicio, siendo esto interpretado como que era juez y parte en cuanto a calidad de la prestación de los servicios, traduciendo esto como una “autorregulación”.

Con la particular situación de Corposana, imposibilitada de cumplir con las funciones que de hecho la ejercían los aguateros, crecía la percepción por parte de autoridades del sector de la necesidad de ordenar el sector y de encauzar los aspectos legales de la prestación del servicio, permitiendo el aseguramiento de la calidad de la prestación.

En este contexto se inician estudios y programas para mejorar el escenario, y uno de estos programas fue desarrollado por Corposana, que con la asistencia técnica y financiera del BM realiza los estudios tendientes a la desmonopolización de los servicios de Corposana, que ante su limitación financiera y el interés del sector privado en la prestación de los servicios buscaba encontrar nichos de negocios atractivos para el sector privado en áreas urbanas, transfiriendo a ellos la operación de los sistemas bajo un control de Corposana.

Este proyecto contemplaba la promulgación de leyes o cambios en las normativas vigentes que contemplen la delegación de funciones de Corposana al sector privado.

La situación rural

En el área rural, bajo jurisdicción del Senasa, la situación no se presentaba muy diferente. Existía un muy alto porcentaje de población que no tenía el servicio de agua potable y que ejercía presión sobre los organismos gubernamentales para la construcción de sistemas.

El Senasa, además de no mejorar su eficiencia y capacidad de gestión, contaba con recursos limitados de financiamiento y de esta manera la ampliación de infraestructura de los sistemas y las acciones de promoción y de apoyo a las juntas y comisiones de saneamiento declinaban, a pesar de que el modelo utilizado en la gestión de los sistemas de agua potable rural había tenido bastantes éxitos.

Lo mencionado en el párrafo anterior indujo a que otros organismos estatales, diferentes a Senasa, gestionen y consigan recursos de financiamientos o donaciones para estudios, proyectos y construcciones de sistemas de agua potable en zonas rurales, lo que produjo la incorporación al sector de otros actores, entre los cuales se pueden citar al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), el Ministerio de Industria y Comercio (MIC), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), la Secretaría Técnica de Planificación (STP), las gobernaciones, los municipios, la Entidad Binacional Itaipú, la Entidad Binacional Yacyretá y ONGs.

Lo que antes era percibido muy ligeramente por las autoridades, la problemática de la prestación de los servicios de agua potable era cada vez más significativa para la población, y como resultado crecían las presiones de las comunidades por más y mejores servicios, presentando de esta manera la necesidad de respuesta por parte del gobierno, de los dirigentes políticos y de la propia sociedad, para que se encaminen alternativas concretas de solución a los problemas. Así es que en 1997, con el apoyo del BID, se inicia el estudio de un proyecto de ley general del marco regulatorio y tarifario del servicio público de provisión de agua potable y alcantarillado sanitario para la República de Paraguay, creando alternativas viables para la gestión y administración eficiente de los servicios del sector de agua potable y saneamiento, además de analizar la creación de un órgano rector, la implementación de un sistema financiero para el sector y la modificación de las leyes orgánicas de Corposana y Senasa.





Paralelamente a las iniciativas de ordenamiento del sector en curso en el período mencionado, los organismos internacionales de asistencia técnico-financiera, como Unicef, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid), OPS/OMS, llevan a cabo actividades de cooperación, referidas a estudios sobre la reforma del sector, apoyando las alternativas de acciones tendientes al fortalecimiento institucional y funcional del sector.

Sin embargo, pese a los esfuerzos realizados, la respuesta del sector de agua potable y saneamiento siguió caracterizándose por una falta de coordinación interinstitucional efectiva, resultado de la inexistencia del ejercicio de la función de rectoría sectorial y de regulación de los servicios, hecho que es determinante en la falta de planificación nacional y la dispersión de recursos y de datos e información de los organismos operadores, en términos de calidad y de la eficiencia de prestación de los servicios.

Reestructuración del sector de agua potable y saneamiento

Por las razones descritas anteriormente, el gobierno de Paraguay inició en 1998 un fuerte proceso de reestructuración del sector de agua potable y saneamiento, y una importante colaboración en este aspecto constituyó la realización de un análisis sectorial de agua potable y saneamiento, propiciado por la OPS/OMS, y que contó con la participación de todos los estamentos públicos y privados del sector y/o involucrados en el mismo.

El análisis buscó conocer la realidad del sector, estudiar las condiciones para su desarrollo y proponer planes para su mejoramiento integral. El documento final del análisis señala las fortalezas y aspectos críticos claves del sector, además de plantear políticas, estrategias y acciones recomendadas a una amplia modernización sectorial.

En el año 2000 se promulga la ley 1.614/2000, marco regulatorio y tarifario del servicio público de provisión de agua potable y alcantarillado sanitario para la República del Paraguay, que establece que la titularidad de la competencia para prestar el servicio será de naturaleza pública y

corresponde al Estado paraguayo, y crea el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (Erssan).

Complementando la legislación que creó Erssan, se formaliza además la ley 1.615/2000, iniciando el gobierno un proceso, hoy truncado, de reorganización y transformación de algunas entidades descentralizadas, entre ellas Corposana. Esta ley tiene por objeto crear y regular el funcionamiento de los organismos responsables de la elaboración, normalización, coordinación, ejecución y fiscalización de la política y gestión ambiental nacional.

También en el año 2000, mediante la ley 1.561/2000, se crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente (SEAM), una entidad autónoma, autárquica, con personería jurídica, de derecho público y dependiente del Poder Ejecutivo, y tiene por funciones la formulación, coordinación, ejecución y fiscalización de la política ambiental nacional.

Con la institucionalización del SEAM se crea la Dirección General de Protección y Conservación de los Recursos Hídricos (DGPCRH), que tiene como deber formular, coordinar y evaluar políticas de mantenimiento y conservación de los recursos hídricos y sus cuencas. La inclusión de la DGPCRH en el contexto de la SEAM se considera un avance en el marco institucional para futuras acciones y normalizaciones sobre los recursos hídricos

Con esta nueva legislación marco se “regulariza” la situación legal administrativa de los prestadores privados (aguateros) y se abre una puerta para la descentralización de la gestión del agua y sus recursos, incluyendo directamente a los municipios y gobernaciones como partícipes del sector agua potable y saneamiento.

Dentro del proyecto del gobierno de constituir una amplia transformación del Estado, en el año 2002 el Poder Ejecutivo, a través del decreto 18.880/02, crea la Secretaría Nacional de la Reforma del Estado (SNRE), que tiene incidencia directa en el prestador de servicios de agua potable y alcantarillado sanitario en zonas urbanas, Corposana, como así también en el Senasa, en cuanto al sector rural se refiere. Como conse-

cuencia, Corposana se transforma en la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay SA (Essap), bajo la modalidad de sociedad anónima, pasando al sector privado.

La transformación de Essap es liderada por la SNRE con la intención de privatizar la empresa. Sin embargo, el proceso de privatización de Essap y otras empresas es interrumpido y es disuelta la SNRE, quedando truncados todos sus planes, permaneciendo Essap dentro del dominio privado, pero con un socio único mayoritario constituido por el Estado paraguayo.

En 2004, a partir del decreto 3.617/04, se establece una política de financiamiento unificada relacionada con la inversión en la construcción de sistemas de agua potable en comunidades rurales e indígenas, con recursos de donación, del préstamo y del fondo público, con el fin de posibilitar el acceso al servicio de agua potable en igualdad de condiciones a la mayor cantidad posible de usuarios y cumplir con los “Objetivos de desarrollo de milenio” asumidos por el Estado paraguayo.

En 2007 es promulgada la ley 3.239 de los recursos hídricos del Paraguay, que tiene por objeto regular la gestión sustentable e integral de todas las aguas y los territorios que la producen, cualquiera sea su ubicación, estado físico o su ocurrencia natural dentro del territorio paraguayo, con el fin de hacerla social, económica y ambientalmente sustentable para las personas que habitan el territorio de la República del Paraguay. La reglamentación de esta ley está en proceso de estudio.

Esta ley tiene el objetivo de sentar las bases para una posible futura política de recursos hídricos, reconoce el acceso al agua como un derecho humano, estableciéndose además la necesidad de determinar una cantidad mínima de agua potable a la que cada persona deberá acceder.

En enero de 2009, el Poder Ejecutivo, a través de la resolución del MOPC n° 37/2009, crea la Unidad de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (Usapas) como organismo técnico dependiente del MOPC, a efectos de asistir al Poder Ejecutivo en el ejercicio de la titularidad del servicio.

Esta unidad podrá constituirse en el ente rector encargado de determinar las políticas que regirán al sector y de la planificación sectorial.

En la última década, el sector de agua potable y saneamiento ha sido sometido a profundas transformaciones en su estructura, las cuales han correspondido a la necesidad de modernizar el sector por una presión ejercida sobre el gobierno por las comunidades sin servicio.

Estas transformaciones no han seguido un lineamiento. Aún así, son importantes los logros obtenidos y el desarrollo del sector. Son resultados importantes el aumento de la cobertura de los servicios, la mejoría de su calidad y la fijación de nuevas bases legales y normas que rigen el sector.

Quedan acciones que causen alto impacto en el sector, principalmente para seguir con el proceso de desarrollo y buscar la coordinación de los esfuerzos y recursos destinados al sector.

Existe un escenario propicio para un mayor desarrollo del sector y, en este contexto, es de **responsabilidad de las instituciones** del ámbito que, en el corto tiempo, promuevan acciones necesarias y tendientes a continuar con la modernización del sector, y reimpulsen las innovaciones, buscando mayores y mejores resultados en menor tiempo y con aplicación de menores recursos.

La **participación de las instituciones** del sector debe ser activa, permanente, dinámica y flexible, en los aspectos de cumplir con las metas propuestas y en la discusión de las toma de decisiones para el sector, aportando ideas para un desarrollo sectorial sostenible, y actuando conforme a las directrices sectoriales consensuadas y establecidas.

El contexto sectorial debe alejarse del modelo rígido y lento, incorporando mecanismos que permitan adaptaciones rápidas a los cambios de estadios que se irán presentando conforme se desarrollen las políticas a ser implementadas y se cumplan las metas fijadas en ellas.



RESUMEN EJECUTIVO



RESUMEN EJECUTIVO

1. PRINCIPALES TRANSFORMACIONES EN EL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO DE PARAGUAY EN LOS ÚLTIMOS ONCE AÑOS

El gobierno de la República de Paraguay, considerando las iniciativas que se encontraban en curso, respaldadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), solicitó el apoyo, a través del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el BID para realizar un estudio en profundidad del sector de agua potable y saneamiento, y de la prestación de los servicios, con el propósito de caracterizar con la mayor precisión posible las debilidades y fortalezas de este sector y, en consecuencia de esta caracterización, plantear propuestas de adopción de políticas públicas sectoriales, de estrategias y acciones orientadas a institucionalización de planes y programas de desarrollo que conllevarán a ordenar y modernizar el sector y a mejorar el acceso, la eficiencia y la calidad de la prestación de los servicios.

El análisis sectorial de 1998 estableció como uno de los ítems principales el **programa de reforma y modernización del sector** y la institucionalización de un **sistema financiero** que permitiera un aumento y un flujo constante de las inversiones en la ampliación, optimización y rehabilitación de la infraestructura de los sistemas, y principalmente para mejorar la administración y gestión de los organismos operadores de los servicios en todo el territorio nacional.

Entre los aspectos destacados de este análisis sectorial se incluía la creación e institucionalización de las funciones de rectoría del sector, de regulación y control de los servicios y la definición de un marco legal. Algunas de las sugerencias y consideraciones del análisis secto-

rial de 1998 fueron incluidas en la promulgación de la ley 1.614/2000, y su decreto reglamentario, pero a pesar de que ha existido un aumento de la inversión en el sector para proyectos y obras de nuevos sistemas, en mucho menor porcentaje la inversión fue orientada para el fortalecimiento institucional y para corregir la falta de coordinación entre los organismos del sector.

En 2000 se vislumbran las primeras políticas sectoriales, las cuales estaban orientadas a ordenar el sector mediante una legislación que establezca las condiciones en las cuales los involucrados debían operar. La política sectorial establecida como consecuencia de la ley 1.614/2000 pretendía regularizar situaciones que se daban en la prestación de los servicios pero que no estaban contempladas en las normativas vigentes o que contravenían las disposiciones legales. La apertura del sector a la participación privada era una de ellas.

La conceptualización de un ente regulador, de un titular de los servicios, de la categorización de los prestadores, de los derechos y obligaciones de los usuarios, de la calidad de la prestación de los servicios, de la unificación del cálculo de las tarifas, son resultados de las políticas sectoriales aplicadas a partir del año 2000.

El análisis sectorial de 1998 proponía aspectos básicos para el establecimiento de las políticas sectoriales y, desde entonces, en mayor o menor grado se han seguido estas recomendaciones, pero la implementación de las consideraciones y sugerencias del análisis en algunos casos fue parcial, y en muchos no llegaron a ser aplicados, lo que resultó en una desaceleración del proceso de desarrollo del sector.

Muchos de los enunciados de las políticas sectoriales fijados en 1998 siguen vigentes, necesitando de una readecuación a la situación actual y fortalecer las instituciones, planes y programas sectoriales.



Como se mencionó antes, varias recomendaciones fueron implementadas desde entonces y hasta la fecha, algunas de ellas en forma completa,

otras en forma intermedia y algunas no implementadas. A continuación se hace un resumen del razonamiento de las principales propuestas del análisis sectorial.

1.1. EXAMEN DE LAS RECOMENDACIONES DEL ANÁLISIS SECTORIAL DE 1998

1.1.1. SOBRE LA PERSPECTIVA DE REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL SECTOR

- Proposiciones

Implementar una estrategia de coordinación institucional efectiva, que abarque a todo el sector, involucrando a todos los actores que guardan relación directa o indirecta con los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario.

Ordenar y estructurar la organización funcional del sector, estableciendo las funciones y las responsabilidades institucionales.

Modificar y reglamentar en forma clara las disposiciones legales existentes y crear las que se requieran, para permitir la viabilidad de la implementación de la nueva estructura del sector.

- Cumplimiento: no cumplido.

- Impactos por el no cumplimiento

El sector de agua potable y saneamiento continúa caracterizado por la falta de coordinación entre sus instituciones y entidades y actores vinculados directa o indirectamente.	Se presentan inconvenientes en el funcionamiento institucional y funcional del sector debido a que se han implementado importantes cambios estructurales, directivas y normativas, pero aún faltan transformaciones de fondo, que aseguren la modernización del sector, como soporte al mejoramiento de la eficiencia y calidad de la prestación de los servicios.
La falta de ordenamiento en las responsabilidades institucionales de diferentes instancias de gobierno tiene por consecuencia una dispersión en la aplicación y cumplimiento de normativas, quedando su observancia muchas veces “a la interpretación” del afectado.	Se mantiene todavía un sistema centralizado de toma de decisiones y la ejecución presupuestaria sigue siendo baja, ocasionando una disminución año tras año de los recursos presupuestarios asignados al sector.
La iniciativa privada continúa al margen de las iniciativas sectoriales y se manifiesta desfavorecida con el actual sistema de gestión de los servicios.	Se sigue visualizando un sector desordenado, sin coordinación, incapaz de aplicar eficientemente los recursos disponibles y sin cumplir irrestrictamente las normativas, creándose inconvenientes funcionales que afectan los organismos operadores.

Es necesario fijar políticas sectoriales que creen las condiciones favorables para el desarrollo institucional de los organismos recientemente creados y la adecuación de las instituciones más antiguas a las normativas actuales.

1.1.2. SOBRE LA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL

- Proposiciones

Institucionalización de la función de rectoría del sector	Implementación del marco regulatorio y tarifario. Institucionalización de la función de regulación y control de los servicios.
Establecimiento de políticas públicas sectoriales, considerando los requerimientos de ampliación de la cobertura, de mejoramiento de la calidad y eficiencia de la prestación de los servicios.	
Desarrollar e implementar un sistema de información sectorial.	Adecuación del marco legal orientándolo al desarrollo del sector.

- Nivel de cumplimiento: parcial.

- Impactos por el no cumplimiento

Ente de regulación y control de los servicios no ha avanzado operativamente y requiere de fortalecerse institucionalmente.
No se implementan políticas públicas demandadas por el sector, principalmente en proceso de desarrollo y de descentralización.
El órgano rector y las respectivas funciones de rectoría no han sido institucionalizados, continuando así con la descoordinación institucional en el sector; la insuficiencia de políticas sectoriales, de planes de desarrollo y de programas de fortalecimiento institucional, entre otros.
La participación de la iniciativa privada en el sector es frágil.
Las informaciones e indicadores relativos al sector y la prestación de los servicios no están sistematizados, no son recuperables con facilidad y lo que existe no es confiable.
Se están agudizando las deficiencias en la gestión de los recursos hídricos y del medio ambiente en muchos proyectos de agua potable y saneamiento
Debido a la inexistencia de un sistema integrado de información sectorial y a la falta de prioridad asignada al mejoramiento de la gestión de los servicios, se continúa considerando como altas las coberturas de agua potable, aunque exista una percepción generalizada de que estas coberturas son nominales (agua entubada) y que el nivel de la calidad de la prestación de los servicios no es el deseable en términos de un seguridad sanitaria.
La fijación de tarifas continúa sin la base de un estudio de factibilidad técnico-económico que permita asegurar recursos para garantizar la sostenibilidad financiera de los sistemas construidos, considerando la capacidad de pago de los usuarios y los principios de equidad y solidaridad.



1.1.3. PERSPECTIVAS ECONÓMICO-FINANCIERAS

Proposiciones

Creación del Sistema Financiero para el Sector de Agua Potable y Saneamiento.	
Implementación de un fondo de desarrollo que administre los recursos del sector en coordinación con directrices del Ministerio de Hacienda y del órgano rector.	Definición de las reglas que deberán seguir todas las instituciones respecto a los fondos que provienen de préstamos o donaciones, bajo la orientación y supervisión de un órgano rector.

Nivel de cumplimiento: no cumplido.

Impactos por el no cumplimiento

La ausencia de un plan de inversiones para el que contemple programas permanentes de ampliación, optimización y rehabilitación de la infraestructura de los sistemas de agua potable y alcantarillado sanitario	El uso de los recursos financieros para el sector se caracteriza por una descoordinación institucional y en su utilización es sector es muy poco eficiente.
Muchos de los organismos financiadores y/o donantes que actúan en el sector lo hacen cuidando solo sus normas propias, y teniendo poca consideración hacia las reales necesidades del sector y las condiciones de usufructo de los financiamientos y/o donaciones.	Muchas de las entidades ejecutoras de proyectos de agua potable administran los recursos destinados para el sector según sus estrategias y esquemas de planeamiento de los proyectos, existiendo diferenciaciones en la modalidad de aplicación de dichos recursos y en las exigencias aplicables a los beneficiarios para el usufructo de esos recursos.
Los recursos financieros disponibles actualmente no son los suficientes para ejecutar proyectos en el corto y mediano plazo que posibiliten un necesario y decisivo aumento en la cobertura del servicio de agua potable, siendo aún más agudas las necesidades en el sector en sistemas de recolección, tratamiento y disposición de las aguas residuales y excretas.	Falta de definición de una política única y clara sobre los subsidios para los usuarios de las áreas urbano-marginal y rural.

1.1.4. PERSPECTIVAS EN LA SALUD AMBIENTAL

Proposiciones

Relacionar los riesgos de enfermedades de origen hídrico a la cobertura y a la calidad de los servicios.	Promover la salud ambiental reduciendo la contaminación biológica, física y química.
Reforzar las actividades de vigilancia de la calidad del agua para el consumo humano.	Proveer una infraestructura sanitaria adecuada y el manejo eficiente de los riesgos ambientales de los sistemas urbanos y rurales.
Adoptar enfoques intersectoriales e integrados para el desarrollo urbano de ciudades y pueblos.	

Cumplimiento: parcial.

Impactos por no el cumplimiento

El control de calidad del agua para el consumo humano no es ejercido por la gran mayoría de los organismos operadores y la fiscalización de este control por parte del ente regulador es débil.	El muy bajo nivel de control de la calidad de los efluentes de los sistemas de alcantarillado sanitario y de sistemas alternativos de disposición de aguas residuales y excretas.
El alto riesgo de contaminación de las aguas superficiales y subterráneas que sirven de fuente a los sistemas de abastecimiento de agua potable.	Índices elevados de enfermedades de transmisión hídrica principalmente en población indígena y rural.
La falta de directrices y acciones claras relacionadas con el desarrollo urbano de las ciudades y pueblos, orientadas a prerrequisitos que faciliten la instalación de la infraestructura del suministro de los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario e iniciativas de saneamiento “in situ” y la protección del medio ambiente relacionados a estos servicios.	

1.1.5. PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS

Proposiciones

Elaborar e implementar en forma permanente programas de promoción y capacitación para el personal de los organismos operadores, como también otros segmentos de adiestramiento que se orienten a mejorar la capacidad de los recursos humanos del sector.

Cumplimiento: parcial.

Impactos por no cumplimiento

Ausencia de programas regulares de capacitación de los recursos humanos involucrados en el sector, tanto en instituciones estatales o privadas, como para las juntas y comisiones de saneamiento, a los efectos de, por un lado, ir introduciendo al sector nuevas técnicas innovadoras en la búsqueda de la eficiencia de los sistemas y, por otro lado, para la transmisión de conocimiento entre los recursos humanos experimentados y los que van ingresando al sector.
La falta de programas actualizados de promoción y capacitación de los recursos humanos vinculados al fortalecimiento institucional del sector, como requisito para seguir transformando y modernizando el sector, lo que conlleva a que todos los recursos humanos del sector conozcan, comprendan y acepten los nuevos escenarios implementados y actúen en concordancia con las políticas públicas sectoriales a instituirse, en el corto, mediano y largo plazo.

1.1.6. PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO SOCIAL Y DE LA CALIDAD DE VIDA

Proposiciones

Impulsar la promoción de la implantación de sistemas de saneamiento “in situ” para las áreas urbano-marginales y rurales.
Definir un sistema de educación a la población sobre las medidas necesarias para proteger la salud personal y comunitaria, y para minimizar la degradación del medio ambiente.





Potenciar el liderazgo y la participación comunitaria activa, tanto en áreas urbanas como rurales, para que a través de acciones conjuntas y coordinadas logren satisfacer necesidades comunes en lo que se refiera a servicios de agua potable y alcantarillado sanitario.

Cumplimiento: parcial.

Impactos por el no cumplimiento

Inexistencia de un plan de promoción del saneamiento y de programas de desarrollo comunitario y de educación sanitaria y ambiental amplios que podrían haber contribuido significativamente en el mejoramiento de los índices de salud y condiciones ambientales en comunidades en las que fueron implementados o mejorados los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y iniciativas de saneamiento “in situ”.

Reducción en la eficiencia de los recursos aplicados al sector.

1.2. COMENTARIOS FINALES SOBRE EL LEGADO DEL ANÁLISIS SECTORIAL DE 1998

El sector de agua potable y saneamiento en Paraguay en la última década ha sido sometido a profundas transformaciones en toda su estructura. Los cambios efectuados han correspondido a la necesidad de modernizar el sector por una situación significativa que correspondía a la presión ejercida sobre el gobierno central por las comunidades urbanas y periurbanas sin servicios de agua potable y de alcantarillado sanitario o mismo por comunidades rurales sin agua para consumo humano y sin alternativas de saneamiento para la disposición de aguas residuales y excretas.

El proceso de cambios no ha seguido un lineamiento específico, aun habiendo estudios de modernización del sector, entre los cuales se encontraban el análisis sectorial del año 1998, el cual de alguna manera fue utilizado en forma parcial como rumbo para políticas aplicadas al sector.

Aun así, son importantes los logros obtenidos y el desarrollo del sector. Son resultados importantes el aumento del acceso a los servicios, la mejoría de la calidad de los mismos, y la fijación de nuevas bases legales y normas que rigen el sector.

Quedan aún acciones de relevancia que causen alto impacto en el sector, principalmente para seguir y enfatizar el proceso de desarrollo, de coordinación institucional y buscar el cumplim-

iento de los “Objetivos de desarrollo del milenio”, asegurando además la eficiencia y calidad de los servicios mediante procesos de monitoreo y evaluación de políticas, de planes estratégicos y programas sectoriales.

Una de las principales contribuciones del análisis sectorial de 1998, y que se mantiene hasta la actualidad, ha sido facilitar un escenario propicio para un mayor desarrollo del sector, como se puede observar, con respecto a que:

1.2.1. EXISTE UNA AMPLIA CONCIENCIA POLÍTICO-PROFESIONAL Y UNA MAYOR RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL SOBRE EL SECTOR Y SOBRE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS;

1.2.2. MUCHOS SON LOS ORGANISMOS NACIONALES E INTERNACIONALES QUE DECIDIDAMENTE APOYAN AL SECTOR, APORTANDO RECURSOS FINANCIEROS Y DE COOPERACIÓN TÉCNICA EN DISTINTOS ASPECTOS Y EN DISTINTAS FORMAS;

1.2.3. LA GRAN MAYORÍA DE LOS ACTORES DEL SECTOR SON CONSIENTES DE LA NECESIDADES DE CAMBIOS PARA SEGUIR CON EL DESARROLLO Y HAY PREDISPOSICIÓN PARA ADAPTARSE A DICHSO CAMBIOS;

1.2.4. SI BIEN ES CIERTO QUE EXISTEN LIMITACIONES EN LOS RECURSOS ASIGNADOS AL SECTOR, TAMBIÉN ES CIERTO QUE HAY DISPOSICIÓN PARA QUE ESTOS DEBAN SER UTILIZADOS MÁS EFICIENTEMENTE Y QUE PRODUZCAN IMPACTOS ALTAMENTE BENEFICIOSOS AL SECTOR;

1.2.5. SE TIENEN VARIOS PROYECTOS EJECUTADOS, UTILIZANDO DIVERSOS MODELOS DE GESTIÓN, LO QUE REPRESENTA IMPORTANTES LECCIONES APRENDIDAS, LAS CUALES PODRÁN SER FÁCILMENTE APLICADAS CON UNA GRAN PROBABILIDAD DE ÉXITO.

En este contexto, es de **responsabilidad del poder público y de todos los involucrados** en el sector que en el corto tiempo se comprometan con las acciones necesarias y tendientes a continuar con la modernización del sector, y reimpulsar las innovaciones en el mismo, buscando mayores y mejores resultados en menor tiempo y con aplicación de menores recursos.

La **coordinación, articulación y participación institucional** en el sector debe ser activa, permanente, dinámica y flexible, no solo en los aspectos de cumplir con los objetivos y metas propuestas en los planes de desarrollo, sino también en la discusión y acuerdos en cuanto a políticas públicas, sectoriales, aportando ideas e innovaciones para un desarrollo sectorial sostenible, y actuando conforme a las directrices sectoriales consensuadas y establecidas.

El contexto general sectorial debe alejarse del modelo rígido y lento, incorporando mecanismos que permitan adaptaciones rápidas a los cambios de escenarios que se irán presentando conforme se desarrollen las políticas y se cumplan las metas fijadas en las mismas.

Por último, la modernización del sector implica el ejercer todas las acciones necesarias para de una vez por todas terminar con la informalidad que por mucho tiempo, y hasta ahora, es una característica del sector.

2. CONFLICTOS E IMPEDIMIENTOS AL DESARROLLO SECTORIAL EN LA ACTUALIDAD

Los principales problemas que actualmente afectan, dificultan o impiden la implementación ordenada de instrumentos que den viabilidad efectiva al desarrollo del sector de agua potable y saneamiento de Paraguay han sido claramente identificados y caracterizados a lo largo del proceso de la actualización sectorial, a través de un intenso y participativo diálogo entre diversas instituciones nacionales y el equipo encargado de conducir la actualización.

Como resultado del análisis de la información disponible y de las discusiones y diálogos sostenidos en el proceso de actualización, se han podido caracterizar algunos aspectos críticos que afectan la gobernabilidad del sector y que se ha considerado necesario referenciarlos, a fin de que las alternativas de reingeniería del sector propuestas en esta actualización del análisis sectorial puedan considerarse factibles en términos de resolver o minimizar los problemas que obstaculizan el desarrollo sectorial.





Los principales aspectos críticos están relacionados en el cuadro abajo.

La inexistencia de un sistema de planificación nacional referido al sector de agua potable y saneamiento, estructurado en el corto, mediano y largo plazo.	La falta de respuesta a la necesidad prioritaria de establecer, implementar, monitorear y evaluar las políticas públicas sectoriales.
La falta de confiabilidad de los datos de cobertura de los servicios y la inexistencia de información sistematizada sobre posibles brechas entre coberturas nominales y efectivas desde el punto de vista sanitario y ambiental.	La inexistencia un sistema integrado de información sectorial amigable y que permita garantizar la sistematización y la divulgación de información e indicadores confiables.
La falta de claridad, definición y entendimiento en lo referente a los conceptos de titularidad de los servicios y rectoría del sector.	La falta de referencia en la legislación vigente sobre el concepto y significado de la rectoría del sector.
El actual dispositivo legal de cómo se puede dar la delegación de la titularidad respetando el orden prelativo institucional que dicta la ley.	El actual dispositivo legal de cómo deberá darse en el proceso de regularización de prestadores, para el acceso a concesiones y permisos, y el vacío de la legislación en cuanto a la autorización del Congreso Nacional para las concesiones del servicio.
La indefinición y el soporte legal a las funciones del MOPC como “asistente” del titular.	La debilidad institucional y legal de la Usapas y la excesiva brecha en la institucionalización y consolidación del órgano rector.
La duplicidad de responsabilidades institucionales, la existencia de funciones sectoriales no claramente definidas y la acentuada descoordinación interinstitucional.	La falta de un programa nacional con estructuración y orientación diferenciada para la asistencia técnica, gerencial y administrativa a los prestadores de servicios.
El esquema de prestación de los servicios, la proliferación de microorganismos operadores y los incentivos creados por el actual mecanismo de subvenciones a los sistemas pequeños.	La ampliación del acceso al abastecimiento de agua para consumo humano de la población indígena y del alcantarillado sanitario en las principales zonas urbanas.
La falta de planificación y ordenamiento del desarrollo urbano y la inexistencia de planificación del crecimiento de los servicios en poblaciones urbanas y rurales.	Las diferencias en la calidad de la prestación y precio del servicio, y la debilidad en la administración, operación y mantenimiento de los sistemas.
La política de asistencia financiera y el proceso de selección de beneficiarios para un financiamiento estatal.	La política tarifaria.

3. RESUMEN DE LAS PROPOSICIONES RESULTANTES DE LA ACTUALIZACIÓN DEL ANÁLISIS SECTORIAL

Como resultado final de la actualización del análisis sectorial se indican a continuación, a manera de conclusiones y recomendaciones, las principales proposiciones orientadas a la focalización de iniciativas de carácter político, institucional, gerencial y operativo, las cuales han sido identificadas en el ejercicio de la actualización con el propósito de contribuir decisivamente en la puesta en marcha de un proceso ordenado de fortalecimiento al desarrollo sectorial y que éste se refleje efectivamente en la mejora de la eficiencia y calidad de la prestación de los servicios.

En Paraguay el ejercicio de la actualización detectó que hay un amplio conjunto de disposiciones legales que favorecen la descentralización y la participación privada y protegen los derechos de usuarios y prestadores.

Asimismo, hay experiencias de soluciones institucionales exitosas y de mecanismos de apoyo dirigidos a mejorar la gestión de los organismos operadores, aunque la coordinación sectorial esté distante de poder constituirse como un elemento de real soporte a la prestación de los servicios.

La existencia de una activa participación de la comunidad para la construcción de instalaciones en el ámbito urbano y rural, aliada a una experiencia técnica en el diseño, la construcción y la operación de sistemas de agua potable deben constituirse como un diferencial positivo si el proceso de fortalecimiento del desarrollo sectorial está avalado por políticas públicas realistas y por un sistema de planificación estratégica.

Cabe destacar, por último, que para realizar los cambios institucionales y las acciones identificadas se dispone hoy en el país de un ambiente institucional y político muy propicio, por lo que:

- existe voluntad política del gobierno nacional para cambios, que se expresan en la “**Estrategia nacional de lucha contra**

la pobreza”, iniciativa que sintetiza una política integral, adecuando las recomendaciones del Consejo de Desarrollo Económico y Social de las Naciones Unidas, en un amplio y fructífero marco de labor, en que están involucrados la Secretaría de Acción Social (SAS) y otras entidades que conforman el Gabinete Social, además de numerosas personas, equipos de trabajo, organizaciones sociales y políticas, y agentes que aportan sus esfuerzos;

- el ordenamiento del sector de agua potable y saneamiento es actualmente un tema de amplia discusión en el marco de participación de la sociedad civil y el gobierno nacional apoya decisivamente al proceso de fortalecimiento sectorial, al crear en el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones la Unidad de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (Usapas);
- existe voluntad de participación del sector privado nacional y hay oportunidad de ampliar un mercado de servicios para empresarios nacionales.

3.1. LA PLANIFICACIÓN SECTORIAL Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Una de las primeras tareas a ejecutar una vez aprobadas las propuestas de esta actualización del análisis sectorial será iniciar las acciones para institucionalizar un sistema de planificación sectorial, que funcione coordinadamente con los mecanismos de establecimiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas sectoriales.

La planificación sectorial es un rol básico del MOPC a través de la Usapas, que debe desarrollarla coordinando la participación de instituciones y actores del sector y una relación permanente con la Secretaría Técnica de Planificación.

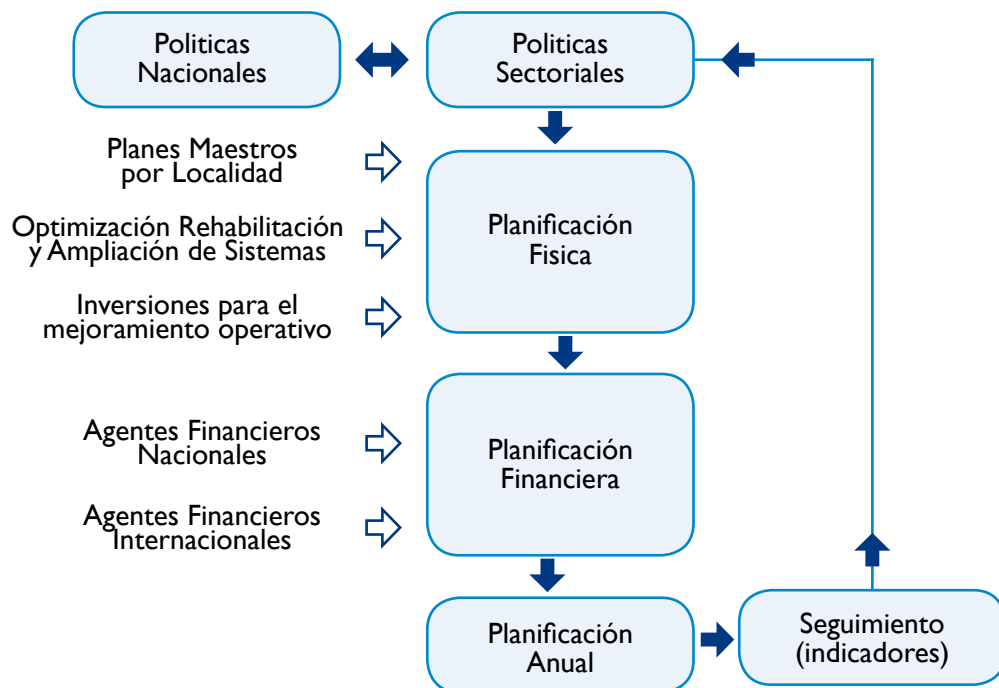
El proceso de planificación sectorial deberá orientarse a la elaboración de un plan estratégico de mediano y largo plazo, plan de desarrollo del sector, basado en las políticas públicas sectoriales y a la preparación de programas anuales que definan las acciones de corto plazo. El estable-





imiento de políticas públicas sectoriales permanentes también debe ser una tarea prioritaria en las acciones de fortalecimiento del sector de agua potable y saneamiento y la responsabilidad es ejercida a través de la Usapas, que deberá tener

er como actividad permanente el seguimiento, control y evaluación de todos los procesos que componen el establecimiento y la institucionalización de estas políticas, en coordinación con las instituciones y actores del sector.



3.2. REORDENAMIENTO INSTITUCIONAL DEL SECTOR

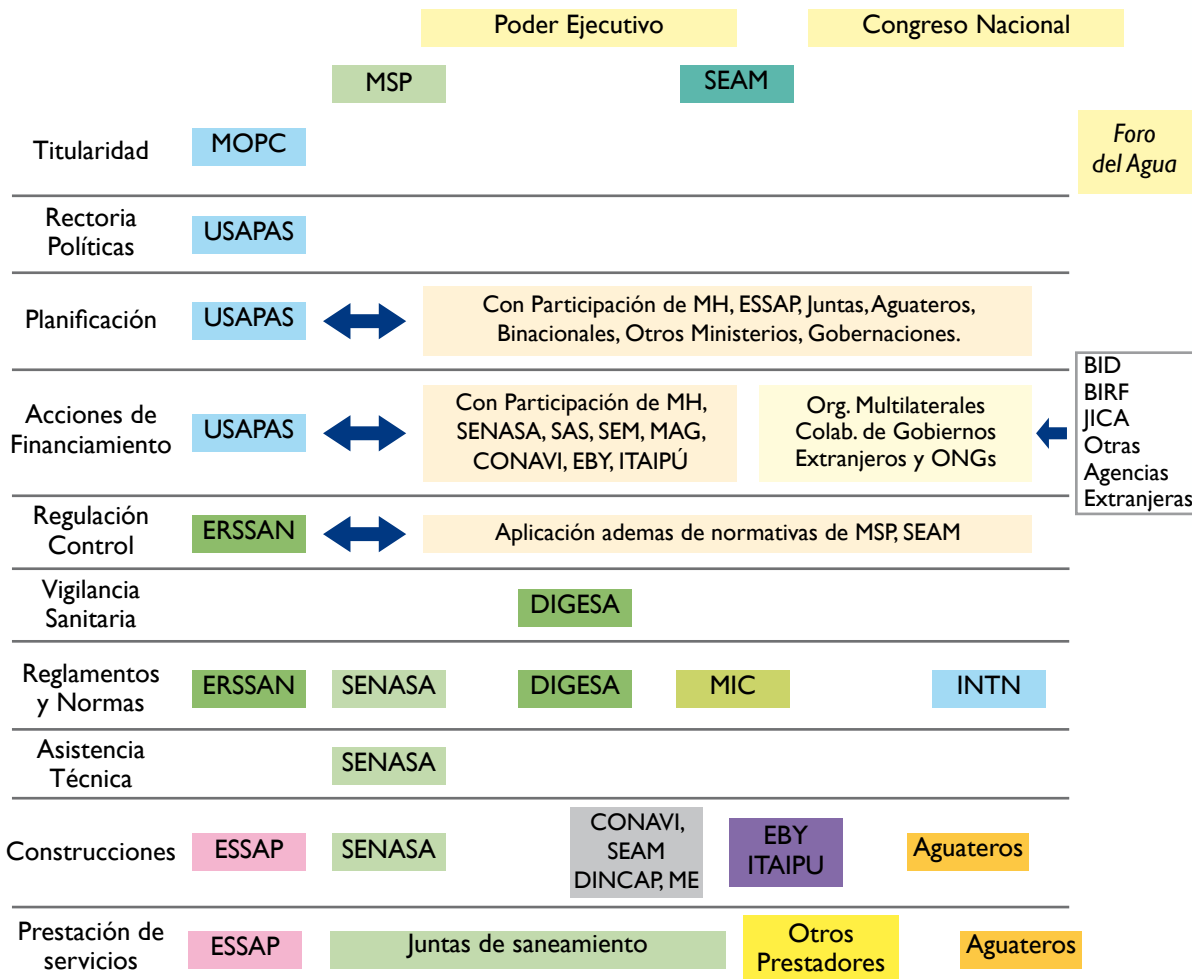
3.2.1. EL MOPCY LA USAPAS

El sector de agua potable y saneamiento y todo su complejo funcional deberá constituirse organizacionalmente en una dependencia específica dentro de la estructura organizativa del Poder Ejecutivo. En América Latina esta ubicación recae normalmente en un viceministerio, pero todavía existen países en que al sector se lo ubica en una

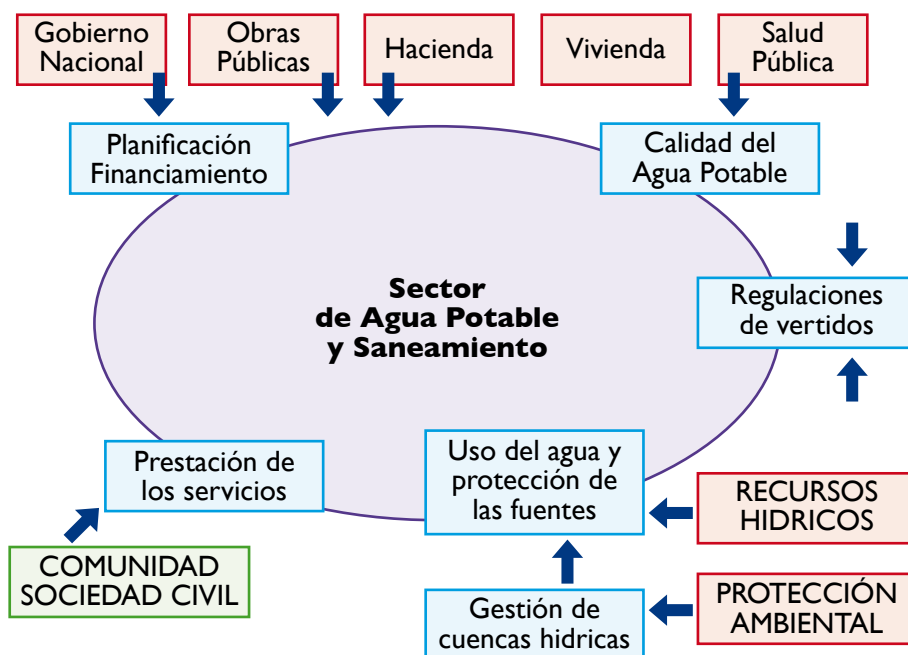
dependencia de menor rango en el contexto de un Ministerio de Salud Pública, de Obras Públicas, Planificación, Vivienda, Medio Ambiente o en una secretaría propia.

En todos los casos, es necesario que la dependencia que albergue al sector tenga la independencia necesaria para cumplir adecuadamente su rol de rectoría sectorial, aunque debe estar interrelacionada con otros actores del gobierno.

En seguida se presenta una gráfica que resumidamente indica las responsabilidades y las funciones que se desarrollan en el ámbito del sector.



En la grafica siguiente se ponen en evidencia las interrelaciones del sector en el contexto del gobierno nacional.



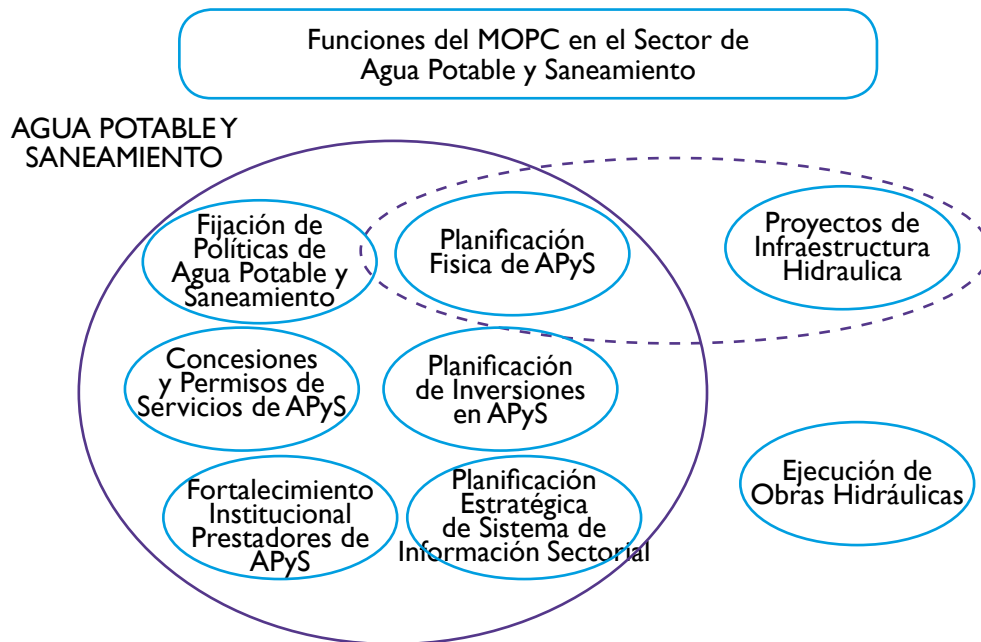


En Paraguay el sector de agua potable y saneamiento se estructura funcionalmente en una dependencia del MOPC, la Usapas, y aunque el proceso de actualización del análisis sectorial ha considerado varios escenarios, se optó por mantener en el corto plazo la estructura organizativa vigente, reforzando institucionalmente y operativamente la Usapas y proveyéndole un nivel jerárquico y una conformación legal que posibilite realizar las funciones que le compete, adquirir la credibilidad institucional y ejercer el

liderazgo para lograr los objetivos y metas que el Poder Ejecutivo fije para el sector y servicios en sus políticas de desarrollo del país.

Por otra parte, el MOPC tiene funciones en cuanto a su rol relacionado con obras públicas hidráulicas y no existe actualmente una dependencia o una unidad administrativa específica que se ocupe de estas funciones.

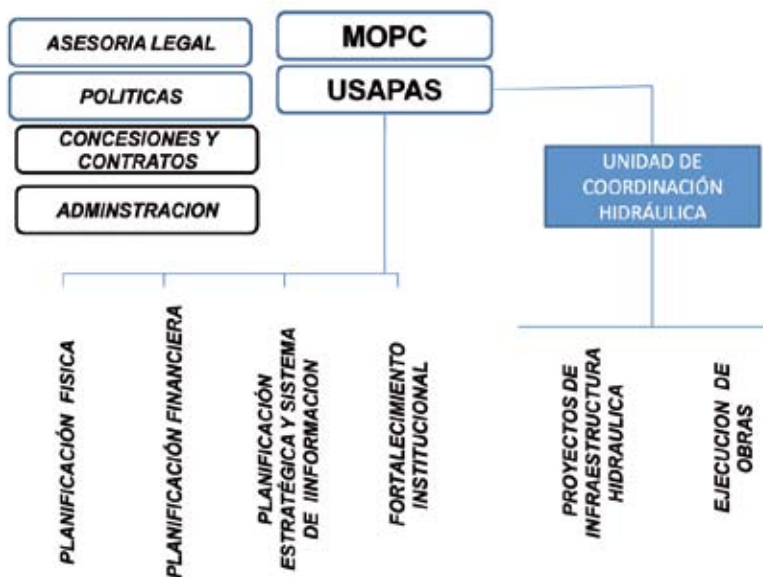
El conjunto de estas acciones se pone en evidencia en la figura siguiente.



Con el propósito de compatibilizar las funciones de Usapas con responsabilidades del MOPC, a continuación se presenta un gráfico que representa la estructura funcional propuesta para Usapas en el período transitorio de aproximadamente un año y medio a dos años.

Hay que tener en cuenta que en el corto plazo probablemente las grandes trabas de trabajo de la Usapas podrán quedarse más aliviadas en lo

que se refiere básicamente al establecimiento de políticas y la consecución de los contratos de concesiones y de permisos. Si esto ocurre, las actividades referidas a políticas y contratos serán básicamente de monitoreo y de evaluación, y si incluso la alternativa de creación de un viceministerio o de una secretaría nacional no se concreta, hay que ajustar la estructura propuesta para la fase de transición de Usapas.



El proceso de reordenamiento institucional de la Usapas se focaliza y depende del desarrollo de acciones a corto plazo, prioritarias y que deban centrarse en:

- fortalecer y capacitar a sus recursos humanos;
- establecer las reglamentaciones e implementar la firma de contratos de concesión y de permisos;
- coordinar la programación y la implementación de los préstamos del Banco Mundial y del BID;
- establecer políticas públicas sectoriales;
- establecer un sistema de información sectorial.

3.2.2. EL ENTE REGULADOR DE LOS SERVICIOS SANITARIOS (ERSSAN)

En cumplimiento de sus roles, el Erssan ha desarrollado desde su creación una importante labor para la regulación y control de los prestadores de servicios, aun cuando no ha dispuesto de políticas públicas sectoriales específicas para reforzar el desarrollo de sus responsabilidades, al no haberse implementado hasta 2009 a través del titular del servicio, que detiene además las prerrogativas de la rectoría del sector.

El Erssan y el MOPC deben mantener una estrecha relación institucional, pues de ella depende necesariamente una adecuada gestión sectorial. A partir de febrero del año 2009 esta relación institucional del Erssan con el MOPC deberá darse a través de la Usapas, organismo técnico especializado, creado por la resolución n° 37 del MOPC como un ente que represente al propio ministerio en sus funciones de órgano rector del sector de agua potable y alcantarillado sanitario.

Es importante al respecto que el Erssan y Usapas fortalezcan un diálogo institucional permanente que, debido al vacío institucional que existió en el sector, hasta la puesta en marcha de Usapas el ERSSAN fue obligado a actuar en forma aislada, tratando de llenar espacios funcionales de carácter rector, como forma de evitar trabas que obstaculicen el desarrollo sectorial, específicamente en lo que concernía a la regulación y control de la prestación de los servicios.

En principio, la estructura funcional y organizacional del Erssan no necesitaría ajustes específicos, aunque se requiere de un redireccionamiento de su sistema de información, lo que deberá demandar más recursos humanos y/o capacidades que se deban instalar en las gobernaciones y/o municipalidades.

El Erssan debe continuar manteniendo el reconocimiento e importancia de su rol, como institución del sector, fortaleciendo su presencia



en la sociedad y los niveles de gobierno, particularmente en las gobernaciones y municipios.

La existencia de la Usapas en su rol de titularidad y rectoría del sector podrá permitir al Erssan lograr ese objetivo a través del establecimiento de políticas sectoriales y directrices específicas en el tema de la regulación y control, que establezcan claramente en detalle sus atributos y responsabilidades.

3.2.3. REFORMULACIÓN DE LA ESTRUCTURA FUNCIONAL Y ORGÁNICA DEL SENASA

El Senasa es actualmente objeto de un crédito del BID para su fortalecimiento institucional, y siendo así es que en el ámbito de este proyecto se redefina y se reordene la estructura funcional y organizacional, de manera que se evidencie en forma clara las principales funciones que están recomendadas en la presente actualización del análisis sectorial, que son:

- la identificación y caracterización de las necesidades de ampliación, optimización y rehabilitación de la infraestructura de los servicios;
- desarrollar las acciones necesarias para la conformación de nuevas juntas y el fortalecimiento de las existentes;
- desarrollar un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de las juntas de saneamiento;
- realizar o contratar los diseños de sistemas de agua potable y alcantarillado;
- licitar y contratar las obras;
- proveer la asistencia técnica, administrativa y gerencial a las juntas de saneamiento y a los prestadores privados de sistemas en el área rural, periurbana y urbana con población menor que 10.000 habitantes. Dar apoyo técnico, social y administrativo a todos los prestadores de servicios;

- definir e implementar un sistema de cooperación técnica con la gobernaciones y algunas municipalidades orientado a la prestación de la asistencia operativa a los sistemas en el área rural, periurbana y urbana con población menor que 10.000 habitantes;
- elaborar normativas técnicas de alcance nacional para el diseño y construcción de obras de agua potable, alcantarillado sanitario y saneamiento “in situ” para el medio rural y comunidades urbanas con menos de 10.000 habitantes;
- planificar y administrar los fondos para la ejecución de proyectos y actividades su cargo.

En los próximos años el Senasa será requerido para financiar no solo obras de agua potable sino también básicamente obras de alcantarillado sanitario. Para poder actuar adecuadamente en este campo deberá interactuar con la Usapas, y para desarrollar ordenadamente esta acción es necesario disponer de un adecuado ordenamiento territorial.

Al fortalecerse la acción del MOPC, el Senasa deberá necesariamente estrechar la coordinación e integración con el órgano rector en el proceso de planificación física y financiera anual, que debe liderar la Usapas en su función de rectoría del sector. Deberá asimismo participar con la Usapas en la búsqueda de soluciones para realizar acciones de fortalecimiento institucional de los prestadores de servicios.

Aunque el Senasa actualmente de hecho no realiza actividades de regulación y fiscalización, se considera que es conveniente que esta aparente diferencia entre la ley de marco regulatorio y su decreto reglamentario debe aclararse a través de los convenios específicos indicados en el artículo n° 37 del decreto n° 18.880/2002. En todos los casos esta eventual intervención del Senasa debiera estar ligada a la asistencia a los pequeños prestadores que no pueden ser regulados con la misma vara por el Erssan. En estos casos el financiamiento para la infraestructura y la asistencia que pueda ofrecerles el Senasa deberían estar ligados a la exigencia de una calidad mínima del servicio, que establezca el Erssan.

3.2.4. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y REFORMULACIÓN DE LA ESTRUCTURA FUNCIONAL Y ORGÁNICA DE LA DIGESA

La Digesa, al quedarse al margen de los recursos de préstamos al sector, que seguían con Senasa, pasó a financiar los gastos con la vigilancia de la calidad del agua con los pocos recursos que le llegaban de unas pocas donaciones de la cooperación bilateral. De alguna manera, la crisis de recursos financieros, de personal de supervisión y de materiales y de modernización de equipos de laboratorios ha contribuido enormemente para acelerar la marginalización del Digesa del sector.

Desde diversos escenarios analizados, que van desde el regreso de Digesa como dependencia del Senasa o su vinculación con la parte de agua potable al Erssan, se optó por mantener la ubicación de la Digesa como dependencia del MSPyBS, pero fortaleciendo su nivel jerárquico y presupuestario a través de un decreto del Poder Ejecutivo propuesto por el MSPyBS y coordinado con el MOPC y la SEAM.

Es evidente que la actual estructura funcional de Digesa y su dotación de recursos no está permitiendo el cumplimiento de los objetivos fijados en la resolución del MSPyBS para su creación.

- Actualmente Digesa necesita de un amplio estudio de reordenamiento institucional y funcional a la luz de los procesos de modernización que pasa el sector de agua potable y saneamiento, a cargo del MOPC y Usapas, y el sector ambiental, a cargo de la SEAM.
- La primera prioridad en el fortalecimiento institucional de la Digesa, y la consecuente reformulación de su estructura orgánico-funcional, es que con el apoyo de la Usapas y del propio Senasa se integre al proyecto de fortalecimiento del Senasa, que se está financiando a través del BID.

- Para lograr el objetivo arriba mencionado es necesaria y urgente la coordinación con la Usapas, Senasa y la propia Digesa respecto a la definición de términos de referencia para la estructuración de un proyecto que estuviera integrado al préstamo del BID y a la donación del Fondo Español al país para agua potable y saneamiento rural y para el fortalecimiento de Senasa.
- Por último, desde luego Usapas y Senasa deben consultar el BID para la viabilidad del proyecto; si no es factible, Usapas debe continuar apoyando a Digesa en la identificación de otras fuentes de recursos, buscando además alternativas para que Digesa pueda lograr recursos para su fortalecimiento y para acciones rutinarias, en el cumplimiento de la vigilancia de la calidad del agua para el consumo humano.

3.3. LA INFORMACIÓN SECTORIAL

Una de las problemáticas más críticas del sector de agua potable y saneamiento en Paraguay es definitivamente la poca confiabilidad de la información del sector y la gran dificultad que existe en el manejo, recolección, procesamiento y divulgación de datos e información del sector, y principalmente de la prestación de los servicios.

El propósito de la implementación de un sistema de información sectorial en Paraguay debe permitir alcanzar un manejo adecuado de la información básica del sector de agua potable y saneamiento, propiciando la institucionalización de políticas, planes y programas nacionales realistas orientados a la viabilidad técnica, financiera e institucional de la ampliación del acceso a servicios eficientes y de calidad, y a la seguridad sanitaria.

A continuación se presentan las principales características que deberán liderar la definición conceptual del sistema de información sectorial.





El sistema de información sectorial que se desarrolle y se implante en Paraguay deberá permitir la consecución de los siguientes objetivos específicos:

- homogeneizar conceptos básicos y definiciones utilizados en distintas instituciones de Paraguay para el uso y divulgación de datos e informaciones sobre el sector y los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario;
- crear un mecanismo permanente de registro, de procesamiento y de actualización de datos e información del sector y de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario en el país;
- definir indicadores apropiados, amigables y factibles de utilización para medir la efectividad de las políticas, planes y programas del sector y su impacto en el proceso de mejoramiento de la calidad de vida y del propio desarrollo social.

Lo esencial en términos del sistema de información sectorial es que su diseño conceptual contemple pragmáticamente favorecer y posibilitar a que instituciones del Estado, relacionadas directa o indirectamente con el sector, estén en posición de contribuir con las políticas públicas y los planes de gobierno.

El sistema deberá además facilitar la toma de decisiones más fundamentadas sobre las variables y insumos necesarios para la planificación

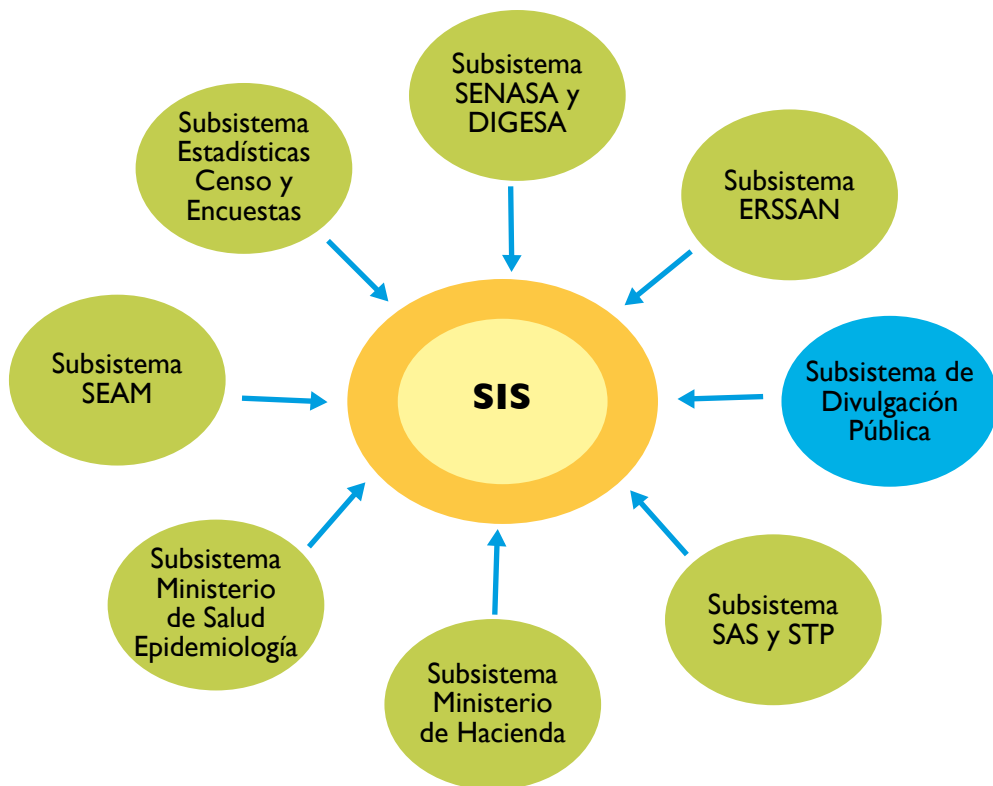
estratégica del sector, incluyendo la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas que se dicten a raíz de las necesidades de combate a la pobreza y erradicación de las inequidades en el acceso y uso de los servicios de agua potable y de alcantarillado sanitario.

Una estructura modular que se diseñe y se proyecte, además de facilitar la implantación y mantenimiento del sistema en términos de hardware y software, propiciará la definición y control de las responsabilidades institucionales relacionadas con el sistema y con el propio sector.

Los potenciales usuarios y agentes del sistema de información son las instituciones y entidades directa o indirectamente vinculadas al sector, y la gran mayoría de estos organismos son de diferentes naturalezas y que normalmente demandan distintas necesidades de información.

A fin de permitir facilitar el diseño e implantación del sistema, es necesario, además de la modulación antes mencionada, caracterizarla a través de componentes o subsistemas que manejen distintas bases de datos y que puedan estar asociados y relacionados entre sí.

A continuación se presenta en una primera aproximación lo que constituiría la conformación del sistema de información sectorial, teniendo en cuenta la conexiones con otros sistemas del país que necesariamente tendrán que asociarse al sistema de información del sector.



3.4. EL SISTEMA FINANCIERO SECTORIAL

El sistema financiero sectorial es definido como el conjunto de instituciones y entidades, de leyes, normas y reglamentaciones, así como los recursos humanos, financieros, institucionales y los bienes existentes en el país orientados para la financiación del sector de agua potable y saneamiento del Paraguay, especialmente en la ampliación, optimización y rehabilitación de la infraestructura física de los sistemas y el mejoramiento de la eficiencia y calidad de la prestación de los servicios, tanto en áreas urbanas y urbano-marginales, como rurales, sean nucleadas o dispersas.

3.4.1. COMPONENTES INSTITUCIONALES

Entidades de planificación

Son las encargadas de liderar el proceso de planificación sectorial y, en este caso, de realizar el plan de desarrollo sectorial y los componentes de planificación física y financiera de mediano y largo plazo.

Entidades financiadoras del sector (EF)

Aquellas que aportan recursos para el financiamiento sectorial. Se relacionan directamente con el MOPC-Usapas y con el Ministerio de Hacienda, y por medio de éstos con las entidades ejecutoras o las entidades prestadoras de los servicios de mayor tamaño.

Entidades ejecutoras de los programas (EE)

Son todas aquellas que tienen acceso y pueden habilitarse a los recursos de las entidades financiadoras por medio del presupuesto nacional, de préstamos o donaciones, para la ejecución de los programas y proyectos.

Entidades prestadoras de los servicios (EO)

Son los prestadores de los servicios de agua potable y saneamiento y que ejercen los recursos ejecutando diseños y obras financiadas por las entidades ejecutoras o, eventualmente, de las entidades financieras.

La caracterización de los tipos de entidades que conforman el sistema financiero sectorial se sitúa en un ámbito y nivel nacional, y más es-



pecíficamente el MOPC-Usapas en es la entidad coordinadora y promotora de los procesos de colaboración y cooperación interinstitucional.

3.4.2. FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA FINANCIERO

La definición de los requerimientos financieros para el sector de agua potable y saneamiento es parte de un proceso circular y reiterativo que debe partir de la definición de metas de calidad y cobertura esperada para determinado horizonte de tiempo, con base en las condiciones vigentes y las proyecciones de población por áreas urbanas y rurales, departamentos y principales municipalidades.

Las metas de cobertura y de mejoramiento de la eficiencia y calidad del servicio servirán para establecer las necesidades de proyectos, obras y asistencia técnica a realizar y los montos de inversiones a comprometer para cada uno de los años del horizonte de proyección definido. Se deberá incluir, como parte integral del componente financiero, los recursos necesarios para realizar las actividades de preinversión y de seguimiento requeridas.

Las actividades de preinversión deben tener como propósito no solo llevar los diseños y proyectos identificados hasta su nivel de factibilidad técnica y financiera, sino también realizar todas las otras actividades necesarias, como elaboración de carpetas técnicas, presentación para contrataciones, elaboración de términos de referencia y demás tareas requeridas, para lograr efectivamente comprometer los recursos programados y así superar los bajos niveles de ejecución de los recursos presupuestarios asignados, que actualmente se presentan en el sector.

Con la caracterización de la demanda de recursos financieros requeridos para el sector y teniendo en cuenta la capacidad de ejercer estos recursos por parte de los prestadores de los servicios, y considerando tanto las mejoras en eficiencia como los posibles ajustes reales en la tarifas, será posible determinar las necesidades de financiamiento externo al sector, tanto

en términos de aportes del presupuesto público como de obtención de crédito y posibles donaciones.

Los ajustes proyectados o requeridos en el nivel histórico de aportes del presupuesto público, así como los requerimientos de créditos (externos) al sector, deben ser discutidos y acordados con las máximas autoridades financieras y económicas del país, para que estén acordes con la capacidad financiera y de endeudamiento tanto del sector como del país y sean compatibles con los otros programas de gobierno.

3.4.3. POLÍTICA FINANCIERA DEL SECTOR

MEJORAR SUSTANCIALMENTE EL NIVEL DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

Es necesario dedicar tiempo y esfuerzo a identificar plena y previamente los puntos del trámite presupuestario o de planificación donde se están presentado los “cuellos de botella” que impiden al sector ejecutar los recursos asignados en el presupuesto nacional.

AUMENTAR EL NIVEL DE ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS AL SECTOR

La meta inicial debería ser obtener nuevamente los niveles de participación en el gasto social o en el total del presupuesto público que tenía el sector en el año 2005, con lo que se lograría un incremento de casi el 30% en la actual asignación presupuestaria.

Sin duda alguna, este propósito será difícil de lograr sin mejorar antes los niveles de ejecución que actualmente presenta el sector.

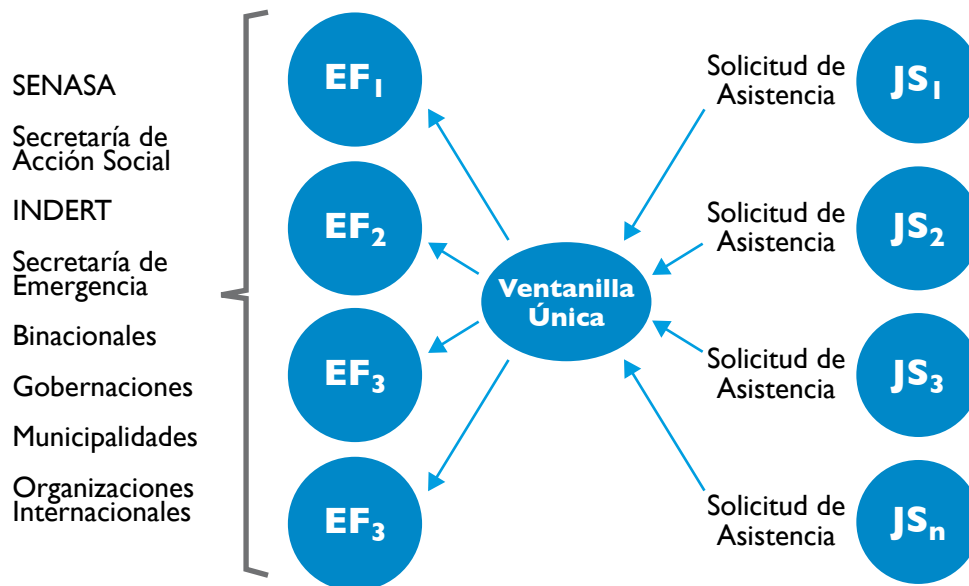
Además de aumentar la participación en los actuales recursos del gobierno nacional, un camino posible para lograr el mismo propósito es que una parte de los royalties destinados a los departamentos y municipios (y a la nación) se deba dedicar exclusivamente al sector de agua potable y saneamiento básico, siguiendo los lineamientos generales de política del ente rector y realizando los registros y reportes de los proyectos a apoyar y apoyados en el sistema integrado de información sectorial.

MEJORAR EL SISTEMA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS

Para evitar el múltiple e innecesario trabajo de presentación por parte de las juntas de saneamiento de solicitudes de proyecto a varias

entidades como donantes potenciales y el posterior esfuerzo simultáneo e individual de esas entidades en identificación y evaluación de cada solicitud, se propone la creación de una ventanilla única de recepción y evaluación de solicitudes de financiamiento.

Esquema propuesto de presentación, identificación y evaluación de proyectos



La ventanilla única que estará bajo responsabilidad del ente rector del sector será el canal exclusivo de presentación de solicitudes de financiamiento y evaluación de la viabilidad de los proyectos.

Las entidades ejecutoras del presupuesto público con destino al sector de agua potable y saneamiento, que en el mediano plazo serán exclusivamente el MOPC y Senasa, dedicarán recursos solamente a proyectos que hayan sido viabilizados por la ventanilla única.

FINANCIACIÓN DE PROYECTOS

Como se mostró al calcular los requerimientos financieros para el logro de los objetivos de las metas del milenio, la orientación del gasto al sector de agua potable y saneamiento debe cambiar fuertemente de las zonas rurales hacia las zonas urbanas y del servicio de agua potable hacia el servicio de alcantarillado sanitario.

Aunque lo establecido en la ley 1.614, que permite a Senasa ampliar su ámbito de acción hasta poblaciones de 10.000 habitantes, es necesario precisar el ámbito de acción del Senasa por tipo (tamaño) del distrito, sin dejar ambigüedades ni posibilidad a que Senasa promueva o patrocine la creación de juntas de saneamiento en áreas de responsabilidad de Essap.

Efectivamente, al establecer la ley 1.614 que Senasa ejerce sus funciones (de promoción y financiamiento de juntas de saneamiento) "en poblaciones que tengan un número igual o menor a 10.000 habitantes, sean ellas urbanas o rurales", la responsabilidad de Senasa ha quedado abierta a la posibilidad de que ésta entidad actúe en áreas urbanas o rurales de un municipio mayor a 10.000 habitantes, con tal de que la "población" a beneficiar sea menor a 10.000 habitantes.

En aplicación de ésta recomendación, Senasa se concentrará en las localidades pequeñas y ru-



rales y solo se asignarán a la entidad los recursos con destino a la población pobre localizada en estas áreas.

Por su parte, la ejecución presupuestaria de los recursos con destino a la población pobre localizada en los otros tipos (tamaño) de distritos deberá estar a cargo del MOPC, que los asignará a los prestadores que corresponda, según la política de asistencia a la conexión (y al consumo) de los usuarios más pobres, en forma independiente del tipo de prestador.

Los recursos del gobierno nacional, en forma independiente del tipo de prestador, se orientarán básicamente a proyectos (en localidades de cualquier tamaño) que beneficien comunidades clasificadas como pobres, en los niveles 1 y 2 de la “Encuesta de hogares”, con una directriz como la siguiente.

Niveles	%	%
Ficha “Hogar”	Financiamiento	De repago
1 Y 2	90	0
3 Y 4	70	80
3 Y 6	50	80
6 -	0	N.A.

En los casos que no se haya aplicado la ficha “Hogar”, se coordinará con la SAS su aplicación. En caso de que no sea posible su aplicación, se utilizará y compatibilizará temporalmente la base de usuarios subsidiados de la ANDE, que tiene ya una larga historia de aplicación.

Para áreas no servidas este esquema de financiamiento deberá complementarse con un esquema competitivo entre prestadores, de forma tal que los recursos vayan al prestador que menor subsidio inicial demande, siguiendo el esquema ya aplicado por Senasa en algunos proyectos piloto con el patrocinio del Banco Mundial.

3.5. LA ADECUACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DEL SECTOR

La existencia de numerosas leyes y reglamentaciones crea un sinnúmero de interpretaciones, que generalmente crean impedimentos para que el sector se desarrolle, y esta situación se agrava si se considera que a las leyes de varias instituciones se les ha introducido cambios. En general, dichos cambios se han dado en forma aislada; en muchos casos no se han contemplado las responsabilidades y obligaciones de las instituciones relacionadas con el sector.

Por otro lado, la legislación vigente no es del todo la apropiada si se consideran las necesidades del sector y las tendencias políticas, económicas y sociales.

Será necesario que el Congreso Nacional promulgue, a instancias del Poder Ejecutivo, reformas legales que contemplen un marco jurídico único para el sector de agua potable y saneamiento, que incluya los nuevos roles para el MOPC, Usapas, gobernaciones y los municipios, así como las interrelaciones de estos organismos con otros sectores del gobierno y de las instituciones civiles.

Lo ideal en cuanto al sector de agua potable y saneamiento es que el ente rector único y general se encargue de toda la política y planificación sectorial, independientemente de quién detente la titularidad, el Poder Ejecutivo o los gobiernos municipales o departamentales, como así lo tienen muchos países latinoamericanos. Por ello es necesario asegurar dicha propuesta con la modificación de la ley 1.614/2000 y el reglamento con la inclusión de la rectoría o del ente rector con atribuciones y funciones específicas que sean indelegables y, por otro lado, la titularidad del servicio, cuyas atribuciones y funciones serían la del reconocimiento de la titularidad al Estado paraguayo sobre el servicio considerado de naturaleza pública.

Esto está claro: mientras el Poder Ejecutivo sea el titular, la rectoría va ser siempre de responsabilidad de Usapas, pero el inconveniente estaría si se llegara en algún momento a delegar la titularidad a todos o algunos de los municipios o gobernaciones.

En muy resumidas cuentas, la propuesta de modificación de la ley podría llevarse de la siguiente manera.

- Modificar el artículo 1, incluyendo entre las definiciones a la del órgano rector.
- Modificar el título II, capítulo I, en su artículo 6, agregando al segundo párrafo que se delegará la titularidad, pero no la rectoría.
- Modificar el artículo 7, la competencia del titular.
- Agregar seguidamente en dicho título y capítulo un artículo que establezca la competencia del órgano rector y que este órgano u ente ejercerá dicha rectoría. En este caso se deberá poner al MOPC a través de alguna unidad especializada, que lógicamente será la Usapas.
- Modificar y reglamentar en el decreto 18.880/2002, la delegación de la titularidad, en el artículo modificado en la ley 1.614/2000.
- Reglamentar la competencia, las funciones, facultades y deberes del órgano rector, su definición institucional y su relacionamiento

con los actores del marco regulatorio, es decir, con el titular, en el supuesto de que se delegue la titularidad, con el Erssan, con los prestadores y, en alguna medida, con los usuarios.

Las proposiciones antes mencionadas alteran la ley y requerirán de un plazo hábil y relativamente largo, debido básicamente al análisis y consideración que deberán ejecutarse tanto por el Poder Ejecutivo como por el Congreso Nacional.

En términos de tiempo, el período de maduración de las modificaciones de la ley podrá continuar generando, como pasa hoy, muchos inconvenientes al proceso de desarrollo del sector, y principalmente extender las distorsiones que hoy obstaculizan los esfuerzos de mejoramiento de la eficiencia y de la calidad de los servicios que actualmente se brindan en Paraguay

Independiente de que se empiece desde luego un amplio proceso de discusión de cambios a la legislación, basado en las recomendaciones de este estudio, la actualización del análisis sectorial sugiere en el literal 10.10 un “proyecto de modificación al decreto n° 18.880/2002”.



1. ANTECEDENTES

1. ANTECEDENTES

1.1. EL ANÁLISIS SECTORIAL DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO DE PARAGUAY EN 1998

El conocimiento detallado de la situación y nivel de desarrollo del sector agua potable y saneamiento es un elemento básico e indispensable para la toma de decisiones político-institucionales orientadas a la formulación e implementación de políticas sociales, de reformas sectoriales y de planes de acción para el corto, mediano y largo plazo que garanticen la prestación de los servicios de provisión de agua potable, de recolección y tratamiento de aguas residuales y excretas a toda la población del país, con calidad y eficiencia.

En las dos últimas décadas la herramienta que permitió ese conocimiento es la organización y desarrollo de análisis sectoriales, definidos como un instrumento práctico de planificación y toma de decisiones. La aplicación de esta herramienta sirve para identificar problemas, proponer soluciones adecuadas, señalar metas y objetivos sectoriales y, por último, precisar ajustes en el proceso de fortalecimiento de la capacidad nacional, en la prestación de los servicios esenciales, como son los de provisión de agua potable y de saneamiento.

En el ejercicio del análisis sectorial el acercamiento técnico entre consultores y contrapartes y la consecuente alineación en términos de la realidad del país se viabilizan a través del estudio detallado de un diagnóstico sectorial, del intercambio de experiencias y de los diálogos ordenados y sistematizados, que se programen a través de reuniones y talleres, dirigidos en discusiones y acuerdos sobre las políticas públicas a considerarse y sobre los planes y programas de acción sectoriales más recomendables y adecuados al país.

Considerando el contexto anteriormente mencionado, en 1998 el gobierno de Paraguay decidió combinar y utilizar la herramienta de los análisis sectoriales realizando un extenso estudio en el país, orientado a fortalecer un amplio proceso de ajustes políticos, económicos e institucionales, que se encontraba en curso, posibilitando así conducir una reforma de la prestación de servicios de agua potable y de alcantarillado sanitario.

El documento final del análisis sectorial realizado en 1998 propone la adopción de políticas, establece directrices y perfiles de proyectos, todos orientados a la modernización integral del sector, proyectada a través de iniciativas de ampliación de la cobertura, de mejoramiento de la calidad y eficiencia de los servicios y motivadas por los impactos que seguramente deberán alcanzarse en la salud de las personas, el bienestar social y dignidad de comunidades y poblaciones.

Pasados casi 11 años de este análisis sectorial, el desarrollo del sector de agua y saneamiento sigue todavía con grandes dificultades ante la atención a la población, demandando como consecuencia enormes esfuerzos concentrados de las instituciones, entidades y autoridades del Estado paraguayo, principalmente en lo que se refiere al cumplimiento de los “Objetivos de desarrollo del milenio”, iniciativa propuesta por las Naciones Unidas, en la cual Paraguay es uno de los países firmantes.

1.2. LA ACTUALIZACIÓN DEL ANÁLISIS SECTORIAL

Lo que se observa y se constata es que muchas de las propuestas contenidas en el análisis sectorial de 1998, y que aún no han sido implementadas, podrán estar vigentes, requiriendo un mayor o menor ajuste metodológico, operativo y una vinculación con la realidad actual.



Por esta y otras razones de carácter estratégico-programático, el gobierno de la República del Paraguay ha decidido actualizar, con la colaboración de la OPS, el análisis del sector agua potable y saneamiento para el país realizado en 1998, a la luz de la implementación de las acciones previstas en la ley n° 1.614/2000 de marco regulatorio, y de su decreto reglamentario, n° 18.880/2000.

El objetivo principal de la actualización es realizar un estudio sobre la situación y perspectivas de ampliación de la cobertura de los servicios y sobre la identificación de alternativas y proposiciones de fortalecimiento del sector y de mejoramiento de la calidad y eficiencia de la prestación.

La actividad fue enmarcada en el contexto del programa conjunto “Fortaleciendo capacidades para la definición y aplicación de políticas de agua potable y saneamiento” que se desarrolla con la participación del Aecid del gobierno de España, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo para el logro de los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas (MDGF).

La actualización del análisis sectorial plantea además los siguientes objetivos específicos:

- crear una referencia científico-documental consistente en el sector de agua potable y saneamiento de Paraguay y que ésta se constituya en la base para la institucionalización de políticas públicas que se apliquen a nivel del departamento Central y las gobernaciones, municipalidades y las propias comunidades;
- corregir y ajustar propuestas del análisis sectorial realizado en 1998, adaptándolas a una nueva realidad del país;
- facilitar e instrumentar la reingeniería del sector de agua potable y saneamiento para el cumplimiento de las metas del milenio, iniciativa auspiciada por las Naciones Unidas, de la cual Paraguay es uno de los países signatarios.

1.3. EL DIAGNÓSTICO PRELIMINAR

La puesta en marcha del proceso de actualización del análisis sectorial llevó a que las autoridades del sector en el país desarrollaran un nuevo diagnóstico situacional, que consistió en un análisis y consolidación de varias publicaciones y estudios situacionales existentes, cubriendo aspectos de rectoría del sector, titularidad de la prestación de los servicios, de regulación y control de los servicios y de la prestación propiamente dicha, en el medio urbano, rural, nucleado y disperso.

En el desarrollo de la consolidación del diagnóstico se buscó que el resultado presentado fuera analítico, compatibilizando la información e indicadores confiables sobre la situación actual del sector, caracterizando sus aspectos críticos claves, las causas e impactos de estos.

La consolidación del diagnóstico presentó los siguientes resultados.

1.3.1. EN EL ORDEN DE TOMA DE DECISIONES POLÍTICAS

Falta una política sectorial bien definida por las autoridades del sector, divulgada a los actores involucrados en éste, discutida y aceptada por ellos, y que éstos tomen medidas internas para adaptarse a las acciones y metas de la política sectorial.

Las experiencias surgidas de la implementación de medidas recomendadas en el análisis sectorial de 1998, las cuales en menor o mayor grado se constituyeron en una política nacional para el sector, deben ser analizadas a profundidad para que éstas se plasmen en el análisis sectorial actualizado, y sirvan de herramienta poderosa para la toma de decisiones.

Al no existir principios ni políticas rectoras actualizadas sobre el uso del agua en sus diferentes formas, se crea una confusión en el manejo del recurso, planteándose entonces lo que podría denominarse como la ingobernabilidad del recurso.

Se nota la debilidad institucional en el gobierno central, así como en el entorno periférico de las instituciones y entidades que actúan directa o indirectamente en el sector; en la consecución de esfuerzos convergentes para la implementación de una política sectorial adecuada y la falta de mecanismos de control durante el desarrollo de ésta, con el propósito de incorporar correcciones, ajustes, o incluir modificaciones y actualizaciones dinámicas a las acciones de una política sectorial

1.3.2. EN EL ORDEN LEGISLATIVO Y NORMATIVO

La legislación y normativas que afectan al sector presentan confusiones y se visualizan superposiciones en algunas de ellas, y también invisibilidad en las actuaciones de las instituciones como consecuencia de dichas superposiciones.

El cumplimiento de las leyes y reglamentos no siempre es irrestricto para todos los actores y hoy día aún se percibe el enfoque de constante “transición” en el sector.

Los incumplimientos mencionados se dan con casi todos los actores, en mayor o menor grado, siempre que éstos no denigren la calidad de la prestación del servicio, o se cometan faltas graves a las normativas.

Los distintos actores del sector proponen la instauración de nuevas leyes y normas, o también la modificación de la estructura operacional de las instituciones involucradas, o inclusive la creación de nuevos entes.

Estos esfuerzos tienen como objetivo colaborar con el desarrollo y modernización del sector, pero muchas veces las propuestas no son discutidas en un foro abierto de concertación y participación.

En ocasiones, propuestas que afectan sustancialmente al sector y/o a las instituciones son realizadas en forma inconsulta entre todos los del sector o son manejadas como compartimientos estancos.

La no presencia de los involucrados al sector en este tipo de discusiones participativas en mu-

chos casos no se debe a que el propulsor de los cambios no da oportunidad de participar a todos los organismos, sino que al no haber una línea de estrategia para el sector, no hay motivación para el cambio, aún en las situaciones en que éstos sean positivos para el sector. Esto se suma al hecho de que los cuadros de técnicos y analistas de las instituciones tienen la presión del día al día de sus funciones, lo que hace que la mayor preocupación de las instituciones y de sus recursos humanos se centre en la aplicación de los planes establecidos para la institución, y no den mucho tiempo a analizar y participar del estudio o implementación de modificaciones al sector propiciados por otros entes.

El establecimiento de una política sectorial deberá incluir las modificaciones de orden legislativo y normativo en el corto plazo a efectos de adaptarlos a la política sectorial y poder exigir el acatamiento integral de las disposiciones.

1.3.3. EN EL ORDEN INSTITUCIONAL

Existen instituciones que presentan debilidades en su desarrollo, y que su evolución es muy lenta con relación a las transformaciones políticas y legislativas requeridas por el sector, y referidas a la necesidad de mayores cambios en menores tiempos.

Prevalen instituciones públicas que necesitan ser fortalecidas en sus distintos aspectos operativos y funcionales, para que así puedan cumplir con las disposiciones legales y puedan hacer cumplir con ellas a los otros actores.

Se ven instituciones privadas vinculadas al sector que requieren mecanismos de acompañamiento para que su desarrollo institucional se adecue a las necesidades de los cambios introducidos y a introducirse al sector. Muchos agentes privados están más preocupados en cumplir normas administrativas que en empeñarse en implementar innovaciones en sus sistemas que permitan un mejoramiento en el servicio.

El Senasa se ve sobrepasado en su calidad de promotor de los servicios y facilitador del desarrollo de las juntas de saneamiento. No cuenta





con la estructura necesaria para atender todas las solicitudes de las comunidades sin servicio y de apoyo de las juntas de saneamiento en vigencia pero con inconvenientes.

Las juntas de saneamiento, cuyo número ha crecido exponencialmente en la última década, requieren de atención para sentirse seguras, para adaptarse a los cambios del sector, para desarrollarse como institución.

Las capacitaciones que se les brindan al inicio de la gestión de las juntas de saneamiento no son suficientes para la larga vida de las entidades. En la mayoría de las veces, si el Senasa no le brinda la atención solicitada, se sienten desprotegidos y abandonados.

Los operadores privados no tienen un organismo al que recurrir en situaciones de dificultad con créditos y asistencia técnica, como lo es el Senasa para las juntas de saneamiento.

Las “aguaterías” también presentan debilidades funcionales, y por ende enfrentan serias dificultades. Una de estas son las acciones requeridas para la adopción de su actuación a las plenas exigencias legales.

Las asociaciones de juntas de saneamiento y la Cámara Paraguaya del Agua (CAPA) no tienen la capacidad y fuerza necesarias para propiciar soluciones a los problemas que puedan presentarse ante la ausencia de un organismo de apoyo.

Ante la alta demanda del servicio de agua potable y saneamiento, y la imposibilidad institucional del Senasa en atender todos los requerimientos del sector, a pesar de que en el pasado ha sido el organismo tradicionalmente emblemático en la promoción y desarrollo sostenible de sistemas, se suman en la actualidad muchas y variadas instituciones, gubernamentales, internacionales, privadas y ONGs que pueden aportar recursos al sector, principalmente en la implementación de servicios, como medio de mejorar la calidad de vida de la población.

El gran número de instituciones donantes requiere de una estrategia única que proponga acciones para obtener mayores beneficios al menor costo posible, y en el tiempo oportuno.

La cantidad y diversidad de organismos del sector genera documentos y datos no sistematizados ni estandarizados. La información difusa y dispersa puede acarrear confusión, o inclusive errores, a la hora de estudios y fijación de estrategias a nivel sectorial.

Es conveniente una clara definición normativa de las figuras de rector de sector y titular del servicio, asignando con claridad las atribuciones y funciones.

Análogamente a cuanto se hizo mención en el párrafo anterior, es recomendable la asignación de la institución encargada de la promoción y asistencia técnica a los servicios.

La institución responsable de la vigilancia de los servicios, la Dirección General de Salud Ambiental (Digesa), debe ser fuertemente asistida, siendo que presenta debilidades como consecuencia de una estructura operativa no apropiada para las muchas funciones que debe desarrollar en un ámbito de prestadores atomizados con necesidad de ser monitoreados con mucha frecuencia.

La adopción de una política sectorial que fije un claro orden legal para el sector y que incluya decididas acciones para fortalecer a las instituciones involucradas, sean estas públicas o privadas, generará el ambiente propicio para el ordenamiento del sector y el desarrollo de habilidades de los actores en pos de más y mejores servicios.

1.3.4. EN EL ORDEN ADMINISTRATIVO Y GESTIÓN DE LOS RECURSOS

Ha sido y siguen siendo importantes los recursos que son asignados al sector, no solo en materia de recursos financieros, sino también de recursos humanos, de infraestructura y de tecnología.

Aún así, sigue siendo crítica la necesidad de invertir mucho más y mejor de esos mismos recursos en el sector para poder cumplir con metas de cobertura de los servicios que puedan ser considerados aceptables.

Una estimación aproximada de las necesidades financieras sectoriales establece que se necesitarán invertir como mínimo 698 millones de dólares desde ahora y hasta el año 2015 para intentar cumplir con las metas del milenio de las Naciones Unidas.

La falta de recursos suficientes para reducir en forma dramática el déficit de cobertura y elevar considerablemente la calidad en la prestación es un punto relevante a ser tenido en cuenta.

No existe una fuente de financiamiento directo de origen nacional o internacional para los prestadores privados, siendo que en todos los casos la asistencia crediticia de los organismos internacionales requiere de un convenio de préstamo que debe ser aprobado en el Congreso Nacional, involucrando a organismos del Estado como ser el Ministerio de Hacienda, que se compromete en la devolución del préstamo y otro(s) que pasan a ser el ejecutor del convenio.

Para el caso de las juntas de saneamiento, el acceso al financiamiento de organismos internacionales está supeditado al involucramiento del Ministerio de Salud y el Senasa, pero, sin embargo, hasta el momento no existe una forma en la que el operador privado cuente con este tipo de asistencia crediticia blanda.

Por otro lado, se visualiza una falta de coordinación en la administración de los recursos destinados al sector. Esto acarrea consecuencias negativas en el rendimiento eficiente de dichos recursos comparados con el tiempo y tipo de resultados obtenidos.

Pero no sólo es suficiente aumentar los recursos para el sector, sino también es absolutamente necesario dotar a las instituciones administradoras de dichos recursos de las capacidades necesarias para que puedan desenvolverse eficientemente.

La implantación de una política sectorial deberá generar un orden normativo aplicable en el corto tiempo a todos los involucrados en el sector, fortaleciendo a las instituciones, previendo generar los recursos necesarios para el desarrollo del sector, para lo cual se deberá tener claros conceptos de utilización de los recursos en forma coordinada y eficiente, y conceder a las

instituciones ejecutoras de las estructuras necesarias para una eficaz utilización de las grandes inversiones necesarias, de forma tal que estas inversiones sean aplicadas en el tiempo y lugares oportunos.

1.3.5. EN EL ORDEN DE INNOVACIÓN TECNOLÓGICA Y DE GESTIÓN

En general, se siguen aplicando soluciones técnicas y modelos de gestión “tradicionales” en los sistemas de agua potable y saneamiento, sean éstos urbanos o rurales, públicos o privados. Estas soluciones y modelos han dado muy buenos resultados históricamente y, por ende, la reaplicación de éstos en nuevos proyectos es coherente. Sin embargo, la evolución sectorial presenta cambios de relevancia, no solo desde el punto de vista normativo y funcional, sino que también desde el punto de vista operativo.

En efecto, las poblaciones sin servicios, principalmente de agua potable, son cada vez más pequeñas, con baja densidad poblacional, menor desarrollo comunitario, y bajo desarrollo socio-cultural.

Es posible que para estas poblaciones dispersas no sea óptima la aplicación de soluciones técnicas y modelos de gestión “tradicionales”, debiéndose buscar otras (de menor costo, de mayor sencillez operativa y administrativa) que busquen suministrar el servicio a estas poblaciones en el marco de la sostenibilidad en el tiempo.

Situación aún más crítica se da en las poblaciones indígenas, cuyas condiciones culturales y económicas implican la necesidad de aplicar soluciones y modelos muy diferentes a los diseñados para núcleos urbanos y rurales.

Otro punto resaltante constituye el servicio de alcantarillado sanitario, integrado por sistemas de disposición final de aguas servidas y excretas con tratamiento. La cobertura del servicio de alcantarillado sanitario es muy baja, y pocos sistemas tienen tratamiento final de sus efluentes. Se requiere de mucho esfuerzo, de tiempo, de recursos humanos, de inversión y de tecnología para revertir esta situación. La inversión necesaria es





muy alta, y se debe trabajar mucho en la aceptación por parte de la población. En este aspecto, las soluciones técnicas, modelos de gestión que incluyen la participación comunitaria, deben ser profundamente revisadas para proponer modificaciones que generen cambios drásticos en la provisión del sistema de alcantarillado sanitario, enmarcado en la conservación y protección del medio ambiente.

La política sectorial a ser definida deberá implantar un orden normativo aplicable a todos los involucrados en el sector, fortaleciendo sus instituciones, generando los recursos necesarios para su desarrollo, enunciando claros conceptos de utilización coordinada y eficiente de los recursos, y propiciando la innovación de modelos técnicos y de gestión que busquen que los beneficios del sector lleguen a la mayor cantidad y diversidad de la población.

Posteriormente a la ejecución del diagnóstico sectorial consolidado, se inició la primera fase de la actualización del análisis sectorial, que estuvo orientada a un examen detallado de cuatro áreas, consideradas básicas en el sector. Las áreas bási-

cas consideradas caracterizan la problemática del sector en los aspectos institucionales, financieros, jurídico-legales y de la prestación de los servicios propiamente dichos. En este examen de las cuatro áreas se detallaron perspectivas, escenarios y alternativas para la modernización y ordenamiento del desarrollo del sector de agua potable y saneamiento en Paraguay.

Las áreas de estudio en esta primera fase de la actualización del análisis sectorial se configuraron como áreas críticas en el proceso de fortalecimiento institucional del sector y en la ampliación y mejoramiento de la calidad de los servicios a lo largo de los últimos 11 años.

Al finalizar la fase inicial de la actualización se logró obtener informes de cada una de las áreas críticas, y el que resulte de la consolidación de las consultorías se constituirá en un informe preliminar final, por lo cual deberá ser presentado, consultado y discutido con las contrapartes y, por último, aprobado por las autoridades del sector, constituyéndose como el informe oficial de la actualización del análisis sectorial.

2. DESARROLLO ACTUAL DEL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO



2. DESARROLLO ACTUAL DEL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

2.1. ASPECTOS INSTITUCIONALES

Al analizar el escenario de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en Paraguay es importante definir y diferenciar claramente dos conceptos interrelacionados.

2.1.1. EL AGUA IDENTIFICADA COMO RECURSO HÍDRICO

En Paraguay el recurso hídrico es un recurso natural que comprende la totalidad de las aguas superficiales, subterráneas, atmosféricas, y agua útil generada por tecnologías nuevas tales como aguas desalinizadas, regeneradas y otras, en sus diferentes estados físicos, incluidos sus cauces, lechos, álveos y acuíferos y que pueden ser utilizadas de alguna forma en beneficio de las personas (ley n° 3.239/2007).

Por lo tanto, el agua como recurso hídrico se debe considerar dentro de la perspectiva de un recurso natural y sus variados usos, destacándose su utilización como fuente para obtener agua para el consumo humano, como fuente para el riego, así como para la producción de energía, la recreación, la navegación, entre otros. En todos los usos del recurso hídrico es importante considerar su preservación como recurso para la protección ambiental.

El otorgamiento del uso de los recursos hídricos requiere de un ordenamiento basado en *permisos y/o concesiones de uso del recurso* que deben conceder las instituciones del Estado encargadas de su preservación, de acuerdo a criterios que caracterizan una gestión eficiente.

Entiende se como gestión de los recursos hídricos a un conjunto de métodos y tecnologías, de normas, políticas y directrices, orientadas a la necesidad de un manejo adecuado y sostenible del recurso hídrico y su uso eficiente, que se potencializa en planes, programas, acciones y actividades dirigidas a la preservación y conservación integral del recurso natural, fundamentalmente sobre las causas de contaminación o degradación y, en forma consecuente, sobre sus efectos.

2.1.2. EL AGUA COMO INSUMO BASE PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS

Mientras la perspectiva del agua como recurso hídrico es el medio ambiente, con la consecuente preservación de los recursos naturales, en el contexto del agua como insumo y producto de un abastecimiento de agua potable, el enfoque debe centrarse en la prestación del servicio público.

En Paraguay la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario es el conjunto de actividades de carácter gerencial, administrativo, técnico, comercial y financiero desarrolladas por personas físicas o jurídicas, por entidades públicas, privadas o mixtas que tengan a su cargo la provisión del agua potable y del alcantarillado sanitario, y de la operación y mantenimiento de las instalaciones y equipos que se requieran para cumplimiento de las condiciones esenciales del servicio, definidas por la ley n° 1.614/2000 y reglamentada por el decreto n° 18.880/2002.

La provisión de agua para consumo humano a las comunidades es responsabilidad del Estado para-



guayo, y para tal se requiere de un ordenamiento institucional basado en la *acción directa* o el otorgamiento de *permisos y/o concesiones de prestación del servicio* que deben conceder las instituciones del Estado encargadas de su prestación.

Un abastecimiento de agua potable seguro y un adecuado servicio de alcantarillado sanitario tiene una valoración estratégica y social ya que son motores del desarrollo en cuanto permiten lograr:

- la preservación de la salud;
- el mejoramiento de la calidad de vida;
- la protección del ambiente;
- la reducción de la inequidad;
- la reducción de la pobreza y el hambre.

Así lo ha comprendido la Organización de las Naciones Unidas, que ha establecido en septiembre de 2000 una de las iniciativas más importantes, sino la principal, los “Objetivos de desarrollo del milenio”, que vinculan compromisos de los países con la paz, seguridad y desarrollo establecidos, de reducir a la mitad las personas sin acceso a agua potable segura y adecuado saneamiento para el año 2015.

Los modelos implementados con éxito en América Latina para un adecuado ordenamiento institucional del sector de agua potable y saneamiento consideran la implementación de las siguientes funciones.

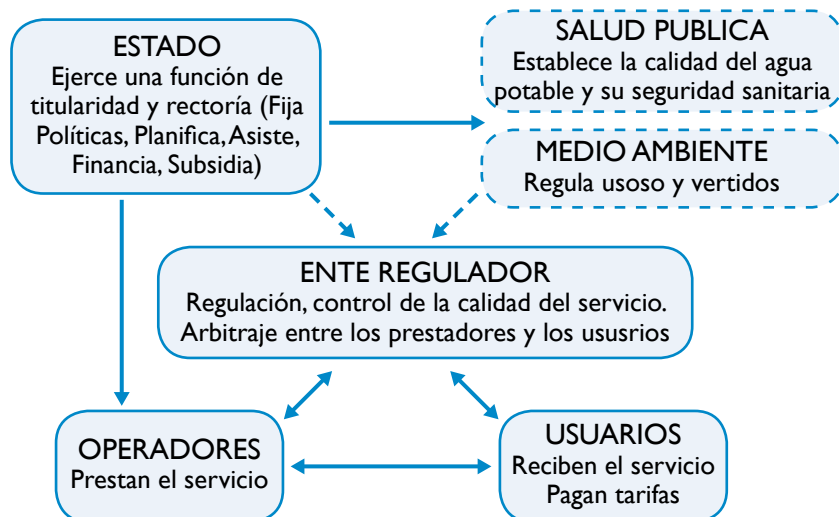
Rectoría Fijación de políticas, planificación, coordinación, asistencia técnica y financiera.		Regulación Regulación económica y de la calidad de la prestación de los servicios y su control.		
Prestación de los servicios Operación, mantenimiento, administración y gestión de los sistemas				
URBANO	PERIURBANO	RURAL NUCLEADO	RURAL DISPERSO	COMUNIDADES INDÍGENAS

Para que el cumplimiento de estas funciones sea el adecuado es necesario que se desarrollen en forma separada por diferentes actores. Quien es prestador de los servicios no debe realizar actividades de regulación y de control, sean es-

tas económicas, técnicas o de cualquier índole, cuando éstas lo convierten en juez y parte.

En la figura n° 2 se grafica la configuración macro de este tipo de modelos de ordenamiento institucional.

Figura n° 2



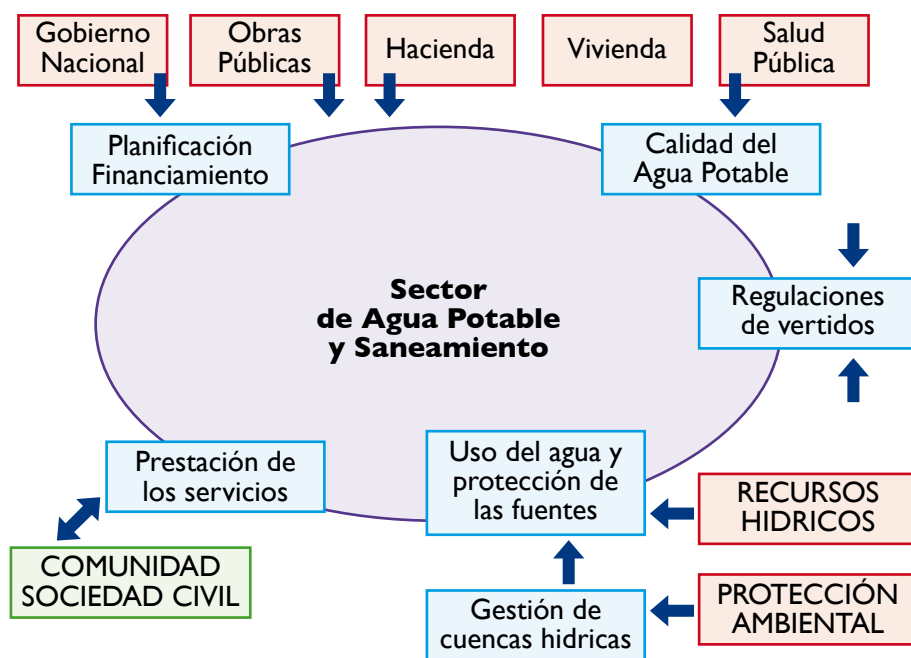
2.1.3. EL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO Y SU RELACIÓN CON OTROS SECTORES

El sector de agua potable y saneamiento debe ser responsabilidad de un área específica de acción dentro de la estructura organizativa del Estado. Normalmente, en América Latina esta ubicación es un viceministerio, pero todavía existen países en que el sector se ubica en una dependencia de

menor rango en el contexto de un ministerio (Salud Pública, Obras Públicas, Planificación, Vivienda, Medio Ambiente) o una secretaría propia.

En todos los casos es necesario que esta área tenga la independencia necesaria para cumplir adecuadamente su rol de rectoría sectorial, aunque debe estar interrelacionada con otros actores del gobierno. En el gráfico de la figura n° 3 se ponen en evidencia estas interrelaciones.

Figura n°3



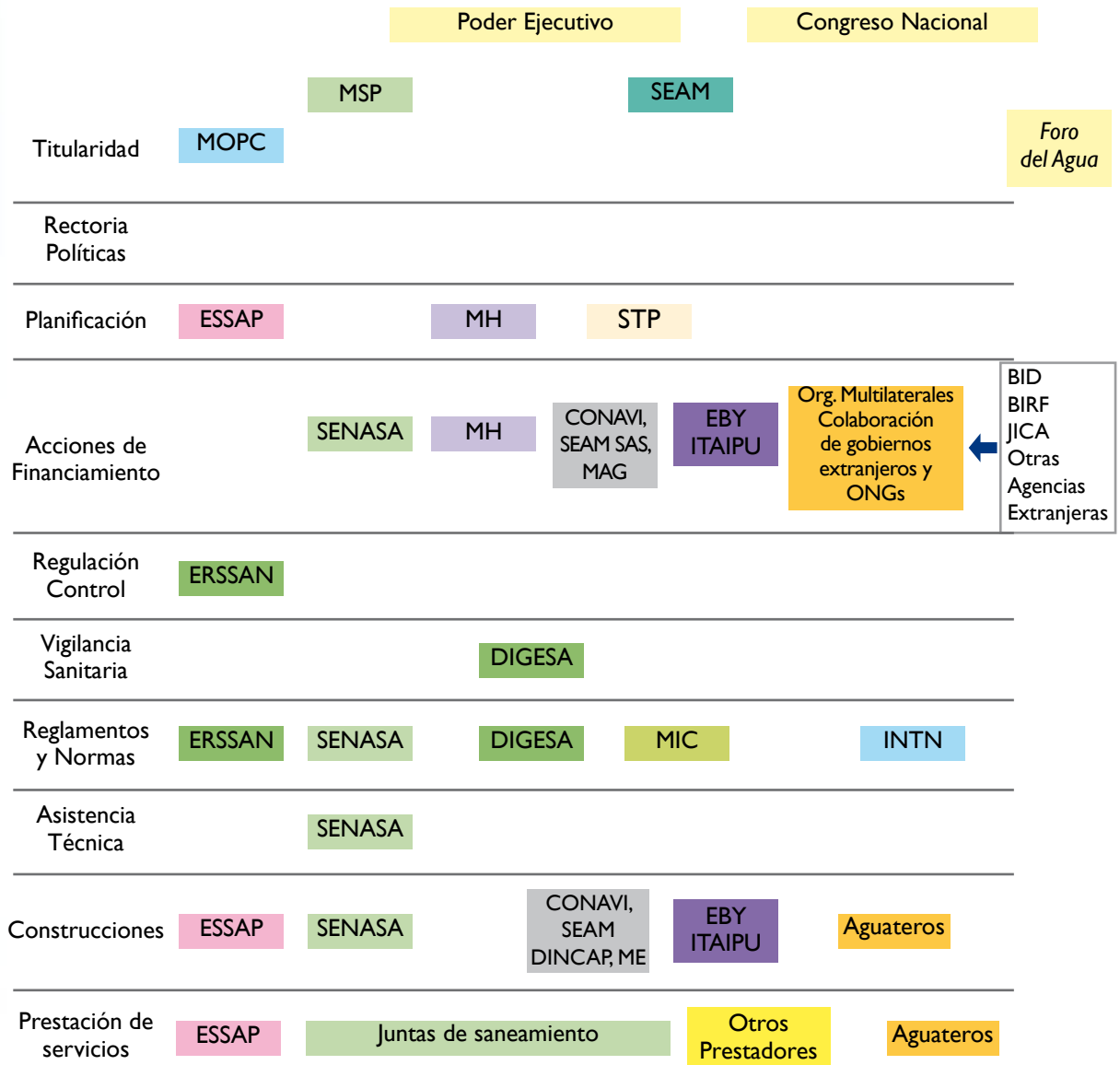
2.1.4. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO DE PARAGUAY

La estructura organizativa del sector en la República del Paraguay ha estado en plena evolución a partir del año 2000, con la promulgación de la ley n° 1.614/2000 de marco regulatorio, y de su decreto reglamentario n° 18.880/2002, como resultado, entre otras acciones, del análisis sectorial realizado en el año 1998 por la OPS.

En la figura n° 4 se grafica la organización institucional del sector en Paraguay basada en la Ley n° 1.614/2000 de marco regulatorio, y su decreto reglamentario n° 18.880/2002 que existía antes de la creación de la Usapas.

En la primera columna del gráfico se indican las responsabilidades y las funciones, y en las columnas siguientes los principales actores responsables.

Figura n° 4. Organización del Sector: Situación Histórica - Actores y Roles



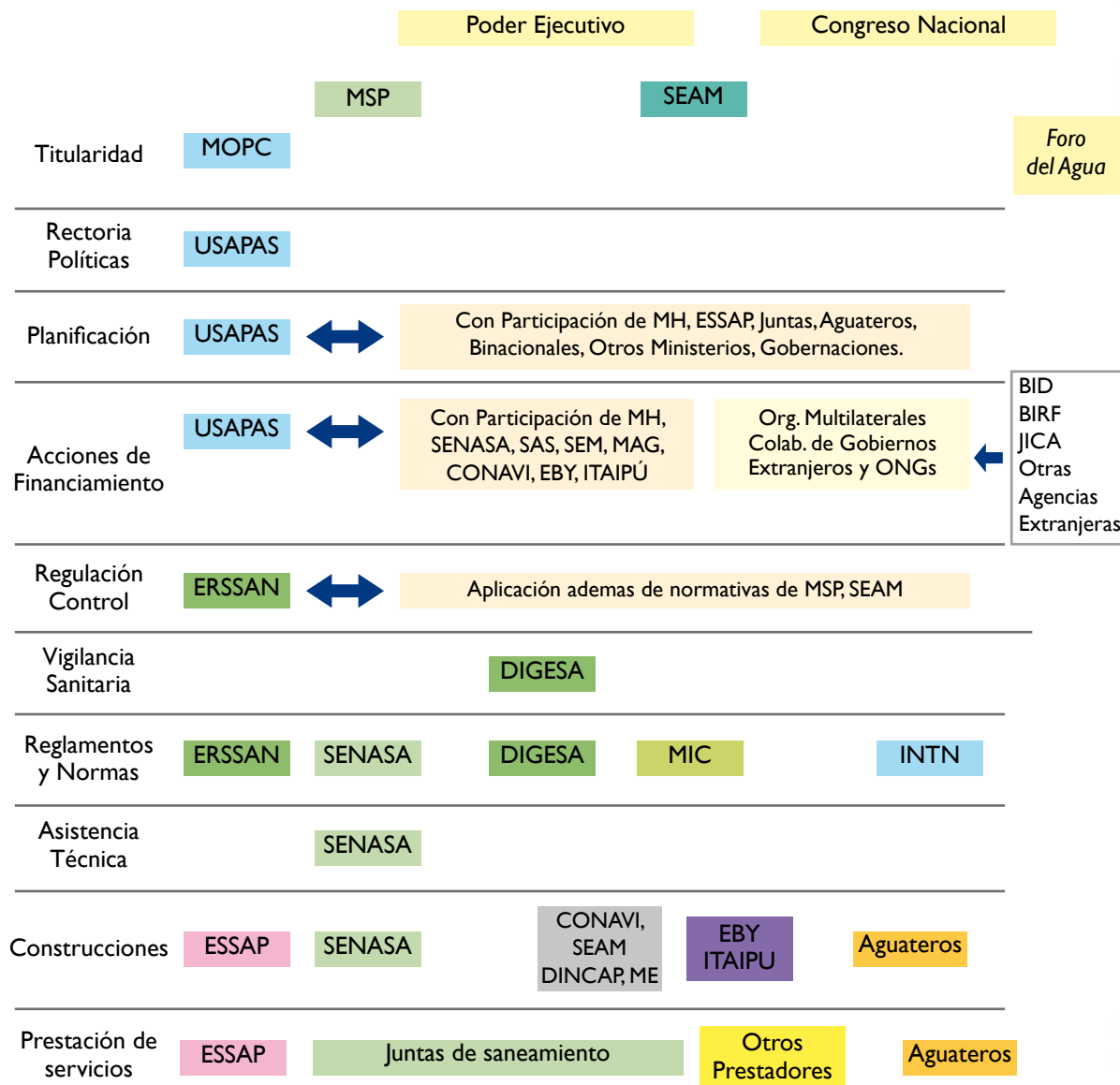
Actualmente se está completando esta evolución a partir de la creación, por resolución N° 37 del 19 de enero de 2009 del MOPC, de la Unidad de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (Usapas).

En la figura n° 5 se grafica la organización institucional del sector en Paraguay basada en la ley n°

1.614/2000 de marco regulatorio y su decreto reglamentario n° 18.880/2002 que existe actualmente después de la creación de la Usapas.

Aquí también, en la primera columna del gráfico, se indican las responsabilidades y las funciones, y en las columnas siguientes los principales actores responsables.

Figura n° 5. Organización del Sector: Situación Actual - Actores y Roles



Para comprender mejor los esquemas de las dos últimas figuras se utilizarán los términos, descriptos a seguir, para definir en detalle las funciones

básicas de las instituciones que integran al sector en Paraguay.



<p>Titularidad</p> <p>Se define al titular como la autoridad responsable de la prestación de los servicios.</p> <p>(*) Esta definición difiere de la que da la ley n° 1.614/2000 de marco regulatorio y su decreto reglamentario n° 18.880/2002, que no especifica la rectoría e incluye estas funciones como propias de la titularidad.</p>	<p>Rectoría</p> <p>Se define al ente rector como autoridad responsable de la fijación de políticas, la planificación y la coordinación sectorial.</p> <p>(**) La ley n° 1.614/2000 de marco regulatorio y su decreto reglamentario n° 18.880/2002 establece las acciones de rectoría como prerrogativa de la titularidad.</p>
<p>Financiamiento</p> <p>Se define como la función de financiamiento del sector y/o de los servicios, incluyendo las acciones financieras específicas de otorgamiento de créditos y subsidios, y también las gestiones con los organismos de crédito y con otros entes de financiamiento para la coordinación y obtención de los fondos.</p>	<p>Regulación y control</p> <p>Comprenden las funciones de regulación económica y de regulación de la calidad de los servicios, así como el control de su cumplimiento por los prestadores y usuarios de los servicios.</p>
<p>Reglamentos y normas</p> <p>Comprenden en forma amplia las funciones de promulgación de las normativas técnicas de calidad y operativas para la prestación de los servicios y de la ejecución de los proyectos y obras de infraestructuras.</p>	<p>Asistencia técnica</p> <p>Se refiere a la asistencia que desde las instituciones centrales se debe dar a los prestadores de servicios, y en particular a los más débiles y pequeños, sea en aspectos técnicos específicos, así como en aspectos de gestión administrativa y operativa.</p>
<p>Construcciones</p> <p>Específicamente corresponde a las actividades vinculadas con la ejecución de proyectos y obras de infraestructura.</p>	<p>Prestación de servicios</p> <p>Son las entidades que realizan la administración y gestión de los servicios, así como la operación de los sistemas y el mantenimiento de las instalaciones y equipos.</p>

2.1.5. INSTITUCIONES Y ENTIDADES RELACIONADAS CON EL SECTOR

A continuación se presentan las principales instituciones y entidades que cumplen funciones relacionadas con el sector de agua potable y saneamiento en Paraguay y que se indican en los gráficos de las figuras anteriormente presentadas.

2.1.5.1. MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC)

Función

Asistir al Poder Ejecutivo en el ejercicio de la titularidad del servicio a nombre del Estado paraguayo.

2.1.5.2. UNIDAD DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO SANITARIO (USAPAS)

Función

Unidad en formación y dependiente directamente del MOPC que tiene por funciones implementar los roles de titularidad y la rectoría del sector.

2.1.5.3. MINISTERIO DE HACIENDA

Función

Participar activamente en la planificación y la programación de la financiación de las obras de infraestructura y las relaciones con los organismos multilaterales de crédito.

2.1.5.4. SERVICIO NACIONAL DE SANEAMIENTO AMBIENTAL (SENASA) DEL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL (MSPYBS)

Funciones

Desarrollar actividades de financiamiento y ejecución de obras de infraestructura para la provisión de agua potable y saneamiento para poblaciones de menos de 10.000 habitantes.

Promover la creación de juntas de saneamiento integradas por miembros de la comunidad beneficiada con los servicios.

Realizar acciones de asesoramiento técnico, administrativo y financiero a las juntas de saneamiento.

2.1.5.5. ENTE REGULADOR DE SERVICIOS SANITARIOS (ERSSAN)

Funciones

Regular y controlar la prestación de los servicios en aspectos económicos y relacionados con su calidad.

Proteger los intereses de los usuarios y de los prestadores.

Mediar en disputas entre usuarios y prestadores.

2.1.5.6. DIRECCIÓN GENERAL DE SALUD AMBIENTAL (DIGESA)

Dependencia del MSPyBS, desde el año 2005, que dejó de ser una división del Senasa. Desarrolla múltiples funciones que corresponden a regulaciones y controles en temas de salud ambiental.

Función:

Ejercer la vigilancia sanitaria de la calidad del agua para consumo humano en todo el país mediante su laboratorio de agua.

2.1.5.7. EMPRESA DE SERVICIOS SANITARIOS DE PARAGUAY (ESSAP)

Función

Prestar el servicio de agua potable y de alcantarillado sanitario a las localidades del país de más de 10.000 habitantes.

2.1.5.8. JUNTAS DE SANEAMIENTO

Entidades con personería jurídica, constituidas con el apoyo de Senasa e integradas por vecinos elegidos en asamblea.

Función

Prestar el servicio de agua potable y saneamiento a poblaciones rurales y urbanas con menos de 10.000 habitantes.

2.1.5.9. AGUATEROS, ORGANISMOS OPERADORES PRIVADOS

Las aguaterías constituyen emprendimientos privados, generalmente ubicados en la periferia del medio urbano.



Función

Prestar el servicio de agua potable a poblaciones imposibilitadas de atención por Essap y/o las juntas de saneamiento.

2.1.5.10. OTROS PRESTADORES DE SERVICIOS

En Paraguay existen numerosos pequeños prestadores comunitarios constituidos por juntas vecinales, reconocidas o no por los municipios, pero que no constituyen juntas de saneamiento ya que no han sido reconocidas por el Senasa y no tienen personería jurídica.

Prestan asimismo servicios de forma directa algunas municipalidades.

2.1.5.11 OTROS MINISTERIOS O DEPENDENCIAS QUE FINANCIAN Y CONSTRUYEN OBRAS DE INFRAESTRUCTURA DE AGUA POTABLE

Instituciones que tienen acciones superpuestas entre sí y con el Senasa:

- Secretaría de Acción Social (SAS);
- Consejo Nacional de la Vivienda (Conavi);
- Secretaría de Emergencia Nacional (SEN);
- Dirección Nacional de Coordinación y Administración de Proyectos (Dincap) del Ministerio de Agricultura;
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC);
- empresas binacionales:
 - **Entidad Binacional Yacyretá (EBY)**, en consorcio con la República Argentina;
 - **Itaipú Binacional**, en consorcio con la República Federativa de Brasil.

2.1.6. ASPECTOS INSTITUCIONALES CRÍTICOS

Del análisis de los temas mencionados anteriormente y de la información disponible se han podido caracterizar algunos aspectos críticos

generales del marco institucional y de la gobernabilidad del sector, que se han considerado necesarios a fin de que las alternativas de reingeniería del sector propuestas en esta actualización del análisis sectorial puedan considerarse factibles en términos de resolver o minimizar los problemas que traban el desarrollo sectorial.

A continuación se citan los aspectos críticos.

2.1.6.1. LA FALTA DE CLARIDAD, DEFINICIÓN Y ENTENDIMIENTO EN LO REFERENTE A LOS CONCEPTOS DE TITULARIDAD DE LOS SERVICIOS Y RECTORÍA DEL SECTOR

Si bien el marco jurídico del sector define lo que se debe interpretar por “titular”, de hecho otorga al MOPC bajo ese nombre y en forma amplia dos roles que deben ser claramente diferenciados según las siguientes definiciones:

- el rol de **autoridad responsable de la prestación de los servicios**, que corresponde a la función específica, que normalmente se asocia a la titularidad;
- el rol de **autoridad responsable de la fijación de políticas y la planificación**, que es una función específica de rectoría.

Al no estar bien diferenciados estos conceptos, se tiene actualmente una controversia con respecto a la delegación de las atribuciones del titular que permite la actual legislación en relación al efecto que esta delegación también puede tener en el traspaso de las responsabilidades del Estado nacional en lo referente a fijar las políticas públicas sectoriales y la planificación estratégica.

2.1.6.2. LA EXCESIVA FALTA DE SINTONÍA EN LA INSTITUCIONALIZACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA USAPAS, DEPENDENCIA DEL MOPC, COMO EL ENTE RECTOR

El MOPC no implementó en forma completa lo establecido en la ley n° 1.614/2000 de marco regulatorio y su decreto reglamentario n° 18.880/2002 en lo referente a sus roles y funciones de titularidad y rectoría hasta la creación en enero de 2009

de la Unidad de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (Usapas).

Esta unidad debe tener por misión y función principal el cumplimiento de estos roles de titularidad y en lo que se refiere a la rectoría, fijar las políticas y realizar la planificación estratégica de las acciones sectoriales.

La no consolidación a la fecha de estos roles, que son fundamentales para el adecuado desarrollo del sector, obliga a considerar necesario el fortalecimiento de las acciones del MOPC y analizar la conveniencia o no de una reingeniería para elevar de categoría y nivel a estas funciones.

2.1.6.3. LA DUPLICIDAD DE RESPONSABILIDADES INSTITUCIONALES Y LA EXISTENCIA DE FUNCIONES SECTORIALES NO CLARAMENTE DEFINIDAS

A la luz del marco jurídico-legal del sector, se observa que algunas funciones de los ministerios e instituciones del gobierno no están claramente definidas o se superponen.

Funciones institucionales no claramente definidas en término de responsabilidades institucionales:

- **El otorgamiento del derecho de uso del recurso natural para la explotación de los servicios**

La legislación actual vigente es, en principio, clara en lo referente al tema de quien debe tomar las decisiones sobre el uso del agua en cuanto a recurso natural (la autoridad de recursos hídricos, hoy la SEAM).

Sin embargo, faltan disposiciones reglamentarias que regulen las intervenciones del titular, del Erssan y de la SEAM, ya que la ley n° 3.239/2007 de los recursos hídricos del Paraguay no ha sido reglamentada a la fecha.

Al respecto es necesario que la reglamentación aclare con precisión qué organismo debe ser el responsable de la autorización de uso del agua y qué organismo debe ser el responsable de la autorización de la concesión de la prestación de los servicios.

- **El otorgamiento de los permisos y de las concesiones para la prestación de los servicios**

La falta de presencia y acción del titular en estos temas ha permitido que otros organismos hayan tomado esa responsabilidad, siendo necesario dejar aclaradas las responsabilidades para el futuro.

- **La fijación de políticas tarifarias, del régimen tarifario y de los valores de las tarifas**

La responsabilidad de la fijación de las políticas tarifarias, del régimen tarifario y de los valores de las tarifas es otro tema no claramente definido en el marco jurídico-legal del sector, y debe ser considerado en las propuestas de reordenamiento y actualización de la legislación vigente.

- **El otorgamiento de permisos de vertido de aguas residuales**

Si bien el otorgamiento de los permisos de vertido es legalmente responsabilidad de la autoridad de aplicación de la ley n° 3.239/2007 de recursos hídricos, que es actualmente la SEAM, pero si no se toman en cuenta factores técnico-económicos al definir las condiciones exigidas para el vertido, se puede encarecer notablemente el tratamiento de las aguas residuales y hacerlo económicamente inviable, con posibles importantes consecuencias sociales y/o ambientales.

El tema es interinstitucional y en cada caso merece un análisis detallado, por lo que se debe considerar en el análisis de reingeniería de las funciones.

- **La fijación de las normas de calidad del agua para el consumo humano**

Actualmente se dispone en Paraguay de tres guías para determinar la calidad del agua potable: las guías establecidas por la Digesa, basadas en las guías de la OPS-OMS, las disposiciones normativas del Erssan y la norma del Instituto Nacional de Tecnología y Normalización (INTN).

La existencia de tres normativas sobre un tema tan importante para la salud por tres organismos diferentes del Estado demuestra que existe una falta de coordinación sectorial, debida a la falta de un ente que haya ejercido el rol de rectoría del sector.



- La vigilancia y control de la calidad del agua potable.
- La planificación de inversiones.
- El financiamiento de la ampliación, mejoramiento y rehabilitación de la infraestructura de los servicios.

2.1.6.4. LA NECESIDAD DE ESTABLECER POLÍTICAS SECTORIALES Y DE ESTRUCTURACIÓN Y DESARROLLO DE UN SISTEMA DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

El sector de agua potable y saneamiento, por sus características intrínsecas y por su valoración social, necesita que se definan políticas de Estado para asegurar la preservación de la salud, el mejoramiento de la calidad de vida, la protección del ambiente, la reducción de la inequidad y la reducción de la pobreza.

Para que una política pública aplicable al sector de agua potable y saneamiento sea efectivamente una política de Estado, debe consistir en enunciados claros, que sean frutos de un consenso entre todos los actores del sector, los dirigentes políticos y los usuarios y/o comunidades.

2.1.6.5. LA DESCOORDINACIÓN ENTRE ACTORES Y MÚLTIPLES FUENTES DE FINANCIAMIENTO Y DE SUBSIDIOS

2.1.6.6. EXISTENCIA DE DISTINTOS ACTORES RESPONSABLES POR LA REGLAMENTACIÓN DE NORMAS Y PROCEDIMIENTOS NECESARIOS AL DESARROLLO DEL SECTOR Y DE LOS SERVICIOS.

2.1.6.7. EXISTENCIA DE MÚLTIPLES PRESTADORES DE SERVICIOS PEQUEÑOS Y SUPERPOSICIÓN DE PRESTADORES EN ZONAS URBANAS

2.1.6.8. LA FALTA DE ESTRUCTURACIÓN Y ORIENTACIÓN DIFERENCIADA DE LA ASISTENCIA TÉCNICA EN TÉRMINOS DE LA NATURALEZA, TAMAÑO Y CONFORMACIÓN

GERENCIAL Y ADMINISTRATIVA DE LOS PRESTADORES DE SERVICIOS

2.1.6.9. LA INEXISTENCIA UN SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACIÓN SECTORIAL

2.1.6.10. LA PROLIFERACIÓN DE INICIATIVAS DE PROYECTOS DE LEY QUE SE ORIENTAN A DAR SOLUCIONES PARCIALES Y MUY PUNTUALES AL MARCO INSTITUCIONAL Y JURÍDICO DEL SECTOR

2.2. ASPECTOS FINANCIEROS

2.2.1. LAS INVERSIONES EN EL SECTOR

Las inversiones en el sector por parte del gobierno paraguayo han tenido un incremento significativo en los últimos 10 años, pero su monto sigue siendo todavía muy limitado, respecto a las necesidades.

De acuerdo con un informe de seguimiento realizado por el PNUD³ sobre los reportes y el sistema de información del Ministerio de Hacienda, el presupuesto obligado, que corresponde al gasto efectivo, más compromisos de pago referidos al agua potable y el saneamiento, tuvo un significativo incremento entre 1991 y 2005, pasando en precios constantes de 2007 de G. 6.358 millones a G. 106.915 millones, lo que implica un incremento extraordinario anual del 60%.

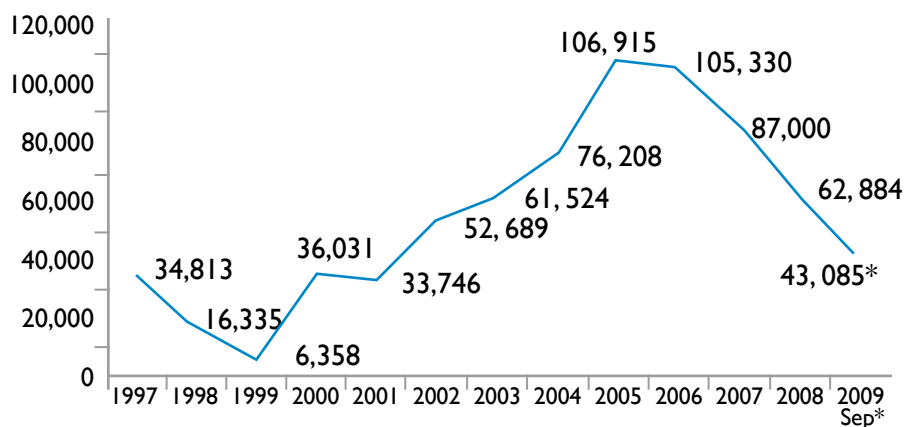
Sin embargo, a partir de ese año los niveles de gasto efectivo en el sector han venido cayendo permanentemente hasta cerrar el año 2008 en G. 62.884 millones, en precios de 2007, lo que significa una reducción del 41% respecto al valor alcanzado en 2005.

Aunque es usual que en el último trimestre del año el nivel de ejecución presupuestal aumente significativamente, los datos a septiembre de 2009 mostrarían que la situación puede seguir empeorando, con un valor ejecutado de solo G. 43.085 millones.

³ Programa conjunto PNUD-Unicef "Invertir en la gente. Gasto social en el presupuesto".

Gráfico n° 1. Evolución presupuesto obligado para agua y saneamiento

Millones de guaraníes constantes de 2007



Fuente: Programa Invertir en la Gente.

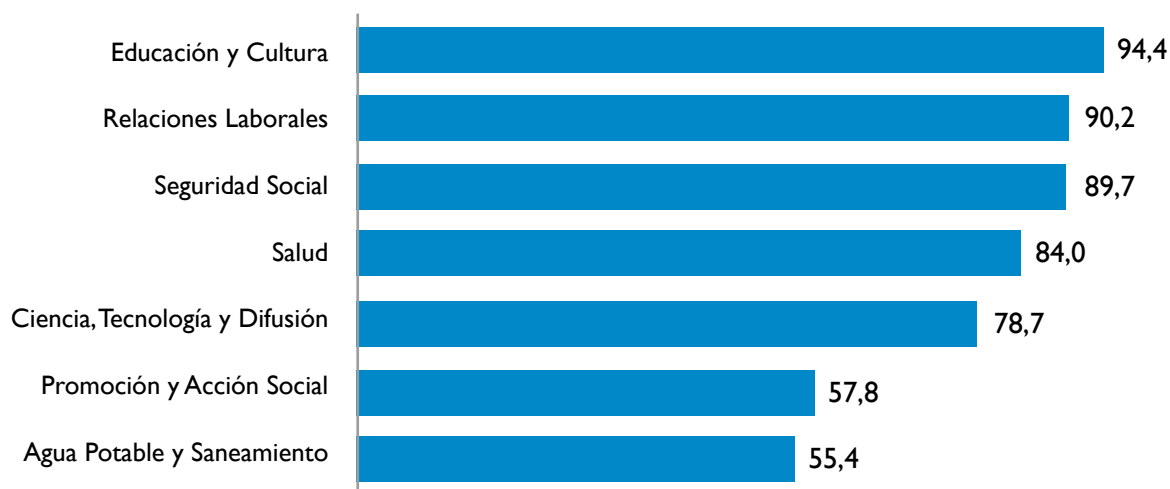
Las cifras presentadas no recogen la inversión realizada por instituciones por fuera del presupuesto de la nación, como por ejemplo la correspondiente a las entidades binacionales, a los municipios, a las ONGs y a otros organismos internacionales que eventualmente financian directamente algunos organismos operadores de los servicios. Tampoco hacen parte los valores relativos a las inversiones con recursos propios, de las juntas de saneamiento y de los aguateros.

Debe anotarse que los bajos niveles de inversión efectiva en el sector se deben básicamente a una baja capacidad de ejecución del presupuesto asignado por el Ministerio de Hacienda al sector, y no solamente a los bajos niveles de asignación presupuestal.

Al analizar el nivel de ejecución efectiva del presupuesto asignado a sectores con inversión social, se encuentra que el sector de agua potable y saneamiento fue el de más baja ejecución en 2008, con solo el 55,4%.

Gráfico n° 2. Ejecución efectiva del gasto social en 2008

Por sectores



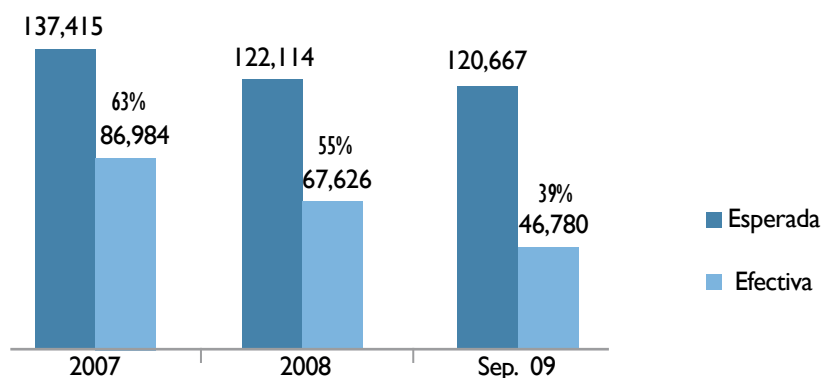


Aunque es cierto que el Ministerio de Hacienda, al definir el plan financiero, realiza recortes a los cupos presupuestales, estos recortes tradicionalmente se realizan en proporción al nivel efectivo de gasto que la entidad o sector ha logrado en el último período, por lo que no se puede atribuir este bajo nivel de ejecución a un bajo nivel de disponibilidad de recursos en el plan financiero anual.

De hecho, la situación del sector en términos de ejecución efectiva del presupuesto ha venido desmejorando drásticamente: tomando los datos de los últimos 3 años se tiene que el nivel de ejecución efectiva del sector ha caído drásticamente, pasando del 63% en 2007 al 55% en 2008 y alcanzando solo el 39% hasta el cierre de septiembre de 2009.

Gráfico n° 3. Ejecución efectiva de gasto en el sector de agua potable y saneamiento

Millones de guaraníes corrientes y nivel % de ejecución

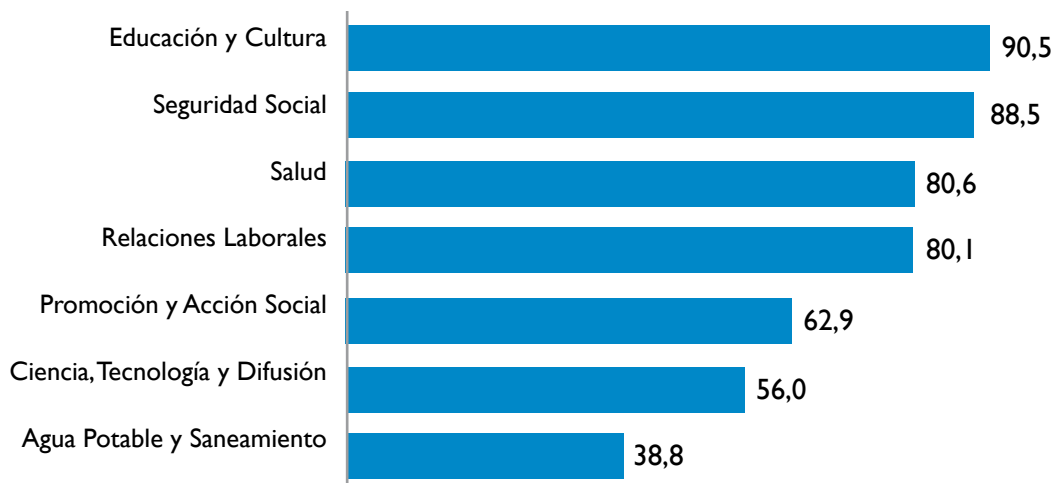


Aunque es cierto que en el último trimestre de todos los años se realiza normalmente un incremento significativo en los compromisos de gasto, se debe anotar que a septiembre de 2008 el valor ejecutado por el sector era de G. 48.666 millones, cifra incluso superior que la alcanzada a septiembre de 2009, por lo que no se debería esperar que al finalizar 2009 la cifra sea muy superior a la alcanzada el año anterior.

Confirmando el problema de ejecución del sector, se puede observar en el siguiente gráfico que el nivel efectivo de gasto del sector agua potable y saneamiento a septiembre de 2009 sigue siendo el más bajo de todos los sectores de gasto social, seguido muy de lejos por ciencia, tecnología y difusión, que es de 56% vs. el 38,8%.

Gráfico n° 4. Ejecución efectiva del gasto social a septiembre de 2009

Por sectores



2.2.2. LAS ENTIDADES EJECUTORAS DEL PRESUPUESTO NACIONAL

La inversión prevista en el presupuesto público al sector de agua potable y saneamiento tiene una clara y única orientación hacia las comunidades pequeñas, rurales o urbanas.

2.2.2.1. SENASA

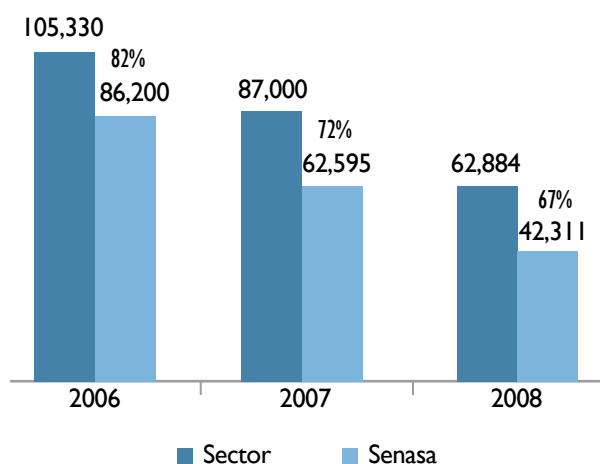
Como se expone en la parte institucional, el Senasa es un organismo técnico del MSPyBS, creado en 1972, que tiene como principal fun-

ción actualmente promover, ejecutar obras y dar asistencia organizativa, administrativa y técnica para la prestación de los servicios de agua y saneamiento “en poblaciones que tengan un número igual o menor a 10.000 habitantes, sean ellas urbanas o rurales” por medio de juntas de saneamiento.

Como se observa en la siguiente gráfica, las inversiones del gobierno nacional en el sector han estado representadas en los últimos 3 años en más del 67% por las erogaciones realizadas por Senasa para la financiación de obras en nuevos sistemas para las juntas de saneamiento.

Gráfico n° 5. Ejecución efectiva en agua y saneamiento: total vs. Senasa

Millones de guaraníes constantes de 2007



Igualmente se observa en el gráfico que la ejecución efectiva del Senasa entre 2006 y 2008 cayó casi 50% al pasar de G. 86.200 millones a G. 42.300 millones en valores constantes, y que su participación en el presupuesto ejecutado del sector ha caído del 82% en 2006 al 67% en 2008.

En la actualidad, y dado el reordenamiento de funciones establecido en la legislación vigente, la función principal del Senasa es el apoyo a la conformación de las juntas de saneamiento y la financiación parcial de obras para la instalación del primer sistema de abastecimiento de agua potable de cada junta.

Con el propósito de aplicar una política unificada en el financiamiento de sistemas de agua potable en el área rural y con el fin de posibilitar el acceso al servicio de agua potable en igualdad de condiciones a la mayor cantidad posible de usuarios, en octubre de 2004 el gobierno nacional expidió un decreto (3.617/2004) por medio del cual se “establece una política de financiamiento relacionada con la inversión en sistemas de agua potable en el área rural, con recursos de donaciones, de préstamos y del fondo público”.

Las condiciones de financiamiento establecidas en el mencionado decreto son las siguientes.

Cuadro n° 4. Política de financiamiento del sector rural

Fuentes de financiamiento	N° de conexiones		Comunidades indígenas
	Menor o igual 150	Mayor a 150	
Aporte en efectivo de la comunidad antes del inicio de las obras	1%	5%	0%
Aporte en efectivo de la comunidad durante la construcción	2%	10%	0%
Aporte en especie	15%	15%	15%
Subsidio estatal	82%	40%	85%
Préstamo a la comunidad a largo plazo	0%	30%	0%
Total	100%	100%	100%

Fuente: decreto 3.617/04.

Como se puede observar, el nivel de subsidio estatal para los sistemas rurales varía entre un mínimo de 40% para sistemas con más de 150 conexiones y un máximo de 85% para comunidades indígenas. La parte no subsidiada está representada en aportes provenientes de la comunidad y/o préstamo a largo plazo por parte del Senasa.

La financiación mediante préstamos para parte de obra de infraestructura solo se aplica para sistemas con más de 150 conexiones y hasta un límite del 30% del valor del proyecto. Sin embargo, puesto que la capacidad real de Senasa para hacer efectivo el cobro de los préstamos es bastante limitada, en la práctica para algunas de estas comunidades el porcentaje efectivo de subsidio se eleva hasta un total financiado del orden del 70%.

Al determinar el nivel de aporte estatal en función del número de conexiones, sin evaluar la capacidad de pago de los beneficiarios, puede resultar en un subsidio regresivo a favor de aquellos sistemas de menor tamaño que agrupen familias de ingresos no bajos. Este riesgo sería mucho menor si el financiamiento a juntas de saneamiento se centrara efectivamente en las áreas rurales.

Por otra parte, al entregarse un menor subsidio a los sistemas de mayor tamaño se está creando un inadecuado incentivo a la proliferación de jun-

tas de saneamiento menores, aún en áreas vecinas en que fuese posible lograr economías de escala construyendo sistemas de mayor tamaño, pero que por efecto de la política de financiamiento recibirían un menor subsidio.

Además de la financiación del primer sistema de cada junta de saneamiento, Senasa cuenta con un taller de elementos tales como bombas, tuberías y herramientas, los cuales suministra a precios por debajo del mercado a juntas de saneamiento que lo requieran.

Aunque Senasa mantiene su función de promoción y asistencia técnica a las juntas, en la práctica esta es una actividad que ya casi no se realiza, por lo que se ha promovido la creación de asociaciones de juntas de saneamiento, que están prestando la función de asistencia técnica, con relativo éxito en algunos departamentos, como por ejemplo Cordillera, pero con limitaciones en otros, como es el caso de Paraguarí.

2.2.2.2. INSTITUCIONES EXTRASECTORIALES Y EJECUTORAS DEL PRESUPUESTO NACIONAL

Además de Senasa, los recursos asignados al presupuestales del gobierno nacional son también ejecutados por medio de diferentes entidades ejecutoras, como las que se mencionan a continuación.

SECRETARÍA DE ACCIÓN SOCIAL

La Secretaría de Acción Social (SAS) ejecuta dos tipos de inversión en el sector de agua potable y saneamiento, centrados exclusivamente en los 66 distritos del país identificados como los de condiciones sociales más carentes. Por un lado, recursos disponibles en otros programas sociales de mayor alcance son utilizados en la construcción de pozos o tanques en las comunidades beneficiadas, y la SAS ha sido designada como entidad ejecutora del programa “Yporá-Focem”, firmado en septiembre de 2008.

Valga anotar que la actuación en el sector de agua potable y saneamiento es completamente marginal respecto a la principal función de la SAS, con sus programas de asistencia financiera condicionada.

El “Yporá-Focem” es un programa de agua potable financiado por el Fondo de Convergencia del Mercosur (Focem) por US\$ 7,5 millones, incluidos US\$ 1,7 millones de contrapartida nacional con destino a “sistemas completos” de agua potable, incluyendo además un sanitario o letrina con cámara séptica o pozo ciego.

El programa está dirigido a financiar juntas de saneamiento, exactamente de la misma forma que lo hace el Senasa, pero centrándose en los 66 distritos más pobres del país. De hecho, se considera que este programa se aplica al decreto n° 3.617/2004 y la SAS está solicitando su exoneración, dada la condición de pobreza de los beneficiarios del programa.

Después de un largo proceso de determinar los primeros 45 proyectos que beneficiarán a igual número de juntas de saneamiento, se espera iniciar los procesos de contratación de diseños, y posteriormente obras, durante 2010⁴.

CONSEJO NACIONAL DE VIVIENDA

El Consejo Nacional de Vivienda (Conavi) es una entidad autárquica, con personería jurídica, administración y patrimonio propio, creada en el año 1991 por ley n° 118/90 con el objetivo de fijar la política nacional de la vivienda en el mar-

⁴ Al no haber reservado recursos para los diseños en la partida presupuestal de acción, no se logró obtener la correspondiente autorización de Hacienda para adelantar la contratación de diseños para finales de 2009.

co de las políticas macro-económicas y del plan nacional de desarrollo. Cuando, en el desarrollo de proyectos de vivienda, la entidad detecta la no existencia de un prestador del servicio en la zona, el Conavi se encarga directamente de la construcción de los sistemas de abastecimiento de agua.

En la actualidad, en la base de datos del Senasa se registran 32 sistemas en los que aparece Conavi como ejecutor, aunque solo en 23 sistemas registra conexiones de agua, por un total de 3.131, y en 11 sistemas con conexiones de alcantarillado, alcanzando un total de 859 conexiones.

MINISTERIO DE AGRICULTURA

Los programas realizados por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) a través del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert) contemplados en el PEES 2008-2013 comprenden la compra de nuevas tierras para asentamientos rurales; mensura, urbanizaciones y titulación de tierras; apoyo para el arraigo de familias campesinas; pozos de agua; construcción de escuelas y puestos de salud; construcción de caminos rurales; construcción de viviendas rurales; y financiación de proyectos agroproductivos y minindustrias, entre otros. La inversión total de US\$ 55,7 millones beneficiará a 25.000 familias campesinas. De ese total, US\$ 34,7 millones están destinados a la compra de tierras.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES

El MOPC tiene a su cargo el proyecto “Acueducto del Chaco”, el cual tiene como propósito de largo plazo dotar de agua potable a la región central del Chaco, pero que entre tanto se encarga de realizar inversiones, especialmente para prevenir o atender las emergencias que se producen por la sequía durante los veranos. Para el año 2007 el MOPC dedicó a la construcción de tajamares, redes y aljibes un total de G. 1.914 millones, lo que significó un nivel de ejecución del 85,8% del plan financiero de ese programa; G. 314 millones para estudios socioeconómicos; y G. 941 millones para la administración y supervisión del proyecto.





LAS GOBERNACIONES

Las gobernaciones presupuestariamente son tratadas como una entidad del gobierno nacional, y por tanto todos sus gastos hacen parte del presupuesto nacional, tanto para la ejecución de los ingresos asignados por el gobierno central como para los recursos que le corresponden a las gobernaciones por concepto de “royalties”, parte de los cuales los dedican, según sus propios criterios, a inversiones en agua potable y saneamiento.

Algunas gobernaciones utilizan parte de estos recursos para financiar sistemas u obras complementarias de agua potable o saneamiento para juntas de saneamiento. Por ejemplo, la Gobernación de Boquerón invierte en la realización de obras de abastecimiento de agua potable, como pozos, tanques o bajamares, en algunas comunidades o para garantizar el abastecimiento mediante carro-tanques en las épocas más secas del año. Otro ejemplo es la cofinanciación por parte de la Gobernación del Departamento Central al plan de tratamiento de aguas residuales, que desde hace 2 años está construyendo la junta de saneamiento de Itauguá.

2.2.2.3. LA ESSAP

La Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay SA (Essap) es la empresa estatal resultante de la transformación de la Corporación de Obras Sanitarias (Corposana). La Essap es una sociedad anónima por medio del decreto n° 16.636/02 del 11 de marzo de 2002, como parte del proceso de transformación institucional previsto por la ley n° 1.615 de 2000, dentro de un proceso concebido para permitir la participación privada en esa entidad. El proceso de participación privada fue posteriormente abortado por la ley n° 1932, de ese mismo año, la cual suspendió la aplicación de la ley n° 1.615.

La Essap tiene bajo su responsabilidad el área metropolitana de Asunción y aquellas localidades con una población mayor a 10.000 habitantes.

En diciembre de 2008 Essap contaba con 265.579 conexiones en 28 distritos, de los 223 existentes en el país. De ese total de conexiones, el 75%, 200.130 unidades, se localizaban en 9 de los 11 distritos que conforman el área metropolitana de Asunción.

En algunos distritos la actuación de la Essap es totalmente marginal, como en Limpio, parte del área metropolitana de Asunción, donde reporta solo 149 conexiones, frente a una población total de 87.000 habitantes. Igual situación se presenta en los distritos de Mariscal Estigarribia, con 736 conexiones y 54.575 habitantes; San Antonio, con 758 conexiones y 38.933 habitantes; y Caaguazú, con 1.057 conexiones y 106.513 habitantes.

De las 200.130 conexiones del área metropolitana de Asunción a diciembre de 2008, 142.126 pagaban tarifas residenciales, 34.902 tarifas no residenciales y 23.102 estaban cortadas.

De acuerdo con reporte de la empresa, actualmente 55.360 conexiones no son micro-medidas, de las cuales 26.388 son conexiones directas sin medidor, y 28.972 conexiones con micromedidores con problemas de funcionamiento que impiden la medición de los consumos.

En los decretos reglamentarios de la ley 1.932 se dispone que Essap siga operando legalmente en virtud a sus estatutos sociales y a las disposiciones legales dictadas con respecto a su creación. Asimismo, determinan la obligación del cumplimiento de las normas que regulan el régimen de adquisiciones de bienes y contratación de servicios vigentes para entidades descentralizadas del Estado.

Con la transformación de la entidad en sociedad anónima, y a pesar de que ya no contaría con participación privada, se estableció no solo su total independencia del presupuesto público en todo sentido, sino que se le transfirieron las obligaciones bancarias de la anterior entidad y además se le impuso un canon a favor del Ministerio de Hacienda “por el derecho de usufructo de todos los bienes de uso no transferidos de la Corporación de Obras Sanitarias (Corposana)”.

Cuadro n° 5. Estado de resultado - Essap (2003-2008)

Millones de G. constantes de 2007

Concepto/Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Suministro de agua potable	174.151	165.668	157.929	150.581	143.943	136.719
Servicio de agua potable	5.526	4.384	3.746	3.238	3.070	3.351
Tasa de conservación cloacal	42.769	41.034	38.372	36.874	36.844	35.031
Servicio de alcantarillado sanitario	142	221	197	241	254	236
Ingresos operativos	222.588	211.307	200.245	190.934	184.110	175.337
Gastos de administración	23.356	22.476	23.711	24.700	22.596	23.352
Gastos de mantenimiento de redes de distribución de agua	11.146	10.648	10.788	10.723	10.834	11.749
Gastos de comercialización	10.511	8.128	7.918	8.393	9.829	6.951
Gastos alcantarillado sanitario Gran Asunción	3.177	3.416	4.108	3.724	3.581	3.949
Gastos de producción de agua Gran Asunción	47.749	44.094	40.523	40.973	38.013	36.346
Gastos de producción de agua en el interior	28.918	26.979	27.474	28.846	25.843	25.148
Gastos de servicio de alcantarillado en el interior	197	340	51	43	37	41
Depreciación	2.293	2.450	2.913	2.983	2.657	3.935
Egresos operativos	122.760	113.629	111.659	114.418	108.077	103.599

Resultado operativo	99.828	97.678	88.585	76.515	76.034	71.738
Ingresos varios	4.448	1.656	707	1.340	1.382	32.867
Gastos financieros	7.830	216	142	2.120	1.695	817
Otros gastos	141.811	154.162	157.041	154.477	151.997	201.530
Depreciación	2.293	2.450	2.913	2.983	2.657	3.935
Resultados	- 47.659	- 57.493	- 70.804	- 81.725	- 78.934	- 101.678

Nota: la depreciación se muestra en los egresos operativos solo para restarla, ya que inicialmente está incluida para cada uno de los rubros que componen los egresos operativos.



El congelamiento total de las tarifas en los valores nominales del año 2002, sumado al peso que significa el canon para las finanzas de la empresa, han llevado a la compañía prácticamente a la insolvencia financiera. En los dos últimos ejercicios, 2007 y 2008, los ingresos operativos de la Essap fueron en promedio de unos G. 180.000 millones anuales⁵ (aproximadamente US\$ 39 millones), de los cuales, si se sustrae el canon anual que debería abonarse alrededor de US\$ 36 millones a la entidad, le quedarían disponibles únicamente unos US\$ 3 millones para cubrir sus costos operativos y los requerimientos en inversiones de mantenimiento y expansión, pero sus gastos operativos llegan a aproximadamente US\$ 23 millones.

Puesto que los activos de operación que administra la Essap no son de su propiedad, sino del Estado paraguayo, la carga de depreciación en sus estados financieros es mínima.

Para atender la difícil situación de la entidad, generada principalmente por la carga del canon, en diciembre de 2008 se sancionó la ley n° 3.684/2008 “Que autoriza la reestructuración y regularización del Estado patrimonial de la Essap”, la cual tiene como propósito regularizar completamente la relación financiera entre el Estado paraguayo y la entidad, cancelando la aplicación del canon y asumiendo directamente el ministerio la mayoría de la deuda interna y externa, registrándose dichos valores como “aporte de capital del Estado paraguayo en concepto de integración del patrimonio de la Essap SA”.

Para que la disminución de las cargas financieras se refleje efectivamente en un mejoramiento de su desempeño financiero, técnico y gerencial, la Essap firmó un contrato de gestión con la Unidad de Monitoreo de las Empresas Públicas (UMEP), órgano del Consejo de Empresas Públicas que funciona en la estructura de la Subsecretaría de Estado de Economía e Integración del Ministerio de Hacienda.

El contrato determina un conjunto de indicadores, con las metas correspondientes a ser cumplidas por Essap en los próximos 5 años, básicamente en términos del indicador Ebitda

(ganancias antes de intereses, impuestos, depreciación y amortización), pérdidas, reclamos y cobertura.

Adicionalmente, como se explica más adelante, el Ministerio de Hacienda ha apoyado la negociación de un crédito a favor de la entidad con el Banco Mundial, el cual fue aprobado por el Congreso de la República en noviembre de 2009, que le permitirá atender inversiones pendientes en ampliación de su capacidad de producción de agua potable y de aumentar significativamente la cobertura del servicio de alcantarillado, especialmente en el área metropolitana de Asunción.

2.2.2.4. OTRAS ENTIDADES EJECUTORAS DEL PRESUPUESTO NACIONAL

Además de los recursos del presupuesto nacional y de ESSAP, varias entidades realizan inversiones en el sector de agua potable y saneamiento en Paraguay, destacándose especialmente las inversiones de las entidades binacionales Yacyretá e Itaipú, las inversiones con recursos propios de los aguateros y de las juntas de saneamiento, las contribuciones de algunos municipios a juntas de saneamiento y comisiones vecinales, y la cooperación directa que logran obtener algunas juntas de saneamiento provenientes de ONGs internacionales, principalmente.

Las entidades binacionales aportan en forma permanente recursos no reembolsables al sector, principalmente para juntas de saneamiento y comisiones vecinales que prestan los servicios de agua potable y saneamiento en su zona de influencia. Aunque no se tiene una estimación de los valores aportados específicamente para estos servicios, se estima que las binacionales actualmente dedican a gasto social alrededor de US\$ 30 millones a manera de donaciones⁶, aunque los frentes de gasto social de estas entidades son muy variados.

Las juntas de saneamiento, además de tener la obligación de aportar recursos de capital al proyecto inicial que les financia el Senasa, en forma completamente autónoma realizan su esfuer-

⁵ La cifra no coincide con la mostrada en el cuadro por cuanto en éste último se presentan en guaraníes constantes de 2007.

⁶ Información publicada en el diario Última Hora, en abril de 2008.

zo propio y en algunos casos son apoyadas por recursos ajenos al presupuesto nacional, como las entidades binacionales, ONGs o las mismas municipalidades, para la ampliación de sus sistemas.

Igualmente, los aguateros realizan inversiones en los sistemas de su propiedad, principalmente al inicio de sus operaciones, para la puesta en marcha de la infraestructura de los servicios.

2.2.3. ESTIMACIÓN DE INVERSIONES DE INSTITUCIONES EXTRASECTORIALES AL PRESUPUESTO NACIONAL

Como se anotó antes, las cifras presentadas sobre ejecución presupuestaria de la inversión en el sector de agua potable y saneamiento solo recoge la información correspondiente a los recursos que

pasan a través del presupuesto nacional, dejando por fuera la inversión realizada por las entidades binacionales, los municipios, las ONGs y otros organismos cooperantes internacionales, que eventualmente financian directamente a algunos prestadores de los servicios, así como las inversiones realizadas con recursos propios a través de las juntas de saneamiento y los aguateros.

Resulta altamente conveniente hacer una estimación de lo que estos otros actores sectoriales invierten en el sector, por lo cual, a partir de los incrementos en población servida, hemos elaborado dos estimaciones alternativas, con costos unitarios altos y bajos respectivamente.

En primer lugar, se presenta el incremento en población servida en los 9 años transcurridos entre 1999 y 2008, lo cual corresponde a 1.764.909 nuevas personas servidas con agua y 610.073 con alcantarillado.

Cuadro n° 6. Población adicional servida entre 1999 y 2008

Población servida	Agua	Alcantarillado
- En 1999	2.351.208	869.266
- En 2008	4.216.116	1.479.339
Incremento	1.864.909	610.073

Para realizar la estimación de las inversiones realizadas simplemente se requiere multiplicar las nuevas personas servidas en cada servicio (agua o alcantarillado) por el costo unitario estimado. En un escenario de bajo costo (escenario 1) se

ha supuesto que conectar una nueva persona al servicio de agua por red tiene un costo de US\$ 120⁷. y al servicio de saneamiento, de US\$ 100, mientras que en un escenario de alto costo (escenario 2) se ha supuesto que esos costos son de US\$ 160 y US\$ 300⁸, respectivamente.

7 Costos de conectar a una persona en la zona rural a una fuente de agua mejorada y a saneamiento básico, respectivamente, utilizados por el BID para el cálculo de la estimación de cumplimiento de los ODM.

8 Costos de conectar a una persona en la zona urbana a una fuente de agua mejorada y a saneamiento básico, respectivamente, utilizados por el BID para el cálculo de la estimación de cumplimiento de los ODM.



Cuadro n° 7. Estimación de la inversión total realizada en el sector entre 1999 y 2008

Concepto/ Escenarios	Agua	Alcantarillado	Estimada total	Registrada gobierno	Estimada independiente
Población nueva servida en el período 1999-08	1.864.909	610.073			
Escenario 1: costo bajo					
Acueducto (US\$/habitante)	120	100			
Inversión realizada US\$ miles	223.789	61.007	284.796	124.465	160.331
Escenario 2: costo alto					
Acueducto (US\$/habitante)	160	300			
Inversión realizada US\$ miles	298.385	183.022	481.407	124.465	356.942

Como se puede observar, en el escenario de bajo costo unitario el país habría invertido US\$ 284,8 millones para poder conectar 1,86 millones de nuevos habitantes al servicio de agua y a 610 mil nuevos habitantes al servicio de alcantarillado, entre 1999 y 2008. Puesto que en ese mismo período el presupuesto del gobierno central registra una inversión de US\$ 124,4 millones, los otros actores sectoriales que no entran en el presupuesto nacional habrían aportado US\$ 160,3 millones.

En el escenario de alto costo el país habría invertido casi US\$ 481,4 millones (US\$ 53 millones por año) y puesto que el gobierno central invirtió US\$ 124,4 millones (US\$ 13,8 millones/año), los otros actores sectoriales habrían aportado casi US\$ 357 millones (US\$ 39 millones/año).

Aunque la estimación del aporte para inversión de los otros actores del sector presenta una gran variación (entre US\$ 160 y US\$ 357 millones), es probable que la cifra real se encuentre alrededor de los US\$ 200 - US\$ 250 millones

(US\$ 22 a US\$ 28 millones por año), una cifra que duplica el aporte presupuestario del gobierno al sector.

Se debe subrayar que en ese monto no se incluye inversiones de Essap: aunque esta entidad está por fuera del presupuesto nacional, y es el principal prestador de los servicios del país, su situación financiera no le ha permitido realizar prácticamente ninguna inversión significativa desde el año 2000, salvo algunas obras menores financiadas exclusivamente con recursos propios.

2.2.4. FUENTES DE FINANCIAMIENTO

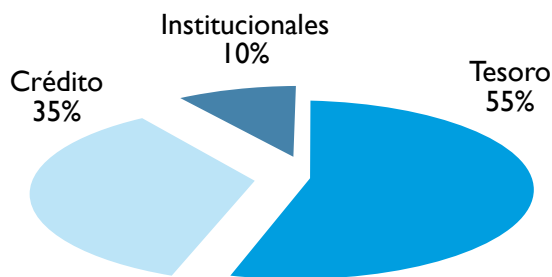
El sector de agua potable y saneamiento, en lo que le corresponde como sector público, es altamente dependiente del crédito internacional. Así, mientras que el crédito externo, fuente 20, según el código presupuestario, representa menos del 3% de las fuentes de financiamiento para todo el

gasto social realizado por el gobierno paraguayo entre los años 2008 y 2009, para el sector de agua potable y saneamiento ese porcentaje se eleva al 35%.

Son igualmente importantes para el sector de agua potable y saneamiento los recursos provenientes de donaciones, tanto de agencias multilaterales, tales como BID, BIRF y Focem y las binacionales, así como los recursos de agencias de cooperación bilaterales, como JBIC, CEE y el Fondo Español.

Tanto los créditos como las donaciones con destino a las instituciones dependientes del presupuesto nacional deben ser aprobadas por el Congreso, y para su ejecución deben ser incorporados por Hacienda al presupuesto nacional.

Gráfico n° 6. Fuentes de financiamiento del presupuesto de agua y saneamiento 2008



2.2.5. CRÉDITOS Y DONACIONES

Los créditos o donaciones que están siendo ejecutados actualmente en el sector de agua potable y saneamiento son los siguientes.

Cuadro n° 8. Créditos y donaciones

ID del proyecto	Organismo financiador	Tipo de operación	Ejecutor	Monto de la operación	Fecha de cierre
I312/OC-PR	BID	Préstamo	Senasa	12.000.000	Mayo 08
ALA/2006/018-053	UE	Préstamo	Senasa	5.500.000	2010
PGPI4	JBIC	Préstamo	Senasa	9.000.000	Feb 09
Focem	Focem	No reembolsable	Senasa	37.500.000	2012
Focem	Focem	No reembolsable	SAS	7.000.000	2011

El sector de agua potable y saneamiento en Paraguay es sujeto de abundante cooperación internacional, en una proporción significativamente mayor que casi todos los otros países latinoamericanos.

Además de recursos para inversión o cooperación técnica, Paraguay también recibe cooperación técnica directa mediante la financiación de visitas y consultorías técnicas de especialistas extranjeros o visitas técnicas de funcionarios nacionales a otros países o para proyectos técnicos conjuntos entre el gobierno paraguayo y las entidades financiadoras.

Son ejemplo de ese tipo de cooperación el programa conjunto “Fortaleciendo capacidades para la definición y aplicación de políticas de agua y saneamiento en Paraguay”, el cual tiene una duración de tres años y está financiado por el Fondo España-PNUD para el logro de los “Objetivos de desarrollo del milenio”, con un presupuesto de US\$ 3.642.000.

Toda la cooperación internacional que llega al país debería ser coordinada por la Secretaría Técnica de Planificación, aunque se reconoce que la cooperación en agua potable y saneamiento es una de las áreas de menor nivel de coordinación.



EL FONDO DE CONVERGENCIA ESTRUCTURAL DEL MERCOSUR (FOCEM)

Fue creado por mandato de la Decisión 19/04 del Consejo del Mercado Común para financiar proyectos en varias áreas de interés común, bajo diferentes programas, entre los que encuentra el Programa de Cohesión Social, el cual *“deberá contribuir al desarrollo social, en particular, en las zonas de frontera, y podrán incluir proyectos de interés comunitario en áreas de salud, pobreza y desempleo”*.

El fondo se integrará con aportes anuales no reembolsables de los Estados partes en proporción a su capacidad (27% proveniente de Argentina, 70% de Brasil, 1% de Paraguay y 2% de Uruguay) y se dedican en primer lugar a atender los proyectos de las economías menos desarrolladas, dividiéndose de la siguiente manera: a los proyectos presentados por Paraguay, 48%; los presentados por Uruguay, 32%; y los presentados por Argentina y Brasil, 10% cada uno.

2.2.6. LAS TARIFAS

Para dar cumplimiento al artículo 49 de la ley n° 1614, que establece principios generales del régimen tarifario, el Erssan expidió los correspondientes reglamentos tarifarios para concesionarios y para permisionarios, los cuales detallan las metodologías, que, basadas en el concepto del costo marginal de largo plazo, debían permitir a las empresas concesionarias o permisionarias calcular sus costos y tener tarifas por etapas y por servicio, que le permitieran su viabilidad económica y financiera.

El mandato estipulado por ley define que la tarifa debe *“Reflejar el costo de una prestación eficiente del servicio, incluyendo el margen de beneficio de los prestadores de los servicios, cuando correspondiere, e incorporando los costos emergentes de los planes de expansión aprobados”*.

Sin embargo, la aplicación de dichas metodologías está sujeta a la firma de los respectivos contratos de permiso o concesión entre el titular del servicio y el respectivo prestador de los servicios, contemplados en la ley 1.614 de 2000.

Puesto que desde la fecha de expedición de dicha ley no se han firmado los referidos contratos, en la práctica no se ha podido aplicar la metodología ni aprobar tarifas por parte del regulador para ningún prestador de los servicios.

En lo que debe considerarse un error conceptual, la no actualización de tarifas ha hecho un daño económico de muy difícil reparación a prácticamente todo el sector de agua potable y saneamiento en Paraguay. La interpretación fue que incluso los ajustes tarifarios por inflación requerían la realización de un estudio y su aplicación debía ser previamente aprobada por el Erssan.

El Erssan declara haber realizado alrededor de 180 estudios de “ajuste tarifario” desde el inicio de sus operaciones, en 2003, hasta diciembre de 2008, de los cuales 39 realizó precisamente en 2008, sin que ninguno de ellos corresponda a Es-sap.

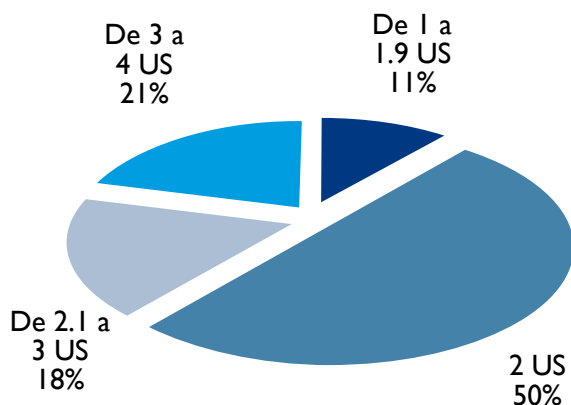
Los “ajustes tarifarios” no se deberían considerar como estudios tarifarios en aplicación de los reglamentos por la sencilla razón de no existir los contratos de concesión o permiso, y por tanto no se realiza el cálculo del costo marginal de largo plazo, como lo establece el reglamento tarifario. Los “ajustes tarifarios” solo deben estar orientados a permitir solventar problemas de flujo de caja que declaren tener los prestadores de los servicios.

Debe notarse que para el espectro total de usuarios a cargo de Erssan la realización de 40 estudios por año llevaría a que se necesitaran más de 60 años para poder aprobar los estudios de todos los prestadores de los servicios, lo que claramente muestra la necesidad de reevaluar el espectro de los prestadores de los servicios sujetos a este tipo de regulación.

De un relevamiento realizado por el Senasa en 2008 sobre 197 juntas de saneamiento del área rural, se observó que la tarifa máxima cobrada por consumo de agua potable era de 20.000 G./mes/conexión, mientras que la tarifa mínima fue de 5.000 G./mes/conexión. La tarifa más frecuentemente relevada fue de 10.000 G./mes/conexión, que estaba vigente en 98 juntas de saneamiento.

Gráfico n° 7. Tarifas mensuales por servicio de agua en las juntas de saneamiento

% de juntas con esas tarifas, en dólares



Fuente: Senasa, relevamiento sobre 197 juntas de saneamiento.

En el mismo relevamiento del Senasa se observa que el derecho de conexión oscila entre un máximo de G. 1.200.000 hasta un mínimo de G. 70.000, siendo el valor modal G. 500.000.

Existe poca información sobre las condiciones financieras de los aguateros, pero se considera que, salvo contadas excepciones, ellas son bastante precarias, aunque se debe reconocer que aquellos que cuentan con más de 500 conexiones, y especialmente los de más de 1.000 conexiones, tienen altas posibilidades de ser viables financieramente.

2.2.7. ASPECTOS FINANCIEROS CRÍTICOS

2.2.7.1. EL ESQUEMA DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS

La creación y proliferación de prestadores debe ser vista como una respuesta lógica –tanto por las limitaciones en la capacidad financiera y técnica de la entidad oficial encargada de extender el servicio a los distritos mayores como por los incentivos creados por el sistema de subvenciones a los sistemas pequeños.

Aunque la respuesta “del mercado” sin duda alguna ayudó a atender la creciente demanda por el servicio, vista en perspectiva de largo plazo, el resultado pudo haber sido mejor si se hubiese definido y aplicado una política de financiamiento más acorde con las características técnicas, ambientales y económicas del servicio.

En este sentido, lo ordenado por la ley 1.614 respecto a que la prestación del servicio de agua solo puede realizarse mediante concesiones o permisos se presenta como una gran oportunidad para reorganizar el sistema a favor de servicios de mejor calidad y que garanticen sostenibilidad de largo plazo a favor de los usuarios.

2.2.7.2. LA POLÍTICA DE ASISTENCIA FINANCIERA

La política de asistencia a las juntas de saneamiento ha logrado el desarrollo de una muy fuerte apropiación del servicio por parte de las comunidades en algunas zonas del país y ha convertido a los sistemas administrados por este tipo de organización (juntas de saneamiento y CV) en la principal forma de abastecimiento de agua en Paraguay, lo cual es internacionalmente reconocido.

Al mismo tiempo que se estableció y fue creciendo fuertemente la política de apoyo a las juntas de saneamiento para la operación de pequeños sistemas⁹, el país prácticamente se olvidó de las zonas urbanas, las cuales debían ser atendidas por la empresa estatal, bajo el (erróneo) concepto de que ésta entidad tenía la capacidad técnica y esas familias la capacidad económica para abastecerse del servicio sin asistencia gubernamental.

Aunque desde mediados de los años 70 los aguateros privados surgieron como una respuesta espontánea del mercado para abastecer a las poblaciones con capacidad de pago, especialmente de los altos derechos de conexión, la asistencia gubernamental conllevó a la creación y proliferación de juntas de saneamiento en las zonas periurbanas de las principales ciudades, especialmente como iniciativa de las familias más caren-

⁹ Inicialmente menores de 4.000 habitantes y a partir de la ley 1.614/2000, menores de 10.000 habitantes.



ciadas, pero en algunos casos posiblemente aún para las familias con capacidad de pago, como una forma de disminuir significativamente los costos de conexión y del servicio de los aguateros privados o la misma Essap.

Para agravar la situación, en la ley 1.614 de 2000 se amplió el espectro de acción del Senasa a poblaciones hasta de 10.000 habitantes (2.000 conexiones), llevando a que incluso en localidades medianas se tenga como mayor expectativa de la población para lograr el servicio por medio de una significativa subvención a la construcción de un nuevo sistema, expectativa que además es mucho mayor en términos de recursos, si la comunidad se presenta como menor a 150 conexiones, lo cual tiende a seguir promoviendo la atomización de los prestadores.

El hecho de que las comunidades tengan posibilidades sin límites de conformar juntas de saneamiento para acceder a recursos, sin prácticamente costos (hasta por el 85% del valor de los sistemas) a través de Senasa o la SAS, crea una indebida competencia entre las mismas entidades oficiales, que puede estar llevando a un uso inadecuado o ineficiente del presupuesto público, cuando se apoya la creación y se financian obras a juntas de saneamiento en áreas de prestación de Essap¹⁰, que eventualmente podría servirles a un menor costo de inversión.

Este inconveniente podrá ser superado con la definición oficial por parte del ente rector de las áreas de permisos o concesiones, de forma que solo se pueda financiar sistemas a nuevas juntas de saneamiento por fuera del ámbito de las áreas ya concesionadas o con permisos.

Adicionalmente, para promover la consolidación de los prestadores existentes se debe permitir que los recursos públicos se entreguen como un subsidio a la conexión, tanto en las áreas ya a cargo de un prestador de los servicios, cualquiera sea su naturaleza jurídica-legal, como en procesos competitivos para elegir nuevos prestadores para zonas determinadas.

¹⁰ Por ejemplo, a finales de octubre de 2009 el gobierno nacional inauguró en la ciudad de Santaní un nuevo sistema de junta de saneamiento en un área con posibilidad de servicio por parte de la Essap.

Los experimentos pilotos realizados por el Senasa con el patrocinio del Banco Mundial, entregando áreas de servicio a un operador privado en forma competitiva con base en el menor subsidio solicitado, no solo deben ser reaplicados, sino ampliados a áreas con servicio disponible pero donde los costos de conexión no son compatibles con la capacidad de pago de las familias más pobres.

2.2.7.3. LA SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS PARA UN FINANCIAMIENTO ESTATAL

Se encontró que, salvo lo definido en directrices de financiamiento específicas, no existe un sistema financiero establecido u ordenado para la selección y asignación de recursos presupuestarios, de préstamos o donaciones a las solicitudes de apoyo presentadas por las juntas de saneamiento, u otro organismo operador, lo cual le resta transparencia y equidad a los procesos de asistencia financiera existente.

2.2.7.4. LA POLÍTICA TARIFARIA

La política de “congelar” las tarifas de los servicios públicos, aunque puede arrojar dividendos políticos de corto plazo, terminará convirtiéndose en un deterioro de la calidad del servicio recibido por los usuarios ya conectados e incapacidad para ampliar la cobertura a nuevos demandantes. Lo anterior seguramente conlleva, en el mediano plazo, a una pesada carga financiera para el Estado, que solo la podrá resolver con incrementos tarifarios de grandes magnitudes, que crearán forzosamente un gran malestar social.

En el caso de Essap —y muchos de los otros prestadores del servicio de agua en Paraguay— para lograr la facturación real que tenían en el año 2000 sería necesario prácticamente duplicar las tarifas.

El Erssan declara haber aprobado aproximadamente 180 estudios de ajustes tarifarios desde 2003 hasta mediados de 2009, entre los cuales no se incluye autorización alguna para Essap.

Este número de estudios de ajustes puntuales, orientados a recuperar la sostenibilidad del flujo

de caja, corresponde a menos del 8% del total de prestadores existentes, y en ningún caso corresponden a aplicación de las complejas metodologías contenidas en los reglamentos para concesionarios y permisionarios definidos por la entidad.

Es por lo tanto necesario definir un esquema automático de ajustes por inflación en las tarifas vigentes y simplificar las metodologías para que sean asequibles y efectivamente aplicables por los prestadores existentes.

2.3. ASPECTOS JURÍDICO-LEGALES DEL SECTOR

El marco legal del sector de agua potable y saneamiento está integrado por un sinnúmero de leyes, reglamentos y resoluciones que regulan cuestiones derivadas al sector y que representan justamente uno de los aspectos negativos de la historia jurídica del tema agua en Paraguay: que no se pudo establecer una buena legislación en esta materia. Desde los primeros tiempos de la prestación de agua potable, en los años 50, y a manera que se iba avanzando en la prestación de los servicios, iban creándose diferentes normas e instituciones que de alguna manera tenían cierta competencia sobre el tema.

Este proceso hoy en día viene a representar un problema en cuanto a la competencia exacta de las normas e instituciones y las diferentes interpretaciones que se pueden dar por un tema específico. Es por ello que, para un análisis detallado y una evaluación objetiva y exacta del marco legal, es importante ir desglosando las diferentes normas e instituciones que existen en la actualidad en la legislación pertinente.

2.3.1. LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

La Constitución Nacional vigente plantea en su primer capítulo del título II, como derecho, deber y garantía para los ciudadanos, la promoción del Estado en cuanto a la calidad de vida (art. 6).

DE LA CALIDAD DE VIDA. La calidad de vida será promovida por el Estado mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionantes, tales como la extrema pobreza y los impedimentos de la discapacidad o de la edad.

El Estado también fomentará la investigación sobre los factores de población y sus vínculos con el desarrollo económico social, con la preservación del ambiente y con la calidad de vida los habitantes.

Esta declaración fundamental que hace la Constitución obliga al Estado a promover planes y políticas tendientes a velar por la calidad de vida de los habitantes, y se sabe que el servicio de provisión de agua potable representa uno de los elementos principales para dicho cometido.

En el capítulo VI, la Constitución también otorga al Estado la responsabilidad por la salud de la población, y en ese sentido, en su art. 68, primer párrafo, establece:

DEL DERECHO A LA SALUD. El Estado protegerá y promoverá la salud como derecho fundamental de la persona y en interés de la comunidad (...).

El agua es un factor indispensable en la salud de la población, por ello la calidad del servicio de agua potable deberá ser controlada y fiscalizada permanentemente por los órganos competentes del Estado, que ya veremos más adelante.

En el capítulo VI, referido a la política económica del Estado, en su sección II habla de la organización financiera, en su art. 178 “De los recursos del Estado”.

DE LOS RECURSOS DEL ESTADO. (...) organiza la explotación de los servicios públicos y percibe el canon de los derechos que se estatuyan (...).

El suministro de agua potable y el alcantarillado sanitario es un servicio público, definido por la ley. En este caso la Constitución autoriza al Estado a organizar su explotación por sí o por personas privadas, en cuyo caso deberá ser a través de una concesión o un permiso y percibir por ello un canon.

Al respecto, el art. 202, en lo relativo a los deberes y atribuciones del Congreso, en su inc. II) estatuye:





DEBERES Y ATRIBUCIONES DEL CONGRESO: (...) *autorizar por tiempo determinado concesiones para la explotación de servicios públicos nacionales, multinacionales o de bienes del Estado, así como la extracción y transformación de minerales sólidos, líquidos y gaseosos.*

Por lo anterior se concluye que la Constitución Nacional no declara al agua como un bien público, pero sí declara la titularidad sobre cualquier servicio público. En este caso, la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado sanitario es declarada servicio público por una ley posterior, la 1.614/2000, y el agua como recurso hídrico, como bien de dominio público, por el Código Civil y la ley 3.239/2007.

2.3.2. EL CÓDIGO CIVIL PARAGUAYO

El Código Civil hasta el año 2004 declaraba solamente como bienes del dominio público del Estado a las aguas superficiales que corran por sus cauces naturales, obviándose por completo de las aguas subterráneas, que es una de las riquezas del país, como por ejemplo el acuífero Guaraní, pero felizmente se modifica el referido artículo y se remedia el inconveniente, declarándose a todas las aguas superficiales que corran por cauces naturales y las aguas subterráneas como bienes del dominio público del Estado.

En efecto, el art. modificado fue el 1.898 en su inc. B), por la ley n° 2.559/2004, que expresa:

Son bienes del dominio público del Estado: (...) b) Los ríos y todas las aguas que corren por sus cauces naturales, y estos mismos cauces, así como las aguas subterráneas.

2.3.3. LA LEY DE LOS RECURSOS HÍDRICOS DEL PARAGUAY

La ley n° 3.239 fue sancionada y promulgada en el año 2007 como un regulador del uso y aprovechamiento de los recursos hídricos del país, que si bien aún falta reglamentarla, vino a llenar un vacío que existía en el marco legal. Aunque el Código Civil declaraba los recursos hídricos de dominio público del Estado, pero no regulaba su

uso y su aprovechamiento, estaba librado al azar, así como no había control, ni limitación para el uso, especialmente del agua subterránea, ya que en un momento dado la extracción vino a representar una preocupación en el sector, debido al crecimiento excesivo de las perforaciones de pozos por prestadores de los servicios de agua potable, por empresas privadas y por cualquier persona que hacía necesaria su utilización.

El objetivo de la ley de los recursos hídricos se resume en su art. I, que expresa:

La presente ley tiene por objeto regular la gestión sustentable e integral de todas las aguas y los territorios que la producen, cualquiera sea su ubicación, estado físico o su ocurrencia natural dentro del territorio paraguayo, con el fin de hacerla social, económica y ambientalmente sustentable para las personas que habitan el territorio de la República del Paraguay.

La gestión del recurso hídrico adopta el principio de la sustentabilidad social, económica y ambiental, entendida la sustentabilidad como la posibilidad de compatibilizar el crecimiento económico con la preservación ambiental mediante el aumento de la productividad; producir más consumiendo menos recursos y generando menos residuos y respetando la equidad social, para mejorar las condiciones de vida de las personas.

Es lo que se resumiría en el principio 3 de la Declaración de Río, de 1992.

Satisfacer las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer las posibilidades de las del futuro, para atender sus propias necesidades.

La ley de los recursos hídricos define en sus artículos:

El total de las aguas superficiales, subterráneas, atmosféricas, y agua útil generada por tecnologías nuevas tales como: aguas desalinizadas, regeneradas y otras, en sus diferentes estados físicos, incluidos sus cauces, lechos, álveos y acuíferos y que pueden ser utilizadas de alguna forma en beneficio del hombre.

Las aguas superficiales son las que se hallan en la superficie, pudiendo ser aguas corrientes o móviles, que serían las que corren por cauces naturales (ríos, arroyos, etc.) y artificiales, que implica el trabajo del

hombre (canales de riego, etc.); y las aguas naturales estancadas o detenidas, que son las charcas, aguadas, ciénagas, etc. y las artificiales (embalses, estanques, etc.).

Las aguas subterráneas son las que se encuentran debajo de la tierra o en el seno de la misma, y pueden dividirse también en aguas corrientes subterráneas (ríos subterráneos o venas) o aguas estancadas (acuíferos).

2.3.3.1. LA LEY DE LOS RECURSOS HÍDRICOS DEL PARAGUAY Y SUS PRINCIPIOS

En la ley, su art. 3 establecen los principios generales para la gestión integral y sustentable de los recursos hídricos, que se puede resumir de la siguiente manera.

EL AGUA COMO BIEN DEL DOMINIO PÚBLICO DEL ESTADO

Las aguas superficiales y subterráneas son propiedad del dominio público del Estado y su dominio es inalienable e imprescriptible.

Este principio concuerda con el Código Civil, en su art. 1.898 inc. b), y modificado por la ley 2.559, en la que declaraba en los mismos términos a las aguas superficiales y subterráneas del país. Así mismo, el art. 7, en concordancia con el principio enunciado, y que es uno de los puntos centrales del espíritu de esta ley, establece:

El uso y aprovechamiento de los recursos hídricos serán regulados por el Estado, dentro del marco de la ley, en función de la soberanía de la nación y atendiendo a los intereses sanitarios, sociales, ambientales y económicos del país, privilegiando la sustentabilidad de los recursos y respetando la prelación de los mismos.

Se dice que este es un aspecto central en razón de que precedentemente a esta ley no había ningún control ni regulación del Estado con respecto al uso y aprovechamiento del agua, quizás porque el país posee un gran riqueza en términos de los recursos hídricos, o quizás simplemente por desidia de los gobiernos en controlar el recurso.

Lo cierto y lo concreto es que con el crecimiento de los prestadores de agua potable, públicos o privados y de las extracciones de empresas privadas, especialmente en el área del departamento Central, se vio la necesidad de rever esa situación con la sanción de esta ley.

EL AGUA COMO DERECHO HUMANO

Paraguay ha ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, que reconoce el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, y declara al agua potable como un derecho humano fundamental.

Al respecto, el Comité respectivo, en su comentario general número 15, del mes de noviembre del año 2002, dice:

El derecho humano al agua es indispensable para la vida digna. Es una condición necesaria para lograr la efectividad de todos los demás derechos. El derecho humano al agua otorga derecho a todos a contar con agua suficiente, a precio asequible, físicamente accesible, segura y de calidad aceptable para usos personales y domésticos. Se solicita a los gobiernos que adopten estrategias y planes de acción a nivel nacional que les permita moverse de forma más expeditiva y eficaz para hacer realidad el derecho al agua.

En ese contexto, la ley de los recursos hídricos del Paraguay declara igualmente al agua potable como derecho humano, en su art. 3, inc. b), que expresa:

El acceso al agua para la satisfacción de las necesidades básicas es un derecho humano y debe ser garantizado por el Estado, en cantidad y calidad adecuada.

Según el principio establecido, se entiende al agua como derecho humano o agua-vida, como la cantidad mínima de agua para consumo humano, en cuanto a bebida y para alimentos, y que dichas cantidades mínimas sean libres o subvencionadas para cada ser humano.

Al respecto, la ley 3.239/07, en su art. 16, prescribe:

Toda persona física tiene derecho a acceder a una cantidad mínima de agua potable por día, suficiente





para satisfacer sus necesidades elementales. La cantidad mínima de agua potable por día por persona será establecida por vía reglamentaria por el Ministerio de Salud pública y Bienestar Social.

EL AGUA COMO CONSUMO HUMANO EN PRIMER LUGAR

Este principio tiene que ver con la prelación para los usos y aprovechamiento del agua, en la cual el consumo humano tiene prevalencia sobre todos los demás usos que se le pudiere dar.

Al respecto, el inc. c) dispone:

Los recursos hídricos poseen usos y funciones múltiples y tal característica deberá ser adecuadamente atendida, respetando el ciclo hidrológico, y favoreciendo siempre en primera instancia el uso para consumo de la población humana.

Este inciso concuerda con el art. 18 de la misma ley al establecer el orden prelativo de los usos y aprovechamiento sobre el recurso.

Será prioritario el uso y aprovechamiento de los recursos hídricos superficiales y subterráneos para consumo humano. Los demás usos y aprovechamientos seguirán el siguiente orden de prioridad y para cada tipo de uso y aprovechamiento, demandará un estándar calidad de agua diferente:

- 1. satisfacción de las necesidades de los ecosistemas acuáticos;*
- 2. uso social en el ambiente del hogar;*
- 3. uso y aprovechamiento para actividades agropecuarias, incluida la acuicultura;*
- 4. uso y aprovechamiento para generación de energía;*
- 5. uso y aprovechamiento para actividades industriales;*
- 6. uso y aprovechamiento para otros tipos de actividades.*

Con lo expresado anteriormente se confirma que el espíritu de la ley 3.239 es asegurar el consumo de agua potable para la población, y a partir de allí otorgar el derecho a todos los demás usos y aprovechamientos de los recursos hídricos, respetando el orden de prioridad.

Pero, para asegurar aún más la prioridad que la ley confiere al consumo humano, se establece además que se podrá modificar o suspender los derechos de uso y aprovechamiento, que no sean para consumo humano, por dos motivos:

- por causa de utilidad pública: según lo que dispone el art. 20, en cuyo caso se puede modificar el derecho de uso y aprovechamiento que tenga el titular sobre el recurso, ya sea por concesión o por permiso, con la consiguiente alternativa de una fuente, a una reposición o a una indemnización;
- por lo dispuesto en el art. 21: por causa de emergencia, desastre natural o catástrofe nacional, declarada por el Poder Ejecutivo, en ese caso se podrá suspender los derechos de uso y aprovechamiento, por resolución debidamente fundada de las autoridades competentes. Dicha duración deberá estar en relación con las condiciones que causaron la suspensión.

Es importante aclarar, que estos derechos de uso y aprovechamiento son concesiones o permisos dados por el Estado, y que en lo general son para usos con fines económicos, de acuerdo a la prelación establecida en el art. 18, donde especifica el uso y aprovechamiento a partir del inc. c); y que en casos excepcionales, como la utilidad pública o por emergencia, desastre natural o catástrofe nacional, esos derechos de uso podrán ser modificados o suspendidos para asegurar el consumo humano.

2.3.3.2. OTROS PRINCIPIOS DE LA LEY DE LOS RECURSOS HÍDRICOS DEL PARAGUAY

La cuenca hidrográfica es la unidad básica de gestión de los recursos hídricos (art. 3, inc. d).

El agua es un bien natural condicionante de la supervivencia de todo ser vivo y los ecosistemas que lo acogen (inc. e).

Los recursos hídricos son un bien finito y vulnerable (inc. f).

Los recursos hídricos poseen un valor social, ambiental y económico (inc. g).

La gestión de los recursos hídricos debe darse en el marco del desarrollo sustentable, debe ser descentralizada, participativa y con perspectiva de género (inc. h).

El Estado paraguayo posee la función intransferible e indelegable de la propiedad y guarda de los recursos hídricos nacionales (inc. i).

2.3.3.3. DERECHOS DE USO Y APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

El art. 13 de la ley de los recursos hídricos del Paraguay establece que todo habitante de la república es sujeto de derecho de uso y aprovechamiento del agua para diversos fines, ya sea para actividades agropecuarias, comerciales, industriales, etc., siempre y cuando las mismas cumplan con los requisitos y reglas básicas requeridas por la ley, exceptuando de las mismas a los usos que sean exclusivamente para la prestación de agua potable y alcantarillado sanitario, que se registrará por la ley 1.614/2000.

Se establece como medios idóneos para el uso y aprovechamiento de los recursos hídricos al permiso o la concesión, según el art. 32, que habla de que éstos serán los únicos títulos idóneos para el uso de los recursos, quedando prohibida la utilización de las aguas y sus cauces sin contar con el permiso o la concesión de la autoridad competente, exceptuando de la misma a la utilización del agua para la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario, que se registrará por las normas de la ley 1.614/2000, en la cual se dispone que solo se podrá otorgar concesiones o permisos para la prestación de agua potable y alcantarillado sanitario en función a la disponibilidad del recurso determinado por el balance hídrico nacional y el cupo que le asigne la autoridad de los recursos hídricos. Sobre este punto se agotará en el capítulo correspondiente al marco regulatorio.

También se exceptúa de la concesión o el permiso la utilización de agua contempladas en el art. 15 de esta ley, que habla de los usos del agua para fines domésticos y de producción familiar

básica que sean utilizados de manera directa por el usuario, sin intermediación de ningún tipo: son de libre disponibilidad y no estarán sujetos a permisos ni concesiones ni impuestos de ningún tipo y solamente deberán estar inscriptos en el Registro Nacional de Uso y Aprovechamiento de los Recursos Hídricos, al solo fin de su contabilización en el balance hídrico nacional. También están exceptuadas las aguas que están reguladas por el Código Civil, en sus artículos 2004, 2005, y por la ley 3.239/07, en su art. 5, la denominada agua Atmosférica o agua de lluvia, siempre que estas aguas caigan en heredades o terrenos particulares, así como también los manantiales que surjan en terrenos de particulares.

2.3.3.4. PERMISOS PARA EL USO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

El permiso está definido en la ley de los recursos hídricos del Paraguay como el acto administrativo en el que la autoridad correspondiente confiere a un solicitante público o privado una facultad jurídica para el uso y aprovechamiento, en las condiciones establecidas en la ley y en la respectiva resolución administrativa que le otorga (art. 5, inc. u).

Al respecto, el art. 37 reglamenta los usos que deberán ser otorgados mediante el permiso.

Se podrá otorgar permiso de uso de los recursos hídricos para:

- *pequeñas utilidades de agua,*
- *usos de carácter transitorio,*
- *vertidos de efluentes.*

Las utilidades pequeñas o transitorias son las que no implican la derivación del agua por canales u otras obras fijas o las que no son superiores a lo que por vía reglamentaria determine la autoridad competente.

Queda claro que la determinación exacta del concepto de utilización pequeña o no deberá establecerse en el reglamento de esta ley.





2.3.3.5. CONCESIONES PARA EL USO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

La concesión, según la ley de los recursos hídricos del Paraguay, es el acto administrativo por medio del cual la autoridad correspondiente otorga a un solicitante público o privado un título jurídico de uso y aprovechamiento de los recursos hídricos, en las condiciones establecidas en esta ley, y en los términos y condiciones convenidos en el respectivo contrato de concesión (art. 5, inc. m).

Sobre el mismo, el art. 44 establece las condiciones para que el uso y aprovechamiento puedan ser otorgados mediante la concesión: “Se podrá otorgar concesión de uso de los recursos hídricos para todos aquellos usos que no deban ser otorgados mediante permiso”. Aquí debe interpretarse que se otorgará la concesión para utilidades que ya no puedan considerarse pequeñas, las cuales deberán determinarse en un reglamento que especifique si a partir de qué uso, en cuanto a cantidades y magnitud del uso se entiende, se deberá considerar ya utilidades de agua que deberán otorgarse a través de esta figura de la concesión.

En conclusión, se puede afirmar que los variados usos y aprovechamientos de los recursos hídricos tendrán una regulación específica, que se puede resumir de la siguiente forma.

- Los usos para fines domésticos y de producción familiar básica, que sean utilizados de manera directa por el usuario (art. 15): libre uso.
- Los usos para pequeñas utilidades de agua, de carácter transitorio y vertido de efluentes (art. 37): permiso de la autoridad correspondiente.
- Los usos que sean superiores a los previstos en el art. 37 (art. 44): concesión de la autoridad correspondiente.
- Uso para la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado sanitario (art. 32): se regirá por la ley 1.614/2000 y será por concesión (en cuanto al uso del recurso).
- Uso de aguas atmosféricas: uso particular (art. 2004 Código Civil), salvo emergencia nacional (art. 50 ley 3.239).

2.3.4. EL MARCO REGULATORIO DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO SANITARIO

La ley 1.614/2000 fue sancionada por el Congreso Nacional y promulgada por el Poder Ejecutivo en el mes de octubre del año 2000 y es llamada “general del marco regulatorio y tarifario del servicio público de provisión de agua potable y alcantarillado sanitario para la República del Paraguay”. Su existencia vino a llenar un gran vacío que tenía el ordenamiento jurídico-legal del sector, especialmente en lo relativo a la regulación de la prestación del servicio, que hasta antes de la vigencia de esta ley no poseía ninguna normativa orientada a regulación de los servicios, a institucionalización de un ente regulador, la definición de un titular de los servicios y la delimitación precisa de los derechos y las obligaciones de los prestadores, como así también de los usuarios.

La ley 1614/2000 define al marco regulatorio como el conjunto de normas jurídicas que regulan la prestación del servicio en el área regulada integrada por la presente ley, su reglamentación y las demás normas legales complementarias existentes o futuras.

Anteriormente a la ley del marco regulatorio, existían leyes que regulaban al prestador estatal como Corposana, la ley de creación de Senasa y de las juntas de saneamiento, el Código Sanitario y algunas disposiciones en leyes rurales, municipales, entre otras, que tenían —es cierto— su incidencia en el sector; pero que no era suficiente para asegurar la regulación específica de la prestación del servicio.

La ley del marco regulatorio del servicio de agua potable y alcantarillado sanitario está reglamentada por el decreto n° 18.880/2002, y los diferentes reglamentos, como el de calidad para concesionarios; en la prestación de servicios permisionarios; tarifario para permisionarios; tarifario para concesionarios; de infracciones y sanciones; y del usuario. Toda esta normativa integra lo que se denomina el marco regulatorio.

2.3.5. EL MARCO JURÍDICO-LEGAL Y EL CONTEXTO INSTITUCIONAL DEL SECTOR Y DE LOS SERVICIOS

2.3.5.1. LA TITULARIDAD DEL SERVICIO

La titularidad del servicio la ejerce el Poder Ejecutivo a nombre del Estado paraguayo, asistido por el MOPC, según lo que dispone el marco regulatorio. La competencia del titular está establecida en la ley como deberes y facultades de determinar las políticas públicas y los planes de desarrollo relativos al servicio, la provisión de la prestación del servicio por sí o por medio de prestadores permisionarios o concesionarios, establecer las condiciones de los títulos jurídicos de prestación, establecer los valores tarifarios del servicio con sujeción al régimen tarifario establecido por el marco regulatorio, establecer las obligaciones de los prestadores en relación a las inversiones, expansión y mantenimiento de las instalaciones y bienes afectados al servicio, aplicar sanciones a los prestadores y proponer al Poder Ejecutivo la expropiación de los bienes que sean necesarios para el servicio.

El marco regulatorio en su título II trata sobre la titularidad:

- Art. I, inc. w): “Titular del servicio. Es el Estado paraguayo o, por delegación, los gobiernos departamentales o las municipalidades, según lo establecido en el art. 6 de esta ley”.
- Art. 6: “Principio general: la titularidad de la competencia para prestar el servicio será siempre de naturaleza pública y corresponde al Estado paraguayo”.

La delegación de ejercicios de facultades y deberes de esa competencia a favor de los gobiernos municipales o, en su defecto, de los departamentales, deberá ser regulada por ley, en la cual también deberá preverse las condiciones para que se opere dicha delegación.

En el segundo párrafo del art. precedente la ley da la posibilidad de delegar el ejercicio de la titularidad a favor de los gobiernos municipales y los departamentales, en ese orden, por una ley de delegación donde deberá establecerse las

condiciones de dicha delegación. Al respecto, el decreto reglamentario 18.880/2002 reglamenta dicha delegación.

- Decreto 18.880/2002: Art. 3, inc. 58: “Titular del servicio: el Estado paraguayo, representado por el Poder Ejecutivo de la República del Paraguay. En caso de delegación, es la máxima autoridad del Poder Ejecutivo municipal o departamental, delegado”.
- Art. 6: “Delegación. El Poder Ejecutivo puede disponer la delegación del ejercicio de facultades y deberes del titular a favor de los gobiernos municipales, o en su defecto a los departamentales, observando el orden prelativo institucional indicado en el art. 6 de la ley n° 1.614/2000, y las estipulaciones de la ley general de delegación de la titularidad, que estuviere vigente, en cuanto a las condiciones, criterios mínimos de viabilidad técnica y económico-financiero, y procedimientos que sujetarán el otorgamiento y revocación de la delegación (...)”.

El marco regulatorio establece una prelación en cuanto a la delegación de la titularidad, al expresar en el art. 6 que dicha delegación deberá darse a los gobiernos municipales, o “en su defecto” a los departamentales, dándose obviamente la interpretación de que si los municipios no pueden ser titulares, por alguna de las razones que sea, allí recién se podrá delegar a los gobiernos departamentales.

Es decir, habrá que respetar el “orden prelativo institucional” que habla la ley y el decreto; si se delegare la titularidad, primero se deberá delegar a los municipios, y éstos, si no pueden o no quieren ser titulares (por defecto), en ese caso deberán delegar a los gobiernos departamentales.

2.3.5.2. EL ENTE REGULADOR DE LOS SERVICIOS SANITARIOS

La ley del marco regulatorio crea el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (Erssan) como una entidad autárquica, con personería jurídica, dependiente jerárquicamente del Poder Ejecutivo, cuya competencia y facultades están establecidas





en la misma ley, como el órgano encargado de regular la prestación del servicio, supervisar el nivel de calidad y eficiencia del servicio, proteger los intereses de la comunidad y de los usuarios, controlar y verificar la correcta aplicación de las normas que integran el marco regulatorio.

Las facultades y obligaciones del Erssan contempladas en el art. 10 de la ley del marco regulatorio se pueden resumir de la siguiente manera.

De regulación: dictar los correspondientes reglamentos sobre el servicio, a los cuales deberán ajustarse todos los actores del sector como el titular, los prestadores, los usuarios y los terceros comprendidos, especialmente en temas como la calidad del servicio, seguridad, procedimientos técnicos, de control y uso de medidores, de conexión, corte y reconexión del servicio y de acceso a inmuebles de terceros.

También dictar reglamentos sobre: deberes y derechos de los usuarios, sobre el régimen tarifario, aplicación de sanciones, utilización de agua potable para usos que no sean para el consumo humano y sistemas individuales de excretas, aprobar el pliego de bases y condiciones de licitaciones o concurso de precios para las concesiones o permisos así como las condiciones del contrato de concesión o del permiso.

De supervisión: supervisar y controlar el servicio que reciban los usuarios, supervisar a los prestadores en cuanto al cumplimiento de las disposiciones del marco regulatorio, cooperar con los organismos estatales en materia del control del servicio relativo a la contaminación ambiental, supervisar y controlar el funcionamiento de los medidores y demás equipos vinculados a la prestación y el cumplimiento del régimen tarifario por parte de los prestadores.

De administración: cumplir y hacer cumplir el marco legal relativo al sector, informar al titular sobre cualquier tipo de infracción de los prestadores en relación a la concesión o al permiso y de sus obligaciones derivadas de dichos títulos, asesorar al titular en todas las materias relativas a su competencia y en todas las cuestiones en que su intervención o dictamen le sean solicitados por aquel; dar publicidad general de sus actos, en particular del régimen tarifario y de

los planes de expansión del servicio aprobados; dirimir en los conflictos suscitados entre prestadores y usuarios; entender en los reclamos de los usuarios o asociaciones de usuarios por deficiente prestación del servicio o por excesos en la facturación y aplicar las sanciones a los infractores en el ámbito de su competencia, de conformidad con lo establecido en la ley.

El Erssan es dirigido y administrado por un comité de administración compuesto de cinco miembros designados por el Poder Ejecutivo, con el acuerdo previo de la Cámara de Senadores. La duración del mandato de los miembros se extenderá por cinco años y podrán ser redesignados por un periodo más.

El relacionamiento institucional del Erssan con el Poder Ejecutivo es articulado a través del MOPC, indicado por el art. 5 del decreto reglamentario.

El Erssan es competente en materia de la regulación de los servicios en el territorio nacional, conforme al art. 9 de la ley 1.614/00.

2.3.5.3. LOS PRESTADORES DE LOS SERVICIOS

El tema de los prestadores es tratado en el capítulo III de la ley de marco regulatorio, y en el art. 1, inc. q) define los prestadores como todas las personas físicas o jurídicas, públicas, privadas o mixtas, que tengan a su cargo la prestación del servicio público de provisión de agua potable y alcantarillado sanitario, o cualquier persona que realice cualquiera de ellas.

El art. 25 de esta ley establece el título jurídico de los prestadores.

Título de los prestadores: salvo en el caso de prestación directa por el titular del servicio, los prestadores actuarán siempre bajo alguno de los siguientes títulos jurídicos:

- concesión de servicio público,
- permiso.

En los títulos antes mencionados la titularidad del servicio no se considerará transferida a sus prestadores en ningún caso. En este artículo se deja en claro que si el titular presta el servicio

directamente en todo o en parte del país, no estará sujeto al régimen establecido en esta norma, sino lo prestará directamente sin necesidad de concesión ni de permiso.

A este respecto, el decreto reglamentario establece en su art. 8 que el titular del servicio o los titulares delegados podrán prestar directamente el servicio con unas condiciones indispensables:

- que el titular organice una empresa con personería jurídica o una unidad administrativa específica, que tenga autarquía operativa, administrativa y financiera;
- que la prestación estará sujeta al reglamento tarifario y al reglamento de calidad del servicio y a las obligaciones indicadas en el art. 30 de la ley 1.614/2000 que habla de las obligaciones de los prestadores en general;
- alcanzar una autosuficiencia financiera en la gestión, sin perjuicio de los subsidios generales que resulten aplicables, en virtud del art. 7, inc. k) del decreto reglamentario;
- independizar los registros contables, financieros, administrativos y de información del servicio respectivo, de toda otra gestión pública que se lleve a cabo.

2.3.5.4. LA CONCESIÓN DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO

La concesión es definida por el marco regulatorio como el acto administrativo por medio del cual el titular del servicio encomienda a un prestador (concesionario) la prestación del servicio.

El art. 26 determina los requisitos para la concesión.

Deberán otorgarse por medio de un contrato y previa licitación pública, salvo cuando se trate de entidades descentralizadas de propiedad total o parcialmente mayoritaria del titular del servicio, o cuando se adhiera a una concesión ya existente.

En este inciso la ley excluye a cualquier entidad o empresa estatal o del titular delegado, si hubiere en su caso, de la licitación pública para el acceso a la concesión, hoy en día Essap sería el caso, en que el titular le otorgara directamente a través

de un contrato de concesión el derecho de prestar el servicio sin necesidad de competir con otros oferentes en una licitación determinada.

- Prestarse a una zona concesionada en la que el concesionario estará obligado a prestar el servicio.
- Será por un plazo no mayor de 30 años, a partir de la celebración del contrato respectivo.
- Podrán ser gratuitas, onerosas o subvencionadas.
- Serán otorgadas por el titular del servicio, los titulares delegados podrán adherirse a una concesión vigente, previo acuerdo con el concedente originario.
- La concesión se extinguirá por vencimiento del plazo contractual, por rescisión, rescate, quiebra, concurso de acreedores, disolución y liquidación del concesionario y por los demás hechos o circunstancias previstas en el pliego de bases y condiciones y en el contrato de rescisión.
- En caso de extinción anticipada, por cualquier causa, el concesionario no tendrá derecho a indemnización por lucro cesante.
- Estarán sujetas al marco regulatorio y al contrato de concesión.

El decreto 18.880, en su capítulo II del título III, reglamenta el otorgamiento de concesiones, estableciendo en su art. 48 que corresponde la realización de licitación pública cuando una concesión o permiso se extinga, y el ámbito a atender supere las 2.000 conexiones. De igual manera se procederá cuando se trate de un área libre de prestadores, para ello toda solicitud orientada a la adjudicación de una concesión que se plantee al titular deberá precisar la zona libre de prestadores y las fuentes disponibles de agua cruda. El titular requerirá el asesoramiento del Erssan para dicho efecto y, en su caso, determinar el pliego de bases y condiciones.

La licitación pública tendrá carácter nacional e internacional; en este último caso, será cuando la zona geográfica objeto de la concesión supere los 100.000 habitantes, cualquiera fuera el número de personas conectadas.





Actualmente no se conoce de ningún título jurídico de concesión que se haya otorgado a algún prestador. De hecho, actualmente todos los prestadores privados y las juntas de saneamiento están asimilados a la de permisionarios, en virtud del art. 98, quedando solamente la Essap como la empresa estatal que puede acceder directamente a la concesión del servicio, sin el requisito de la licitación pública.

2.3.5.5. EL PERMISO PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO

El permiso está definido en la ley como el acto administrativo por medio del cual el titular del servicio encomienda a un organismo o entidad operadora la prestación del servicio, en las condiciones establecidas en el marco regulatorio y en la respectiva resolución administrativa que lo otorgue.

El art. 28 de la ley establece las reglas básicas para su otorgamiento:

- solo se podrán otorgar para poblaciones con un máximo de 2.000 conexiones individuales, previo concurso de precios, con excepción de las juntas de saneamiento, en cuyo caso no se requerirá dicho concurso;
- serán por plazo determinado de 10 años, contado a partir de la fecha del decreto gubernamental o resolución administrativa que lo conceda, pudiendo dicho plazo ser prorrogado por periodos de igual duración.

Otra de las reglas básicas para el permiso que marca el art. 28 es que podrán ser gratuitos, onerosos o subvencionados. El permiso se extinguirá por vencimiento del plazo, por rescisión, rescate, quiebra, concurso de acreedores, disolución y liquidación del permisionario, y por los demás hechos y circunstancias previstas en el decreto o resolución respectiva.

El decreto reglamentario habla de que el permiso alcanza a todo sistema de prestación de uno o más núcleos urbanos colindantes, que tengan al momento de su otorgamiento hasta las 2.000 conexiones, tal como estipula la ley.

El permiso se otorgará previo concurso de precios nacional, menos las juntas de saneamiento, que tendrán un acceso directo al permiso de acuerdo al art. 71, inc. c, que habla de que el acceso directo al permiso corresponde se da únicamente a las juntas de saneamiento, las cuales deberán solicitar en forma individual o a través del Senasa para el otorgamiento del permiso.

Actualmente las juntas de saneamiento, así como los prestadores particulares —que hayan estado prestando el servicio al tiempo de la promulgación de la ley 1.614/2002—, en virtud del art. 98 tienen por única vez el derecho de obtener del titular del servicio un permiso, cualquiera sea el número de conexiones individuales que tuvieren.

Al respecto, el decreto reglamenta esta parte en su título VII “Disposiciones transitorias”, en su capítulo I.

“Regularización para el acceso a concesiones y permisos”: dispone que solamente las juntas de saneamiento y los prestadores particulares que lo requieran están legitimados para obtener un título de permiso, siempre y cuando demuestren:

- haber prestado regularmente el servicio antes y al tiempo de la promulgación de esta ley;
- prestar el servicio a través de conexiones individuales activas.

En el caso de las juntas de saneamiento, contar con habilitación oficial, y en el caso de prestadores particulares, encontrarse inscripto en el Registro Único de Contribuyentes (RUC).

Los otros prestadores que prestaban también el servicio regularmente al tiempo de la promulgación de la ley 1.614, que tengan algún título habilitante para prestar dichos servicios, emanado de alguna autoridad pública con anterioridad a la promulgación de la ley, que no fueren una autorización emitida por Corposana, se asimilarán a los prestadores particulares referidos.

Los prestadores de hecho que acrediten un título de concesión otorgado por Corposana, serán reconocidos como concesionarios, manteniendo el plazo respectivo.

Los prestadores públicos, municipales, departamentales o entidades públicas binacionales que hayan estado prestando el servicio al tiempo de la promulgación de la ley, mantendrán su respectiva situación, bajo el título jurídico de permisionarios del Estado paraguayo, con derecho a renovación automática del plazo de duración del mismo.

Las cooperativas de servicios, asociaciones vecinales u otras entidades de carácter privado, que hayan estado igualmente prestando el servicio al tiempo de la promulgación de esta ley, serán asimiladas, a todos los efectos a los prestadores privados.

En resumen, los prestadores beneficiarios de esta regularización para permisos son:

- las juntas de saneamiento;
- los aguateros privados;
- los prestadores públicos, municipales, departamentales o entidades públicas binacionales;
- las cooperativas de servicios, asociaciones vecinales u otras entidades de carácter privado.

La regularización conferirá título exclusivamente respecto del servicio prestado y el ámbito geográfico de regularización, o futura zona permisionada, estará delimitado por el área física donde, al momento de la efectiva prestación, hubieren existido redes domiciliarias tendidas por el prestador de hecho.

El permiso será otorgado por única vez de forma directa, y tendrá una duración de 10 años, contados desde la vigencia del presente decreto reglamentario, y serán prorrogables siempre y cuando se haya observado lo dispuesto en el art. 72 de la ley 1.614.

Esta regularización tendrá dos etapas: una, denominada periodo de gracia de un año de duración, donde el prestador debe cumplir las condiciones resolutorias que limitan el acceso a la segunda etapa, que será de permiso pleno (art. 95, ley 1.614).

El Erssan tendrá a su cargo controlar el cumplimiento de las condiciones resolutorias indicadas

en el art. 150 del decreto reglamentario, recomendando al titular del servicio la revocación del permiso condicionado en caso de incumplimiento.

La revocación del permiso condicionado implica la automática reversión del derecho a la prestación del servicio al titular, quien podrá concursar el derecho a la prestación o anexas el derecho revocado a una concesión o permiso existente, con la conformidad expresa del respectivo prestador.

Transcurrido el plazo de gracia de un año y habiéndose cumplidas las condiciones referidas, el prestador obtendrá la formalización del permiso respectivo, previa recomendación del Erssan. Dicho permiso contemplará el plazo restante para completar el plazo de 10 años fijados por la ley.

Los prestadores de hecho en condiciones de resultar beneficiarios deberán inscribirse y solicitar la regularización y registro aportando la siguiente información:

- documentación legal e impositiva del prestador;
- servicios que se está prestando a la fecha;
- número de usuarios servidos;
- población estimada;
- área geográfica donde se está prestando los servicios;
- cuadro tarifario y tarifas que estuviere aplicando.

En resumidas cuentas, hoy día todos los prestadores que hayan cumplido con este proceso, independientemente de la cantidad de conexiones individuales que tengan, están prestando el servicio en calidad de permisionarios especiales, en virtud de lo dispuesto en el art. 98 de la ley 1.614.

Este permiso especial rige a partir de la vigencia del decreto reglamentario, es decir, desde 2002 y vence en el año 2012. En este tiempo, todos los prestadores que no sobrepasen la cantidad de 2.000 conexiones individuales podrán ser prorrogados por periodos iguales, siempre y cuando





se cumplan las condiciones establecidas en el permiso de prórroga o en el marco regulatorio.

Los prestadores que hayan sobrepasado las 2.000 conexiones individuales, en virtud de lo dispuesto en el art. 48 del decreto reglamentario, deberán concursar en una licitación pública nacional o internacional (depende de la población), salvo las juntas de saneamiento, que tendrán la posibilidad, de acuerdo a lo establecido por el art. 78 del decreto reglamentario, de transformar su título prestacional de permisionario en concesionario, siempre y cuando estas juntas acrediten estar prestando el servicio para una población de más de 10.000 habitantes y contando con más de 2.000 conexiones individuales.

En efecto, el referido artículo menciona que pasados los primeros 10 años establecidos en el art. 98 de la ley (permisos condicionados o especiales), deberán completarse los requerimientos señalados en el art. 51, inc. d, del presente decreto reglamentario (habla del contenido de las credenciales del oferente); el trámite y las condiciones para la obtención del derecho de concesión estará regido por las normas del art. 72 del decreto reglamentario (habla del plazo y condiciones de la prorrogabilidad de los permisos).

La prerrogativa de transformación comprende únicamente a las juntas de saneamiento que acrediten al momento de entrada de vigencia del decreto reglamentario (año 2002) la situación referida.

El decreto 18.880 reglamenta sobre este punto estableciendo que el plazo del permiso es de 10 años, pudiendo prorrogarse, siendo un derecho de los permisionarios, siempre y cuando se ajusten a las condiciones que habla el art. 72:

- no registrar sanciones graves durante el periodo del permiso inicial en la calidad de prestador;
- haber cumplido el plan de inversiones comprometido en el decenio anterior;
- acordar el plan de desarrollo trienal, con su correspondiente plan de inversiones;
- mantener inalterable la documentación legal y las condiciones personales o societarias;

- no superar el máximo de 2.000 conexiones al final del permiso.

Sobre este último requisito, que habla de un máximo de 2.000 conexiones, es importante mencionar que muchos prestadores que hoy son permisionarios, que superan las 2.000 conexiones, tienen un permiso (de hecho) excepcional, establecido por el art. 98 de la ley 1.614 por los 10 años que dice la normativa, pero en el momento de prorrogar, y una vez vencido dicho plazo, se encontrarán con el inconveniente de este requisito, en el cual, probablemente en ese tiempo deberán presentarse nuevamente en una licitación pública, pero ya en calidad de oferentes concesionarios, y no como inicialmente permisionarios. Esto ocurriría especialmente con los prestadores privados (aguateros), pero no así con las juntas de saneamiento, que en dicha situación pueden prorrogar automáticamente su plazo, pero ya de permisionarios a concesionarios directamente, por lo menos en la primera prórroga. Al respecto, el decreto reglamentario, en su art. 78, establece que podrán transformarse de permisionarios en concesionarios pasados los primeros 10 años, con la condición de que hubieren regularizado su situación inicial como permisionario, y acrediten que operan con uno o más servicios para una población de más de 10.000 habitantes, contando con más de 2.000 conexiones activas. Este derecho de concesión estará regido por el art. 72 del decreto reglamentario, para la prórroga de permisos, y dicha prerrogativa comprende únicamente a las juntas de saneamiento.

Otro punto importante es mencionar que el plazo a correr para los primeros permisos que se otorguen, esto es, de los prestadores que hayan solicitado después de la vigencia de la ley 1.614/2000 (porque en la actualidad aún no hay ningún título jurídico prestacional, ya sea de concesión o de permiso), es a partir de la fecha del decreto gubernamental del Poder Ejecutivo, o en caso de delegación de la titularidad, de la resolución administrativa de las municipalidades o gobernaciones.

2.3.5.6. EL PROCESO DE CONCESIÓN Y DE PERMISO DE LOS SERVICIOS

La concesión del servicio se realizará a través de una licitación pública nacional o internacional (en su caso) de oferentes, salvo cuando se trate de entidades de propiedad total o parcialmente mayoritaria del titular del servicio que accederá en forma directa, cuando una concesión o permiso se extinga y el ámbito a atender supere las 2.000 conexiones individuales, y cuando se trate de un área libre de prestadores. También se puede acceder a una concesión a través de una anexión a una concesión existente o la regularización de un servicio existente. El plazo de la concesión no excederá de los 30 años.

El permiso para la prestación del servicio sólo se podrá otorgar para poblaciones que tengan un máximo de 2.000 conexiones individuales, y el acceso al permiso se hará por un concurso nacional de precios de todos los oferentes, salvo las juntas de saneamiento, que tendrán un acceso directo al permiso. También el acceso puede ser por una cesión de permiso existente o la regularización de un permiso existente. El plazo para el permiso es de 10 años, pudiendo prorrogarse por periodos de igual duración.

Las concesiones o los permisos las otorga el titular, en este caso el Poder Ejecutivo, o en caso de delegación, las municipalidades o los gobiernos departamentales.

2.3.5.7. LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PRESTADORES

Todos los prestadores, sean públicos o privados, tienen derechos y obligaciones establecidos en el marco regulatorio, ley 1.614, en su art. 30. Entre las obligaciones figura:

- prestar el servicio acorde con las disposiciones del marco regulatorio y con los términos del contrato de concesión o del permiso;
- preparar proyectos de programas de inversión y someterlos a la aprobación del titular;

- dar publicidad o hacer conocer a los usuarios información permanente y actualizada sobre los niveles de calidad del servicio fijados por el Erssan, y en general sobre temas de interés para los usuarios dentro del contexto de la operación y administración del sistema;
- mantener en buenas condiciones el servicio en general;
- informar al titular sobre las actividades desarrolladas y las planificadas para el año siguiente en cuanto a programas y proyectos destinados al mejoramiento del sistema;
- cumplir las normas del marco regulatorio y con las demás obligaciones que se contemplan en las normativas generales del sector.

En el art. 32 de la misma ley se establecen los derechos de los prestadores, ya sean públicos o privados, entre otros:

- recibir, administrar, operar y mantener las instalaciones y los bienes necesarios para la prestación del servicio;
- celebrar convenios con personas o entidades públicas o privadas;
- solicitar restricciones al dominio y servidumbres necesarias;
- acordar con otras empresas prestadoras de servicios públicos, instituciones o particulares, el uso común del suelo o del subsuelo;
- efectuar propuestas relativas a las tarifas y a cualquier aspecto técnico;
- realizar todas las tareas propias de la operación del sistema, como cortes de agua, cobrar por los servicios, utilizar el dominio público, comercializar excesos de producción de agua, requerir la intervención del Erssan en caso de que fuera necesario remover o adecuar instalaciones existentes;
- todos los demás establecidos en el marco regulatorio.





2.3.5.8. LA EXCLUSIVIDAD DE LA PRESTACIÓN

Otro de los derechos que la ley acuerda a los prestadores es el de la exclusividad de la prestación y, en ese contexto, el art. 33, inc. a, dispone que la prestación del servicio en cada zona concesionada o con permiso solo podrá ser realizada por los prestadores expresamente autorizados según las previsiones de la ley.

El Erssan o el titular del servicio, de oficio o a pedido del prestador autorizado, podrá impedir la construcción por terceros de obras relativas al servicio en la zona concesionada o con permiso y disponer el cese inmediato de la prestación del servicio en los casos no autorizados, salvo aquellas relacionadas estrictamente para el consumo no humano en inmuebles privados.

Por la exclusividad se entiende que, por cada zona de prestación o zona concesionada o con permiso, el servicio podrá ser prestado por organismos operadores expresamente autorizados en el área territorial que se otorgue al concesionario o permisionario, según el caso, y por consiguiente todo propietario, poseedor o tenedor de algún inmueble deberá conectarse obligatoriamente a la red explotada por el prestador, salvo cuando exista la autoprovisión, en el caso de las concesiones (art. 44, del decreto reglamentario) y de los inmuebles baldíos o deshabitados, especificados en el art. 37 inc. b, de la ley 1.614.

Dicha exclusividad podrá encontrarse limitada, en razón de la coexistencia entre prestadores dentro de la misma área, ya sea por Essap, por prestadores privados y por las juntas de saneamiento, establecidos por los artículos 98 y 99 de la ley 1.614/00, respectivamente, y mientras se mantengan en vigencia la concesión y permisos alcanzados. La superposición abarcará únicamente las zonas donde coexistan redes construidas por dichos prestadores antes del momento de entrada en vigencia de la ley mencionada.

Este es en la actualidad un tema bastante espinoso, el de la superposición o coexistencia de prestadores en una zona de prestación específica, especialmente en el área metropolitana de

Asunción, donde antes de la vigencia del marco regulatorio se habían establecido un sinnúmero de prestadores en forma desordenada y sin ningún control, llegando a coexistir dos o más prestadores en una sola área determinada.

Por lo demás, el Erssan protegerá la exclusividad en el área de prestación del servicio que tienen los organismos operadores en cada zona geográfica concesionada o con permiso.

2.3.6. EL MARCO JURÍDICO-LEGAL Y EL CONTEXTO DE LOS USUARIOS

Los usuarios son todas las personas físicas o jurídicas que sean propietarias, poseedoras o tenedoras de inmuebles que reciban o deban recibir el suministro del servicio (usuarios potenciales).

Los usuarios tienen derechos y obligaciones según la ley 1.614. En efecto, pueden organizarse para la defensa de sus derechos. Para ello el marco regulatorio establece en un reglamento del usuario todas las cuestiones derivadas de la relación de los usuarios con el prestador e inclusive con el ente regulador.

Los usuarios que tengan disponibilidad del servicio deberán obligatoriamente conectarse al sistema y solo podrán solicitar su desconexión o la no conexión cuando el inmueble estuviere deshabitado o baldío, debiendo pagar para ello un cargo por única vez.

2.3.7. EL MARCO JURÍDICO-LEGAL Y EL CONTEXTO DE LA REGULACIÓN PARA LA UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

La ley 1.614, en su título III, establece que son recursos regulados el agua cruda y los cuerpos receptores.

Con respecto al agua cruda, la utilización por parte de los prestadores se registrará por las disposiciones legales, complementarias y reglamentarias que rijan en la materia, pudiendo cobrarse o no una tasa por dicha utilización, según lo disponga

la autoridad competente. Todo prestador tendrá derecho a una concesión de uso especial sobre el recurso hídrico que resulte necesario para el servicio, que estará vinculada esencialmente al plazo de vigencia del título de la prestación.

El decreto reglamentario establece que el otorgamiento de todo derecho de prestación conlleva a la automática concesión de un derecho de uso especial sobre las aguas crudas de cualquier fuente que resulten necesarias para el abastecimiento de agua potable respectivo, por el periodo de tiempo del derecho de concesión o permiso otorgado. Los contratos de concesión o los permisos deberán indicar toda la normativa legal que rige la captación y utilización de agua cruda para el proceso de producción de agua potable, la tasa, derecho o cargo que estuviere determinada y la autoridad de aplicación en la materia.

Al respecto, la ley 3.239 “De los recursos hídricos del Paraguay”, que regula el uso y aprovechamiento de los recursos hídricos, en su art. 32 delega la utilización de los recursos hídricos para agua potable y alcantarillado sanitario a la ley 1.614 al decir:

(...) La utilización de los recursos hídricos para la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario se regirá por las normas de la ley n° 1.614/00 “General del marco regulatorio y tarifario del servicio público de provisión de agua potable y alcantarillado sanitario para la República del Paraguay”.

Sólo podrá otorgarse concesiones y permisos para la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario en función de la disponibilidad del recurso determinado por el balance hídrico nacional y el cupo que le asigne la autoridad de los recursos hídricos.

Con esto se deberá interpretar que el uso del agua cruda se regirá por el marco regulatorio, y que los prestadores tendrán el “derecho de uso especial” que habla el cuerpo normativo, teniendo el derecho una vez que tenga el título jurídico de la concesión o permiso, cuando poseerá implícitamente el derecho de uso de los recursos hídricos.

La concesión o permiso de prestación que se otorgue un organismo operador deberá depender de la disponibilidad del recurso, establecido por el balance hídrico nacional, y seguidamente de la dotación que le asigne la autoridad de los recursos hídricos.

2.3.8. EL MARCO JURÍDICO-LEGAL Y EL CONTEXTO DE LA REGULACIÓN DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO

La regulación de la prestación del servicio es establecida en el título IV de la ley n° 1.614 y las condiciones generales de la prestación del servicio deberán ser observadas, de acuerdo a lo que establece los art. 2 y 3 de la referida ley, es decir, la provisión de agua potable y alcantarillado sanitario es declarado un servicio público nacional y se prestará en condiciones de continuidad, sustentabilidad, regularidad, calidad, generalidad e igualdad.

La calidad del servicio está tratada por el capítulo II del mismo título, estableciendo que el servicio deberá ser prestado en una forma complementaria, es decir, agua potable y alcantarillado sanitario, evitando sistemas diferenciados uno del otro.

También se establecen niveles del servicio que deben cumplirse en lo relativo a la cobertura de los servicios y la calidad del agua potable. El Erssan es el responsable por establecer los requisitos mínimos de calidad del suministro de agua potable, tales como presión del servicio, continuidad del abastecimiento, interrupciones de suministro, eficiencia en la producción y en la distribución del agua potable y otros estándares, que deben ser observados en el servicio de alcantarillado sanitario.

También la ley instruye sobre el régimen tarifario que se le asigna al titular, estableciendo los valores tarifarios del servicio con sujeción al régimen tarifario establecido por el Erssan, que es el organismo de regulación y supervisión de las normas del régimen tarifario del servicio.



2.3.9. EL MARCO JURÍDICO-LEGAL Y EL CONTEXTO DEL RÉGIMEN DE BIENES

Este es un tema que ha sido muy discutido a lo largo de la vigencia de esta ley, especialmente por los prestadores privados y las juntas de saneamiento, que veían en riesgo sus inversiones y el propio negocio.

El capítulo V y el título de mismo número en la ley tratan sobre el régimen de bienes y en el art. 57 se establece que son bienes afectados al servicio público todos aquellos indispensables para la prestación, tales como las redes y demás instalaciones necesarias para el servicio existentes en lugares del dominio público municipal o estatal; los inmuebles donde se encuentren las principales instalaciones necesarias para la prestación del servicio, así como los muebles, vehículos y herramientas destinados al mismo y cuyo reemplazo no pudiera hacerse sin afectarlo.

Según el mismo artículo mencionado anteriormente, se establece que estos bienes serán considerados de uso público, independientemente de quien los hubiera construido, instalado o adquirido y, consecuentemente, también son inembargables, imprescriptibles e inajenables.

Sobre estos bienes los prestadores solo tendrán la administración mientras dure la prestación, debiendo mantenerlos en buen estado de conservación y uso, con obligación de los prestadores de realizar renovaciones periódicas, siendo los mismos responsables por esa correcta administración y disposición de los bienes afectados, teniendo la obligación, los prestadores, de restituir al titular del servicio, en caso de extinción del título de prestación, de la totalidad de los bienes afectados al servicio.

El decreto reglamentario establece la propiedad sobre esos bienes afectados y distingue dos formas:

- bienes públicos afectados al servicio: son los pertenecientes al Estado paraguayo o a alguno de sus entes autárquicos o descentralizados. Formarán parte del activo inventariado que se trasfiere juntamente con el derecho prestacional correspondiente. En ese caso,

dichos bienes serán dados en comodato por el plazo del título respectivo;

- bienes privados afectados al servicio: son aquellos de propiedad o posesión del prestador, y que en mérito a dicha afectación registran las limitaciones establecidas en la ley y en el decreto. Estos bienes afectados al servicio mantendrán durante el desenvolvimiento de las prestaciones su situación de dominio, y al finalizar el permiso o concesión, se aplicarán las previsiones indicadas en los artículos 117 y 118 del decreto reglamentario, a los efectos de que resulten transferidos al Estado paraguayo.

Sobre el valor residual en concesiones y en permisos, respectivamente, el art. 117 establece que el Erssan los fijará con carácter general y de acuerdo a una tabla de vida útil técnica, de los tipos de infraestructura y equipamientos existentes en el servicio.

Se reconocerá al concesionario saliente el monto correspondiente a la inversión en obras y equipamientos de la concesión que no resultaren remuneradas por las tarifas percibidas en virtud del contrato.

El art. 118 trata del valor residual para los permisos y menciona que el contrato de permiso contendrá el detalle del mecanismo valorativo de las inversiones efectuadas durante el periodo y que no alcancen a ser remuneradas durante el periodo de vigencia del contrato. A tal efecto se aplicará el mismo procedimiento y fórmula del art. 117 del decreto.

Evidentemente, este capítulo V de la ley 1.614 representa una seria preocupación especialmente para los prestadores privados y las juntas de saneamiento porque lo consideran confiscatorio, y que estaría violando el art. 109 de la Constitución Nacional, que garantiza y declara inviolable la propiedad privada. Además de ello, no se contempla la posibilidad de expropiar y garantizar una justa indemnización por dicha confiscación de bienes del dominio privado.

Finalmente, en este título IV, en los capítulos VI y VII, se regula el derecho de las servidumbres que tienen los prestadores para prestar el servicio y

su procedimiento en caso de constitución judicial de las citadas.

El capítulo VII trata sobre el servicio y las normas ambientales, que establece que las actividades de los prestadores estarán sujetas a las leyes que rigen para la conservación, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

Por último, la ley 1.614, en su título V, trata sobre los procedimientos legales.

En su capítulo I, regula sobre las sanciones y solución de conflictos, estableciendo que todos los prestadores estarán sujetos al control permanente y disciplinario del Erssan, sin perjuicio de las que correspondan también al titular del servicio y de los que se establezcan en los respectivos permisos y concesiones.

El Erssan es el organismo encargado del control del cumplimiento de la ley 1.614, y de las obligaciones de los prestadores, y en esa atribución podrá aplicar a los prestadores, usuarios y terceros comprendidos las siguientes sanciones:

- apercibimiento;
- multas;
- intervención cautelar, que hace el Poder Ejecutivo a requerimiento del Erssan);
- requerimiento de rescisión contractual o revocación del permiso, que hace el titular a requerimiento del Erssan); y
- requerimiento de clausura de establecimientos a la autoridad competente, a requerimiento del Erssan).

En el capítulo II de este mismo título se establecen los procedimientos y recursos administrativos que se susciten de los procedimientos de aplicación de sanciones, como de las controversias o conflictos que deriven del relacionamiento de los prestadores y usuarios, y entre estos con el Erssan, y se regirán por las disposiciones de la ley 1.614, por las normas administrativas aplicables a la administración pública y por los principios del derecho administrativo, y supletoriamente por las normas del Código Procesal Civil.

2.3.10. EL MARCO JURÍDICO-LEGAL Y EL CONTEXTO INSTITUCIONAL DEL SENASA

2.3.10.1. LA LEY N° 369 Y EL DECRETO REGLAMENTARIO N° 8.910

La ley n° 369, promulgada en el año 1972, crea el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (Senasa) como órgano dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, cuyas funciones principales son la planificación, la promoción, la ejecución y la supervisión de las actividades de saneamiento ambiental, en el marco del “Plan nacional de saneamiento ambiental” emprendido por el gobierno nacional.


Dentro de las atribuciones y obligaciones del Senasa se encuentra la de obtener la participación de las comunidades para el cumplimiento de sus fines, y particularmente para la financiación, construcción y administración de las obras de saneamiento, a través de la promoción y creación de las juntas de saneamiento en las zonas rurales y localidades urbanas pequeñas.

Estas juntas de saneamiento, según la ley 369, serán promovidas y organizadas por Senasa en cada distrito o comunidad de la república, conjuntamente con la gobernación y/o la municipalidad local, y estarán constituidas por vecinos que sean usuarios o beneficiarios de las obras que se realicen en la elaboración y ejecución de los programas locales de saneamiento.

El decreto 8.910 viene a reglamentar la creación y funciones de las juntas de saneamiento, definiéndolas como entidades comunales y asociaciones civiles con personería jurídica necesarias para el mejor desarrollo del Programa Nacional de Saneamiento, las que llevarán como denominación genérica de juntas de saneamiento y el nombre de la población en la cual tengan su sede.

Estas juntas de saneamiento hoy en día se rigen institucionalmente por la ley 369/72, el decreto reglamentario 8.910 y por sus respectivos estatutos. En cuanto al servicio que prestan, se rigen por el marco regulatorio, como prestadores permisionarios condicionados, insertos en el art. 98 de la ley 1.614/2000.





2.3.10.2. EL SENASA Y LAS JUNTAS DE SANEAMIENTO EN EL MARCO REGULATORIO

La ley 1.614/2000, en su art. 100, establece al respecto:

Limitación a la competencia del Senasa: el Senasa, a partir de la entrada en vigencia de esta ley, ya no tendrá facultades regulatorias o fiscalizadoras respecto del servicio regulado y controlado por el Erssan.

El art. 101 igualmente trata:

La promoción y asistencia del Senasa: el Senasa queda facultado a promover, ejecutar obras y dar asistencia organizativa, administrativa y técnica para la prestación del servicio objeto de esta ley en poblaciones que tengan un número igual o menor a diez mil habitantes, sean ellas urbanas o rurales. Ese número máximo se actualizará automáticamente en la misma proporción de la tasa de crecimiento de la población urbana.

Es pertinente aclarar que el marco regulatorio limita el Senasa en términos de sus facultades regulatorias y fiscalizadoras en cuanto al servicio de agua potable y alcantarillado sanitario, que actualmente son de competencia del Erssan. En cuanto a funciones institucionales, el marco regulatorio sigue facultando al Senasa las responsabilidades de promoción, ejecución de obras y asistencia organizacional, administrativa y técnica a organismos operadores, en poblaciones que no sobrepasen los 10.000 habitantes.

Las juntas de saneamiento, como ya se dijo, quedan asimiladas a prestadores permisionarios especiales, en virtud del art. 98 de la ley 1.614/2000.

2.3.11. EL MARCO JURÍDICO-LEGAL Y EL CONTEXTO INSTITUCIONAL DE LA ESSAP

La Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (Essap) se crea dentro del proceso de transformación de algunas entidades públicas descentral-

izadas, en las que se encontraba la Corposana, dispuesta por la ley 1.615/2000 (entidades públicas del Estado en reforma o transformación). Es decir, reorganización desde el punto de vista de reestructuración interna y su transformación en personería jurídica de derecho privado.

La Essap es actualmente una empresa mixta, con capital mayoritario del Estado paraguayo, con capacidad para adquirir capital privado y que se rige por sus estatutos sociales y por el derecho civil.

Dentro del contexto del marco regulatorio la Essap es un prestador asimilado a las disposiciones del art. 99 de la ley 1.614/2000.

2.3.12. EL MARCO JURÍDICO-LEGAL Y EL CONTEXTO INSTITUCIONAL DE LOS PRESTADORES PRIVADOS

Los prestadores privados, denominados comúnmente aguateros, están constituidos como empresas privadas prestadoras del servicio de agua potable y alcantarillado sanitario y se organizan como sociedades comerciales regidas por el Código Civil y en cuanto a la prestación del servicio propiamente dicho, están regulados igualmente por el marco regulatorio.

En la actualidad existen alrededor de 1.000 prestadores privados, concentrados en su gran mayoría en el departamento Central, y están agrupados en la Cámara Paraguaya del Agua (CAPA).

En el país igualmente se cuenta con otros tipos de prestadores, que, producto de la informalidad del sector, fueron creándose a través de sistemas financiados por organismos binacionales (Itaipú y Yacyretá), gobernaciones o municipalidades, comisiones vecinales, cooperativas (Chaco) u otras entidades de carácter privado.

Estos prestadores están asimilados también a los prestadores privados, según el art. 147, último párrafo del decreto reglamentario.

2.3.13. EL MARCO JURÍDICO-LEGAL Y EL CONTEXTO INSTITUCIONAL DE LA UNIDAD DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO SANITARIO (USAPAS)

La Unidad de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (Usapas) fue creada en el año 2009 por una resolución del MOPC como un organismo técnico especializado que represente al ministerio en sus funciones de órgano rector del sector de agua potable y alcantarillado sanitario.

Las resoluciones administrativas, como en el caso de la resolución n° 37, son llamadas normas de quinto grado dentro del ordenamiento jurídico del país. Son normas jurídicas individualizadas y tienen por objeto solamente el desarrollo de principios contenidos en normas superiores, rigen concretamente los actos y negocios jurídicos, pero no constituyen fundamento de nuevas normas jurídicas. Es decir, las resoluciones administrativas están en el grado más inferior de toda la pirámide kelseniana del ordenamiento jurídico de Paraguay y, por ende, a partir de allí no pueden crear nuevas normas, como sería resoluciones, por ejemplo; solo aplicar las ya existentes.

En el actual contexto, Usapas debe continuar como el encargado de cumplir el rol de rectoría del sector, y para tal es evidente que deberá reforzar su naturaleza jurídica, su norma de creación, y para esto es necesario que a mediano o largo plazo sea convertido en una Secretaría Nacional del Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, donde se podrá ejercer todas las prerrogativas legales y funciones de órgano rector.

Pero para ir reforzándolo en cuanto a su estatus jurídico se puede, en el corto plazo, por lo menos, darle tres opciones, que sustituyan a la resolución, como sería a través de un decreto del Poder Ejecutivo o una reglamentación emergente. Dichas opciones serían:

- modificar el decreto reglamentario 18.880/2002, insertando en dicha normativa

la figura de la Usapas como un órgano encargado de la rectoría del sector;

- alcanzar la firma de un decreto del Poder Ejecutivo, que designe a la Usapas como el órgano encargado de ejercer la representación de la titularidad del servicio;
- modificar el marco regulatorio de la ley 1.614/00, creando un reglamento del titular donde se determine las funciones y la competencia de la Usapas.

2.3.14. ASPECTOS CRÍTICOS DEL MARCO LEGAL

Del análisis de los temas mencionados anteriormente y de la información disponible se han podido caracterizar algunos aspectos críticos generales del marco jurídico-legal y la gobernabilidad del sector, que se han considerado necesarios a fin de que las alternativas de ajustes y modificaciones a la legislación, propuestas en esta actualización del análisis sectorial, puedan considerarse factibles en términos de resolver o minimizar los problemas que traban el desarrollo sectorial.

Los aspectos críticos son, entre otros, los mencionados a continuación.

2.3.14.1. LA DETERMINACIÓN EXACTA DE LAS FUNCIONES DEL MOPC COMO ASISTENTE DEL TITULAR

Son deberes y atribuciones de quien ejerce la Presidencia de la República: representar al Estado y dirigir la administración general del país.

No hay dudas de que el Poder Ejecutivo, a través del presidente de la República, representa al Estado paraguayo y dirige la administración general del país, ¿pero esa administración cómo se da en términos concretos?

Salvador Villagra Maffiodo, en su obra “Principios de derecho administrativo”, dice al respecto: “ciñendo el estudio a la administración que tiene a su cargo el Poder Ejecutivo, es tarea propia de la ciencia o técnica administrativa la organización de unidades operativas para la realización





de toda clase de funciones y servicios. Este condicionamiento técnico tiene relevancia para el derecho administrativo, que atribuirá competencia no a los órganos tomados individualmente sino a dichas unidades o a sus directores o jefes. Conviene tener presente constantemente estas correlaciones y no forjarse la idea de que son cosas que nada tienen que ver unas con otras, cuando que son los mismos objetos, sólo que enfocados desde diferentes puntos de vista, como acaba de señalarse más arriba: unidades básicas para la ciencia de la administración, órganos para el derecho administrativo”.

“Dos son los principios que deben seguirse para una buena administración”, sigue diciendo Villagra Maffiodo, “el primero es el de la unidad y el segundo, tan importante como el primero, el de la especialización de funciones. El primero, el de la unidad de la administración, se asegura mediante la unidad de mando, la forma centralizada de organización, que la ejerce el presidente y sus ministros, que de este modo constituyen el poder central de la administración. El segundo es el de la especialización de funciones. Dentro del mismo Poder Ejecutivo, en el que se asegura la unidad de la administración mediante las facultades del presidente, la Constitución abre la posibilidad de la especialización de funciones con la previsión de creación por ley de ministerios que tendrán a su cargo la ‘dirección y gestión de los negocios públicos’ y refrendarán los actos del presidente”.

En efecto, la Constitución Nacional, en su art. 240, estatuye sobre las funciones de los ministerios.

La dirección y gestión de los negocios públicos están confiadas a los ministerios del Poder Ejecutivo, cuyo número y funciones serán determinados por la ley (...).

El art. 242 igualmente establece:

Los ministros son los jefes de la administración de sus respectivas carteras, en los cuales, bajo la dirección del presidente de la República, promueven y ejecutan la política relativa a las materias de su competencia. Son solidariamente responsables de los actos de gobierno que refrenden (...).

En síntesis, en virtud de la descentralización administrativa que se opera con los ministerios, queda claro que el Poder Ejecutivo está dirigido únicamente por el presidente de la República, que está al frente de la pirámide administrativa del gobierno, y los ministros, que están al frente de los ministerios, desempeñan funciones asesoras y asumen con el presidente la responsabilidad solidaria por los actos de gobierno al refrendar los decretos y firmar sus propias providencias y resoluciones. Se les está encomendado la dirección y gestión de los negocios públicos, pero siempre bajo el mando del presidente de la República.

Es por ello que por más que el Poder Ejecutivo solamente está representado por el presidente, en virtud del principio de la administración pública y de la especialización de funciones, se le encarga a los ministerios las tareas propias de su competencia, y que en este caso es dirigir y gestionar los negocios públicos del Estado.

En el caso que nos ocupa, el servicio de agua potable y alcantarillado sanitario es declarado como un servicio público, con los alcances establecidos en la Constitución Nacional, aparte de ser una función social, es un negocio público el de concesionar o permisionar a prestadores privados el servicio que bien hubiera podido prestar el propio Estado paraguayo. Por tanto, y de acuerdo a disposiciones constitucionales, la dirección y la gestión deberá ser confiada al MOPC, representando al titular, en este caso, el Poder Ejecutivo, en virtud de la descentralización administrativa que se opera en la administración pública y el de la especialización de funciones.

Aclarando lógicamente que esta dirección y gestión del ministerio de ninguna manera deberá sobrepasar las directrices del presidente de la República, que, a lo sumo, es el representante del Estado paraguayo y dirige la administración general del país.

En resumen, la titularidad del servicio público de agua potable y alcantarillado sanitario está representada por el Poder Ejecutivo, siendo asistido por el MOPC, que será el ministerio encargado de la dirección y gestión de ese negocio público, en virtud de la descentralización administrativa y la especialización de funciones que rige a toda administración pública.

2.3.14.2. LA FALTA DE REFERENCIA DE LA LEGISLACIÓN SOBRE LA RECTORÍA DEL SECTOR

Este es un tema ya tratado en su capítulo correspondiente, pero es importante volver a mencionar que la **rectoría**, si bien la función ya lo empieza a cumplir la USAPAS, se debiera insertar dentro de la normativa, esto es a los efectos de precautelar una institución única, que sea la especializada y la encargada de cumplir las funciones de órgano rector del sector agua potable y saneamiento, y cuyas funciones no sean delegadas en un hipotético caso de delegación de la titularidad.

2.3.14.3. LA FORMA QUE DEBERÁ DARSE LA DELEGACIÓN DE LA TITULARIDAD, RESPETANDO EL ORDEN PRELATIVO INSTITUCIONAL QUE DICTA LA LEY

La ley 1.614 y el decreto reglamentario establecen la posibilidad de la delegación de la titularidad del servicio a los municipios o, en defecto de estos, a los gobiernos departamentales, respetando dicho orden prelativo institucional. Dicha delegación deberá darse por ley, pero no se especifica cómo se va a dar en cuanto al orden prelativo que habla la ley.

2.3.14.4. LA FORMA QUE DEBERÁ DARSE EN EL PROCESO DE REGULARIZACIÓN PARA EL ACCESO A CONCESIONES Y PERMISOS

Este es un tema difícil de solucionarse actualmente, especialmente cuando todos los prestadores asimilados al art. 98 de la ley 1.614 venzan sus respectivos permisos y se quiera regularizar la situación de los mismos, respetando la exclusividad de la prestación.

Ni la ley 1.614 ni el reglamento aclaran muy bien la forma que se deberá hacer para la regularización de los mismos en zonas donde coexistan prestadores, especialmente en el tema de la exclusividad de la prestación y la misma coexistencia de prestadores en una zona geográfica exclusiva, cuando venzan los permisos especiales de los prestadores.

2.3.14.5. EL RÉGIMEN DE BIENES AFECTADOS AL SERVICIO

El régimen de bienes representa un tema complejo, especialmente para los prestadores privados y las juntas de saneamiento, que lo consideran confiscatorio y ven en este tópico un serio riesgo para sus inversiones.

Actualmente no se establece una forma de expropiación de dichos bienes, sino solamente la afectación de los mismos al Estado, con una indemnización por el valor residual, una vez terminado el título jurídico de la prestación de dichos operadores.

2.3.14.6. EL VACÍO LEGAL EN CUANTO A LA AUTORIZACIÓN DEL CONGRESO NACIONAL PARA LAS CONCESIONES DEL SERVICIO

Este es un punto capital: la Constitución Nacional establece que cualquier concesión que el Estado otorgue a particulares sobre servicios públicos deberá ser previamente autorizada por ley por el Congreso Nacional.

El marco regulatorio no aclara ni prevé en ninguna parte cómo se va a dar dicha autorización, y es un vacío importante, considerando que la ley fundamental es la que está condicionando dicha cuestión.

2.3.14.7. LA DEBILIDAD INSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA USAPAS: LA UNIDAD DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO SANITARIO

La Usapas es una unidad dependiente del gabinete del ministro de Obras Públicas y está encargada de proponer las políticas sectoriales, el diseño y conducción del proceso de desarrollo del sector agua potable y saneamiento en el país.

Sin duda, la creación de esta unidad es un paso importante para la institucionalización de la función de rectoría del sector, que desde la vigencia de la ley 1.614/00 no contaba con un órgano específico por el cual el titular pueda encomendar las tareas técnicas propias de un órgano rector.





Evidentemente, su naturaleza jurídica es la de un departamento subordinado al ministro, con facultades administrativas muy limitadas por la debilidad institucional en su misma esencia jurídica de su creación.

2.4. LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS

En el diagnóstico preliminar, que antecedió el ejercicio de la actualización del análisis sectorial, los aspectos de cobertura, de calidad y de eficiencia de los servicios prestados por los distintos organismos operadores corresponden a unos de los puntos inquietantes –por no decir controversiales– de este informe, debido a la información dispersa y muchas veces confusa que existe en el sector de agua potable y saneamiento.

Hay una legislación que establece las reglas del accionar de los prestadores, como así las obligaciones y derechos de las instituciones del sector encargadas de ejercer los diversos controles y seguimiento del andar general y particular del sector.

Pero las instituciones presentan en algunos aspectos muchas limitaciones en el ejercicio de sus labores, debido principalmente a debilidades institucionales y los escasos recursos con que cuentan. Por otro lado, en los organismos operadores se percibe la necesidad de fortalecer sus capacidades técnica, financiera y de gestión de los servicios, además que se detecta, en una gran mayoría, ausencia en el ejercicio de funciones, que podrían perfectamente ser de responsabilidad de gobernaciones y municipios.

Como resultado de lo mencionado en los párrafos precedentes, no todas las normativas legales son plenamente cumplidas, y consecuentemente el ejercicio de la supervisión no pueden ser aplicado y, por último, las evaluaciones o calificaciones de los diversos aspectos de la prestación probablemente no tienen la profundidad necesaria y la confiabilidad exigible.

Como conclusión, en un estudio con características del presente diagnóstico, sustentado en la

recopilación de informaciones de los distintos actores, se debe tener mucho cuidado en externar datos y información de la prestación de los servicios, y en algunos aspectos inclusive se ve la imposibilidad de proporcionarlos porque no se puede certificar la confiabilidad de ellos o porque la falta de sistematización de la información no permite un formato único de emitir resultados o porque algunos datos no existen o son vagos.

Hechas las acotaciones precedentes, como una introducción al estado de la situación de la información disponible respecto al desempeño cualitativo y cuantitativo de los organismos operadores, se considera al divulgar datos e información de relevancia que es precario establecer un orden de confiabilidad o un criterio preciso sobre conclusiones rigurosas que esta información pueda llevar.

Es importante acotar que los distintos prestadores tienen sus propios datos de acuerdo a un formato de gestión, pero por ley y normas están obligadas a transferir estos datos en forma periódica al Erssan, porque éste tiene la obligación de ejercer la calificación de los mismos.

2.4.1. DESARROLLO DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS

Paraguay es un país rico en recursos hídricos, tanto superficiales como subterráneos, y quizás por esto es que distintas parcelas de su población no valoran la industria del “agua para el pueblo”, cuya actividad es transformar las aguas crudas (materia prima) en agua potable (producto industrializado) y, de la misma manera, las aguas residuales en efluentes, que aseguren la no degradación del medio ambiente. Además de esta apreciación, las encuestas de hogares realizadas en el país confirman también que muchas de las comunidades no conocen ni calculan la complejidad y el costo que implica prestar los servicios con eficiencia, buena calidad y confiabilidad, en términos de que el producto industrializado no sea un vehículo de enfermedades.

En Paraguay, el sector de agua potable y saneamiento en las dos últimas décadas no se ha considerado prioritario dentro de los planes na-

cionales de desarrollo, por el hecho de que las inversiones requeridas para la ampliación de la infraestructura y mejoramiento de la eficiencia y calidad de la prestación de los servicios en las principales áreas del país no ha sido realizada oportunamente, sumándose a esto la falta de políticas públicas y de planes de desarrollo y de modernización sectorial.

Por otro lado, la sociedad, exceptuando las crisis en el funcionamiento de los sistemas de agua potable y alcantarillado sanitario, tales como la falta de agua, obstrucciones en los alcantarillados y transbordos de fosas o tanques sépticos, no manifiesta un nivel de conocimiento de la problemática y se omiten en cuanto al nivel de satisfacción, con la prestación de los servicios y con instituciones y entidades que conforman el sector.

La planificación física, económico-financiera e institucional de mediano y largo plazo para el sector ha estado ausente en el pasado reciente, y el gobierno nacional no cuenta con sistemas de información sectorial que den soporte a dicha planificación y a la validación de impactos de las políticas y planes.

Todo lo anteriormente mencionado debe ser entendido como un reto al momento que actualmente se manifiesta en las instituciones, dirigentes y técnicos que conforman directa y indirectamente el sector, por promover cambios y reformas que permitan una mejor y más eficiente prestación de los servicios. A esta perspectiva se suma el interés de colaboración de las organizaciones internacionales multilaterales de cooperación técnica y financiera, los países y organismos cooperantes en apoyar y contribuir al desarrollo del sector, además que es notoria y manifiesta la voluntad de ampliación de la participación del sector privado, en la inversión, operación, mantenimiento y gestión de los servicios.

La cobertura en el abastecimiento de agua para el consumo humano a las viviendas en el área urbana mediante la conexión a redes de distribución es estimada en casi 80%, lo que podría reflejar un aspecto positivo, si no se llevara en cuenta los aspectos de calidad de los servicios. Lo que sería muy válido es conocer cuánto de esa cobertura

sería considerada realmente como agua potable o cuánto representa el “agua entubada”.

La mayor parte de la población urbana del país se concentra en una porción muy pequeña de territorio nacional. En 0,6% del territorio total del país se concentra aproximadamente el 36% de la población total y el 58% de la población urbana, y en el 4,2% del territorio del país se concentra aproximadamente el 47% de la población total y el 70% de la población urbana.

El área metropolitana de Asunción concentra la mayor población y actividad económica del país, por lo cual debe contar con una alta cobertura en los servicios de abastecimiento de agua potable y alcantarillado sanitario, y los mismos deben ser eficientes y de buena calidad, acorde con su relevancia a nivel nacional y con su condición de capital de la república.

Los sistemas de alcantarillado sanitario en el área urbana solo brindan servicio aproximadamente al 15% de la población urbana, lo que está provocando una degradación ambiental del recurso hídrico (superficial y subterráneo) en estas zonas, lo que impacta en la salud pública. Debido a las condiciones del suelo, el uso de sistemas individuales para la disposición de las aguas residuales en las áreas urbanas también provoca un gasto significativo en los hogares debido al mantenimiento periódico de sus instalaciones.

Lamentablemente, los gobiernos municipales no asumen su responsabilidad con relación a la planificación del uso del suelo y el ordenamiento territorial en las áreas urbanas, que son insumos básicos para la planificación del crecimiento de la infraestructura de los sistemas de agua potable, de recolección y tratamiento de aguas residuales. En esa tónica las municipalidades siguen sin exigir de los desarrolladores urbanísticos la instalación de la infraestructura sanitaria básica requerida durante la ejecución de sus proyectos para loteamientos y nuevas urbanizaciones.

Una amenaza significativa para el desarrollo del sector de agua potable y saneamiento es que el gobierno nacional no esté en condición de destinar los recursos necesarios para subsidiar la construcción de sistemas de alcantarillado sanitario en las principales áreas urbanas del país.





El subsidio a la inversión (o a la oferta) para el desarrollo de los sistemas de alcantarillado sanitario en las áreas urbanas ha sido una constante en todos los países donde se ha desarrollado este servicio, ya que no es posible recuperar vía tarifas todos los costos de financiamiento e inversión que estos proyectos implican.

La cobertura de agua para el consumo humano a las viviendas del área rural mediante la conexión a redes de distribución es estimada en aproximadamente 52%, lo que es similar al área urbana. Se podría caracterizar como una cobertura razonable si no fuera por los evidentes problemas que se verifican en cuanto a la calidad de la prestación de los servicios.

Aún existe en el área rural alrededor de 48% de viviendas que se abastecen de agua para el consumo humano mediante sistemas individuales o comunales no asociados a sistemas de agua potable por medio de redes de distribución. En estos números se incluyen la población indígena de Paraguay, que representa el 1,7% de la población total del país y enfrenta una difícil situación en cuanto al abastecimiento de agua para consumo humano, visto que solo el 6% de las viviendas indígenas se abastecen de agua mediante la conexión a redes de distribución y el 60% se abastece directamente del agua superficial o de lluvia.

2.4.2. LOS PRESTADORES DE LOS SERVICIOS

La conformación institucional de los prestadores de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario en Paraguay respeta lo establecido en la ley n° 1.614/2000 de marco regulatorio y su decreto reglamentario n° 18.880/2002.

Los prestadores de servicios de agua y alcantarillado sanitario que existen actualmente en Paraguay son los siguientes:

- la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay SA (ESSAP SA);
- las juntas de saneamiento;
- las comisiones vecinales;
- las empresas privadas de servicios de agua (aguateros); y

- otros operadores, donde se incluyen algunas cooperativas, las empresas binacionales Itaipú y Yacyretá y unas pocas municipalidades.

2.4.2.1. ESSAP SA.

Es el prestador individual de servicios de mayor tamaño en el país, gestiona y opera los servicios de suministro de agua y alcantarillado sanitario en áreas urbanas, específicamente en la ciudad de Asunción y alrededores, que se conoce como la Gran Asunción, y en parte de algunas localidades del interior, como Villa Hayes, Alberdi, San Bernardino, Coronel Oviedo, Caaguazú, Villarica, Pedro Juan Caballero, Coronel Bogado, Encarnación, Ciudad del Este, Concepción y Pilar.

Si bien Essap es una empresa del Estado dependiente del Ministerio de Hacienda, desde el punto de vista institucional necesita firmar el contrato de concesión con el titular del servicio, el Estado paraguayo, con intervención del MOPC a través de la Usapas.

Para el cierre del año 2008 Essap SA reportó 202.777 conexiones de agua en la Gran Asunción y 67.369 conexiones de agua en las ciudades del interior, para un total de 270.146 conexiones. En lo que respecta al alcantarillado sanitario, para la misma fecha Essap SA reportó 110.634 conexiones en la Gran Asunción y 18.226 conexiones en las ciudades del interior.

2.4.2.2. LAS JUNTAS DE SANEAMIENTO

En su conjunto, son las que prestan servicio de abastecimiento de agua para consumo humano al mayor porcentaje de la población del país, y actúan tanto en el área rural como en el área urbana.

Las juntas de saneamiento son asociaciones civiles con personería jurídica creadas por Senasa y uno de sus fines es la administración de los sistemas de agua potable que se construyan en las comunidades. En la legislación vigente se establece que las actividades de Senasa en relación con la promoción y asistencia técnica a las juntas

de saneamiento se deben limitar a poblaciones que tengan como máximo 10.000 habitantes.

En la realidad actual, muchas de las juntas de saneamiento deben aún obtener su personería jurídica y todas necesitan obtener el permiso de prestación del servicio por parte del titular, el Estado paraguayo. La proliferación de pequeñas juntas en las zonas periurbanas debe ser controlada por el Senasa, fomentándose la creación de juntas de mayor tamaño.

En este contexto, Senasa, con el apoyo de Usapas, deberá fomentar la fusión de las pequeñas juntas de saneamiento existentes o la conformación de asociaciones o cooperativas de juntas. Estas soluciones institucionales son válidas en particular para el manejo en común de un sistema de alcantarillado sanitario.

Recientemente, una junta de saneamiento ha iniciado un proyecto relacionado con la construcción de un sistema de alcantarillado sanitario y con la ejecución de un programa financiado con fondos de un préstamo del Banco Mundial se implementó un modelo de prestación del servicio público-privado en localidades piloto, con la participación de juntas de saneamiento y empresas privadas.

Sobre lo mencionado en el párrafo anterior, Senasa, con el apoyo del Banco Mundial, ha realizado cuatro proyectos de participación privada, con resultados alentadores, en sistemas de agua potable y alcantarillado sanitario, promovidos por juntas de saneamiento.

En esta modalidad se mantiene la figura de la junta de saneamiento como base del esquema de trabajo, convirtiéndola en coordinadora de las tareas de responsabilidad de la población antes, durante y después de la construcción de los sistemas, y también como brazo articulador entre la empresa prestadora, los usuarios y el Senasa.

El sistema se entrega al operador privado bajo la figura de concesionario, más precisamente bajo el esquema “BOOT”¹¹, siendo la junta de saneamiento la que autoriza al prestador privado a realizar las tareas inherentes a la prestación de los servicios durante un cierto tiempo, bajo

condiciones estipuladas en un contrato, y lógicamente con el consentimiento, aprobación y control del titular del servicio y del ente regulador.

El operador es elegido con base en el menor nivel de subsidio requerido (respecto a un total disponible) para la construcción y dado un tope a los cargos de conexión.

Jurídicamente, Senasa otorga los subsidios financieros a la junta de saneamiento para facilitar la construcción del sistema, y los recursos son transferidos al prestador privado para cubrir los gastos de construcción, operación y mantenimiento del sistema, ingreso que es complementado con los cargos de conexión y las tarifas cobradas por los servicios.

2.4.2.3. LAS COMISIONES VECINALES

Son organizaciones comunales, normalmente sin personería jurídica, que administran pequeños sistemas de abastecimiento de agua que sirven a los miembros que conforman estas comisiones. En general, Senasa promueve la transformación de estas comisiones en juntas de saneamiento para formalizar, de acuerdo con la legislación, su funcionamiento.

Los comités vecinales y otras instituciones similares a cargo de servicios de agua potable y alcantarillado sanitario deberán, con el apoyo del Senasa, regularizar su situación institucional y legal, convirtiéndose en juntas de saneamiento, teniendo en cuenta la fusión con otros comités vecinales o la incorporación a juntas de saneamiento existentes, evitándose la proliferación y conformación de pequeños operadores.

2.4.2.4. LOS ORGANISMOS OPERADORES PRIVADOS

Conocidas tradicionalmente como aguateros, las empresas privadas operan servicios de agua potable que en promedio, según los datos que posee Erssan, tienen poco menos de 300 conexiones por operador.

Los aguateros se ubican básicamente en el área urbana y periurbana de las principales ciudades

¹¹ Build (construir), Own (tener la propiedad), Operate (Operar) y Transfer (transferir) la propiedad al final del período del contrato.





del país. Muchas de estas empresas no disponen de recursos necesarios, enfrentan desperfectos o fallas en los equipos y el personal que poseen no cuenta con la preparación administrativa y técnica requerida, lo cual provoca que la gestión en la prestación del servicio por parte de varios de estos prestadores sea ineficiente.

Del punto de vista institucional y legal, los aguateros necesitan obtener el permiso o concesión de prestar el servicio por parte del titular, el Estado paraguayo.

La Usapas debería fomentar la fusión de algunos operadores privados existentes y/o la conformación de asociaciones o cooperativas de aguateros. Estas soluciones institucionales son válidas, como se ha indicado, en particular para el manejo en común de un sistema de alcantarillado sanitario.

2.4.2.5. OTROS OPERADORES

En el grupo de otros operadores se encuentran las empresas binacionales Itaipú y Yacyretá, que gestionan directamente algunos servicios

de abastecimiento de agua potable, cuyos sistemas originalmente se construyeron con el fin de atender las necesidades de los funcionarios de estas empresas, pero que posteriormente se fueron ampliando con la incorporación de otras personas indirectamente vinculadas a estas empresas o a los beneficiarios originales.

Este grupo de otros operadores es complementado por unas pocas municipalidades que administran directamente los sistemas para el abastecimiento de agua potable en sus áreas urbanas y algunas cooperativas que participan del esquema organizacional del área de prestación de los servicios, administrando y operando sus propios sistemas.

En el Cuadro° 9 se presenta un resumen de la cantidad de sistemas y conexiones por grupo de prestador que tiene registrado el Erssan en su base de datos. Estos datos los ha recopilado el Erssan durante el período comprendido entre el año 2002 y junio de 2009.

En el **Cuadro** n° 10 subsecuente se presenta la distribución de los datos indicados en el cuadro n° 9, por departamento.

Cuadro n° 9. Cantidad de sistemas y conexiones por prestador que tiene registrado el Erssan en su base de datos

Prestador del servicio	Número de sistemas (I)	Número de conexiones (I)
Essap SA	29	265.587
Juntas de saneamiento	1.305	268.537
Comisiones vecinales	665	67.894
Empresas privadas	281	82.821
Otros	15	16.438
Total	2.295	701.277

Fuente: Erssan.

(I) El número de sistemas y de conexiones corresponde a datos verificados en el campo por el Erssan en el período comprendido entre el año 2002 y junio de 2009.

Cuadro n° 10. Cantidad de sistemas y conexiones por prestador y departamento que tiene registrado el Erssan en su base de datos

ID	Departamento	Essap		JS		CV		OOP		O	
		Sist.	Conex.	Sist.	Conex.	Sist.	Conex.	Sist.	Conex.	Sist.	Conex.
1	Concepción	1	5.183	127	11.104	65	3.628	2	1.056	1	100
2	San Pedro	1	1.311	261	32.196	64	4.376	1	100	0	0
3	Cordillera	3	7.302	130	29.906	39	2.243	9	1.636	0	0
4	Guairá	1	6.841	122	13.732	14	1.146	2	163	0	0
5	Caaguazú	2	8.066	115	18.132	105	7.100	11	5.300	0	0
6	Caazapá	0	0	73	10.189	4	240	0	0	0	0
7	Itapúa	3	10.776	105	21.918	33	4.846	8	1.155	3	484
8	Misiones	1	2.608	48	7.958	16	797	0	0	4	7.340
9	Paraguarí	1	1.639	103	21.253	40	2.535	8	916	0	0
10	Alto Paraná	1	2.108	65	12.704	124	12.106	16	7.665	2	6.192
11	Asunción y Central (2)	9	202.007	69	70.633	98	18.462	218	62.798	5	2.322
12	Ñeembucú	2	7.006	16	2.673	0	0	0	0	0	0
13	Amambay	2	6.630	13	3.034	35	8.876	3	457	0	0
14	Canindeyú	0	0	55	9.196	27	1.339	1	80	0	0
15	Pdte. Hayes (1)	1	3.374	3	3.909	1	200	2	1.495	0	0
16	Boquerón (1)	1	736	0	0	0	0	0	0	0	0
17	Alto Paraguay (3)										

Fuente: Erssan.

Simbología: sist.= número de sistemas; conex= número de conexiones; JS= juntas de saneamiento; CV= comisiones vecinales; OOP= organismos operadores privados; y O= otros.

(1) Las verificaciones técnicas a prestadores en los departamentos de Presidente Hayes y Boquerón no han concluido, por lo que los resultados indicados son parciales.

(2) En el departamento Central falta la verificación del 10% de los prestadores que están identificados en los archivos del Erssan.

(3) No se han realizado las verificaciones técnicas a prestadores del departamento de Alto Paraguay.



El número de sistemas y de conexiones corresponde a datos verificados en el campo por el Erssan en el periodo comprendido entre el año 2002 y junio de 2009.

2.4.3. ASPECTOS CRÍTICOS DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS

Del análisis general de la situación y nivel de desarrollo de la prestación de los servicios de abastecimiento de agua potable y de alcantarillado sanitario que se ofertan a la población de Paraguay, se caracterizan los principales aspectos críticos que afectan al sector de agua potable y saneamiento, en términos de la problemática de la eficiencia y la calidad de los servicios.

Para una mejor organización de los mismos se presentan agrupados en las siguientes tres categorías.

2.4.3.1. LA COBERTURA DE LOS SERVICIOS

En relación con la cobertura de los servicios se presentan dos situaciones que se considera deben ser atendidas con prioridad.

i. ABASTECIMIENTO DE AGUA PARA CONSUMO HUMANO DE LA POBLACIÓN INDÍGENA

En esta categoría, un aspecto que debe ser considerado prioritario atender es el que se relaciona con el abastecimiento de agua para consumo humano para la población indígena.

Como se mencionó anteriormente, esta población, que representa el 1,7% de la población total del país, es la que enfrenta las condiciones más difíciles en cuanto a acceso al agua para consumo humano, ya que el 60% de las viviendas indígenas se abastecen directamente de agua superficial o de lluvia, cuyo consumo pone en riesgo la salud.

Las soluciones para ampliar y/o mejorar el acceso al agua para consumo humano de este segmento de la población, que mayoritariamente habita en comunidades dispersas en el área rural, deben ser implementadas mediante mecanismos de subsidio total y ser dimensionadas con base

en los hábitos y costumbres de esta población, así como también considerando la disponibilidad de las fuentes de agua, con el fin de optimizar el uso de los recursos y evitar la construcción de instalaciones sobre o subdimensionadas.

Las soluciones deben ser tecnológicamente apropiadas, congruentes con las costumbres de la población y con las condiciones ambientales. Los métodos constructivos y los materiales deben ser adecuados para las condiciones ambientales y para el uso que se le dará a la infraestructura.

Se debe involucrar a los beneficiarios en las fases de formulación e implementación de las soluciones, así como capacitarlos en el uso y mantenimiento básico de la infraestructura, pero además se requiere formular e implementar programas de rehabilitación y mantenimiento para asegurar la sostenibilidad de los sistemas. Estos programas también deberán ser subsidiados en su casi totalidad.

ii. ALCANTARILLADO SANITARIO EN LAS PRINCIPALES ZONAS URBANAS

En el territorio del municipio de Asunción y del departamento Central, que representa el 0,6% del territorio del país y en el cual se presenta una alta densidad poblacional, se ubica el 58% de la población urbana del país.

En el municipio de Asunción el 95,2% de las viviendas se abastece de agua mediante red de distribución, y en el departamento Central este porcentaje es del 82,9%; sin embargo, se presenta un rezago importante en el desarrollo de las redes de alcantarillado sanitario.

En el municipio de Asunción el 65,5% de la población urbana dispone las aguas residuales descargándolas en la red de alcantarillado sanitario; sin embargo, en el territorio del departamento Central solo el 3,5% de la población dispone de este servicio.

Como se indicó anteriormente, esta situación está provocando en estas zonas una contaminación y degradación de los recursos hídricos, tanto superficiales como subterráneos, especialmente en los distritos del departamento Central que conforman junto con el municipio de Asunción el área metropolitana de Asunción. Esta situación

uación provoca además un gasto significativo en los hogares, debido al mantenimiento periódico de sus instalaciones individualizadas de saneamiento, ya que frecuentemente tienen que contratar la limpieza de los tanques sépticos y/o de los pozos de infiltración.

Si se continúa la contaminación del subsuelo por un período prolongado, es muy probable que se deteriore la calidad de las aguas subterráneas que utilizan varias empresas privadas y juntas de saneamiento para el servicio de suministro de agua potable de distintas comunidades, pasando a requerir un incremento significativo en los gastos de potabilización del agua.

Una situación más crítica se presenta en el distrito de Ciudad del Este, capital del departamento de Alto Paraná, y en las áreas urbanas de los distritos que están a su alrededor y que ya forman parte del casco urbano de la ciudad. En el departamento de Alto Paraná el 66,3% de la población es urbana; sin embargo, solo el 36,1% de las viviendas del área urbana se abastece de agua potable mediante una conexión con una red de distribución, y solo el 4,1% de la población descarga sus aguas residuales en la red de alcantarillado sanitario. De acuerdo con los resultados de los análisis de calidad de agua realizados a una muestra tomada de los pozos excavados en la zona, que realizó la firma consultora Nippon Koe Co. Ltd., todas las aguas de estos pozos presentan contaminación fecal.

Las situaciones expuestas en los párrafos anteriores evidencian la urgente necesidad de incrementar la cobertura de los sistemas de alcantarillado sanitario (recolección y tratamiento) en las zonas de la Gran Asunción y Ciudad del Este, independientemente de los problemas que en el camino deben resolverse por la existencia de una gran cantidad de prestadores del servicio de abastecimiento de agua en las zonas donde se ampliará la cobertura del alcantarillado.

Es recomendable que cada uno de los sistemas de alcantarillado sanitario esté a cargo de un solo prestador, y que se establezca la coordinación necesaria con todos los demás prestadores de servicios de agua existentes en el área de cobertura del alcantarillado sanitario para lograr una administración adecuada de ambos servicios,

que garantice al prestador que tiene a cargo el sistema de alcantarillado sanitario el cobro efectivo por sus servicios.

Para la ejecución de estos proyectos se requerirá de un subsidio parcial a la inversión por parte del gobierno nacional.

2.4.3.2. LA PLANIFICACIÓN DEL CRECIMIENTO DE LOS SERVICIOS

iii. PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO URBANO

Los municipios son los responsables de elaborar la planificación del uso del suelo y el ordenamiento territorial en las áreas urbanas.

De acuerdo con la ley 1.294/87, los municipios tienen entre sus funciones (art. 18) el establecimiento de un sistema de planeamiento físico, urbano y rural del área que está bajo su competencia.

Específicamente y en relación con la planificación física y urbanística, en el art. 41 se establecen como atribuciones y deberes de la Junta Municipal los siguientes:

- aprobar el planeamiento físico y urbanístico del municipio;
- delimitar las zonas urbanas, suburbanas y rurales;
- dictar normas sobre uso del suelo; y
- establecer el régimen de fraccionamiento y loteamiento de tierras.

No obstante lo establecido en la ley, en casi todas las municipalidades se evidencia debilidad o ausencia de planificación del uso del suelo y ordenamiento territorial (no se cuenta con un plan regulador basado en la aptitud para el uso del suelo y establecimiento de zonificación).

Lo anterior afecta directamente la planificación del desarrollo de los sistemas de abastecimiento de agua y, especialmente, de los sistemas de alcantarillado sanitario en las áreas urbanas.

En general, la planificación del desarrollo de los sistemas de alcantarillado sanitario se debe re-





alzar para el largo plazo: 30 o 40 años (o incluso saturación) para los colectores y subcolectores principales. La ausencia de la planificación de uso del suelo y del ordenamiento territorial no impide realizar la planificación del desarrollo de los sistemas en las áreas urbanas; sin embargo, origina que la situación futura proyectada responda a los criterios asumidos por los responsables de los estudios (ejemplo: estudio reciente en Ciudad del Este) y no a las políticas de desarrollo que deben establecer los gobiernos locales.

Según la ley 1.614 y el decreto reglamentario 18.880, todos los responsables de la prestación de los servicios están obligados a preparar programas de inversión que serán el reflejo del programa de desarrollo de los servicios en el área de prestación que tienen a cargo. Estos programas deben estar acordes con la propuesta de planificación del uso del suelo y del ordenamiento territorial establecido por el municipio donde se encuentran estas áreas.

La acción no se debe limitar a fomentar, especialmente en las municipalidades que tienen a cargo las áreas urbanas de mayor tamaño y densidad, la elaboración (o actualización) de planes reguladores de desarrollo basados en la aptitud para el uso del suelo y el establecimiento de criterios de zonificación, ya que estos planes serían letra muerta si no se establecen los procedimientos para garantizar el cumplimiento por parte del sector público y privado de los mismos.

iv. PLANIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO SANITARIO

Idealmente, con base en lo establecido en los planes reguladores de desarrollo urbano, se deben elaborar los estudios para la formulación de planes maestros de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario en las principales áreas urbanas; sin embargo, la ausencia de planes reguladores de desarrollo urbano no se debe considerar un obstáculo insalvable para la elaboración de los planes maestros.

El objetivo de un plan maestro de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario es analizar la situación en relación con el abastecimiento de agua potable o con la disposición de las

aguas residuales en un área geográfica delimitada y proponer la mejor forma de satisfacer la demanda futura por los servicios que se proyectan en esa área, para un horizonte de planificación determinado. Por lo tanto, los planes maestros se constituyen en un marco general que sirve para orientar los proyectos específicos.

Los planes maestros pueden ser elaborados por un prestatario cuando el área de influencia del estudio esté completamente bajo su jurisdicción, o por el titular del servicio cuando en el área de influencia actúen varios prestadores.

En todas aquellas zonas donde existan planes maestros de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario, los prestadores de servicios deben estar obligados a acatar los resultados del mismo, y éstos deben ser el insumo de los planes de desarrollo (quinquenales o trienales) que deben preparar los concesionarios y permisionarios.

Los proyectos y obras de alcantarillado sanitario para la ampliación de la infraestructura existente en el país serán uno de los problemas que necesitarán soluciones técnicas e institucionales de envergadura ya que requerirán en muchos casos reestructuraciones institucionales y el establecimiento de interrelaciones entre los prestadores de servicios de las áreas de permiso o concesión involucradas.

Las soluciones institucionales para involucrar a los prestadores de servicios beneficiados en la posterior prestación, operación y mantenimiento del servicio deberán ser también una responsabilidad de la Usapas, a través de los contratos de concesión y permiso que se firmen con los operadores involucrados en la cuenca.

v. ORDENAMIENTO DE LAS NUEVAS URBANIZACIONES

No existe una reglamentación nacional para el desarrollo de las urbanizaciones que considere los aspectos relacionados con los servicios de abastecimiento de agua y disposición de las aguas residuales.

Debido a lo anterior, en general las municipalidades no exigen en las nuevas urbanizaciones la instalación de la infraestructura básica de suministro de agua potable, por lo tanto la construc-

ción de esta infraestructura se realiza cuando la población ya está asentada en el lugar. La instalación de la infraestructura normalmente se da mediante un subsidio y/o préstamo del gobierno a través de Senasa, o mediante una donación, sea de la municipalidad o del gobierno departamental, o aun de una empresa binacional, o la asume una empresa privada, que traslada el costo directamente a los usuarios, situaciones que normalmente desembocan en la creación de un nuevo prestador de servicios.

En la mayoría de los países, y especialmente en las áreas urbanas, existe la obligación de que los responsables del desarrollo de las urbanizaciones realicen como parte de sus proyectos la instalación de la infraestructura básica, redes de distribución y puntos de conexión con el ramal predial, para el suministro de agua potable, y en los casos en los que se requiere, la infraestructura para la recolección y tratamiento de las aguas residuales, de acuerdo con criterios técnicos preestablecidos.

Lo anterior permite que el prestador de los servicios en la zona pueda interconectar rápidamente la nueva urbanización a su sistema, sin que esta acción represente costos significativos. La demanda incremental que representan los nuevos usuarios para el sistema debe estar considerada en los planes de desarrollo del prestador que tiene a cargo esta área prestacional.

Es evidente que se requiere regular el desarrollo de las nuevas urbanizaciones en las zonas urbanas en relación con los servicios mediante el establecimiento de una reglamentación nacional, así como también establecer a nivel municipal (y/o a nivel central) los mecanismos para supervisar el cumplimiento de esta reglamentación.

2.4.3.3. LA SITUACIÓN DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS

vi. DIFERENCIAS EN LA CALIDAD Y PRECIO DEL SERVICIO

Debido a diversas circunstancias de índole geográfica, ambiental, social y económica, es posible y aceptable que se presenten diferencias entre la calidad de los servicios que se prestan

en una ciudad con respecto a otra. No obstante, teóricamente dentro de una misma localidad cada uno de los usuarios tiene el derecho a recibir un trato igualitario en cuanto a la calidad de los servicios, independientemente de en qué parte de la localidad se ubique y de quién sea el responsable de la prestación de los servicios.

En la práctica se presentan diferencias significativas en la calidad del servicio que reciben los usuarios de la zona urbana de una misma ciudad, ya que la misma depende del prestador que brinde el servicio en el área donde reside el usuario; y por otra parte también existen diferencias en el precio de los servicios que pagan los usuarios atendidos por diferentes prestadores, en razón de que algunos pagan precios subsidiados y otros no cuentan con este beneficio, y ambas situaciones están fuera del control de los usuarios.

En la Gran Asunción y en la región de Ciudad del Este, que son las principales zonas urbanas del país, actualmente no se pueden eliminar estas situaciones de forma inmediata, debido a que no existe una infraestructura que lo permita. Sin embargo, se requiere buscar opciones viables que permitan eliminar estas situaciones en el futuro.

En el caso específico de la región de Ciudad del Este se tendrá una oportunidad para corregir lo indicado en el caso de que se llegue a concretar la construcción de las obras que comprende el “Proyecto para el mejoramiento del sistema de abastecimiento de agua y alcantarillado en la región de Ciudad del Este”.

Se considera necesario que la regulación y la supervisión de los prestatarios de los servicios se enfoque prioritariamente en aquellos que actúan en las grandes ciudades o zonas urbanas, pretendiendo de estos la misma calidad de servicio en el mediano plazo, independientemente del tamaño que tenga el prestador.

vii. SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS PRESTADORES

Ninguno de los actuales prestadores cuenta con el título jurídico que lo acredite como tal de acuerdo con la ley.





Esta situación está provocando una inseguridad jurídica, que afecta fundamentalmente a los medianos y pequeños prestadores privados que desarrollan su actividad en las áreas urbanas y periurbanas, ya que consideran que está en riesgo su permanencia como prestador. El efecto de esta situación ha sido un marcado desinterés por invertir en el mejoramiento de la infraestructura que poseen para la prestación del servicio, afectando directamente a los usuarios.

Por otra parte, las juntas de saneamiento que actúan en las principales áreas urbanas también manifiestan su preocupación por su continuidad como prestadores de servicios.

La misma Essap SA, que no ve en riesgo su permanencia como prestador, enfrenta otros problemas debido a esta situación, ya que ante la ausencia del contrato de concesión, no tiene claridad sobre qué metas debe cumplir y cuáles son los compromisos que el titular adquiere, que son aspectos básicos para garantizar el cumplimiento de las metas.

Debido a la situación descrita anteriormente, la mayoría de los prestadores de servicio no tienen metas definidas para la calidad del servicio que prestan, ni programas de desarrollo e inversión.

Ahora bien, aunque se considere técnicamente que lo más conveniente para la población es que en los principales núcleos urbanos del país, como el Gran Asunción, la región de Ciudad del Este y otros que se desarrollen en el futuro, los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario deberían tener la gestión y la administración de un único prestador, eficiente y que tenga la capacidad administrativa, técnica y financiera para garantizar servicios de buena calidad y para hacer frente al crecimiento futuro de la demanda. La realidad indica que existen varios obstáculos para implementar una decisión de este tipo, porque no se cuenta con la infraestructura que lo permita y porque se generarían muchos conflictos con los actuales pequeños prestadores de servicios en las juntas de saneamiento y aguerterías existentes en estas áreas.

Considerando lo anterior, el camino es la firma de los contratos de concesión o de permiso, según corresponda, con todos los prestadores

actuales, lo que abre la puerta para la aplicación de los instrumentos de regulación y supervisión establecidos en el marco jurídico.

viii. ADMINISTRACIÓN, OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LOS SISTEMAS

Los medianos y pequeños prestadores presentan limitaciones en cuanto a conocimientos y capacidades para una adecuada operación y mantenimiento de los sistemas, lo cual en general no afecta significativamente la prestación del servicio debido a la poca complejidad de los mismos.

En general, no se llevan registros ni generan datos operativos que permitan la evaluación del estado operativo de los sistemas. El Senasa, que tiene la responsabilidad legal de prestar asistencia técnica y administrativa a las juntas de saneamiento, ha reducido sustancialmente esta labor en los últimos años.

La iniciativa de creación de las asociaciones de juntas de saneamiento en cada uno de los departamentos del país fue acertada, ya que la misma ha permitido a sus miembros acceder a un apoyo técnico y administrativo cercano y económico, aprovechando la economía de escala que se logra.

Se requiere fortalecer los mecanismos de asistencia técnica a las juntas de saneamiento, así como las capacidades y conocimientos de los responsables de la administración y operación de los sistemas, lo cual se puede lograr mediante el fortalecimiento de las asociaciones de juntas de saneamiento y mediante programas de capacitación que debe organizar y coordinar Senasa. Para el desarrollo de estos programas se considera conveniente coordinar con la Cámara Paraguaya del Agua (CAPA) para que sus miembros también tengan la posibilidad de participar y mejorar sus conocimientos.

Para la generación de datos operativos se requiere establecer una reglamentación y procedimientos que se le exijan cumplir a todos los medianos y pequeños prestadores. En la reglamentación debe indicarse cómo deben ser analizados estos datos operativos, y cuáles son los resultados del análisis que se deben divulgar y a dónde se debe enviar la información.

También se requiere la promulgación de normas de mantenimiento preventivo de las instalaciones civiles que establezcan el alcance y la periodicidad de las actividades de mantenimiento según la complejidad de los sistemas. Los prestadores de servicios deben programar y realizar estas actividades de mantenimiento.

En los contratos de permiso para la prestación del servicio de los medianos y pequeños prestadores se debe incluir la obligatoriedad del cumplimiento de las normas de mantenimiento

preventivo y de la generación de informaciones operativas.

Análisis de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas

Una vez presentado el análisis situacional, que se complementa con lo expuesto en el diagnóstico básico del SAPS, con el propósito de destacar los puntos más relevantes que afectan la prestación de los servicios, a continuación se detallan los aspectos claves encontrados en el análisis, clasificados en fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas.



3. COBERTURA Y CALIDAD DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO SANITARIO EN LA ACTUALIDAD

3. COBERTURA Y CALIDAD DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO SANITARIO EN LA ACTUALIDAD

3.1. AGUA PARA CONSUMO HUMANO

Para caracterizar la cobertura de los servicios de abastecimiento de agua para consumo humano se utilizan los resultados de la “Encuesta permanente de hogares 2008”, elaborados por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (Dgeec), por lo cual a continuación se presentan las características y limitaciones inherentes a esta encuesta.

A nivel de todo territorio, según la publicación de la Dgeec, para diciembre de 2008 se estima que el país está compuesto por 1.469.912 hogares, de los cuales 874.211 se localizan en las zonas urbanas (59,5%) y 595.701 (40,5%) en las zonas rurales.

Según lo indica la Dgeec, la encuesta permanente de hogares cubre casi todos los departamentos del país, excluyendo, por razones de costos y tiempo, a los departamentos de Alto Paraguay y Boquerón, cuyas poblaciones representan menos del 2% de la población total del país. Los niveles

de desagregación para los cuales el diseño de la muestra permite obtener estimaciones con un nivel de confianza conocido son los siguientes:

- total país;
- total urbano;
- total rural;
- los departamentos: San Pedro, Caaguazú, Itapúa, Alto Paraná, Central y Asunción.

Las variables de estratificación son el departamento geográfico y el área de residencia. Estos comprenden Asunción más los 15 departamentos, divididos cada uno en estratos urbano y rural. Por lo tanto, la encuesta está orientada a ser representativa de todo el país, por área urbano-rural y por los departamentos de San Pedro, Caaguazú, Itapúa y Alto Paraná, más el municipio de Asunción.

En el Cuadron° 10 y en la Figuran° 5 se presentan los resultados de la “Encuesta permanente de hogares 2008”, realizada por la Dgeec, por área urbana y rural, respecto a la variable fuente principal de agua que abastece las viviendas.

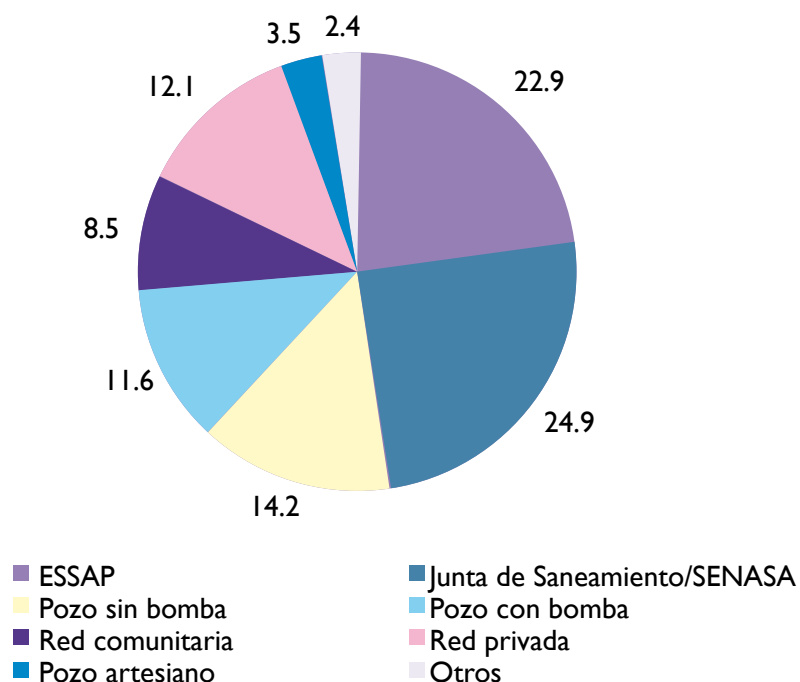
Cuadro n° 10. Fuente principal de agua que abastece la vivienda (%)

Fuente principal	Total país	Área urbana	Área rural
Essap	22,9	36,8	2,4
Junta de saneamiento/Senasa	24,9	20,6	31,3
Pozo sin bomba	14,2	5,4	27,1
Pozo con bomba	11,6	9,9	14,1
Red comunitaria	8,5	5,4	13,0
Red privada	12,1	17,0	5,0
Pozo artesiano	3,5	4,3	2,3
Otros	2,4	0,7	4,9

Fuente: Dgeec. “Encuesta permanente de hogares 2008”. Asunción.



Figura 5. Fuente principal de agua que abastece las viviendas (% de total país)



Para la adecuada interpretación de los datos, es importante indicar que, de acuerdo con la información suministrada por la Dgeec:

- las categorías Essap y junta de saneamiento/Senasa se refieren a sistemas de distribución que son administrados y operados directamente por Essap y por las juntas de saneamiento;
- las categorías de pozo sin bomba y pozo con bomba se refieren a pozos poco profundos excavados a mano;
- la categoría red comunitaria se refiere a sistemas de distribución que son administrados y operados por comisiones vecinales, por alguna de las empresas binacionales (Itaipú o Yacyretá) o por otra organización diferente de las indicadas anteriormente;
- la categoría red privada se refiere a sistemas de distribución que son administrados y operados por personas u organizaciones privadas;

- la categoría pozo artesiano se refiere a pozos que fueron perforados mediante la utilización de equipo especializado; y
- la categoría otros comprende a las viviendas que se abastecen con agua proveniente de manantiales o nacientes, de ríos o arroyos, de lagos, estanques o canales, de aguas de lluvia que conducen a un tajamar, a un tanque australiano o a un aljibe, o de agua que les llevan mediante camiones cisterna y se las depositan en aljibes, tanques, etc.

Utilizando los datos que se indican en el **Cuadron**° 10 como base, en el **Cuadron**° 11 se presenta el porcentaje de las viviendas que tienen como fuente principal de agua la que se suministra a través de una red de distribución (que comprende las categorías Essap, junta de saneamiento/Senasa, red comunitaria y red privada), y de las viviendas que no cuentan con acceso a este tipo de fuente de suministro (que comprende el resto de las categorías).

Cuadro n° 11. Viviendas que tienen como fuente principal de agua una red de distribución y viviendas que carecen de esta fuente de suministro (%)

Fuente principal	Total país	Área urbana	Área rural
Red de distribución	68,4	79,8	51,7
Otro sistema	31,7	20,3	48,4

Fuente: Dgeec. "Encuesta permanente de hogares 2008". Asunción.

De acuerdo con el reporte resumido de la encuesta permanente de hogares del año 2008, en ese año el 68,2% de los hogares tenía acceso a una conexión domiciliar de agua (abastecimiento por red) ya sea a través de una junta de saneamiento (24,9%), Essap (22,9%), una red comunitaria (8,5%) o una red privada (12,1%). La población no servida por redes (31,8%) se autoabastece esencialmente a través de pozos con o sin equipos de bombeo (11,6% y 14,2%, respectivamente) o mediante pozos artesianos, acarreo o vecinos (5,9%).

De los valores que se indican en el Cuadro es relevante destacar que casi el 50% de la población rural no tiene como fuente principal de agua la que se suministra a través de una red de distribución. En esta población rural se ubica la mayor parte de la población indígena, que se abastece de agua para sus necesidades diarias de manera muy precaria, como se indica más adelante.

En el Cuadro n° 12 se presentan los resultados de la "Encuesta permanente de hogares 2008" para el municipio de Asunción y los departamentos de San Pedro, Caaguazú, Itapúa, Alto Paraná y Central, respecto a la variable "fuente principal de agua que abastece las viviendas"; y en el

Cuadro se presenta el porcentaje de las viviendas que tienen como fuente principal de agua la que se suministra a través de una red de distribución (que comprende las categorías Essap, junta de saneamiento/Senasa, red comunitaria y red privada), y de la viviendas que no cuentan con acceso a este tipo de fuente de suministro (que comprende el resto de las categorías) para los mismos departamentos. Para efectos comparativos, en el Cuadro se presenta la distribución de la población total de Asunción y de cada uno de los cinco departamentos, en los estratos urbano y rural, según los resultados finales del censo 2002.

Cuadro n° 12. Fuente principal de agua que abastece la vivienda en Asunción y los departamentos de San Pedro, Caaguazú, Itapúa, Alto Paraná y Central (%)

Fuente principal	Asunción	San Pedro	Caaguazú	Itapúa	Alto Paraná	Central
Essap	95,2	2,3	12,3	10,4	4,5	27,6
Junta de saneamiento/Senasa	-	43,5	17,8	29,2	9,6	21,7
Pozo sin bomba	0,7	16,4	27,6	27,8	13,5	5,8
Pozo con bomba	0,8	10,0	14,4	15,2	44,7	4,4
Red comunitaria	-	23,3	21,0	7,2	11,6	3,0
Red privada	-	0,3	3,7	1,0	10,4	30,6
Pozo artesiano	2,2	3,0	1,7	3,3	3,3	6,1
Otros	1,2	1,3	1,4	5,9	2,3	0,9

Fuente: Dgeec. "Encuesta permanente de hogares 2008". Asunción.



Cuadro n° 13. Viviendas que tienen como fuente principal de agua una red de distribución y viviendas que carecen de esta fuente de suministro en Asunción y los departamentos de San Pedro, Caaguazú, Itapúa, Alto Paraná y Central (%)

Fuente principal	Asunción	San Pedro	Caaguazú	Itapúa	Alto Paraná	Central
Red de distribución	95,2	69,4	54,8	47,8	36,1	82,9
Otro sistema	4,9	30,7	45,1	52,2	63,8	17,2

Fuente: Dgeec. "Encuesta permanente de hogares 2008". Asunción.

Cuadro n° 14. Distribución de la población del censo 2002 de Asunción y de los departamentos de San Pedro, Caaguazú, Itapúa, Alto Paraná y Central en el área urbana y rural (%)

Descripción	Asunción	San Pedro	Caaguazú	Itapúa	Alto Paraná	Central
Población área urbana	100,0	17,5	31,6	30,6	66,3	86,4
Población área rural	0,0	82,5	68,4	69,4	33,7	13,6
Población total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Dgeec. "Censo nacional de población y viviendas 2002". Asunción

De los resultados que se muestran en el **Cuadro** merece destacarse que Asunción y el departamento Central son los que presentan una mayor cobertura de abastecimiento de viviendas por redes de distribución (superior al 80%), y que el departamento de Alto Paraná es el que presenta una menor cobertura (36,1%).

Lo indicado para el departamento de Alto Paraná es relevante si se contrasta con el hecho de que, según los resultados finales del censo 2002, la población urbana del departamento era el 66,3% de la población total, lo cual indica un rezago significativo (de aproximadamente 30%) en cuanto a la cobertura de redes de distribución en el área urbana. En el caso de Asunción y el departamento Central, la diferencia entre la cobertura de redes de distribución y el porcentaje de la población urbana, según el censo 2002, se ubica en valores inferiores al 5% en ambos casos.

En relación con la población indígena, según los resultados de la "Encuesta de hogares indígenas 2008", que estuvo dirigida a la población que reside en comunidades indígenas de los 17 departamentos del país, la población indígena en Paraguay asciende a aproximadamente 108.600 personas, que representan el 1,7% de la población total del país. Un poco más de la mitad (52,5%) reside en la región Oriental y el resto (47,5%) en la región Occidental.

En el Cuadro n° 15 y en la Dgeec. "Encuesta de hogares indígenas 2008". Asunción.

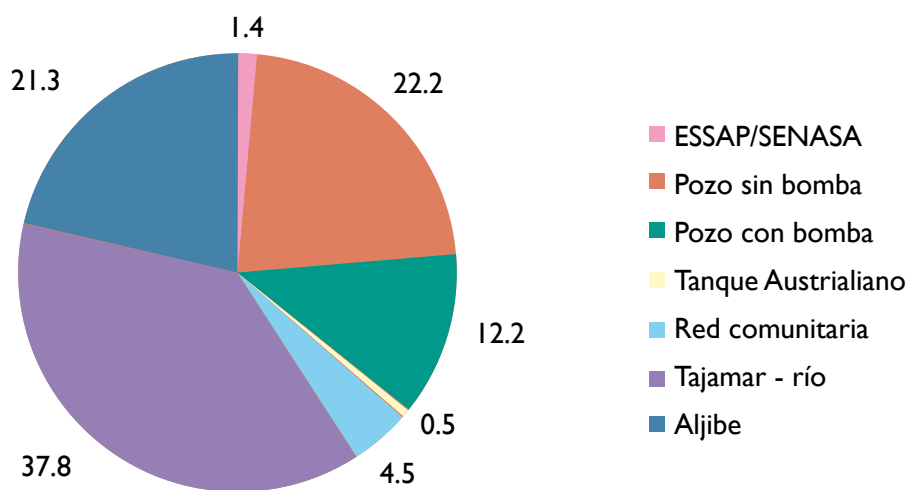
Figura n° 6 se presentan los resultados de la "Encuesta de hogares indígenas 2008", realizada por la Dgeec, respecto a la fuente principal de agua que abastece las viviendas.

Cuadro n° 15. Hogares indígenas - Fuente principal de agua que abastece la vivienda (%)

Fuente principal	Porcentaje del total de viviendas
Essap/Senasa	1,4
Pozo sin bomba	22,2
Pozo con bomba	12,2
Tanque australiano	0,5
Red comunitaria	4,5
Tajamar - río	37,8
Aljibe	21,3

Fuente: Dgeec. "Encuesta de hogares indígenas 2008". Asunción.

Figura n° 6. Hogares indígenas - Fuente principal de agua que abastece la vivienda (%)



A partir de los datos que se indican en el Cuadro n° 13, se elabora el Cuadro n° 16, en el cual se presenta el porcentaje de las viviendas que tienen como fuente principal de agua la que se suministra a través de una red de distribución (que comprende las categorías Essap/Senasa y red comunitaria), de las viviendas que tienen

como fuente principal el agua subterránea que extraen de pozos excavados (que comprende las categorías pozo sin bomba y pozo con bomba) y de las viviendas que tienen como fuente principal el agua de lluvia o aguas superficiales (que comprende las categorías tanque australiano, tajamar, río y aljibe).

Cuadro n° 16. Viviendas indígenas que tienen como fuente principal de agua una red de distribución, agua subterránea que extraen de pozos excavados o agua de lluvia y/o superficial (%)

Fuente principal	Total de viviendas (%)
Agua por red de distribución	5,9
Aguas subterráneas	34,4
Aguas superficiales y de lluvia	59,6

Como se indica en el Cuadro n° 16, solamente el 6% de las viviendas de la población indígena tienen conexión a una red de distribución de agua para consumo humano, y considerando la estimación de la población indígena total realizada por la Dgeec en la “Encuesta de hogares indígenas 2008”, se puede considerar que aproximadamente 65.000 personas indígenas utilizan las aguas superficiales y de lluvia para consumo humano. Este es un aspecto que debe ser atendido con prontitud para mejorar la calidad de vida de esta población.

En el siguiente cuadro se presenta la evolución de la cobertura de agua desde 1992 hasta 2008, aprovechando los datos publicados más recientemente sobre la “Encuesta permanente de hogares 2008”. Se observa entre 2007 y 2008 una caída en el nivel de cobertura en el servicio de agua en el área urbana (que no alcanza a ser compensada por el incremento en el área rural), hecho que también se ha presentado en otros años en el pasado y que podría simplemente mostrar una reducción temporal en el ritmo de conexión de nuevos usuarios.

Cuadro n° 17. Evolución de la cobertura de agua por red

Periodo	Total	Urbana	Rural	Pobre	No pobre
1992	29,8	57,0	2,9		
1995	39,1	67,9	8,9		
1997-1998	43,6	70,1	12,8	24,1	52,9
1999	44,9	70,7	14,8	31,8	51,6
2000-2001	52,5	79,6	20,7	42,4	57,7
2002	53,3	76,2	23,2	45,9	59,8
2003	58,7	79,1	32,5	53,1	62,6
2004	58,2	77,1	33,2	53,1	61,5
2005	61,5	80,6	35,2	55,9	65
2006	65,3	80,3	44,6		
2007	69,3	83,6	49,2	67,5	70,7
2008	68,2	79,8	51,7	n. d.	n. d.

Fuentes: Dgeec. “Censo nacional de población y vivienda 2002”, “Encuesta integrada de hogares 1997/98”, “Encuesta integrada de hogares 2000/2001”, “Encuestas permanentes de hogares 1995, 1999, 2002, 2007, 2008 y 2009”.

Con más detalle, las formas de abastecimiento de agua para el total del país y las zonas urbana y rural se presentan en el siguiente cuadro.

Cuadro n° 18. Forma de acceso al servicio de agua potable para 2008

Tipo de servicio	Todo el país		
	Urbana	Rural	Total
Juntas de saneamiento	20,6%	31,3%	24,9%
Essap	36,8%	2,4%	22,9%
Red privada	17,0%	5,0%	12,1%
Red comunitaria	5,4%	13,0%	8,5%
Pozo sin bomba	5,4%	27,1%	14,2%
Pozo con bomba	9,9%	14,1%	11,6%
Pozo artesiano	4,3%	2,3%	3,5%
Otros	0,7%	4,9%	2,4%
Total	100%	100%	100%

Fuente: Dgeec. "Encuesta permanente de hogares 2008". Asunción.

Como se observa en éste cuadro, las juntas de saneamiento atendían con el servicio de agua, para finales de 2008, al 24,9% de la población total del país, con una mayor predominancia en el sector rural (31,3%) respecto a su presencia en el sector urbano (20,6%).

En contraste con las cifras anteriores, la Essap tiene una clara especialización en el sector urbano, sirviendo al 36,8% de la población paraguaya situada en esta zona, y atendiendo solo al 2,4% de la población rural. En el agregado, Essap atiende al 22,9% de la población total del país.

Los aguateros, presentado en el cuadro como "red privada", atienden al 12,1% de la población total del país, con una alta concentración en el área urbana: 17% de la población urbana frente al 5% de la población rural.

3.2. SANEAMIENTO

Hasta el final del desarrollo de la actualización del análisis sectorial, la Dgeec no había publicado los resultados de la "Encuesta permanente de hogares 2008" referidos a las coberturas de saneamiento, que incluyen el servicio de alcantarillado sanitario y las soluciones de saneamiento "in situ", tales como fosas, tanques sépticos, letrinas, entre otros.

En el cuadro siguiente se presenta la evolución de la cobertura del servicio de alcantarillado y saneamiento. En este caso se considera los datos hasta el año 2007.





Cuadro n° 19. Evolución de la cobertura de saneamiento

Periodo	Total	Urbana	Rural	Pobre	No pobre
1992	10,7	14,4	7,0	-	-
1995	18,7	18,3	19,0	-	-
1997/98	16,8	13,2	21,0	3,3	23,2
1999	16,6	13,6	20,2	4,5	22,8
2000/01	19,7	16,9	23,1	6,3	26,6
2002	18,2	15,2	22,2	5,7	29,1
2003	21,6	17,6	26,8	9,1	30,5
2004	19,2	13,2	27,2	6,9	27,1
2005	21,5	14,0	32,0	7,8	30
2006	21,0	12,6	32,7	-	-
2007	24,0	14,6	37,1	10,7	31,6

Fuentes: Dgeec. "Censo nacional de población y viviendas 1992", "Encuesta integrada de hogares 1997/98 y 2000/01", "Encuesta permanente de hogares 1995, 1999, 2002-2007, 2008 y 2009".

Como se puede observar, la cobertura de alcantarillado para el total del país para 2007 era del 24% (una de las más bajas de Latinoamérica), siendo de solo el 14,6% en el área urbana, frente al 37,1% en el área rural.

La mayor cobertura en el área rural se explica en el hecho de que para las zonas urbanas solo es admisible como cobertura la conexión a una red de alcantarillado, mientras que para la zona rural se considera cobertura la existencia de pozos con o sin cámara séptica.

Claramente, superar en el menor tiempo posible la baja cobertura del servicio de alcantarillado, especialmente en el área urbana, se constituye en el principal reto del sector en Paraguay.

Como la "Encuesta permanente de hogares 2008" no suministra información sobre las condiciones de saneamiento de la población del país, en este apartado se presentan a título de comparación los resultados obtenidos en el "Censo nacional de población y viviendas 2002".

En el Cuadro n° 20 y en la Figura se presentan los resultados del censo 2002, por área urbana y rural, relacionados con la variable desagüe del baño.

Para la adecuada interpretación de los datos, es importante indicar que:

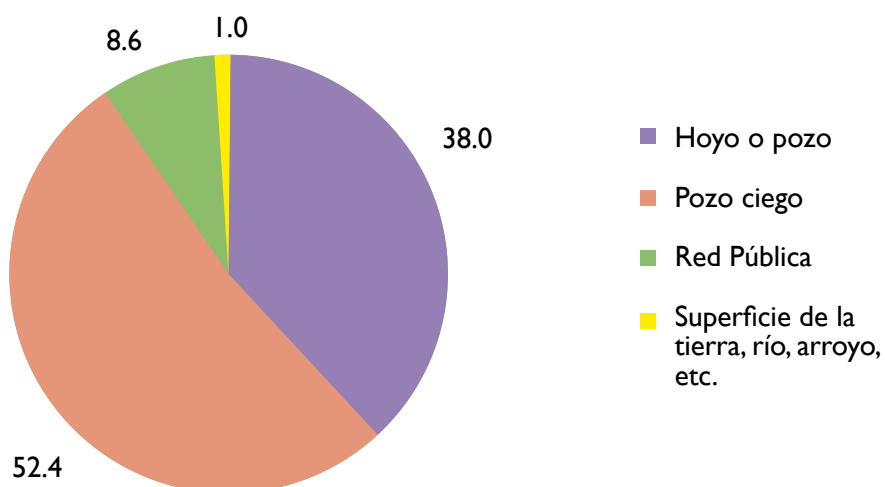
- la categoría hoyo o pozo se refiere a sistemas individuales de disposición de excretas (letrinas);
- la categoría pozo ciego se refiere a sistemas individuales de disposición de aguas residuales, que pueden contar con un tanque séptico intermedio, donde el pozo ciego es el elemento final del sistema;
- la categoría red pública se refiere a un sistema de recolección de alcantarillado sanitario; y
- la categoría superficie de la tierra, río, arroyo, etc. se refiere a la descarga de las excretas directamente al suelo o a cursos de agua.

Cuadro n° 20. Disposición de las aguas residuales o excretas (% respecto a la población)

Disposición de las aguas residuales o excretas	Total país	Área urbana	Área rural
Hoyo o pozo	38,0	12,7	98,9
Pozo ciego	52,4	71,0	0,0
Red pública	8,6	15,2	0,0
Superficie de la tierra, río, arroyo, etc.	1,0	1,1	1,1

Fuente: Dgeec. "Censo nacional de población y viviendas 2002". Asunción.

Figura n° 7. Disposición de las aguas residuales o excretas (% respecto a la población)



Como se observa en el Cuadro n° 20, en el año 2002 a nivel nacional solo el 8,6% de la población contaba con una conexión a un sistema de recolección de aguas residuales. Toda la población servida está ubicada en áreas urbanas, lo que implica que en relación a la población urbana la

cobertura de los sistemas de alcantarillado sanitario representaba apenas el 15,2%.

En el Cuadro n° 21 se presentan un desglose de los resultados que se indican en el Cuadro n° 20 para el área urbana por departamento.

Cuadro n° 21. Disposición de las aguas residuales o excretas en el área urbana por departamento (% respecto a la población)

Departamento	Disposición de las aguas residuales o excretas			
	Hoyo o pozo	Pozo ciego	Red pública	Superficie de la tierra, río, arroyo, etc.
Asunción	2,5	29,5	65,5	2,6
Concepción	32,1	50,5	14,8	2,6
San Pedro	41,6	56,8	0,7	0,8
Cordillera	11,5	87,4	0,6	0,4
Guairá	22,0	72,3	5,2	0,4
Caaguazú	36,6	58,1	4,3	1,0
Caazapá	42,9	56,1	0,0	1,1
Itapúa	24,4	59,5	14,9	1,3
Misiones	13,2	75,7	10,5	0,5
Paraguarí	11,4	86,3	1,6	0,7
Alto Paraná	22,6	72,4	4,1	0,9
Central	3,9	92,0	3,5	0,6
Ñeembucú	12,8	77,3	9,2	0,7
Amambay	24,5	63,2	10,7	1,6
Canindeyú	38,3	60,5	0,4	0,8
Presidente Hayes	21,0	77,9	0,0	1,1
Boquerón	46,4	52,6	0,0	1,0
Alto Paraguay	58,3	41,5	0,0	0,1
Total	12,7	71,0	15,2	1,1

Fuente: Dgeec. "Censo nacional de población y viviendas 2002". Asunción.

3.3. OTRO REPORTE DE COBERTURAS

Paralelamente a los datos oficiales resultantes del censo o de las encuestas de hogares, el Erssan realiza y pone a disposición del sector una estimación de coberturas a partir de su base de datos, la cual ha sido conformada paulatinamente desde el año 2003 hasta la fecha, con levantamiento directo en terreno, mediante in-

spección ocular y encuestas a los prestadores de los servicios. Aunque la información contenida en la base de datos ha tenido alguna actualización por reportes de los propios prestadores de los servicios o como parte de los procesos de ajuste tarifario, la mayoría de la información no está actualizada.

Como es de esperar por lo anotado en el párrafo anterior, no es de extrañar que la muy básica forma en que Erssan realiza los cálculos

de cobertura (multiplicando las conexiones registradas en su base por cada departamento por los habitantes promedio por vivienda de cada departamento y dividiendo por la población departamental) arrojen valores significativamente menores a los reportados por las encuestas de hogares, con una diferencia de casi 500.000 personas.

Es altamente conveniente que el sector tenga una única fuente de datos y que ésta sea proveniente de un sistema de información sectorial, que integre, analice datos operacionales de los prestadores de servicios, comparándolos con los datos oficiales de la entidad nacional de estadísticas (Dgeec), provenientes de los censos y de las encuestas de hogares.



4. LA PERSPECTIVA DE CUMPLIMIENTO DE LOS "OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO"



4. LA PERSPECTIVA DE CUMPLIMIENTO DE LOS “OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO”

4.1. REQUERIMIENTOS DE INVERSIÓN

Los “Objetivos de desarrollo del milenio” (ODM¹²) es una iniciativa de las Naciones Unidas, aprobada y endorsada por todos sus países miembros, orientada al cumplimiento de metas específicas, definidas para varios segmentos del desarrollo social, que sean alcanzadas en el año 2015: la reducción de la mitad de los niveles de pobreza que tenía cada país en el año 1990. Para el caso de los servicios de agua potable y saneamiento, las metas del milenio implican que para el año 2015 el porcentaje de población no cubierta con estos servicios debe ser la mitad del que tenía el país en el año 1990.

Para determinar la cobertura de cada servicio se parte, en el caso de Paraguay, de las siguientes definiciones.

Porcentaje de la población abastecida con agua potable: a través de “**improved access**”, que es el término en inglés usado originalmente en los primeros documentos, para caracterizar la cobertura segura del punto de vista sanitario, a través de canillas públicas, pozo con bombas de mano, manantiales protegidos y sistemas de recolección de agua de lluvia y conexiones domiciliarias.

Para evitar diferencias de interpretación con la traducción al español de los conceptos, la OPS, en la “Evaluación de agua potable y saneamiento 2000”, capítulo de las Américas, denominó este tipo de cobertura de agua potable como “fácil acceso”.

Porcentaje de la población servida con saneamiento: a través de “**sanitation improved access systems**”, que es el término en inglés usado originalmente en los primeros documentos para caracterizar la cobertura de saneamiento adecuado sanitariamente, a través de conexiones a la red pública, fosas y tanques sépticos, letrinas conectadas a un pozo ciego, con o sin cámara séptica.

Para evitar diferencias de interpretación de los conceptos, la OPS, en la “Evaluación de agua potable y saneamiento 2000”, capítulo de las Américas, denominó este tipo de cobertura de saneamiento “in situ”.

Otra consideración sobre los sistemas de saneamiento se refiere a los sistemas de disposición adecuada de excretas, que es definido e incluido en la cobertura de saneamiento “in situ”, cuando este sistema logra separar y aislar las excretas del contacto humano.

La siguiente tabla presenta los resultados de la evaluación de las coberturas de agua potable y saneamiento en Iberoamérica del programa de monitoreo conjunto de la OMS y Unicef. Como se puede observar, las coberturas que presenta el JMP sobrepasan las que se estiman para Paraguay, principalmente en la cuestión del saneamiento.

La metodología de cálculo que se basa el JMP es con base exclusivamente en encuestas de hogares, principalmente la “Demographic and health surveys” (DHS), “Multiple indicator cluster surveys”, “World health surveys”, “Living standards measurement surveys” (LSMS), “Core welfare indicator questionnaires”, “Health and nutrition

¹² Conocido por sus siglas en inglés MDG: Millennium Development Goals.

surveys”, “Household budget surveys”, “Pan arab project for family health surveys” y “Reproductive health surveys”, además de considerar defini-

ciones de tipos de sistemas que no priorizan el acceso a través de conexiones domiciliarias, incluso para las poblaciones urbanas.

Cuadro n° 22. Objetivos del Desarrollo del Milenio Coberturas de Agua Potable y Saneamiento Iberoamérica

Países	% cobertura agua potable				% de cobertura de saneamiento			
	Conexiones y fácil acceso				Conexiones y saneamiento “in situ”			
	2004		2006		2004		2006	
	Total	Urbana	Total	Urbana	Total	Urbana	Total	Urbana
España	100	100	100	100	100	100	100	100
Portugal	NA	NA	99	99	NA	NA	99	99
Argentina	96	98	96	98	91	92	91	92
Chile	95	100	95	98	91	95	94	97
Uruguay	100	100	100	100	100	100	100	100
Costa Rica	97	100	98	99	92	89	96	96
Cuba	91	95	91	95	98	99	98	99
México	97	100	95	98	79	91	81	91
Panamá	90	99	92	93	73	89	74	78
Brasil	90	96	98	98	75	83	77	84
Colombia	93	99	93	99	86	96	78	85
Venezuela	83	85	NA	NA	71	61	NA	NA
Perú	83	89	84	92	74	67	72	85
Ecuador	94	97	95	98	94	62	84	91
Paraguay	86	99	77	94	94	16	70	89
República Dominicana	95	97	95	97	81	65	79	81
El Salvador	84	94	84	94	77	63	86	90
Nicaragua	79	90	79	90	56	22	48	57
Bolivia	85	95	86	96	60	39	43	54
Honduras	87	95	84	95	87	66	66	78
Guatemala	95	99	96	99	90	68	84	90

Fuente: OMS y Unicef. Programa conjunto de monitoreo (JMP) 2006 y 2008. “Informe de progreso agua potable y saneamiento”.

Para lograr un desarrollo equilibrado entre las áreas rurales y urbanas, en todos los países se calculan metas independientes para cada servicio, de tal forma que no se consideren logradas las metas del país basándose únicamente en los avances totales o solamente en el área urbana.

Puesto que la información de coberturas de mayor validez resulta de los prestadores de servicios y/o entes reguladores, en el caso de

sistemas urbanos y con conexiones domiciliarias y para la cobertura con sistemas de fácil acceso y de saneamiento “in situ” son los censos de población y los resultados de las encuestas de hogares el cálculo del nivel de cobertura a cumplirse en la iniciativa de las Naciones Unidas. Se definen a través de los reportes de cobertura a partir del año 1992, año en que se realizó el censo en Paraguay.

Cuadro n° 23. Coberturas 2008 y metas del milenio

Tipo de servicio	Cobertura		Meta ODM original	Nueva meta 2015 (b)	Diferencia (b) – (a)
	1992	(a) 2008			
Área urbana					
Cobertura total de agua potable con conexión	57,0%	79,8%	78,5%	79,8%	0,0%
Cobertura total de alcantarillado sanitario	14,4%	14,6%	57,2%	57,2%	42,6%
Área rural					
Cobertura total de agua potable con conexión + “fácil acceso”	2,9%	51,7%	51,5%	51,7%	0,0%
Cobertura total de alcantarillado sanitario + saneamiento “in situ”	7,0%	37,1%	53,5%	53,5%	16,4%

Fuente: elaboración a partir de datos de cobertura de agua potable de la “Encuesta permanente de hogares 2008” y cobertura de alcantarillado sanitario y saneamiento “in situ” de la “Encuesta permanente de hogares 2007”.

La columna con las metas originales para alcanzar los “Objetivos del milenio” presenta los porcentajes de cobertura que originalmente debería alcanzar el país en el año 2015 para lograr el objetivo establecido dentro de la iniciativa que promueve las Naciones Unidas. La columna con nuevas metas presenta el mayor valor entre la cobertura ya lograda en 2008 y la meta original, bajo el entendido de que una vez superada la meta, el país debe invertir por lo menos lo requerido para mantener ese nivel y que no tendría sentido definirse una meta para el año 2015 que desmejore el nivel alcanzado en 2008.

Como se puede observar en el cuadro, en el suministro de agua potable las coberturas alcanzadas para 2008 son ligeramente superiores a los ODM

originales: en 1,3% en el caso del área urbana y 0,2% en el área rural, reflejando claramente la concentración e impulso que el país le ha dado a las inversiones en este servicio. Por lo anterior, las nuevas metas para 2015 son mantener ese nivel de cobertura, intensificando las inversiones en el mejoramiento de la eficiencia y calidad del servicio, de manera a lograr **una real** cobertura de agua potable, sanitariamente segura.

En contraste con lo anterior, en el caso del saneamiento Paraguay aún está bastante lejos de cumplir las metas.

En el área urbana la meta ODM aún está casi 43 puntos porcentuales por arriba de la cobertura de alcantarillado sanitario alcanzada en 2007, mientras que en el área rural igualmente faltan



más de 16 puntos porcentuales para lograr la meta de cobertura, considerando que en el área rural se justifica la utilización de soluciones de saneamiento “in situ”.

En el caso del área rural la brecha es menor por cuanto se admiten soluciones individualizadas, pero se deben intensificar programas y continuadas acciones de educación sanitaria y de promoción de salud.

Cuadro n° 24. Cobertura 2008 - 2015

Tipo de servicio	2008	2015	Población adicional a servir
Total	6.163.913	7.003.404	
Área urbana	3.611.049	4.184.540	
Abastecida			
Cobertura total de agua potable con conexión	2.881.617	3.339.263	457.646
Cobertura total de alcantarillado sanitario	527.213	2.393.557	1.866.344
Área rural	2.552.864	2.818.864	
Servida			
Cobertura total de agua potable con conexión + “fácil acceso”	1.319.831	1.457.353	137.522
Cobertura total de alcantarillado sanitario + saneamiento “in situ”	947.113	1.508.092	560.980

Como se indicó anteriormente, los resultados obtenidos por el país indican que para el servicio de agua potable, tanto en el sector urbano como en el rural, ya se ha alcanzado e incluso superado las metas, por lo que los requerimientos de recursos se calcularán manteniendo la cobertura hasta el año 2015, considerando conectar nuevos habitantes únicamente por efecto del crecimiento de la población urbana.

A estas inversiones se deben acrecentar recursos que permitan continuamente:

- aumentar la dotación del agua en zonas críticas;
- ampliar programas de control y vigilancia de la calidad del agua suministrada;
- mejorar la confiabilidad en los sistemas en términos de fallas, fugas, interrupciones, entre otros;

- disminuir la intermitencia de los sistemas;
- reducir el agua no contabilizada y promover el uso eficiente.

En el caso de saneamiento, tanto urbano como rural, hay necesidad de aumentar sustancialmente los niveles de cobertura para alcanzar las metas, lo que significa que no solo se deberá atender el crecimiento poblacional sino conectar una parte significativa de la población actualmente no conectada.

El resultado obtenido es que para lograr los ODM en el sector de agua y saneamiento, entre 2009 y 2015 Paraguay necesita conectar al servicio de agua potable con conexiones domiciliarias a 457.646 personas en el área urbana y a 137.522 en el área rural.

En el caso del saneamiento, se deberán conectar al servicio de alcantarillado sanitario con conexiones domiciliarias a 1,86 millones de personas en el área

urbana y a 561 mil personas en el área rural, utilizando tecnologías adecuadas al medio, como pueden ser lo que se denominó saneamiento “in situ”.

4.2. NECESIDAD DE CAPITAL

Basado en los requerimientos de inversiones, es necesario establecer el orden de magnitud de los recursos involucrados en el cumplimiento de las metas de la iniciativa de los “Objetivos de desarrollo del milenio”, que Paraguay es uno de los signatarios.

Es necesario señalar que los valores estimados sólo deben ser considerados como referentes de las inversiones requeridas para aumentar la cobertura de los servicios, los cuales deben ser precisados como parte de la elaboración de un plan financiero sectorial, punto que se trata en las políticas y recomendaciones de este documento.

Para los cálculos de los montos de la inversión se utilizan estimaciones de costos promedios¹³ por persona, utilizados para la implantación de servicios de agua potable y de alcantarillado sanitario, que para el área urbana pueden estar referenciadas con valores de US\$ 160 y US\$ 300 per cápita, respectivamente. En relación a las zonas rurales, los costos para agua potable y saneamiento son de US\$ 120 y US\$ 100, respectivamente.

La diferencia en valores unitarios entre zonas urbanas y rurales se explica por el nivel de complejidad de los sistemas hidráulico-sanitarios, así como por las características y materiales utilizados en las zonas urbanas. En el caso del servicio de alcantarillado sanitario, entre el área urbana y rural la diferencia se evidencia por la posibilidad de utilizar soluciones de sistemas individuales con tecnología apropiada de bajo costo, tales como letrinas y pozos ciegos.

CUADRO n° 25. Inversión mínima requerida para el cumplimiento de las “Metas del milenio”

Tipo de servicio	Cobertura 2008		Cobertura 2015 (“Metas del milenio”)		Población a servir	Costo USD/habitante	Inversión total USD millones
	Población	%	Población	%			
Área urbana							
Agua potable con conexión domiciliaria	2.881.617	79,8	3.339.263	79,8	457.646	160	73,2
Saneamiento con conexión domiciliaria	527.213	14,6	2.393.557	57,2	1.866.344	300	559,9
Subtotal							633,1
Área rural							
Agua de fuente mejorada	1.319.831	51,7	1.457.353	51,7	137.522	120	16,5
Saneamiento básico	947.113	37,1	1.508.092	53,5	560.980	100	56,1
Subtotal							72,6
TOTAL							705,7

Fuente: elaboración propia con base en información de la Dgeec y el Banco Interamericano de Desarrollo.

¹³ Banco Interamericano de Desarrollo. “Agua potable y saneamiento, estrategia sectorial: Paraguay” (borrador, agosto de 2004).





El resultado de multiplicar la población a abastecer con agua potable y a servir con alcantarillado sanitario y saneamiento “in situ” por los costos unitarios de cada servicio en las áreas urbana y rural, respectivamente, proyecta directamente los valores estimados sobre las necesidades de capital.

En el agregado las necesidades de inversión a realizar entre 2009 y 2015 para el cumplimiento de los “Objetivos de desarrollo del milenio” ascenderían a US\$ 705,7 millones, lo cual resulta un valor ligeramente superior a US\$ 100 millones por año¹⁴, significando casi 4,2 veces más de los recursos asignados en el presupuesto nacional al sector de agua potable y saneamiento en 2008 o 2009, que fueron de US\$ 24,1 millones, y 7,4 veces a más de lo que fue efectivamente ejecutado por el sector en el año 2008.

Del total de recursos estimados, casi el 90% deberá dedicarse a la infraestructura de los servicios en las áreas urbanas, y más específicamente el 79% al servicio de alcantarillado sanitario urbano.

A las áreas rurales deben demandar un poco más del 10%, US\$ 72,6 millones, de los cuales casi el 80%, US\$ 56,1 deben invertirse en saneamiento “in situ”.

En términos de la naturaleza del servicio, el 12,7% deberá aplicarse en agua potable, y el restante 87,3%, en alcantarillado sanitario y saneamiento “in situ”.

Como se puede ver, aún antes de considerar la necesidad de incrementar en forma significativa los recursos al sector, la prioridad del gasto público para el cumplimiento de las “Metas del milenio” requiere una reorientación del gasto, dando un mayor énfasis a las zonas urbanas, el cual no ha tenido en el pasado, y en especial al servicio de alcantarillado sanitario en estas áreas.

Es necesario resaltar que estas cifras se basan en que las fuentes de agua serían principalmente subterráneas y en que el saneamiento en el área rural consistiría básicamente en la construcción de sistemas de saneamiento “in situ”, tales como fosas, cámaras sépticas con pozos ciegos y letrinas. Ambas premisas deben ser revisadas en función del cambio climático y de la contaminación de los acuíferos, por lo que es muy probable que la inversión necesaria sea significativamente superior a la indicada al cambiar las fuentes subterráneas de agua por corrientes de superficie y pozos ciegos por redes de alcantarillado con plantas de tratamiento.

Al igual que lo que ha sucedido en los últimos 10 a 15 años, una parte de los requerimientos de inversión pública podrán ser complementada por donantes internacionales y por las dos instituciones. Otra posibilidad de participación en monto de la inversión estimada son las municipalidades. Incluso es posible garantizar recursos al sector provenientes de los royalties recogidos por los municipios.

Finalmente, en el caso de las juntas de saneamiento y las aguaterías, especialmente las de mayor tamaño, será necesario crear condiciones de seguridad jurídica sobre sus activos para mantener y promover sus aportes de capital al sector.

¹⁴ Estas cifras son consistentes con las calculadas para el período 2007-2015 en el documento “Plan estratégico sectorial”, elaborado para el MOPC en 2009 con financiamiento del BID, y reflejaría la menor inversión realizada en 2008 respecto a la requerida.

5. PLANIFICACIÓN SECTORIAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS



5. PLANIFICACIÓN SECTORIAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS

5.1 EL CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SECTORIALES

Se define por políticas públicas del sector de agua potable y saneamiento a una serie de enunciados y mandatos emanados del Estado paraguayo como resultado de un proceso de consultas y de acuerdos entre instituciones y actores del sector, y establecidos como un principio y una directriz permanente en materia de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario y saneamiento.

Las políticas así precisadas comprenden claramente los objetivos, los instrumentos y medios para lograr su institucionalización y para alcanzar lo que debe cumplirse rigurosamente en todos los niveles del gobierno y del ámbito de la nación.

Los propósitos de los enunciados y mandatos, que constituyen las políticas públicas del sector de agua potable y saneamiento, deberán estar orientados obligatoriamente a la implementación de procesos de reformas y de desarrollo que conlleven el aseguramiento de la salud de las personas, la seguridad sanitaria, el mejoramiento de la calidad de vida, la reducción de la pobreza y las inequidades en el acceso y uso de los servicios, la protección del ambiente y la conservación de sus recursos naturales, y el aumento de la dignidad de la población paraguaya.

La caracterización e institucionalización de las políticas, determinadas como un proceso de reformas y de desarrollo, obliga a que se contemplen ajustes de los enunciados y mandatos, propuestos según los resultados de sus implementaciones. Las modificaciones en consecuencia del seguimiento, control y medición de resultados e impactos, si bien podrían interpretarse un condicionamiento al carácter de permanencia de las políticas, les dan, en definitivo, por la coherencia con la realidad, una mayor fuerza y validez.

Cabe acotar por último que los principios en que se basan las políticas públicas no son solamente técnicos o económicos y financieros, ya que estos principios están íntimamente relacionados con posiciones y valores sociales. A pesar de que esto pueda ser interpretado como un condicionamiento a la validez de la política, cuando se logra un consenso amplio en uno de los principios determinados, la política también adquiere mayor fuerza y validez.

Las proposiciones y establecimiento de políticas públicas sectoriales permanentes deben ser una tarea prioritaria en las acciones de fortalecimiento del sector agua potable y saneamiento.

La responsabilidad del MOPC es ejercida a través de la Usapas, que deberá tener como actividad permanente el seguimiento, control y evaluación de todos los procesos que componen el establecimiento y la institucionalización de estas políticas, en coordinación con las instituciones y actores del sector.

El lograr una coordinación interinstitucional es uno de los principales retos de la Usapas en términos de políticas sectoriales, además de que se debe buscar no solo la coordinación formal, sino principalmente el alcance de acuerdos institucionales, cuando el consenso no es factible.

5.2. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU INTERACCIÓN CON EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN SECTORIAL

La elaboración de políticas públicas del sector orientadas a la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario y al saneamiento es el primer paso necesario para un ordenamiento de un sistema de planificación sectorial, ya que permite la identificación de las

líneas de acción y de las acciones estratégicas que deben ser priorizadas.

5.2.1. EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN SECTORIAL

La planificación sectorial es un rol básico del MOPC a través de la Usapas, que debe desarrollarla coordinando la participación de instituciones y actores del sector y una relación permanente con la Secretaría Técnica de Planificación (STP).

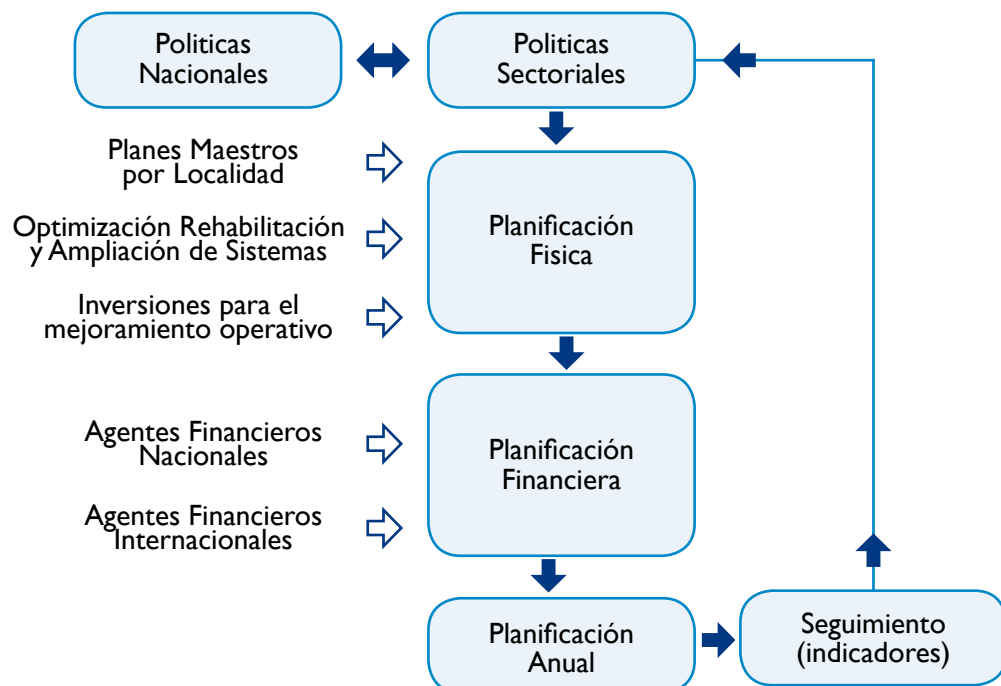
El proceso de planificación sectorial deberá orientarse a la elaboración de un plan estratégico de mediano y largo plazo, plan de desarrollo del sector, basado en las políticas públicas sectoriales y a la preparación de programas anuales que definan las acciones de corto plazo. En ambos

casos la metodología será la de implementarlas por etapas, siendo necesario realizar la caracterización de las intervenciones en la infraestructura de los servicios y de las acciones de fortalecimiento de los organismos operadores, seguida de la identificación de requerimientos de recursos financieros, que den viabilidad a los instrumentos de la planificación sectorial.

La planificación sectorial deberá respetar las políticas nacionales establecidas por la STP, las políticas de salud establecidas por el Ministerio de Salud y Bienestar Social u otras políticas emanadas del Poder Ejecutivo nacional y relacionadas directa o indirectamente con el sector y los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario.

Se detalla a continuación el proceso de planificación de corto plazo que se propone y que se esquematiza en la figura n° 8.

Figura n° 8



5.2.1.1. PLANIFICACIÓN FÍSICA

La planificación física debe estar basada en la identificación y caracterización de las necesidades de ampliación, optimización y rehabilitación de la infraestructura de los sistemas de agua potable y alcantarillado sanitarios.

Adicionalmente a la caracterización de los requerimientos de ampliación y mejoramiento de la oferta de servicios, se debe incluir las necesidades de recursos financieros de los organismos operadores, sean a título de donaciones, créditos u otra operación financiera que dé soporte a aquellos elementos necesarios para un adecuado mejoramiento de la administración y gestión de los servicios y al mejoramiento de la operación de las instalaciones y la adquisición y mantenimiento de equipos, además de servicios de consultoría, asistencia técnica y capacitación de personal.

Por último, es responsabilidad de la Usapas fijar prioridades en función de las políticas nacionales establecidas por el gobierno a través de la STP, en relación particularmente del combate a la pobreza, así como de las necesidades de acción para la prevención de la salud establecidas por el Ministerio de Salud. Los planes y programas resultantes deberán ser convalidados en consenso con instituciones y actores vinculados directa o indirectamente al sector de agua potable y saneamiento.

Para un mejor desarrollo del proceso de planificación física, la Usapas debe fomentar la formulación para los principales organismos operadores de planes maestros de desarrollo de los servicios de agua potable y/o alcantarillado sanitario, para las localidades a su cargo, así como la identificación de los elementos que den soporte a proyectos de mejoramiento de la eficiencia y de la calidad de la prestación de los servicios.

La planificación física debe basarse en:

- planes maestros de agua potable para cada localidad;
- planes maestros de alcantarillado sanitario por cada localidad teniendo en cuenta las cuencas hídricas;

- la identificación de las inversiones en obras necesarias para la ampliación, rehabilitación y optimización de la infraestructura de los sistemas;
- la identificación de inversiones en instalaciones y equipos necesarias para el mejoramiento operativo de los sistemas;
- la identificación de las inversiones para el mejoramiento de la gestión administrativa y comercial de los organismos operadores y aumento de la capacidad de los recursos humanos del sector y de los servicios;
- la identificación de las inversiones para el mejoramiento de la prestación de los servicios, que debe ser realizada con el apoyo de las gobernaciones, de los municipios y comunidades, así como a través de consultas con los prestadores de servicios, Essap, juntas de saneamiento y prestadores privados.

Con el propósito de dar viabilidad a la planificación física, la Usapas, en coordinación directa con el Ministerio de Hacienda y la STP, deberá habilitar una ventanilla única para la recepción de solicitudes de inversión, lo que puede lograrse interconectando las ventanillas existentes.

El proceso de planificación física será liderado por el MOPC a través de la Usapas, que tendrá la responsabilidad de convocar a reuniones periódicas de programación y de seguimiento del programa anual y del plan de desarrollo del sector (estratégico) a mediano y largo plazo a todas las instituciones vinculadas directa y indirectamente al sector, con relación a las demandas de inversión, en que la planificación física está referenciada.

Un sistema de información sectorial diseñado e implementado bajo la responsabilidad de Usapas es una herramienta decisiva en la consecución de la coordinación interinstitucional y de los objetivos plasmados, para lograr una efectiva planificación física.

El proceso de planificación física es dinámico y siempre deberá evaluarse y ajustarse a la realidad del país, con la utilización del sistema de información sectorial, a través de los indicadores que lo deberán componer, en términos de la medición de impacto en cuanto a las políticas





nacionales establecidas para erradicar la pobreza y la inequidad, y a las políticas de salud establecidas por la autoridad sanitaria. El resultado del proceso descrito llevará al establecimiento de una escala de priorización por parte del MOPC, a través de la Usapas, con respecto a la oportunidad de las inversiones asignadas y a asignarse.

5.2.1.2. PLANIFICACIÓN FINANCIERA

La planificación financiera comprende las actividades de coordinación interinstitucional orientadas a la identificación y caracterización de necesidades de inversiones que den viabilidad al proceso de planificación física, caracterizando oportunidades y disponibilidades de fuentes de recursos financieros.

El proceso de planificación financiera deberá basarse en un análisis de las ofertas y disponibilidades potenciales de fondos, sea de las instituciones y/o agentes nacionales e internacionales. Este proceso debe ser liderado por el MOPC a través de la Usapas, en coordinación directa y estrecha con el Ministerio de Hacienda.

La Usapas tendrá la responsabilidad de convocar a las instituciones vinculadas directamente con la perspectiva financiera del sector a participar en reuniones periódicas de seguimiento y evaluación de la ejecución de las inversiones de los programas de corto plazo y de las provisiones de dotaciones para planes de desarrollo del sector (estratégico) a mediano y largo plazo.

La planificación financiera deberá basarse en las políticas financieras nacionales y la capacidad financiera y presupuestaria del país que defina el Ministerio de Hacienda y la propuesta que resulte del proceso de planificación deberá ser convalidada a través de consenso o de acuerdos entre las instituciones involucradas en el sector y con responsabilidad de cooperación técnico-financiera para con los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario.

El proceso de planificación financiera debe ser dinámico y siempre deberá evaluarse y ajustarse a la realidad del país, en términos de las ofertas de donaciones, posibilidades de recursos del presupuesto nacional o de créditos.

Un sistema de información sectorial diseñado e implementado bajo la responsabilidad de Usapas es una herramienta decisiva en la consecución de la coordinación interinstitucional y de los objetivos plasmados, para lograrse una efectiva planificación y ejecución financiera del sector.

La utilización de un sistema de información sectorial posibilitará, a través de los indicadores que lo deberán componer, la medición de los impactos de la inversión, en cuanto a la institucionalización de políticas públicas sectoriales y los programas establecidos o en ejecución orientados a erradicar la pobreza y la inequidad, y a las políticas de salud establecidas por la autoridad sanitaria.

5.2.2. CONSIDERACIONES SOBRE EL DESARROLLO DE UN SISTEMA DE PLANIFICACIÓN SECTORIAL

Como se mencionó anteriormente, el proceso de planificación sectorial deberá materializarse en la práctica, en el diseño y puesta en marcha de un plan de desarrollo del sector (estratégico) de mediano a largo plazo basado en las políticas públicas sectoriales y de programas anuales que definen las acciones de corto plazo.

Objetivando el desarrollo de los instrumentos de planificación estratégica y de programación anual, se propone que el sistema de planificación sectorial deba considerar, en principio, lo siguiente:

- la definición de metas para la expansión de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado sanitario para la población urbana y la población rural concentrada para los años 2015 y 2025;
- la definición de metas y estrategias de desarrollo comunitario orientadas a la expansión y mejoramiento de sistemas de abastecimiento de agua potable y de disposición de aguas residuales y excretas para la población rural dispersa para el año 2030;
- el fortalecimiento de las capacidades de las municipalidades y gobernaciones, a fin de que puedan asumir responsabilidades con-



cretas en cuanto a la promoción, ampliación, instalación y operación de los servicios;

- las prioridades de los proyectos y acciones que aseguren la equidad en el acceso y uso de los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario o en iniciativas comunales de saneamiento “in situ” en áreas periurbanas y urbanas marginales;
- las prioridades de los proyectos y acciones que aseguren la equidad en el acceso y uso de los servicios de agua potable y sistemas de saneamiento “in situ” en las zonas indígenas, respetando su cultura y costumbres;
- el comprometimiento de recursos financieros orientados a la ampliación, optimización y rehabilitación de la infraestructura hidráulico-sanitaria para la administración y gestión de los servicios y para la operación de las instalaciones y mantenimiento de los equipos de los sistemas, mediante proyectos y acciones que promuevan la eficiencia y la eficacia;
- el aseguramiento de la reducción de las enfermedades hídricas mediante el control y la vigilancia de la calidad del servicio y de acciones de promoción de la salud, considerando el uso y control del uso de indicadores epidemiológicos y de desarrollo social;
- el fomentar el desarrollo científico y tecnológico y la adopción de tecnologías apropiadas;
- la implementación de criterios y de indicadores de resultados que permitan el seguimiento, control y evaluación de planes y programas y el aseguramiento en el cumplimiento de los objetivos y metas, de manera a lograr la maximización de la relación costo-beneficio y el mayor retorno económico e impacto social;
- el establecimiento de un sistema de información sectorial que permita el seguimiento, control y evaluación de todas las fases, proyectos y acciones previstas en el sistema de planificación;
- la implementación de programas integrales que consideren a la vez la necesidad de fi-

nanciamiento relacionada a la infraestructura y acciones de mejoramiento operativo de los sistemas;

- el impulso a la participación de la comunidad en la identificación de las soluciones para la planificación, control y operación de los servicios;
- la promoción del desarrollo y de la optimización de las capacidades de las entidades prestadoras de servicios, fomentando la conformación de unidades de gestión basadas en criterios de viabilidad técnico-financiera y de estándares de eficiencia empresarial.

5.3. ELABORACIÓN Y PROMULGACIÓN DE LAS POLÍTICAS

El primer elemento a considerar en el establecimiento y fijación de las políticas sectoriales debe tenerse en cuenta que las leyes existentes –y en particular la ley n° 1.614/2000 y su decreto reglamentario n° 18.880/2002– constituyen enunciados y mandatos que definen hoy las políticas públicas sectoriales en el contexto de la prestación de servicios de agua potable y de alcantarillado sanitario en Paraguay.

El hecho de que estas normativas se hayan implementado paulatinamente desde su aprobación y que todavía algunas se están actualmente implementando en los enunciados de esta legislación indican su carácter y características de validación continua y permanente.

En términos amplios y generales se puede decir asimismo que los enunciados y conceptos que integran el presente análisis sectorial, en la medida de que sean aprobados y adoptados como guía de acción para la reforma del sector por el gobierno nacional, podrán constituirse como enunciados de políticas públicas sectoriales.

De todas maneras, será necesario y conveniente elaborar enunciados ordenados y específicos que cubran cada uno de los temas tratados en la actualización del análisis sectorial.



Las políticas sectoriales que se elaboren, bajo la responsabilidad del MOPC a través de la Usapas, deben tener las características de permanentes, o sea, políticas de Estado, y tener en cuenta la característica multidisciplinaria de los temas a considerar y los múltiples actores que intervienen. Se considera necesario que el proceso de establecimiento esté ejercido como un cumplimiento de la función de rectoría del sector, en base a consensos y/o acuerdos entre instituciones y actores.

A pesar de que en el contexto de las políticas públicas sectoriales existirán políticas que podrán tener carácter transitorio, la mayoría de ellas se caracterizarán por su permanencia. Por esta razón se considera conveniente su aprobación por el Poder Ejecutivo nacional, o en determinados casos orientarlas como propuesta del Poder Ejecutivo para aprobación por el Poder Legislativo y su promulgación por el Ejecutivo.

5.4. TEMAS CRÍTICOS Y CONTEXTO QUE LAS POLÍTICAS SECTORIALES DEBEN CONSIDERAR

Dada la amplitud y la diversidad de situaciones críticas que se puede caracterizar en el sector de agua potable y saneamiento como requerimiento y necesidades del establecimiento de políticas públicas, se considera conveniente iniciar este proceso a través de la formulación de un texto básico que resuma y caracterice en una primera instancia las situaciones críticas y los enunciados y mandatos, refiriendo estos últimos a tres características y alcances diferentes, según la situación crítica específicamente detectada.

Los enunciados o mandatos están clasificados en:

- declaraciones de principios;
- enunciados de políticas propiamente dichos;
- directrices sobre temas específicos.

5.4.1. DECLARACIONES DE PRINCIPIOS

Son enunciados o declamaciones en que se identifiquen, caractericen y clarifiquen, conceptos básicos fundamentales en los que se basa el sector de agua potable y saneamiento, los servicios y sus instituciones y agentes que lo componen.

Dentro de las declaraciones de principios caben enunciados de conceptos relacionados con la universalidad, equidad, integralidad, calidad, acceso y sostenibilidad. A manera de ejemplo y considerando además los resultados del presente análisis sectorial en el tema institucional, se propone considerar como declaraciones de principios de las políticas públicas sectoriales a las siguientes declamaciones:

- todos los habitantes de la República de Paraguay tienen derecho a disponer de un sistema de agua potable y alcantarillado sanitario o de un saneamiento adecuado con seguridad sanitaria, que permitan asegurar la calidad de vida, preservar la salud y proteger al ambiente, y lograr la sostenibilidad de estas condiciones en el tiempo;
- es un deber y responsabilidad del Estado, a través de todas sus estructuras administrativas, asegurar el abastecimiento de agua potable segura y de saneamiento adecuado mediante servicios públicos o soluciones individuales a todos los habitantes a través de la implementación de políticas y directrices consensuadas entre los actores del sector de agua potable y alcantarillado sanitario del país que indiquen las acciones a realizar;
- los servicios públicos de agua potable y de alcantarillado sanitario son una actividad industrial de característica local que por su importancia sanitaria constituyen herramientas esenciales en las poblaciones concentradas para lograr objetivos sanitarios y sociales;
- los sistemas de abastecimiento de agua potable y alcantarillado sanitario constituyen un “servicio público nacional, con los alcances establecidos en la Constitución Nacional y se prestará en condiciones de continuidad, sustentabilidad, regularidad, calidad, general-

dad e igualdad, de manera tal que se asegure su eficiente prestación a los usuarios, la protección de la salud pública y del medio ambiente y la utilización racional de los recursos” (respetando el texto del artículo n° 3 de la ley n° 1.614/2000 de marco regulatorio);

- los objetivos básicos de proyectos y acciones que deben realizarse para asegurar a todo habitante el acceso y uso de sistemas de agua potable segura y de saneamiento adecuados son los de alcanzar la cobertura universal y asegurar la calidad de los servicios. Estos objetivos deben alcanzarse en el menor plazo posible mediante proyectos y acciones acordes a los desafíos técnicos, socioculturales, ambientales, económicos y financieros inherentes a su implementación;
- se considera al agua potable y el saneamiento un bien social; sin embargo, disponer de agua potable segura y adecuado saneamiento implica la necesidad de cubrir los costos de infraestructura, operación y mantenimiento de los sistemas. Es responsabilidad mancomunada del gobierno, los ciudadanos y los actores del sector reconocer esta necesidad y proveer los recursos necesarios a través de aportes directos, en base a pagos de tarifas y de aportes indirectos de la sociedad toda, en base a subsidios, en la forma social más equitativa y transparente;
- todos los prestadores de servicios están sometidos a la regulación y control de sus actividades en aspectos económicos y financieros y en aspectos relacionados con la calidad de los servicios que prestan;
- se deberán priorizar las acciones sociales que aseguren la igualdad y equidad para el acceso y uso de los servicios de agua potable y al saneamiento a las poblaciones más pobres y marginales y a la población indígena;
- se deberá establecer una adecuada interrelación y articulación entre el financiamiento para el desarrollo urbano y regional, así como para la vivienda y el financiamiento para el agua potable y el saneamiento.

El listado anterior debe considerarse meramente preliminar, pudiendo ampliarse tomando en con-

sideración y haciendo referencia, por ejemplo, entre otros aspectos, a las declaraciones de Naciones Unidas sobre los derechos humanos, los principios de transparencia de las acciones y de la responsabilidad social empresarial.

A continuación se presentan textos tentativos y ejemplos de declaraciones de principios, de políticas propiamente dichas y de directrices específicas. Como ejemplo se consideran e indican en *cursiva* los textos referidos a políticas que aparecen en la ley n° 1.614/2000 de marco regulatorio, que ya se han indicado en el presente informe.

5.4.2. ENUNCIADOS DE POLÍTICAS

Los principales temas críticos para los cuales hay que considerar el establecimiento de políticas de agua potable y saneamiento en Paraguay deben referirse, entre otros, en primera instancia en forma prioritaria a:

- política de orden institucional;
- políticas de planificación sectorial;
- políticas financieras;
- políticas tarifarias;
- políticas de subsidios.

Otras políticas, si bien no tienen prioridad por estar ya definidas por la legislación o son consuetudinarias, son también importantes. Entre otras, se indican, a manera de ejemplo, las siguientes:

- políticas de regulación;
- políticas de calidad de los servicios;
- políticas de relaciones con los usuarios;
- políticas de control y vigilancia de la calidad del agua potable;
- políticas de asistencia a los prestadores de servicios;
- políticas de participación y responsabilidad comunitaria;
- políticas de protección de fuentes de abastecimiento.





5.4.3. DIRECTRICES SOBRE TEMAS ESPECÍFICOS

Se definen como directrices a enunciados en los que se identifican mandatos y acciones específicas que complementan a las políticas sectoriales establecidas.

A continuación se mencionan algunos ejemplos posibles de directrices, específicamente orientadas a implementar las políticas de subsidios.

- El Senasa será el único organismo que tendrá la responsabilidad del otorgamiento de los subsidios en los proyectos de instalación y ampliación de infraestructura de los servicios para las localidades rurales.
- Las poblaciones urbanas de bajos recursos podrán solicitar subsidios directamente a la Secretaría de Acción Social y a la Secretaría de Emergencia Nacional, que enviarán las solicitudes a la Usapas para que las incorpore en las necesidades de financiamiento durante el proceso de planificación física.

6. REORDENAMIENTO INSTITUCIONAL DEL SECTOR

6. REORDENAMIENTO INSTITUCIONAL DEL SECTOR

6.1. FORTALECIMIENTO DE LA UNIDAD DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO SANITARIO (USAPAS)

Teniendo como base el esquema funcional actual identificado anteriormente y los análisis efectuados con relación a las funciones que se deben cumplir, se analizan a continuación propuestas alternativas para realizar los ajustes necesarios para fortalecer los roles del MOPC en sus responsabilidades relacionadas con el sector de agua potable y saneamiento y de su Unidad de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (Usapas).

Se considerarán los siguientes aspectos:

- misiones y funciones del MOPC en el campo del agua potable y saneamiento;
- creación de la Usapas;
- reestructuración organizacional de Usapas basada en las responsabilidades institucionales del MOPC.

6.1.1. LOS ROLES DEL MOPC

De acuerdo a la ley n° 1.614/2000 del marco regulatorio y de su decreto reglamentario n° 18.880/2002, al MOPC le corresponde “*asistir al Poder Ejecutivo en el ejercicio de*” los roles de titularidad y funciones como autoridad responsable de la fijación de políticas y la planificación sectorial y coordinación interinstitucional, que es una función específica de rectoría del sector de agua potable y saneamiento que se ha definido en el decreto reglamentario n° 18.880/2002.

Sin embargo, el MOPC no ha implementado en forma completa lo establecido en la ley en lo referente a titularidad y rectoría hasta la creación de la Usapas en 2009, que depende directamente del ministro del MOPC.

Para que se cumpla adecuadamente con estos roles el Poder Ejecutivo debería diferenciar claramente las funciones de titularidad y rectoría y asignar específicamente cada una de estas funciones.

Por otra parte, en el seno de la dirección del MOPC las acciones posibles para fortalecer a Usapas, y consecuentemente al sector de agua potable y saneamiento, se ejecutarán por etapas, respetando un periodo de transición, que tiene como propósito la concertación y el ordenamiento del propio sector.

Las etapas mencionadas son:

- el ordenamiento funcional de Usapas y su estructuración orgánica provisional;
- la asignación oficial por el MOPC y por el Poder Ejecutivo a la Usapas de los roles de rectoría y consecución de recursos humanos y presupuestales para lograr el fortalecimiento institucional de esta unidad;
- la creación de un viceministerio del MOPC o una secretaría general para cumplir con los roles de titularidad y rectoría del sector dentro de la estructura del gobierno nacional.

Al respecto es conveniente aclarar que si se realizara solo el fortalecimiento de la Usapas en el contexto actual de su creación, esto permitiría tener una estructura organizacional más ágil y flexible al principio, pero también más frágil en el transcurso del tiempo, al no ser una estructura



estable, sin delegación formal de autoridad y sin flexibilidad operativa, llevando a condicionar sus decisiones y dependerlas del aval y confirmación previa de la alta dirección del MOPC.

Por otra parte, la creación de un nivel superior estable, como un viceministerio o una secretaría general, independiente del MOPC, si bien permite disponer de una estructura más sólida y estable y una mayor independencia para la fijación de políticas, tiene una mayor complejidad administrativa y deberá ser establecida por una ley.

Al respecto es importante indicar que la opción de viceministerio podrá considerarse más viable desde el punto de vista legal y de organización administrativa del gobierno nacional, frente a la opción de una secretaría nacional, independiente, tal como se ha considerado en un análisis y recomendación del Banco Mundial. Si bien que ambas alternativas de solución necesitan de la promulgación de una ley específica, la opción de viceministerio sería mejor aceptada por la tendencia actual de reducir el número de ministerios y secretarías.

En base a estas consideraciones la propuesta es implementar en forma secuencial un fortalecimiento de la Usapas en corto plazo orientada a permitir posteriormente el traspaso de funciones al nivel superior de viceministerio del MOPC a mediano o largo plazo.

Actualmente el MOPC desarrolla dos grupos diferenciados de funciones en el área de la gestión de los recursos hídricos y en los campos del agua potable, del alcantarillado sanitario y del saneamiento, que son:

- los roles de titularidad y de rectoría del sector de agua potable y saneamiento;
- el rol de elaboración de estudios, proyectos y construcción de obras hidráulico-sanitarias, en forma coordinada con otras instituciones del gobierno o en forma directa.

Se considera que cualquiera que sea la estructura administrativa del ministerio, estos roles deberían de separarse claramente en diferentes unidades administrativas, y en especial el rol de titularidad y rectoría no debe estar en la misma unidad con un rol de diseño de proyectos y ejecución de obras.

En cuanto al detalle de funciones del MOPC en relación a titularidad y rectoría del sector de agua potable y saneamiento, se enumera:

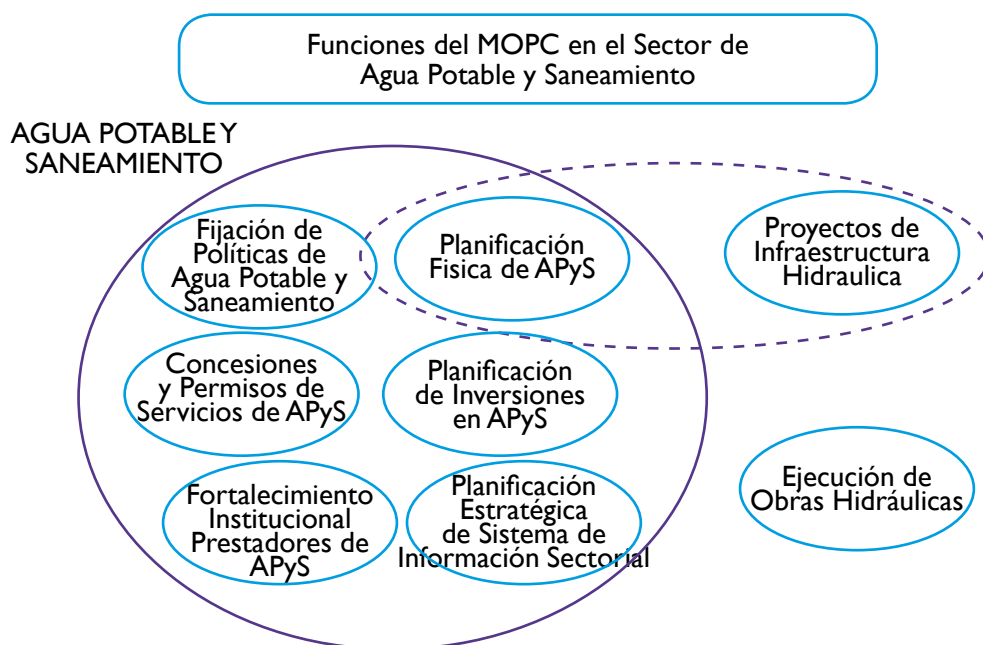
- el establecimiento, seguimiento, control y evaluación de las políticas públicas sectoriales;
- las negociaciones y proposiciones de contratos de concesiones y permisos para aprobación y firma por parte del MOPC a nombre del Poder Ejecutivo;
- la coordinación institucional en el sector y la coordinación interinstitucional;
- la planificación sectorial, incluyendo sus componentes físicos y económico-financieros;
- el diseño y la implementación de un sistema integrado de información sectorial;
- el fortalecimiento institucional de los prestadores de servicios.

Para cumplir específicamente estas funciones el MOPC ha creado la Usapas.

Por otra parte, el MOPC tiene funciones en cuanto a su rol relacionado con obras públicas hidráulicas y no existe actualmente una dependencia o una unidad administrativa específica que se ocupe de estas funciones.

El conjunto de estas acciones se pone en evidencia en la figura siguiente.

Figura n° 9



La estructuración y fortalecimiento a corto plazo de la Usapas comprende la consolidación de funciones que le son propias y la eventual incorporación o no bajo su responsabilidad de funciones de diseño y de ejecución de obras de infraestructura hidráulica.

Se considera que la incorporación a la Usapas de estas dos funciones, ampliando el objetivo de la resolución n° 37 del MOPC, de su creación, podría provocar una menor atención, y por lo tanto un debilitamiento de los roles de titularidad y rectoría del sector de agua potable y saneamiento, que son esenciales para la planificación y la coordinación de este sector.

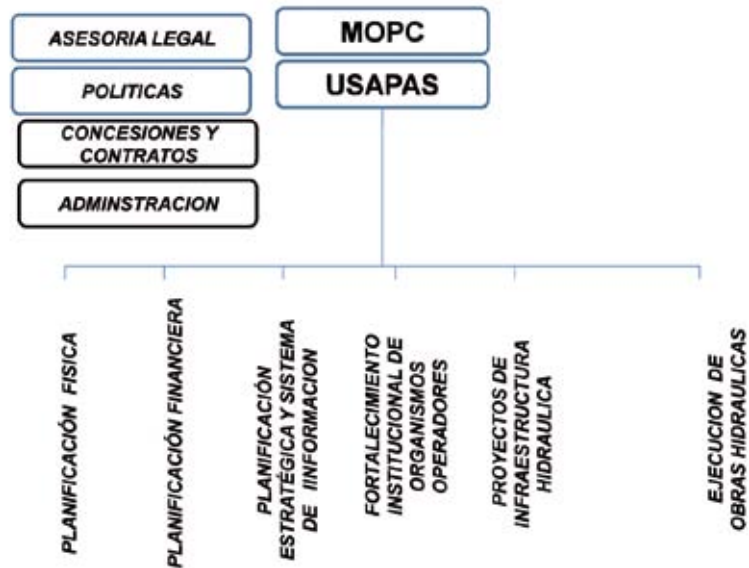
Se observa, sin embargo, que actualmente la Usapas, por demanda del MOPC, ya está involucrado en actividades relacionadas con la identificación y diseño de proyectos de infraestructura hidráulica y que esta actividad podría estar transitoriamente –directa o indirectamente– vinculada a la función de planificación física del sector de agua potable y saneamiento.

6.1.2. ESTRUCTURA FUNCIONAL DE USAPAS

Con base en las consideraciones anteriores se analizan a continuación tres modelos de estructuración orgánico-funcional de la Usapas en el contexto del MOPC.

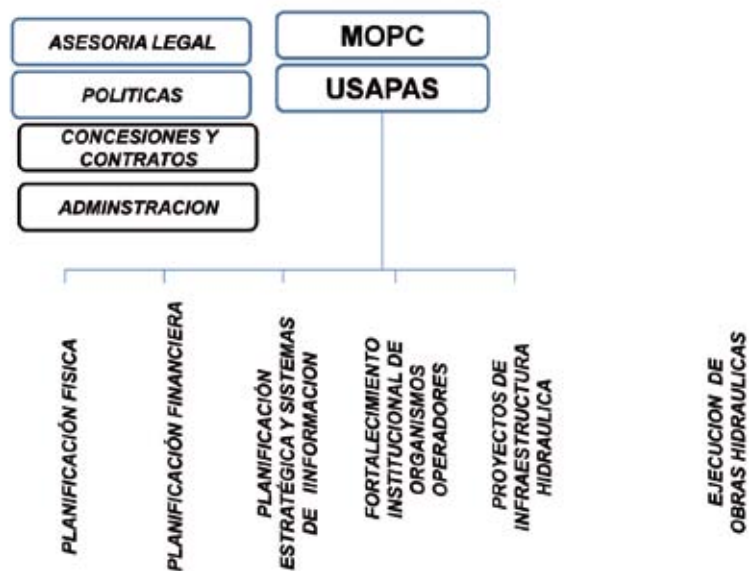
6.1.2.1. LA USAPAS ABARCA TODAS LAS FUNCIONES DEL MOPC EN EL CAMPO DEL AGUA, SEGÚN LA FIGURA DE ABAJO.

Figura n° 10



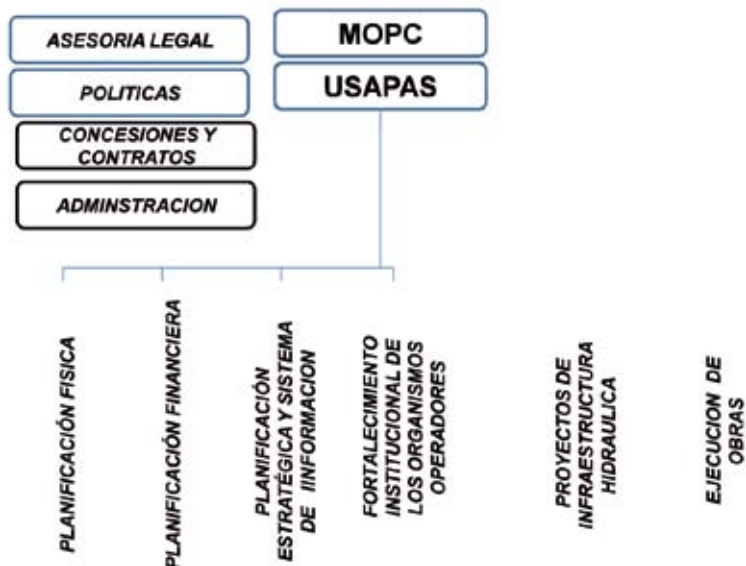
6.1.2.2. LA USAPAS ABARCA LA IDENTIFICACIÓN Y DISEÑO DE LOS PROYECTOS PERO NO ABARCA LA EJECUCIÓN DE LAS OBRAS QUE DEBEN ESTAR A CARGO DE UNA NUEVA UNIDAD, SEGÚN LA FIGURA DE ABAJO.

Figura n° 11



6.1.2.3. LA USAPAS NO ABARCA LA IDENTIFICACIÓN Y DISEÑO DE LOS PROYECTOS Y LA EJECUCIÓN DE LAS OBRAS QUE DEBEN ESTAR A CARGO DE UNA NUEVA UNIDAD, SEGÚN LA FIGURA DE ABAJO.

Figura n° 12



Las funciones de elaboración de proyectos y ejecución de obras hidráulicas indicadas para las tres alternativas podrían estar bajo la responsabilidad de la dirección directa del ministro en una unidad independiente y/o ser una unidad estructural del Viceministerio de Obras Públicas.

6.1.2.4. SELECCIÓN DE LA ALTERNATIVA MÁS VIABLE

Del análisis de las alternativas planteadas se considera que no es aceptable la primera alternativa porque concentra en una sola unidad funciones y actividades de rectoría de agua potable y saneamiento con funciones y actividades de proyectos y ejecución de obras hidráulicas.

Entre la segunda y tercera alternativa se considera que la más viable es la tercera, ya que asegura más independencia al rol de rectoría del sector porque ofrece una mejor posibilidad de un fortalecimiento institucional de la Usapas como unidad responsable de la rectoría del sector de agua potable y alcantarillado.

El esquema de organización funcional planteado tiene las siguientes características de detalle.

El área de políticas sectoriales dependerá directamente de la jefatura de la unidad, por ser una responsabilidad que demanda una concertación interinstitucional importante y sus actividades, si bien deben ser permanentes, tendrán una exigencia importante en un primer período.

El área de concesiones y contratos dependerá también de la jefatura de la unidad ya que es una responsabilidad de la titularidad del MOPC y el resultado de las actividades del área necesitará del aval de la jefatura de Usapas para seguir para el endorso del MOPC.

Las restantes áreas se han ubicado al mismo nivel ya que todas por separado requieren de la misma atención por la jefatura de la unidad.

No se aconseja específicamente la creación de una unidad de coordinación, ya que esto resta importancia a las áreas de acción, impidiendo el contacto directo deseado.

Teniendo en cuenta exclusivamente la actual situación de Usapas, en la que las demandas de acción por parte de la dirección del MOPC relacionadas con proyectos y obras hidráulicas siguen presionando a la jefatura de Usapas y de existir una decisión superior de mantener pro-



visoriamente esta situación, en este caso sería recomendable crear una unidad de coordinación, bajo la supervisión directa de la jefatura de Usapas, para que se encargue directamente liberando la jefatura de Usapas para que se dedique más y más al sector de agua potable y saneamiento, que es la razón y único objetivo que llevó a la creación de esta unidad.

6.1.3. OBJETIVOS, FUNCIONES Y ACCIONES DE LAS ÁREAS DE LA USAPAS Y DEL MOPC EN TEMAS DE AGUA Y SANEAMIENTO

A continuación se detallan los objetivos, funciones y actividades de cada una de las áreas que deberán depender funcionalmente y administrativa de la dirección de Usapas.

6.1.3.1. ÁREA DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS

OBJETIVO

Colaborar para el establecimiento de políticas públicas sectoriales permanentes en todos los temas relacionados con el desarrollo del sector de agua potable y saneamiento.

FUNCIONES Y ACCIONES

- Conducir y responsabilizarse del proceso de formulación, aprobación y establecimiento de políticas públicas sectoriales.
- Realizar el análisis de la necesidad y redactar enunciados de políticas para cada uno de los temas.
- Obtener el consenso y/o acuerdos entre las instituciones vinculadas directa y indirectamente al sector sobre los enunciados de las propuestas de políticas.
- Elevar, cuando corresponda, propuestas al Poder Ejecutivo y/o Legislativo.
- Dar seguimiento, control y evaluación de la implementación de las políticas y proponer ajustes en consecuencia de este proceso de medición y evaluación de impactos.

6.1.3.2. ÁREA DE CONCESIONES, PERMISOS Y CONTRATOS

OBJETIVO

Lograr la legalización y actualización permanente de los contratos de concesión y de permisos para la prestación de los servicios.

FUNCIONES Y ACCIONES

- Definir las áreas de concesión y permiso.
- Identificar los actuales prestadores de servicios que no disponen de contratos y permisos y los nuevos prestadores.
- Negociar metas y otros requerimientos técnicos, económico-financieros y legales sobre la prestación de los servicios.
- Preparar las documentaciones necesarias para la firma de los contratos de concesión y de permisos por el MOPC, en su calidad de titular, con los prestadores de los servicios de agua potable y alcantarillado del país.
- Proponer la solución de las situaciones institucionales derivadas de los condicionamientos de planificación sectorial.
- Proponer la solución a las situaciones institucionales derivadas de la superposición de prestadores de servicios en la misma área.
- Coordinar con Erssan el seguimiento de las implementaciones de los contratos de concesión y de permisos.

6.1.3.3. ÁREA DE PLANIFICACIÓN FÍSICA

OBJETIVO

Lograr, en coordinación con las instituciones del sector, la definición, ordenamiento y priorización de las necesidades de ampliación, optimización y rehabilitación de infraestructura de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario.

FUNCIONES Y ACCIONES

- Fomentar la preparación de planes maestros por los prestadores de los servicios, que comprendan la identificación de necesidades

de ampliación, optimización y rehabilitación de la infraestructura y las necesidades de inversiones en el mejoramiento de la eficiencia y de la calidad de la prestación de los servicios.

- Recolectar y sistematizar la información de los prestadores de servicios sobre los requerimientos de ampliación, optimización y rehabilitación de la infraestructura y las necesidades de inversiones en el mejoramiento de la eficiencia y de la calidad de la prestación de los servicios.
- Realizar un ordenamiento y priorización de las necesidades identificadas por la información recolectada y sistematizada en base a las políticas públicas sectoriales fijadas por el Estado paraguayo.
- Colaborar en la formulación del plan de desarrollo del sector y programas anuales, y compartir con los encargados de la planificación económica y financiera los resultados de la planificación física.
- Asesorar a la jefatura de Usapas en la coordinación interinstitucional, mayormente en los asuntos ligados al cumplimiento de los “Objetivos del desarrollo del milenio” y en la evaluación del plan de desarrollo sectorial.

6.1.3.4. ÁREA DE PLANIFICACIÓN FINANCIERA

OBJETIVO

Lograr, en coordinación con instituciones vinculadas directa y indirectamente con el sector, la definición, ordenamiento y priorización de las inversiones requeridas para la ampliación, optimización y rehabilitación de infraestructura de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario.

FUNCIONES Y ACCIONES

- Coordinar con la STP y el Ministerio de Hacienda las prioridades y posibilidades de aporte de recursos para la viabilidad al plan de desarrollo del sector.
- Recibir los resultados de la planificación física y ordenarlos según la información disponi-

ble sobre la factibilidad de financiamiento, a través de recursos del presupuesto nacional, de crédito y donación u otros aportes de diferentes naturaleza.

- Mantener contactos con los organismos nacionales e internacionales de crédito sobre posibilidades de créditos, donaciones y/o subsidios, que faciliten la viabilidad financiera del plan de desarrollo del sector de los programas sectoriales anuales.
- Realizar un ordenamiento de las necesidades de financiamiento prioritario identificadas, con participación del Ministerio de Hacienda.
- Informar a los responsables de las fuentes financieras de las decisiones tomadas.
- Colaborar en la formulación del plan de desarrollo del sector y programas anuales, y compartir con los encargados de la planificación económica y financiera los resultados de la planificación física.
- Asesorar a la jefatura de Usapas en la coordinación interinstitucional, mayormente en los asuntos ligados al cumplimiento de los “Objetivos del desarrollo del milenio” y en la evaluación del plan de desarrollo sectorial.

6.1.3.5. ÁREA DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y COORDINACIÓN DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN SECTORIAL

OBJETIVOS

Lograr el establecimiento e implementación de un plan de desarrollo del sector a mediano y largo plazo.

Lograr la implementación del Sistema Integrado de Información Sectorial.

FUNCIONES Y ACCIONES

- Coordinar la preparación, implantación, monitoreo y evaluación del plan del desarrollo sectorial.
- Consolidar los resultados de los procesos de planificación física y financiera y formular los programas anuales de desarrollo del sector.





- Relacionarse con la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (Dgeec) para que la información de los censos y encuestas de hogares permita contribuir al desarrollo del sector y de los servicios.
- Dirigir y coordinar las etapas de concepción, desarrollo e implantación del Sistema Integrado de Información Sectorial.
- Coordinar con las instituciones del sector sus participaciones en la implementación del Sistema Integrado de Información Sectorial.
- Dirigir la implementación del Sistema Integrado de Información Sectorial y coordinar su evaluación periódica, con el propósito de realizar los ajustes que se hagan necesarios, en términos de software, hardware y desarrollo de personal, de manera a que el sistema sea un mecanismo ágil y dé respuestas cada vez más confiables a las demandas de información y de indicadores del sector y de los servicios.
- Constituirse a nombre de Usapas y el MOPC como la autoridad del sector para la divulgación de datos e información sobre el sector y los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y las iniciativas de saneamiento “in situ”.
- Coordinar la preparación, implantación, monitoreo y evaluación de un programa de desarrollo institucional de los organismos operadores de los servicios.
- Relacionarse con las gobernaciones y municipios para lograr su participación en la preparación, implantación, monitoreo y evaluación de un programa de desarrollo institucional de los organismos operadores de los servicios.
- Apoyar a Senasa, gobernaciones y municipios en la definición de metodologías y estrategias de trabajo orientadas a viabilizar la implementación de actividades de asistencia técnica, administrativa y gerencial a los organismos operadores de los servicios.
- Proponer modelos de soluciones organizacionales adecuados para la prestación de los servicios en Paraguay y promover su implementación.

6.1.3.6. ÁREA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LOS ORGANISMOS OPERADORES

OBJETIVO

Lograr, en coordinación con los organismos operadores e instituciones del sector, la formulación de programas que definan, ordenen y prioricen las necesidades de asistencia técnica a los operadores de los servicios, orientadas al mejoramiento de la eficiencia y de la calidad de la prestación de los servicios.

FUNCIONES Y ACCIONES

- Realizar la identificación, ordenamiento y priorización de las necesidades de fortalecimiento institucional y mejoramiento de la gestión de la prestación de los servicios.

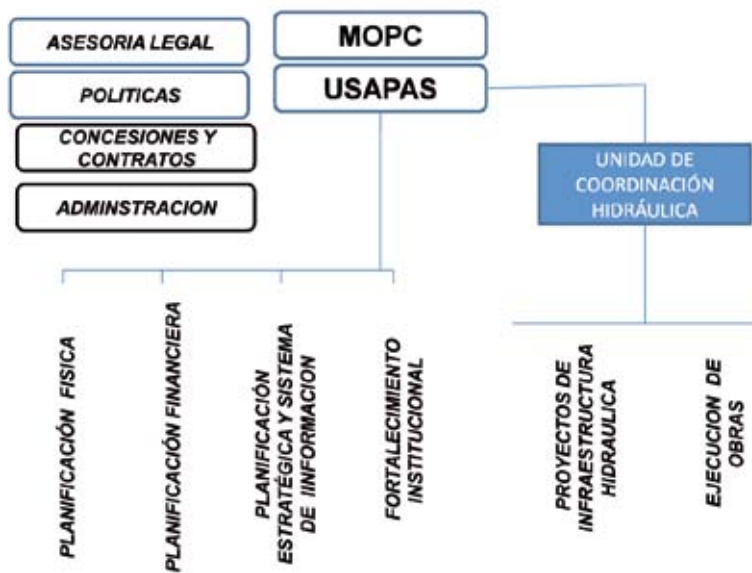
6.1.4. DISPOSICIÓN ORGANICO-FUNCIONAL SUGERIDA PARA USAPAS

Como se mencionó anteriormente, la mejor disposición orgánico-funcional de Usapas no incluye responsabilidades en el área de proyectos y obras hidráulicas.

No obstante, la actual organización del MOPC no responde con precisión a las demandas que llegan y presionan la dirección del ministerio sobre la problemática de los proyectos y obras hidráulicas. Por esta razón, y considerando la mínima transitoriedad posible de esta situación, se sugiere, con extrema cautela, la creación de una Unidad de Coordinación Hidráulica que supervise las áreas de proyecto y de construcción de la infraestructura hidráulica. Esta unidad se reportará directamente al jefe de Usapas, y por delegación de este directamente al ministro del MOPC y al viceministro de Obras Públicas, facilitando el ejercicio de la dirección de Usapas con sus funciones prioritarias relacionadas con la titularidad y rectoría del sector de agua potable y saneamiento.

A continuación se presenta un gráfico que representa la estructura funcional propuesta para Usapas en período transitorio de aproximadamente un año a un año y medio, y se detallan los objetivos, funciones y actividades de la Unidad de Coordinación Hidráulica y cada una de sus áreas, que deberán depender funcional y administrativamente de la dirección de Usapas, aunque pueda flexibilizarse esta dependencia, de acuerdo a lo expuesto en el párrafo anterior.

Figura n° 13



6.1.4.1. UNIDAD DE COORDINACIÓN HIDRÁULICA

OBJETIVO

Lograr el diseño e implantación de un sistema de planificación y control de preparación de proyectos y construcción obras a cargo del MOPC referidas a la infraestructura hidráulica del país.

Ejemplos típicos de de proyectos y obras de infraestructura hidráulica:

- acueductos de agua potable para la venta o entrega de agua en bloque;
- sistemas de alcantarillado por cuenca, que ultrapasan límites de áreas y zonificación

Hay que tener en cuenta que en el período de uno y dos años probablemente las grandes trabas de trabajo de la Usapas podrán quedarse más aliviadas en lo que se refiere básicamente al establecimiento de políticas y la consecución de los contratos de concesiones y de permisos. Si esto ocurre, las actividades referidas a políticas y contratos serán básicamente de monitoreo y de evaluación, y si todavía la alternativa de creación de un viceministerio o de una secretaría nacional no se concreta, hay que ajustar la estructura propuesta para la fase de transición de Usapas.

territorial de permisos y concesiones de prestación de servicios;

- desarrollo y protección de fuentes de agua para diversos usos;
- planes maestros de sistemas de agua potable en zonas abastecidas por varios prestadores de servicios;
- embalses de uso múltiple;
- regularización de cursos de agua de uso múltiple.

FUNCIONES Y ACCIONES

Coordinar y representar el MOPC en las acciones de preparación de proyectos y construcción de obras relacionados con la infraestructura hidráulica del país.

6.1.4.2. ÁREA DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA HIDRÁULICA

OBJETIVO

Coordinar la elaboración de estudios y de proyectos de infraestructura hidráulica vinculados directa o indirectamente con la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento.

FUNCIONES Y ACCIONES

- Realizar una identificación de las necesidades de estudios y proyectos de de infraestructura hidráulica necesarios para una adecuada prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario pero que exceden la capacidad de los prestadores de servicios o que involucran la participación de varios sectores del gobierno.
- Coordinar y/o participar en la ejecución de estos proyectos en la etapa de diseño, llegando, cuando sea necesario, hasta el nivel de proyecto ejecutivo y su evaluación económica y financiera.
- Enviar los resultados de los diseños y de las evaluaciones económicas y financieras a los organismos encargados de la ejecución de las obras.

6.1.4.3. ÁREA DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA HIDRÁULICA

OBJETIVO

Ejecutar obras de infraestructura hídrica necesarias para un aprovechamiento integral de los recursos hídricos.

FUNCIONES Y ACCIONES

- Recibir las documentaciones del diseño técnico de obras específicas de infraestructura hidráulica.
- Preparar las documentaciones para la licitación.
- Obtener el financiamiento para su ejecución coordinando con la Usapas y el Ministerio de Hacienda.
- Licitatar las obras y la inspección y firmar los contratos respectivos.
- Supervisar la ejecución de las obras y formalizar su recepción.

6.1.5. INTERRELACIONES DE LA USAPAS CON OTRAS INSTITUCIONES EN TEMAS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO SANITARIO

En el esquema de la figura n° 14 se indican la estructuración propuesta para la Usapas y las interrelaciones con otros actores del sector y del gobierno.

Figura n° 14



6.1.6. PRIORIZACIÓN DE LAS ACCIONES DE LA USAPAS

Las acciones prioritarias para el fortalecimiento de la Usapas deben centrarse en:

- fortalecer y capacitar a sus recursos humanos;
- establecer las reglamentaciones e implementar la firma de contratos de concesión y de permisos;
- coordinar la programación y la implementación de los préstamos del Banco Mundial y del BID;
- establecer políticas públicas sectoriales;
- establecer un sistema de información.

6.2. CONSOLIDACIÓN DE OTRAS INSTITUCIONES DEL SECTOR

6.2.1. ENTE REGULADOR DE LOS SERVICIOS SANITARIOS (ERSSAN)

Los roles y las funciones del Erssan están definidas con detalle en la ley n° 1.614/2000 del marco regulatorio y en su decreto reglamentario n° 18.880/2002.

Con base en estos instrumentos legales, el Erssan ha podido establecerse desde 2002 como una institución sólida y capaz para desarrollar las tareas que aquellas disposiciones legales le otorgan.

En efecto, de acuerdo al artículo n° 8 de la ley n° 1.614/2000 del marco regulatorio, el Erssan “es una entidad autárquica, con personería jurídica, dependiente jerárquicamente del Poder Ejecutivo”.

Su responsabilidad básica es, de acuerdo al artículo n° 10 de dicha ley, “regular la prestación del servicio, supervisar el nivel de calidad y eficiencia del servicio, proteger los intereses de la comunidad y de los usuarios, controlar y verificar la correcta aplicación de las disposiciones vigentes en lo que corresponda a su competencia”.

En cumplimiento de sus roles, el Erssan ha desarrollado desde su creación una importante labor para la regulación y control de los prestadores de servicios, aún cuando no ha dispuesto de políticas públicas sectoriales específicas para reforzar el desarrollo de sus responsabilidades, al no haberse implementado hasta 2009 a través del titular del servicio, que detiene además las prerrogativas de la rectoría del sector.

6.2.1.1. RELACIÓN DEL ERSSAN CON EL MOPCY LA USAPAS

El Erssan y el MOPC deben mantener una estrecha relación institucional, pues de ella depende necesariamente una adecuada gestión sectorial. A partir de febrero del año 2009 esta relación institucional del Erssan con el MOPC deberá darse a través de la Usapas, organismo técnico especializado, creado por la resolución n° 37 del MOPC como un ente que represente al propio ministerio en sus funciones de órgano rector del sector de agua potable y alcantarillado sanitario.

Es importante decir al respecto que el Erssan y Usapas fortalezcan un diálogo institucional permanente que, debido al vacío institucional que existió en el sector hasta la puesta en marcha de Usapas, el Erssan fue obligado a actuar en forma aislada, tratando de llenar espacios funcionales de carácter rector como forma de evitar trabas que obstaculicen el desarrollo sectorial, específicamente en lo que concernía a la regulación y control de la prestación de los servicios.

Actualmente una de las demandas más prioritarias del sector a nivel institucional es que la Usapas y el Erssan realicen una identificación y una caracterización mutua de sus roles, funciones y responsabilidades, clarificando aspectos que necesitan la acción coordinada de ambas instituciones.

6.2.1.2. LA PARTICIPACIÓN DEL ERSSAN EN LA FIJACIÓN DE POLÍTICAS

Las políticas deben ser definidas por el MOPC a través de la labor de la Usapas en cuanto a su rol de rectoría, con colaboración de Erssan.





Su implementación es responsabilidad del Erssan a través del establecimiento del régimen tarifario.

Debe aclararse cómo y cuando el Erssan puede participar conjuntamente con otras instituciones en las tareas del MOPC a través de la Usapas para la fijación de políticas públicas en otros aspectos relacionados con el sector (calidad de los servicios, rol de la regulación, relaciones de ambas instituciones con los prestadores de servicios, etc.).

6.2.1.3. LAS DECISIONES SOBRE VALORES TARIFARIOS

El establecimiento de los valores tarifarios corresponde, según la ley n° 1.614/2000 de marco regulatorio, al MOPC, a través de la Usapas.

Definidos estos valores, quedará fijado el criterio para determinar el valor de las tarifas, tarea que debería ser responsabilidad del Erssan.

6.2.1.4. EL OTORGAMIENTO DE CONTRATOS DE CONCESIONES Y PERMISOS

El MOPC, a través de la Usapas, en cuanto a su rol de titular tiene la responsabilidad de seleccionar a los prestadores de servicios. Debe definirse cómo y cuándo se firman los contratos de concesión y los permisos, acciones en que ambas instituciones tienen responsabilidades establecidas por la ley.

6.2.1.5. SUPERPOSICIÓN DE ÁREAS DE CONCESIÓN Y PERMISOS

Debe aclararse cómo y cuándo el MOPC, a través de la Usapas, debe interactuar con la participación del Erssan y de otras instituciones como el Senasa, la Essap, los representantes de juntas de saneamiento y de prestadores privados para la identificación de soluciones a los problemas institucionales derivados de la superposición territorial de los prestadores de servicios y las nuevas expansiones.

El MOPC, a través de la Usapas, tiene, por otra parte, la responsabilidad de fortalecer y colaborar en la implementación de las acciones específicas de la regulación y control propias del Erssan.

6.2.1.6. LA REGULACIÓN DE LOS PEQUEÑOS PRESTADORES DE SERVICIOS

Según el marco regulatorio vigente, el Erssan debe regular y controlar a todos los prestadores de servicios de agua potable y alcantarillado del país. Una visión de conjunto de estos prestadores permite apreciar que su número excede los 2.500 si se toma en cuenta que existen aún registros incompletos.

Del número total de organismos operadores en el país, solamente existen 30 que administran y operan sistemas, con más de 2.000 conexiones domiciliarias y 81 con más de 1.000 conexiones. Este resultado, por una parte, permite valorar que menos de 120 prestadores podrían constituirse como una primera prioridad del Erssan, razonablemente factibles de ejercer sus actividades de examen del cumplimiento de la regulación y de control de la calidad de estos servicios. Por otro lado, se comprueba la gran proliferación de prestadores, dificultando operativamente las actividades que Erssan debe cumplir.

Es claro que regular a prestadores de servicios con un bajo número de conexiones domiciliarias no puede realizarse obedeciendo a un esquema metodológico equivalente a tipos de sistemas que poseen más de 1.000 conexiones y con criterios técnicos idénticos a los que se adoptan para estos. Con este panorama, el Erssan debe establecer una estrategia que considere, además del universo de prestadores, un modelo técnico-operativo que garantice un número mínimo de actividades, sin comprometer el resultado final del examen de la regulación y del control de la calidad de los servicios.

Para lograr la definición en este modelaje Erssan requiere del establecimiento de políticas sectoriales específicas, que definan los criterios técnicos y operacionales, para regular y controlar la calidad del servicio, según el tamaño del prestador y características de las localidades.

Estas políticas sectoriales específicas mencionadas son una responsabilidad del MOPC, a través de Usapas. En este caso particular el Erssan debe colaborar muy estrechamente con el órgano rector en todo el proceso de establecimiento e institucionalización de las referidas políticas.

Al respecto también se considera que para los prestadores pequeños y en zonas marginales y aisladas las exigencias de calidad de los servicios deben ir como complemento de una asistencia técnica y financiera, que reciban del Senasa o de programas de fortalecimiento institucional, con énfasis en el mejoramiento operacional de los sistemas establecidos por el órgano rector.

6.2.1.7. ESTRUCTURA FUNCIONAL Y ORGÁNICA DEL ERSSAN

En principio, la estructura funcional y organizacional del Erssan no necesitaría ajustes específicos, aunque se requiere de un redireccionamiento de su sistema de información, lo que deberá demandar más recursos humanos y/o capacidades que se deban instalarse en las gobernaciones y/o municipalidades.

El Erssan debe continuar manteniendo el reconocimiento e importancia de su rol como institución del sector, fortaleciendo su presencia en la sociedad y los niveles de gobierno, particularmente en las gobernaciones y municipios.

La existencia de la Usapas en su rol de titularidad y rectoría del sector podrá permitir al Erssan lograr ese objetivo a través del establecimiento de políticas sectoriales y directrices específicas en el tema de la regulación y control, que establezcan claramente en detalle sus atributos y responsabilidades.

6.2.2. SERVICIO NACIONAL DE SANEAMIENTO AMBIENTAL (SENASA)

El Senasa es una de las instituciones más antiguas, sólidas y estables del sector de agua potable y saneamiento de Paraguay.

Fue creada en 1972 en el ámbito del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social para solucionar la falta de atención al abastecimiento de agua potable y al saneamiento para el área rural, por la ley n° 369/1972.

Los objetivos generales del Senasa, de acuerdo a la ley de creación, eran:

- planificar, promover, ejecutar y supervisar las actividades de saneamiento ambiental;
- participar en el estudio, planificación, programación y ejecución del “Plan nacional de saneamiento ambiental”.

Las principales acciones de Senasa desde su creación, y que se mantienen a la fecha, se centran en:

- promover la creación de juntas de saneamiento en las zonas rurales y localidades urbanas con menos de 10.000 habitantes;
- acordar los convenios necesarios con las instituciones de cooperación técnico-financieras internacionales, con las municipalidades y con otros organismos nacionales;
- proyectar los contratos o convenios de préstamos o de asistencia técnica sobre saneamiento ambiental a suscribirse dentro del país o fuera de él;
- llamar, conforme a las respectivas disposiciones legales, a licitación pública o concurso de precios para la adquisición de bienes y la contratación de obras y servicios, estableciendo las respectivas bases y condiciones;
- fijar normas técnicas de carácter nacional en las materias de su competencia;
- establecer los costos que corresponden a los beneficiarios o usuarios por la construcción o expansión de los servicios de agua potable y de otras obras de saneamiento, de común acuerdo con la respectiva junta;
- establecer y percibir de común acuerdo con las juntas de saneamiento, y con aprobación del Poder Ejecutivo, cuotas de amortizaciones con cargo a los usuarios, por la construcción, operación y conservación de los servicios de agua potable y de otras obras de saneamiento, y asimismo las tarifas por derechos de conexión y uso de los servicios mencionados;
- reglamentar las disposiciones sobre conexión, consumos mínimos y uso de los distintos servicios;
- administrar el fondo rotatorio creado conforme a la ley; y





- prestar permanente asistencia técnica y administrativa a las juntas de saneamiento.

La base de la acción del Senasa ha sido el desarrollo social y sostenimiento técnico, económico y financiero de las juntas de saneamiento, a quienes ha dotado de infraestructura de agua potable.

La labor del Senasa se orientó inicialmente a las pequeñas localidades rurales, pero se extendió posteriormente a localidades urbanas. Actualmente la legislación vigente establece que el Senasa queda facultado a promover, ejecutar obras, dar asistencia organizativa y técnica para la prestación del servicio de agua potable a poblaciones que tengan un número igual o menor de diez mil habitantes, sean urbanas o rurales, que se actualizará automáticamente en la misma proporción de la tasa de crecimiento de la población urbana.

Con referencia a las juntas de saneamiento, se indica que con la finalidad de obtener la participación comunitaria en la elaboración y ejecución de los programas locales de saneamiento y en el gobierno y control de las obras que se realicen, Senasa promoverá en cada distrito de la república, conjuntamente con la municipalidad, la organización de una junta constituida por vecinos que sean usuarios o beneficiarios de dichas obras. Cada junta contará con una comisión directiva cuyos miembros serán elegidos en asamblea de la misma junta, a excepción de uno, que será designado directamente por la municipalidad local.

6.2.2.1 UBICACIÓN DEL SENASA

La ubicación del Senasa como una institución en el ámbito de la salud pública respondió históricamente a la preocupación de las autoridades del sector salud en disponer de adecuados sistemas de agua potable y alcantarillado sanitario y/o adecuada disposición de excretas como acción de prevención para reducir la propagación de las enfermedades hídricas.

Hay que considerar, sin embargo, que desde el punto de vista técnico la labor del Senasa está centrada en acciones de ingeniería sanitaria orientadas a la elaboración de proyectos y ejecución

de obras en el ámbito del sector de agua potable y saneamiento, que no son funciones del Ministerio de Salud Pública, ya que sus responsabilidades se limitan a establecer las reglas sanitarias en relación a la calidad del agua potable, a los vertidos del alcantarillado sanitario y la disposición de las excretas, realizando además una vigilancia activa del cumplimiento de esas disposiciones.

De todas maneras, se debe recalcar que el Senasa ha tenido históricamente y maneja actualmente un presupuesto propio que por ley tiene la potestad de administrar con total independencia del Ministerio de Salud, aunque los trámites que deben realizarse en ese ministerio necesitan ser agilizados.

Para el caso de Paraguay se considera conveniente que, dado los antecedentes históricos del buen manejo de la institución en el ámbito de salud, al sector y al Senasa continuar como una dependencia del Ministerio de Salud Pública, manteniéndose como institución autárquica y con independencia presupuestaria.

6.2.2.2. ÁMBITO DE ACCIÓN DEL SENASA

Al ampliar el ámbito de acción del Senasa a poblaciones de hasta 10.000 habitantes en zonas urbanas y rurales se ha cambiado el objetivo inicial, que era el de dotar de servicios de agua potable y alcantarillado sanitario a pequeñas poblaciones rurales.

Se recomienda analizar este criterio en base a las siguientes consideraciones:

- existen hoy pocas localidades rurales concentradas sin infraestructura de agua potable. Para este grupo de localidades se reducirá la acción futura del Senasa en cuanto a crear nuevas juntas y sistemas;
las poblaciones rurales dispersas necesitan instalaciones de agua potable y saneamiento y asistencia directa permanente adecuadas a sus necesidades y recursos. El Senasa deberá fortalecer su campo de acción para abarcar mejor a estas poblaciones;
- la gran mayoría de las localidades urbanas no disponen de servicios de alcantarillado

sanitario. Para este grupo de localidades deberá crecer la acción futura del Senasa;

- todas las poblaciones concentradas disponen actualmente en general de servicios de agua potable y todos los prestadores de servicios debieran ser considerados en igualdad de condiciones en los programas de asistencia. El Senasa debería ofrecer programas de asistencia a todos los prestadores.

6.2.2.3. REFORMULACIÓN DE LA ESTRUCTURA FUNCIONAL Y ORGÁNICA DEL SENASA

La estructura funcional y organizacional del Senasa no refleja claramente las funciones que debe desarrollar actualmente esta institución. Se observa asimismo la no existencia de planificación y coordinación entre las distintas unidades administrativas existentes.

El Senasa es actualmente objeto de un crédito del BID para su fortalecimiento institucional, y siendo así queda en el ámbito de este proyecto que se redefina y se reordene la estructura funcional y organizacional de manera que se evidencie en forma clara las principales funciones, que están recomendadas en la presente actualización del análisis sectorial, que son:

- la identificación y caracterización de las necesidades de ampliación, optimización y rehabilitación de la infraestructura de los servicios;
- desarrollar las acciones necesarias para la conformación de nuevas juntas y el fortalecimiento de las existentes;
- desarrollar un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de las juntas de saneamiento;
- realizar o contratar los diseños de sistemas de agua potable y alcantarillado;
- licitar y contratar las obras;
- proveer la asistencia técnica, administrativa y gerencial a las juntas de saneamiento y a los prestadores privados de sistemas en el área rural, periurbana y urbana con población

menor que 10.000 habitantes. Dar apoyo técnico, social y administrativo a todos los prestadores de servicios;

- definir e implementar un sistema de cooperación técnica con las gobernaciones y algunas municipalidades, orientado a la prestación de la asistencia operativa a los sistemas en el área rural, periurbana y urbana con población menor que 10.000 habitantes;
 - elaborar normativas técnicas de alcance nacional para el diseño y construcción de obras de agua potable, alcantarillado sanitario y saneamiento “in situ” para el medio rural y comunidades urbanas con menos de 10.000 habitantes;
 - planificar y administrar los fondos para la ejecución de proyectos y actividades a su cargo.

6.2.2.4 ASISTENCIA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA Y GERENCIAL A LAS JUNTAS DE SANEAMIENTO

Como se ha indicado anteriormente, la legislación vigente establece que el Senasa debe prestar permanente asistencia a las juntas de saneamiento.

El asesoramiento técnico, administrativo y gerencial fue una importante tarea histórica del Senasa, que disponía de personal y equipamientos cubriendo casi todo el país, pero desde la década del '90 se ha reducido notablemente la asistencia local directa, en desmedro de la calidad de los servicios que prestan los pequeños organismos operadores de servicios, en particular los del área rural.

Las acciones de asistencia técnica, administrativa y gerencial deben reanudarse y ampliarse a todos los prestadores de servicios que actúan en el área rural y en comunidades con menos de 10.000 habitantes, y no solo a las juntas de saneamiento.

Para el desarrollo de estas acciones se pueden identificar cuatro posibilidades:





- recrear el sistema descentralizado de asistencia que anteriormente tenía el Senasa, conformado por personal propio de planta capacitado, distribuido en todo el país e instalar depósitos regionales dotados de los equipamientos necesarios;
- capacitar a personal especializado dependiente de las gobernaciones y municipios y disponer de depósitos descentralizados dotados de los equipamientos necesarios de manera de empoderar a estas instituciones dándoles la capacidad de acción que necesitan para realizar sus tareas;
- capacitar a personal especializado contratado por las asociaciones de juntas de saneamiento y juntas, así como a las asociaciones de aguateros y aguateros y disponer de depósitos descentralizados dotados de los equipamientos necesarios de manera de empoderar a estas instituciones dándoles la capacidad de acción que necesitan para realizar sus tareas;
- contratar en forma centralizada por el Senasa a firmas de consultoría con capacidad de realizar las acciones de asistencia técnica deseadas por sí mismas.

En principio se descartan la alternativas de proveer la asistencia directamente por Senasa o por personal especializado por considerarlas ineficientes, ya que volver a la antigua estructura del Senasa es hoy económicamente inviable y porque la contratación centralizada de firmas de consultoría, cuando fue realizada, no dio los resultados deseados.

Quedan en pie las otras alternativas que son consideradas válidas en cuanto, en cada caso, las instituciones (gobernaciones, municipios, asociación de juntas, juntas, asociaciones de aguateros y aguateros) deseen y puedan colaborar.

En todos los casos debería tenderse a que la asistencia sea resarcida por los organismos operadores que la reciben, salvo que el Senasa, de acuerdo a un proyecto específico, pueda subvencionarla, debido a características económicas y financieras del prestador de servicios y de la re-

spectiva comunidad en que se prestan los referidos servicios.

Actualmente el Senasa dispone del apoyo de un consultor contratado por la OPS que está programando las acciones necesarias para capacitar a las juntas y asociaciones de juntas.

De no ser posible que las instituciones, gobernaciones, municipios y/o juntas, asociaciones de juntas y asociaciones de aguateros dispongan de esta capacidad de personal instalada, cabría la posibilidad de que éstas subcontraten a profesionales y técnicos locales para realizar las tareas.

Todas las instituciones involucradas deberían cubrir los gastos de estas acciones y el Senasa debería poder subsidiar a quienes no puedan pagar.

6.2.2.5. PROMOCIÓN DE NUEVAS JUNTAS DE SANEAMIENTO

Actualmente se observan grandes distorsiones en la promoción por el Senasa de nuevas juntas de saneamiento en los ámbitos urbanos periféricos, cual es la proliferación de pequeñas nuevas juntas en zonas adyacentes y la superposición de redes con otras juntas, con aguaterías y con el Essap.

Esta situación se debe a dos circunstancias:

- se otorgan mayores subsidios a las juntas de menor tamaño, de acuerdo al decreto n° 3.617/2004 que establece en su artículo n° I indicadores porcentuales diferenciados de aportes en efectivo antes del inicio de las obras y durante su construcción, aportes en especies, subsidios estatales y préstamos a largo plazo, favoreciendo sustancialmente a las comunidades más pequeñas. Cabe acotar que la distorsión proviene de aplicar esta regla aún cuando la junta, siendo pequeña, está integrada por pobladores del ámbito urbano;
- las Juntas de saneamiento, al ser subsidiadas, no deben realizar importantes inversiones de infraestructura y, en consecuencia, sus tarifas son más bajas que otros prestadores de servicios. La población prefiere por lo tanto cuando le es posible conectarse a los sistemas de las juntas.

Estas distorsiones están fomentando la formación de juntas pequeñas en ámbitos urbanos, en desmedro de las poblaciones rurales.

La atomización de los servicios en estos ámbitos dificulta, por otra parte, cada vez más las soluciones para el alcantarillado.

Es necesario asimismo que el Senasa promueva la conformación de nuevas asociaciones de juntas.

La solución a este tipo de situaciones puede encontrarse en la formulación de las políticas públicas sectoriales a fijar por la Usapas en su rol de rectoría, en las que se identifiquen claramente el ámbito de acción de Senasa y la metodología para la selección de las poblaciones beneficiarias, de manera que se refleje en la planificación.

6.2.2.6. ACCIÓN DEL SENASA EN LA AMPLIACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA DE ALCANTARILLADO SANITARIO

En los próximos años el Senasa será requerido para financiar no solo obras de agua potable, sino también básicamente obras de alcantarillado sanitario. Para poder actuar adecuadamente en este campo deberá interactuar con la Usapas y para desarrollar ordenadamente esta acción es necesario disponer de un adecuado ordenamiento territorial.

6.2.2.7. RELACIONAMIENTO DEL SENASA CON EL MOPC EN LA PLANIFICACIÓN SECTORIAL

Al fortalecerse la acción del MOPC, el Senasa deberá necesariamente estrechar la coordinación e integración con el órgano rector en el proceso de planificación física y financiera anual, que debe liderar la Usapas en su función de rectoría del sector.

Deberá asimismo participar con la Usapas en la búsqueda de soluciones para realizar acciones de fortalecimiento institucional de los prestadores de servicios.

6.2.2.8. RESPONSABILIDAD DEL SENASA CON LAS ACCIONES DEL ERSSAN

La ley n° 1.614/2000 de marco regulatorio, en su artículo n° 100, establece que el Senasa, a partir de la entrada en vigencia de la ley, “ya no tendrá facultades regulatorias o fiscalizadoras respecto al servicio regulado y controlado por el Erssan”.

Sin embargo, el decreto n° 18.880/2002, en su artículo n° 37, indica que “el Senasa realizará los cometidos (...) que el Erssan disponga como consecuencia de sus funciones regulatorias y de supervisión. El Senasa podrá llevar a cabo las acciones de supervisión y control que le encomiende el Erssan en base a un programa anual de supervisión de juntas de saneamiento, cuyos alcances se precisarán en el acuerdo que a tal fin se celebre. Dichas acciones podrán alcanzar la fase disciplinaria, correspondiendo la decisión última al Erssan, todo ello con arreglo al procedimiento que se establecerá en el reglamento de infracciones y sanciones”.

Aunque el Senasa actualmente de hecho no realiza actividades de regulación y fiscalización, se considera que es conveniente que esta aparente diferencia entre la ley de marco regulatorio y su decreto reglamentario debe aclararse a través de los convenios específicos indicados en el artículo n° 37 del decreto n° 18.880/2002.

En todos los casos esta eventual intervención del Senasa debiera estar ligada a la asistencia a los pequeños prestadores que no pueden ser regulados con la misma vara por el Erssan. En estos casos el financiamiento para la infraestructura y la asistencia que pueda ofrecerles el Senasa deberían estar ligados a la exigencia de una calidad mínima del servicio que establezca el Erssan.

6.2.3. DIRECCIÓN GENERAL DE SALUD AMBIENTAL (DIGESA)

La Digesa es el órgano técnico del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) responsable de la vigilancia sanitaria y ambiental en relación con el impacto en el ser humano. Además, es la autoridad de aplicación de la ley de residuos generados en los establecimientos





de salud y afines n° 3.361/2007, y de la ley del Código Sanitario n° 836/1980.

La creación de Digesa es del año 2005 y un aspecto importante a considerar es su escisión como dependencia del Senasa, que ha dejado de realizar la función de vigilancia sanitaria de la calidad del agua potable, que se ha transferido a la Digesa.

Entre otras atribuciones, Digesa, a nombre del MSPyBS, es el órgano que, coordinadamente con la Secretaría del Ambiente (SEAM), apoya la determinación de los niveles de calidad que deberán tener las aguas superficiales, subterráneas y atmosféricas y de la capacidad de dilución de las aguas, la sustentabilidad de la biodiversidad y los potenciales usos que se pueda hacer de estos cuerpos receptores de agua.

6.2.3.1. ROLES DEL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL CON RELACIÓN AL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social tiene por responsabilidad el cumplimiento de los siguientes roles en relación al sector de agua potable y saneamiento:

- formular las políticas de salud relacionadas con la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario, y la implantación de sistemas de saneamiento “in situ”;
- formular y promulgar normativas que establezcan la calidad del agua potable;
- realizar la vigilancia del agua potable entregada a los usuarios;
- participar con la SEAM en la formulación y promulgación de las regulaciones de vertidos de aguas residuales;
- participar con el MOPC y la Usapas en la elaboración de las políticas sectoriales, en los aspectos relacionados con la prevención de la salud.

En cuanto a la formulación y promulgación de las normativas de calidad del agua potable, debe

reforzarse este rol frente a las acciones de otras instituciones, como son la Erssan y el Instituto Nacional de Técnicas de Normalización (INTN).

En la medida que se consolide la acción de la SEAM como autoridad ambiental, en términos de los recursos hídricos y en la medida que se consolide la Usapas en su rol de rectoría del sector de agua potable y saneamiento, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social podrá cumplir los roles que le corresponden relacionándose con estas instituciones.

6.2.3.2. EL ROL DE DIGESA

En términos funcionales y organizacionales Digesa dispone de dos unidades: el Laboratorio de Calidad de Agua, para la vigilancia sanitaria, y el Departamento de Residuos Sólidos.

La misión de la Digesa es garantizar la calidad de vida mediante la identificación, evaluación y control de los factores de riesgo del medio ambiente que pueden afectar la salud humana.

Sus objetivos son aplicar las normas legales vigentes, así como la implementación de la política nacional de salud ambiental, en coordinación con otras instituciones afines del Estado, el sector privado y la comunidad, priorizando un enfoque sectorial, intersectorial, interdisciplinario y participativo, en busca de prevenir los factores de riesgos ambientales que afectan a la salud humana.

Sus principales funciones comprenden:

- aplicar normas, disposiciones y procedimientos legales vigentes, así como también fijar normas técnicas de carácter nacional en materia de riesgos ambientales que afectan la salud humana;
- analizar, aprobar y presentar el plan operativo anual (POA) consolidado de las dependencias a su cargo;
- implementar la política nacional de salud ambiental en coordinación con otros organismos del Estado e instituciones afines;
- identificar y evaluar el comportamiento de las relaciones entre el ambiente y las en-



fermedades transmisibles, crónicas, degenerativas, accidentes, exposiciones y aquellas relativas a la salud ocupacional;

- identificar y evaluar la presencia en el medio ambiente de agentes físicos, químicos, biológicos y recomendar las medidas correctivas;
- desarrollar programas de acción para la prevención de las enfermedades causadas por factores de riesgo existentes en el medio ambiente;
- evaluar los resultados obtenidos con sus respectivos indicadores y realizar las propuestas de ajustes que considere pertinentes.

El principal rol que cumple la Digesa en el ámbito de las acciones del sector de agua potable y saneamiento es la vigilancia de la calidad del agua potable y el agua recreativa, que es una de las responsabilidades más importantes del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

Por otra parte, la Digesa, como dependencia del Ministerio de Salud Pública, es encargada de formular un reglamento o norma de cumplimiento obligatorio por parte de todos los organismos operadores de los servicios con respecto a la calidad del agua potable.

Desde el punto de vista funcional Digesa no debería desarrollar actividades de control de la calidad de los recursos hídricos y de los vertidos de agua residuales, que es una tarea que corresponde a la SEAM.

6.2.3.3. UBICACIÓN Y FUNCIONES DE DIGESA ASOCIADAS A LA ERSSAN Y A LOS PRESTADORES DE SERVICIO

La ubicación de Digesa como una dependencia en el ámbito del Ministerio de Salud Pública, independiente administrativamente del Senasa, que es un institución con carácter autárquico pero también vinculada al Ministerio de Salud Pública, respondió a la preocupación de las autoridades del sector salud de priorizar la vigilancia sanitaria, al disponer de infraestructura técnica y de laboratorios para asistir y vigilar los sistemas de agua potable con respecto a la calidad del agua potable que ellos deben proveer.

Hay que considerar, sin embargo, que la legislación actual está llevando a interpretaciones equivocadas en términos de las funciones del Erssan y de la Digesa en lo que se refiere a la provisión de agua para el consumo humano por parte de los prestadores de servicios.

Con relación a estos aspectos se presenta un resumen funcional y niveles de atención por parte de las instituciones y entidades involucradas ante la problemática de la calidad del agua potable.

Responsabilidades del prestador del servicio

- Ejercer el control de la calidad del agua potable suministrada a la población bajo su responsabilidad, de acuerdo a normas del Ministerio de Salud y disposiciones técnicas y administrativas que estipule el Erssan para las actividades de control.
- Ejercer las actividades de control teniendo como soporte toda una infraestructura de laboratorio, propia o contratada a terceros.
- Utilizar y respetar en las actividades de control los parámetros fijados sobre la naturaleza y frecuencia de colecta de muestras para examen de laboratorio y que estos servicios de laboratorio, propios o contratados a terceros, sean certificados por la autoridad sanitaria.

Responsabilidades del Erssan

- Fijar los parámetros y la frecuencia de las actividades de control de la calidad del agua potable que debe ser ejercida por los organismos operadores, de acuerdo a las normas establecidas por la autoridad sanitaria, la Digesa en particular.
- Establecer un reglamento para el control de la calidad del agua potable, que debe ser cumplido por los prestadores de servicios, de acuerdo a normas establecidas por la Digesa y teniendo en cuenta el tamaño de la comunidad abastecida y con el nivel de complejidad del sistema hidráulico.
- Establecer e implementar un sistema de información que recolecte, registre, procese y divulgue públicamente las operaciones y los resultados del control de la calidad del agua potable desarrolladas por parte de los prestadores.



- Establecer sanciones al no cumplimiento de normas y reglamento para el control de la calidad del agua potable.
- Establecer e implementar un modelo de fiscalización de las operaciones del control de la calidad del agua potable.
- Coordinar con la Digesa todas sus funciones de fiscalización del control de la calidad del agua potable e informar sistemáticamente todos los resultados que se obtengan de las operaciones ejercidas por los prestadores, materia de la calidad del agua potable.
- Coordinar con la Digesa y la Usapas los requerimientos de recursos para el fortalecimiento de los prestadores en materia del control de la calidad del agua potable.

Responsabilidades de la Digesa

- Establecer e implementar un modelo de vigilancia de la calidad del agua para el consumo humano, entendido como un instrumento que permita monitorear y evaluar el control de la calidad del agua potable, que debe ser ejercido obligatoriamente por los prestadores de los servicios.
- Disponer de un laboratorio de referencia para las operaciones de vigilancia de la calidad del agua potable.
- Certificar los laboratorios que se utilicen por los organismos operadores en las operaciones de control de la calidad del agua potable.
- Coordinar con el Erssan todas las operaciones de vigilancia de la calidad del agua potable, informándole los resultados y sugiriendo sanciones y penalidades a los prestadores y/o laboratorios involucrados en las operaciones de control.
- Establecer e implementar un sistema de información, en coordinación e integración con el sistema de información del Erssan, que registre, procese y divulgue públicamente las operaciones y los resultados de la vigilancia de la calidad del agua potable.
- Coordinar con el Erssan y la Usapas los requerimientos de recursos para el fortalecimiento de los prestadores en materia del control de la calidad del agua potable.

6.2.3.4. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA DIGESA

La Digesa, por razones que podrían justificarse a través de su desagregación orgánico-funcional con el Senasa y reforzada con la institucionalización del marco regulatorio, se ha quedado al margen del sector de agua y saneamiento y actualmente es una de las instituciones más débiles del sector, a pesar de su gran potencial técnico.

El hecho es que Digesa, con la separación del Senasa y al asumir funciones amplias de control de los factores de riesgo del medio ambiente que pueden afectar la salud humana, ha definido sus prioridades en función de la disponibilidad de recursos presupuestarios que le asignaba el Ministerio de Salud.

Al quedarse también al margen de los recursos de préstamos al sector, que seguían con Senasa, la Digesa pasó a financiar los gastos con la vigilancia de la calidad del agua con los pocos recursos que le llegaban de unas pocas donaciones de la cooperación bilateral. De alguna manera la crisis de recursos financieros, de personal de supervisión y de materiales y de modernización de equipos de laboratorios ha contribuido enormemente para acelerar la marginalización de la Digesa del sector.

Desde diversos escenarios analizados, que van desde el regreso de Digesa como dependencia del Senasa o su vinculación con la parte de agua potable al Erssan, se optó por mantener la ubicación de la Digesa como dependencia del MSPyBS, pero fortaleciendo su nivel jerárquico y presupuestario a través de un decreto del Poder Ejecutivo propuesto por el MSPyBS y coordinado con el MOPC y la SEAM.

6.2.3.5. REFORMULACIÓN DE LA ESTRUCTURA FUNCIONAL Y ORGÁNICA DE DIGESA

Es evidente que la actual estructura funcional de Digesa y su dotación de recursos no está permitiendo el cumplimiento de los objetivos fijados en la resolución del MSPyBS para su creación.

Actualmente Digesa necesita de un amplio estudio de reordenamiento institucional y funcional a la luz de los procesos de modernización que pasa el sector de agua potable y saneamiento, a cargo del MOPC y Usapas, y el sector ambiental, a cargo de la SEAM.

La primera prioridad en el fortalecimiento institucional de la Digesa y la consecuente reformulación de su estructura orgánico-funcional es que con el apoyo de la Usapas y del propio Senasa se integre al proyecto de fortalecimiento del Senasa, que se está financiando a través del BID.

Para lograr el objetivo arriba mencionado, es necesaria y urgente la coordinación con la Usapas,

Senasa y la propia Digesa respecto a la definición de términos de referencias para la estructuración de un proyecto, que estuviera integrado al préstamo del BID y a la donación del Fondo Español al país para agua potable y saneamiento rural y para el fortalecimiento de Senasa.

Por último, desde luego Usapas y Senasa deben consultar al BID para la viabilidad del proyecto. Si no es factible, Usapas debe continuar apoyando a Digesa en la identificación de otras fuentes de recursos, buscando además alternativas para que Digesa pueda lograr recursos para su fortalecimiento y para acciones rutinarias en el cumplimiento de la vigilancia de la calidad del agua para el consumo humano.



7. ESTABLECIMIENTO E INSTITUCIONALIZACIÓN DE UN SISTEMA FINANCIERO SECTORIAL

7. ESTABLECIMIENTO E INSTITUCIONALIZACIÓN DE UN SISTEMA FINANCIERO SECTORIAL

7.1. SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS DEL FINANCIAMIENTO ESTATAL

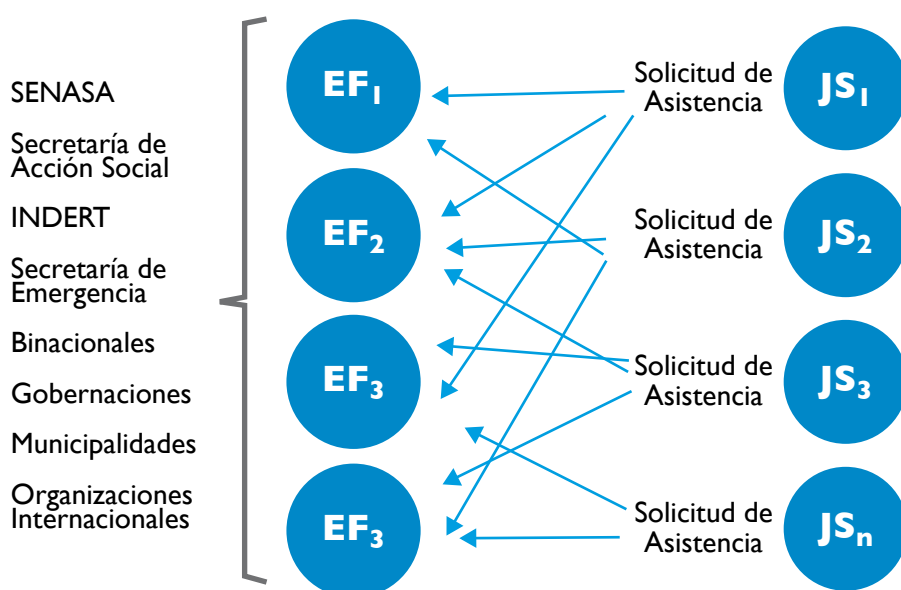
Aunque probablemente el orden de llegada de las solicitudes de recursos para apoyar la ampliación, optimización o rehabilitación de la infraestructura de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario tenga un peso importante, el definir un esquema más equitativo y objetivo, premiando incluso la cofinanciación local, puede quitar relevancia al uso de influencias o mecanismos no deseados para la consecución de la subvención oficial, de un préstamo o donación.

Ante la existencia de múltiples entidades subvencionando proyectos de agua potable, de alcantarillado sanitario y de saneamiento “in-

situ”, las juntas de saneamiento u otro organismo operador solicitante aumentan su probabilidad de éxito presentando simultáneamente el proyecto a varias de las entidades financiadoras o donantes, las cuales se limitan a registrar la solicitud, pero su implementación es hasta el momento que identifican recursos para una posible financiación o donación, lo cual puede suceder varios años después.

Una vez identificados los recursos, las entidades inician el proceso de identificación de los proyectos financiables revisando las solicitudes y realizando contactos, encontrando en muchos casos que muchas de las solicitudes ya fueron atendidas por alguna entidad o son inviables por diferentes razones, y por tanto deben iniciar la identificación de nuevos proyectos.

GRÁFICO n° 8. ESQUEMA ACTUAL DE PRESENTACIÓN DE PROYECTOS POR LAS COMUNIDADES

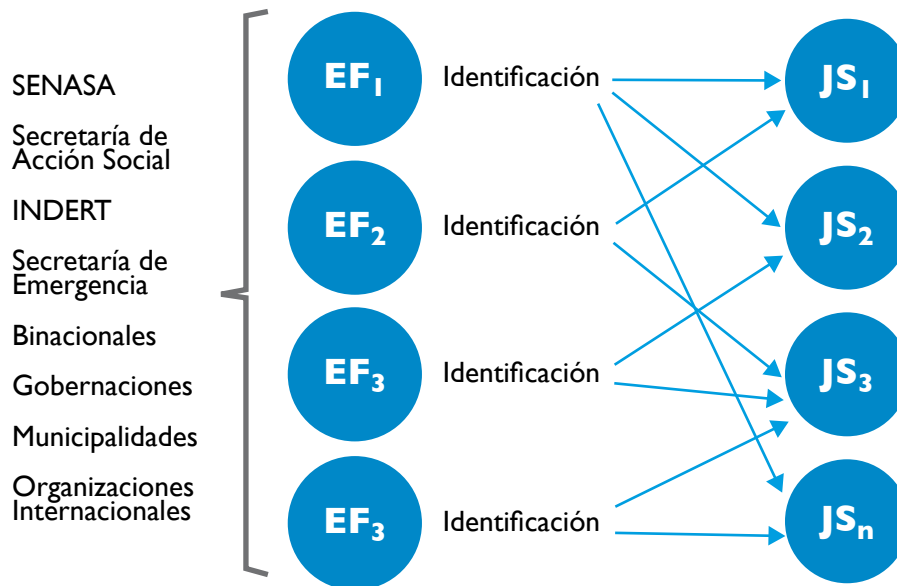




Un ejemplo claro de esta problemática lo sufrió la SAS, que identificó entre finales de 2008 y principios de 2009 45 proyectos posibles de finan-

ciación con recursos del Focem, pero que una vez que obtuvo recursos encontró, año y medio después, que solo 14 de ellos eran viables.

GRÁFICO n° 9. ESQUEMA ACTUAL DE IDENTIFICACIÓN DE PROYECTOS POR PARTE DE LAS ENTIDADES



La creación de un sistema único de recepción y evaluación de proyectos parece ser la solución al problema descrito.

Por otra parte, en la discusión con las instituciones y miembros de un grupo de trabajo de Usapas se hizo evidente que como parte de un sistema más transparente y objetivo de definir la política de asistencia era necesaria la definición de un sistema más desagregado de clasificación de las comunidades, como por ejemplo:

- grandes: mayores a 30.000 habitantes;
- medianos: de 10.000 a 30.000 habitantes;
- pequeños: menores a 10.000 habitantes;
- comunidades rurales: población fuera de los límites de la cabecera municipal y que agrupa a menos de 2.000 habitantes.

Una clasificación de este tipo tiene como propósito:

- permitir la consolidación y el fortalecimiento del organismo operador de porte medio

o grande, con suficiente capacidad técnica, administrativa y gerencial para prestar el servicio en las comunidades que por su tamaño lo permitan;

- definir una política que concentre los subsidios plenos a nuevos sistemas exclusivamente en las comunidades rurales y condicionar o hacer gradual el nivel de subsidio en las otras localidades a las condiciones de pobreza de los beneficiarios;
- permitir la concentración de las actividades y carga de trabajo en la regulación y control de la prestación de los servicios en las grandes localidades, permitiendo además proponer la diferenciación de parámetros y modelos de regulación y control de los servicios y de la vigilancia de la calidad del agua potable, según la complejidad de los sistemas de provisión de los servicios;
- hacer graduales las exigencias de regulación, control, según el tamaño de las localidades y la complejidad de los sistemas de provisión de los servicios.

Debe anotarse que la propuesta concreta de clasificación de localidades está abordada en el punto que trata del fortalecimiento operativo de servicios de agua potable y alcantarillado sanitario.

Como se puede deducir por lo expuesto anteriormente, la principal fuente de financiamiento del sector se destina a pequeñas comunidades. Esta podría ser una orientación adecuada de una política de financiamiento, siempre y cuando una mayor capacidad económica-financiera estuviese siempre asociada a comunidades de mayor tamaño.

Sin embargo, comunidades pequeñas no necesariamente significan comunidades pobres, ni comunidades grandes significan comunidades ricas, por lo que parece más acertado que la financiación brindada por el Estado tome en cuenta las condiciones de pobreza de la población a beneficiar haciendo uso de las herramientas existentes, como la ficha “Hogar” desarrollada por la SAS o, alternativa y temporalmente, la base de usuarios sujetos a tarifa social de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE).

7.2. ORDENAMIENTO FINANCIERO DEL SECTOR

La política de “congelamiento” de las tarifas de los servicios públicos, aunque puede arrojar dividendos políticos de corto plazo, terminará convirtiéndose en un detrimento de la calidad del servicio recibido por los usuarios ya conectados, la incapacidad para ampliar la cobertura a nuevos demandantes y, finalmente, en una pesada carga financiera para el Estado que solo la podrá resolver con incrementos tarifarios de grandes magnitudes que crearán gran malestar social.

En el caso de Essap, y muchos de los otros prestadores del servicio de agua potable y alcantarillado sanitario en Paraguay, para lograr la facturación real que tenían en el año 2000 sería necesario prácticamente duplicar las tarifas.

El Erssan declara haber aprobado aproximadamente 180 estudios de ajustes tarifarios desde 2003 hasta mediados de 2009, entre los cuales no se incluye autorización alguna para la Essap.

Este número de estudios tarifarios con ajustes puntuales para recuperar la sostenibilidad del flujo de caja corresponden a menos del 8% del total de prestadores existentes, y en ningún caso fueron orientados con la aplicación de las complejas metodologías contenidas en los reglamentos para concesionarios y permisionarios definidos por el ente regulador, Erssan.

Es por lo tanto necesario definir un esquema de ajustes por inflación en las tarifas vigentes y simplificar las metodologías para que sean asequibles y efectivamente aplicables por los prestadores existentes.

Los requerimientos de inversión en el sector, aun considerando exclusivamente las necesidades para ampliación de la cobertura y dejando por fuera todo lo relacionado con el mejoramiento de la operación, mantenimiento y reposición de instalaciones y equipos, superan por mucho la disponibilidad y capacidad financiera actual del gobierno paraguayo para este sector.

Una parte no despreciable de las necesidades de inversión en el pasado ha sido aportada por la propia iniciativa de prestadores privados de servicios, o por las juntas. Así, tanto los aguateros, desde su inversión inicial, como las juntas de saneamiento, cuando extienden los sistemas, que de un comienzo han sido aportados por el Estado, han realizado esfuerzos financieros propios para esas inversiones.

Aunque no son pocos los sistemas operados por aguateros o por juntas de saneamiento que han colapsado, o cuyas instalaciones, equipos y situación financiera están en condiciones críticas, también existen algunos prestadores de servicios, especialmente de mayor tamaño, que no solo subsisten adecuadamente, sino que han ido ampliando significativamente sus áreas de prestación, como la junta de saneamiento de Itaugúa o la junta de saneamiento de Cerrito.

El ordenamiento financiero del sector debe iniciarse con un proceso de planificación financiera de mediano y largo plazo, referida especialmente al presupuesto público, debiendo desarrollarse con la coordinación de las diferentes instituciones, en términos de la sistematización y control del proceso de presentación e identificación de





las solicitudes de asistencia financiera, promoviendo que la inversión en ampliación de cobertura sea realizada de manera eficiente al menor costo posible y promoviendo además la inversión por parte de los prestadores privados y probablemente algunas juntas de saneamiento, mediante la creación de una línea de crédito para este fin, desde que a corto plazo se resuelvan aspectos, tales como los mencionados a continuación.

7.2.1. LA REGULARIZACIÓN DE TÍTULOS DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS

Para dar seguridad jurídica de largo plazo a los prestadores de los servicios, y así incentivar la expansión del servicio por parte de prestadores privados, de juntas de saneamiento o comisiones vecinales, es necesario ajustar la normativa existente dando mayores garantías a la inversión.

Debe reconocerse que el decreto 18.880 ya avanzó en ese sentido al establecer en sus artículos 116 y 117 que se reconoce el valor residual del activo a la extinción del derecho de prestación, cualquiera sea su causa.

Sin embargo, esta protección no puede considerarse suficiente y, aun así, como los reconocen los mismos prestadores de los servicios, desincentiva las inversiones en los años previos al vencimiento del período.

Puesto que es directamente la ley 1.614 la que establece los plazos de duración de las concesiones (30 años en el literal c del artículo 26) y permisos (10 años en el literal c del artículo 28), para dar seguridad jurídica a los prestadores de los servicios existentes, la reglamentación podría establecer la prórroga inmediata de los plazos, salvo en los casos que las condiciones de prestación presenten deficiencias.

Incluso, para evitar riesgos financieros procedentes de “pasivos ocultos” que pueda tener un prestador de servicios ineficiente, debe evitarse al máximo la toma de posesión. La experiencia colombiana en toma de posesión muestra que este procedimiento demanda grandes recursos y tiempo, lo cual puede desviar la atención

central que debe tener el sector en el aumento de las coberturas de servicio.

Sin desconocer los inconvenientes y problemas que tiene la mala gestión de un prestador de servicios, parece más conveniente apoyarlos con un programa de asistencia técnica y un monitoreo especial de desempeño, y si no se logra la mejoría, terminar o dejar agotar (si el plazo al vencimiento es relativamente corto) la concesión o permiso para que otro prestador de servicios pueda extender su servicio.

De hecho, para cualquier concesión o permiso se debe dejar abierta la puerta para que otro prestador de servicios pueda prestar el servicio en el “área exclusiva” cuando el prestador de los servicios responsable (incumbente) no atienda la solicitud de servicio dentro de un plazo razonable o su calidad de servicio disponible esté por debajo de un nivel mínimo determinado por Erssan.

7.2.2. LA AUTORIZACIÓN DE INCREMENTOS TARIFARIOS POR INFLACIÓN

El objetivo que tiene el gobierno paraguayo en cuanto que Essap debe ser financieramente viable con base en las tarifas de los servicios públicos está bien orientado y debería ser aplicado a todos los prestadores, con la salvaguardia de los de aplicación de políticas de reducción de la pobreza, que por otro lado deberían generar un subsidio directo al usuario.

En ese contexto se debe reconocer que los prestadores del servicio de agua u alcantarillado sanitario, como cualquiera de los otros actores del mercado, enfrentan algunos incrementos en sus costos por efectos inflacionarios o de tipo de cambio, sobre los cuales no tiene ningún control, y que la única forma de mantener una sana situación financiera es transmitiendo esas variaciones en el producto que venden.

Reconociendo la incapacidad de los prestadores para controlar la inflación, el tipo de cambio o el precio de los combustibles, no tiene sentido que el ente regulador, la Erssan, exija la presentación de un estudio complejo y caro cada vez que se requiera transmitir esas variaciones de precios a las tarifas.

Los estudios que debe aprobar el regulador deben limitarse a aquellos que se realicen con el objetivo de definir las tarifas que en términos reales deben regir cada período tarifario, y que requieren la verificación del cumplimiento de las metas de gestión, definidas para el período anterior, y las nuevas metas a definir para el período siguiente.

Puesto que no todos los bienes que adquiera una empresa de agua potable y alcantarillado sanitario tienen relación directa con el IPC, el establecimiento de un polinomio para la aplicación del ajuste automático, que considere el tipo de cambio, el índice de precios al consumidor y el precio de la energía, resultaría lo más acertado. Entre tanto, definir el incremento automático como un porcentaje del IPC del período anual o semestral inmediatamente anterior es una fórmula rápidamente aplicable.

Sin embargo, no debe olvidarse la enorme pérdida de capacidad de adquisición que han tenido las tarifas de agua en los últimos nueve años, y por tanto los incrementos a aplicar en los próximos años tendrán que ser superiores al IPC o al polinomio de costos que se defina.

7.2.3. EL ALCANCE DE LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DE LOS PRESTADORES

La sustentabilidad financiera debe ser entendida como la capacidad del organismo operador de cubrir todos los costos en que incurre para la prestación de los servicios, incluyendo el costo de capital.

Para lograr el objetivo de sostenibilidad financiera de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario, será necesario realizar incrementos reales en las tarifas, incluso más allá de la pérdida que tuvieron en los últimos nueve años.

Es necesario que tanto en términos de políticas sectoriales como disposiciones regulatorias se proyecte una visión de largo plazo para la situación financiera del sector, reconociendo en primer lugar la necesidad que tiene el país de que las tarifas de los servicios reflejen su costo,

pero igualmente la imposibilidad de lograr ese objetivo en el corto plazo.

Se debe entender que el aumento de las tarifas y del costo de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario en el mediano y largo plazo tiene un efecto neutro sobre las finanzas familiares, aunque lógicamente sí significan un aumento en la participación del costo de estos servicios en el gasto familiar.

Para demostrarlo supongamos que en un lapso de tiempo determinado logramos realizar un aumento real del 50 % en las tarifas de agua potable. Si tenemos en cuenta que la participación del gasto en el servicio de agua potable y alcantarillado sanitario en el gasto familiar se sitúa entre 1% y 4%, tendremos que ese aumento del 50% en el servicio significa un aumento del costo de la canasta familiar (y de la inflación) de entre 0,5% y 2%.

En el mediano plazo ese aumento se traducirá en un incremento en los salarios básicos en esos mismos porcentajes, con lo cual el salario real de los trabajadores permanecerá igual, pero el sector habrá mejorado sustancialmente su viabilidad financiera.

7.2.4. SIMPLIFICACIÓN DE LAS METODOLOGÍAS TARIFARIAS

Como se dijo antes, los reglamentos tarifarios definidos por el Erssan son de una complejidad y requieren un nivel de inversión que supera lo disponible en la gran mayoría (por no decir todos) los organismos operadores existentes en Paraguay.

Para simplificar y hacer más sencillo el sistema de cálculo de las tarifas, el Erssan ha anunciado que cambiará la actual metodología basada en el concepto del costo marginal por una basada en el concepto del costo medio, y que además definirá tarifas o metodologías por tipos de prestador de servicios, clasificando los prestadores de servicios según su tamaño, número de conexiones y su calificación técnica.

Según información preliminar, los prestadores de servicios registrados quedarían clasificados de la siguiente forma.



Cuadro n° 21. Clasificación de prestadores

Rango Conexiones	Calificación Técnica			Total
	A	B	C	
1. 0 - 199	4	384	1366	1754
2. 200 - 999	10	270	248	528
3. Mas de 1000	5	36	25	66
Total	19	690	1639	2348

Aunque aún no está disponible la propuesta metodológica de la nueva reglamentación que propone realizar el Erssan a los reglamentos tarifarios, cualquier orientación que busque simplificar y hacer más comprensible y aplicable la metodología tarifaria por parte de los prestadores de los servicios debe considerarse como adecuada.

Sin embargo, de acuerdo a la visión del grupo de trabajo, consideramos que para lograr el proceso de fortalecimiento y consolidación empresarial que se pretende con la política definida en la ley 1.614, la regulación debe diferenciarse por tipo de localidad y no por tipo de prestador.

Así, un prestador pequeño dando su servicio en el área urbana de la Gran Asunción deberá brindar un servicio igual o mejor del que es brindado por Essap, como operador concesionario, y por tanto debe tener iguales exigencias de calidad e iguales tarifas a las de Essap, descontando donde corresponda, como es el caso de las juntas de saneamiento, exclusivamente el valor correspondiente a la subvención estatal presente o pasada.

En ese sentido parece más conveniente que en lugar del “rango de conexiones” se determine la regulación tarifaria con base en el tamaño del área urbana del distrito.

7.3. EL SISTEMA FINANCIERO SECTORIAL

7.3.1. DEFINICIONES

El sistema financiero sectorial es definido como el conjunto de instituciones y entidades, de leyes, normas y reglamentaciones, así como los recur-

sos humanos, financieros, institucionales y los bienes existentes en el país, orientados para la financiación del sector de agua potable y saneamiento de Paraguay, especialmente en la ampliación, optimización y rehabilitación de la infraestructura física de los sistemas y el mejoramiento de la eficiencia y calidad de la prestación de los servicios, tanto en áreas urbanas y urbano-marginales, como rurales, sean nucleadas o dispersas.

Desde el punto de vista de la rectoría del sector de agua potable y saneamiento, se identifican los siguientes tipos de instituciones y entidades que conforman el sistema financiero sectorial.

- **Entidades de planificación**

Son las encargadas de liderar el proceso de planificación sectorial y, en este caso, de realizar el plan de desarrollo sectorial y los componentes de planificación física y financiera de mediano y largo plazo.

- **Entidades financiadoras del sector (EF)**

Aquellas que aportan recursos para el financiamiento sectorial. Se relacionan directamente con el MOPC-Usapas y con el Ministerio de Hacienda, y por medio de éstos con las entidades ejecutoras o las entidades prestadoras de los servicios de mayor tamaño.

- **Entidades ejecutoras de los programas (EE)**

Son todas aquellas que tienen acceso y pueden habilitarse a los recursos de las entidades financiadoras por medio del presupuesto nacional, de préstamos o donaciones, para la ejecución de los programas y proyectos.

- **Entidades prestadoras de los servicios (EO)**

Son los prestadores de los servicios de agua potable y saneamiento y que ejercen los recursos ejecutando diseños y obras financiadas por las entidades ejecutoras o, eventualmente, de las entidades financieras.

La caracterización de los tipos de entidades que conforman el sistema financiero sectorial se sitúa en un ámbito y nivel nacional, y más específicamente el MOPC-Usapas es la entidad coordinadora y promotora de los procesos de colaboración y cooperación interinstitucional.

7.3.2. OPERACIÓN DEL SISTEMA

7.3.2.1. ESTABLECIMIENTO DE METAS DE SERVICIO Y OBRAS REQUERIDAS

La definición de los requerimientos financieros para el sector de agua potable y saneamiento es parte de un proceso circular y reiterativo que debe partir de la definición de metas de calidad y cobertura esperada para determinado horizonte de tiempo, con base en las condiciones vigentes y las proyecciones de población por áreas urbanas y rurales, departamentos y principales municipalidades.

7.3.2.2. ESTABLECIMIENTO DE REQUERIMIENTOS FINANCIEROS

Las metas de cobertura y de mejoramiento de la eficiencia y calidad del servicio servirán para establecer las necesidades de proyectos, obras y asistencia técnica a realizar y los montos de inversiones a comprometer para cada uno de los años del horizonte de proyección definido. Se deberá incluir, como parte integral del componente financiero, los recursos necesarios para realizar las actividades de preinversión y de seguimiento requeridas.

Las actividades de preinversión deben tener como propósito no solo llevar los diseños y proyectos identificados hasta su nivel de factibilidad técnica y financiera, sino también realizar

todas las otras actividades necesarias de elaboración de carpetas técnicas, presentación para contrataciones, elaboración de términos de referencia y demás tareas requeridas para lograr efectivamente comprometer los recursos programados y así superar los bajos niveles de ejecución de los recursos presupuestarios asignados que actualmente se presentan en el sector.

7.3.2.3. IDENTIFICACIÓN DE FUENTES DE FINANCIACIÓN

Con la caracterización de la demanda de recursos financieros requeridos para el sector y teniendo en cuenta la capacidad de ejercer estos recursos por parte de los prestadores de los servicios y considerando tanto las mejoras en eficiencia como los posibles ajustes reales en la tarifas, será posible determinar las necesidades de financiamiento externo al sector, tanto en términos de aportes del presupuesto público como de obtención de crédito y posibles donaciones.

Los ajustes proyectados o requeridos en el nivel histórico de aportes del presupuesto público así como los requerimientos de créditos (externos) al sector deben ser discutidos y acordados con las máximas autoridades financieras y económicas del país, para que estén acordes con la capacidad financiera y de endeudamiento tanto del sector como del país y sean compatibles con los otros programas de gobierno.

Dependiendo de los acuerdos logrados en este paso deberá volverse atrás a ajustar metas de cobertura y calidad, para ponerlas acorde con las reales disponibilidades financieras.

7.3.2.4. DEFINICIÓN DEL COMPONENTE FINANCIERO DEL PLAN DE DESARROLLO DE MEDIANO Y LARGO PLAZO

A nivel de grupos de localidades y el desglose por departamentos, principales municipalidades y tipo de diferenciando, los elementos anteriormente descritos propiciarán las estimaciones de población a servir en cada período y horizonte de proyección, las proyecciones de cobertura, la





cuantificación de proyectos de mejoramiento de la eficiencia y de la calidad de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario, además de la inversión requerida en las actividades de implantación de instalaciones de saneamiento “in situ”.

Por otro lado, y totalmente congruente y entrelazado con lo anterior, se podrá formular el componente **financiero del plan de desarrollo sectorial**, de mediano y largo plazo, para ese mismo período, el cual debe ser desagregado por fuentes, usos y entidades ejecutoras, tanto del presupuesto público como de otras fuentes de financiamiento.

Las metas de servicio y población a servir, los programas o proyectos definidos, las grandes obras a realizar, la planificación financiera sectorial y los ajustes de política, reglamentarios o legislativos que se identifiquen en el proceso de planificación sectorial conforman en conjunto un **plan de desarrollo sectorial (estratégico)** a mediano y largo plazo.

Debe subrayarse que el componente financiero es un instrumento dinámico que puede requerir revisiones o ajustes menores cada año, según se vaya avanzando en el proceso de inversión y financiamiento y para recoger los cambios que puedan suceder en el entorno, tales como situaciones de emergencia, nuevas fuentes de financiamiento, entre otros.

Nótese que este proceso se debe mantener en forma independiente de los cambios de gobierno, la definición de nuevos programas para el sector o cambios a los existentes.

7.3.2.5. EJECUCIÓN DEL COMPONENTE FINANCIERO DEL PLAN DE DESARROLLO SECTORIAL DE MEDIANO Y LARGO PLAZO

De este proceso de planificación y de ajustes deberá pasarse ya a la etapa de concretar cada una de las fuentes definidas, de forma tal que se tengan efectivamente disponibles los recursos según se haya definido en el proceso de planificación financiera sectorial, para ponerlos a disposición de los agentes ejecutores en los plazos previstos.

Como parte del proceso de concreción del componente financiero del plan de desarrollo sectorial (estratégico), es necesario que cada año las entidades ejecutoras participen coordinadamente en el proceso de programación presupuestaria, su seguimiento y evaluación.

Actualmente, cada ministerio o secretaría con rango de ministerio recibe del Ministerio de Hacienda en forma completamente independiente, en el mes de abril de cada año, las guías para la programación presupuestaria del año siguiente y el techo presupuestario correspondiente. El ministerio o la secretaría respectiva a su interior y según su política particular distribuye ese techo entre sus entidades.

Por ejemplo, la asignación a Senasa es decidida por el Ministerio de Salud, de acuerdo con sus programas, y teniendo en cuenta los compromisos adquiridos en los contratos de préstamo o donación, sin tomar para nada en cuenta la asignación realizada a otras entidades ejecutoras como la SAS o Conavi, por poner solo ejemplos.

Dentro de la codificación del gasto por destino existe el código 300 “Servicios sociales”, y dentro de este el código 312 “Saneamiento ambiental”, dentro del cual cada una de las entidades que dedican recursos al sector clasifican sus gastos en agua y saneamiento, lo cual, aunque permite una “consolidación” del gasto presupuestario en el sector, no conlleva ningún tipo de coordinación.

De hecho, aún esa consolidación es incompleta, ya que, en la medida que el rubro principal de gasto de la entidad no clasifique en ese rubro, es posible que parte del gasto estatal al sector no esté quedando identificado. Por ejemplo, si Conavi realiza gasto para construir pozos dentro de sus proyectos de vivienda, el gasto total a realizar se programará y quedará clasificado dentro del código correspondiente a vivienda.

7.3.2.6. FUNCIONES DE LOS AGENTES DEL SISTEMA

En la elaboración del componente financiero del plan de desarrollo sectorial participarán:

Como entidades ejecutoras:

- Usapas;
- Senasa.

Como entidades financiadoras:

- Hacienda;
- Agencia Financiera de Desarrollo;
- entidades binacionales;
- departamentos;
- municipios.

Como entidades prestadoras de los servicios:

- Essap;
- juntas de saneamiento;
- aguateros.

Por jugar un papel clave en el sector, y aunque no pueden ser clasificadas dentro de ninguno de los tres tipos de entidades anteriores, deben participar en el proceso de planificación sectorial la Secretaría Técnica de Planificación, como cabeza del proceso de planificación del gobierno nacional, y el Erssan, que como entidad de regulación y control sectorial debe identificar las áreas o prestadores de servicios con problemas importantes en sus sistemas de suministro y las posibilidades efectivas de ajustes reales en las tarifas vigentes.

Aunque para fines de planificación sectorial es conveniente que en el mediano plazo la asignación presupuestaria con destino al sector de agua potable y saneamiento se concentre en el MOPC como rector del sector y en Senasa como ejecutor del presupuesto público dirigido a comunidades menores, en la medida que se mantengan otros ejecutores de gasto u otros programas con inversión en el sector en cabeza de otras entidades, como SAS, Conavi o Indert, que deberán hacer parte de la mesa sectorial y participar en este proceso de planificación sectorial como entidades ejecutoras.

La Usapas como ente rector del sector debe tomar el liderazgo en el proceso de planificación sectorial, reforzando la mesa sectorial del agua ya existente, como el órgano consultivo y de discusión de la política sectorial.

Como parte de sus funciones en el proceso de planificación del sector, Usapas deberá liderar el establecimiento de las metas de cobertura y calidad de los servicios, el cálculo de los requerimientos financieros y la definición del componente financiero del plan de desarrollo sectorial.

El mayor conocimiento de obras y proyectos requeridos o en marcha que tienen las entidades ejecutoras de inversión sectorial (Essap, juntas de saneamiento de mayor tamaño, Senasa y binacionales) o los gobiernos regionales y locales debe ser utilizada para identificar directamente los grandes proyectos que deben hacer parte del proceso de planificación financiera sectorial.

Para mejorar el proceso de identificación de proyectos en el mediano plazo se debe crear un Banco de Proyectos del Sector de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario que hará parte del Sistema Integrado de Información Sectorial. El Banco de Proyectos deberá contener los proyectos identificados y su grado de evolución (identificación preliminar, prefactibilidad, factibilidad, esquema financiero, etc.). Será alimentado por los diferentes actores sectoriales, según su ámbito de operación o área de servicio.


La participación de un delegado del Ministerio de Hacienda resulta fundamental para ir ajustando el plan desde su elaboración inicial a las posibilidades presupuestarias del país, sin descartar la posibilidad de que se defina un plan deseable y un plan financiable, restringido éste a la capacidad financiera y de endeudamiento real del país.

Agencia Financiera de Desarrollo (AFP)

La AFD fue creada por medio de la ley 2.640 de 2005 fusionando 3 fondos existentes: Fondo de Desarrollo Campesino, Fondo de Desarrollo Industrial y el Fondo Global de Microcrédito. La AFD inició sus operaciones en febrero de 2006.

La AFD funciona como un banco de segundo piso, es decir que es la banca comercial la que realiza por su cuenta y riesgo los préstamos a los solicitantes, pero descontando ante (recibiendo de) la AFD, a manera de crédito, una proporción de los recursos prestados, a condiciones de tasa y plazo especialmente favorables, que también se transmiten en gran medida a los usuarios del crédito respectivo.





Las operaciones de la AFD cubren una gran variedad de actividades económicas y pueden extenderse sin inconvenientes al sector de agua potable y saneamiento, siempre que se refiera a proyectos de propiedad privada, incluyendo concesiones o similares. De hecho, la AFD ya ha expresado su interés en participar en la financiación del acueducto del Chaco, otorgando el crédito (de segundo piso) a las cooperativas menonitas que se tiene planeado que participen en el proyecto o cualquier otra entidad privada que se cree con ese fin.

Para dar específicamente financiamiento al sector de agua potable se creará una línea de financiamiento dentro de la AFD a menor costo. Se prefiere mantener el esquema de financiamiento a través de una entidad de segundo piso dejando que sea el sector financiero especializado el que evalúe la capacidad real de los prestadores de los servicios para obtener los recursos.

7.4. POLÍTICA FINANCIERA DEL SECTOR

Son tres frentes básicos en los que se debe orientar la política financiera del sector.

7.4.1. MEJORAR SUSTANCIALMENTE EL NIVEL DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

Es necesario dedicar tiempo y esfuerzo a identificar plena y previamente los puntos del trámite presupuestario o de planificación donde se están presentado los cuellos de botella que impiden al sector ejecutar los recursos asignados en el presupuesto nacional.

7.4.2. AUMENTAR EL NIVEL DE ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS AL SECTOR

Parece conveniente observar que el anterior gobierno nacional, por presión de gremios y

organizaciones sociales, aumentó el gasto social destinado al sector salud en 85%, llevándolo de 95 millones de dólares en 2003 a 176 millones en 2009 (sin considerar el IPS).

La meta inicial debería ser obtener nuevamente los niveles de participación en el gasto social o en el total del presupuesto público que tenía el sector en el año 2005, con lo que se lograría un incremento de casi 30% en la actual asignación presupuestaria.

Sin duda alguna, este propósito será difícil de lograr sin mejorar antes los niveles de ejecución que actualmente presenta el sector.

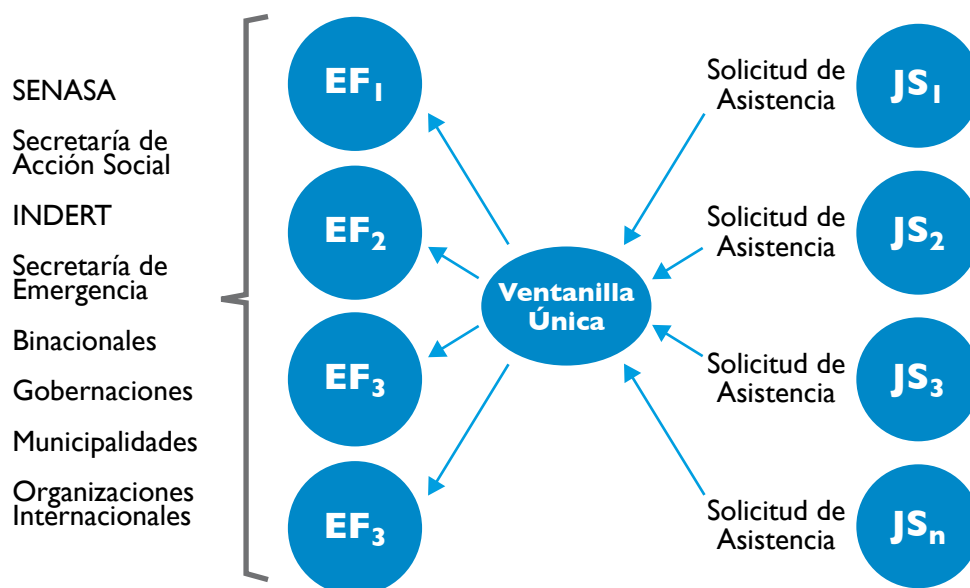
Además de aumentar la participación en los actuales recursos del gobierno nacional, un camino posible para lograr el mismo propósito es que una parte de los royalties destinados a los departamentos y municipios (y a la nación) se deba dedicar exclusivamente al sector de agua potable y saneamiento básico, siguiendo los lineamientos generales de política del ente rector y realizando los registros y reportes de los proyectos a apoyar y apoyados en el Sistema Integrado de Información Sectorial.

Así, el aumento iría acompañado de una medida que garantiza la estabilidad de los recursos sectoriales, y evita la “lucha presupuestaria” anual.

7.4.3. MEJORAR EL SISTEMA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS

Para evitar el múltiple e innecesario trabajo de presentación por parte de las juntas de saneamiento de solicitudes de proyecto a varias entidades como donantes potenciales y el posterior esfuerzo simultáneo e individual de esas entidades en identificación y evaluación de cada solicitud, se propone la creación de una Ventanilla Única de Recepción y Evaluación de Solicitudes de Financiamiento.

Gráfico n° 10. Esquema propuesto de presentación, identificación y evaluación de proyectos



La Ventanilla Única que estará bajo responsabilidad del ente rector del sector será el canal exclusivo de presentación de solicitudes de financiamiento y evaluación de la viabilidad de los proyectos.

Las entidades ejecutoras del presupuesto público con destino al sector de agua potable y saneamiento, que en el mediano plazo serán exclusivamente el MOPC y Senasa, dedicarán recursos solamente a proyectos que hayan sido viabilizados por la Ventanilla Única.

7.4.4. FINANCIACIÓN DE PROYECTOS

Como se mostró al calcular los requerimientos financieros para el logro de los objetivos de las Metas del Milenio, la orientación del gasto al sector de agua potable y saneamiento debe cambiar fuertemente de las zonas rurales hacia las zonas urbanas y del servicio de agua potable hacia el servicio de alcantarillado sanitario.

Aunque lo establecido en la ley 1.614, que permite a Senasa ampliar su ámbito de acción hasta poblaciones de 10.000 habitantes puede tener el sentido correcto, es necesario precisar el ám-

bito de acción del Senasa por tipo (tamaño) del distrito, sin dejar ambigüedades ni posibilidad a que Senasa promueva o patrocine la creación de juntas de saneamiento en áreas de responsabilidad de Essap.

Efectivamente, al establecer la ley 1.614 que Senasa ejerce sus funciones (de promoción y financiamiento de juntas de saneamiento) "en poblaciones que tengan un número igual o menor a 10.000 habitantes, sean ellas urbanas o rurales" la responsabilidad de Senasa, ha quedado abierta la posibilidad de que esta entidad actúe en áreas urbanas o rurales de un municipio mayor a 10.000 habitantes, con tal de que la "población" a beneficiar sea menor a 10.000 habitantes.

En aplicación de esta recomendación Senasa se concentrará en las localidades pequeñas y rurales y solo se asignarán a la entidad los recursos con destino a la población pobre localizada en estas áreas.

Por su parte, la ejecución presupuestaria de los recursos con destino a la población pobre localizada en los otros tipos (tamaños) de distritos deberá estar a cargo del MOPC, que los asignará a los prestadores que corresponda, según la política de asistencia a la conexión (y al con-



sumo) de los usuarios más pobres, en forma independiente del tipo de prestador.

Los recursos del gobierno nacional, en forma independiente del tipo de prestador, se orientarán

básicamente a proyectos (en localidades de cualquier tamaño) que beneficien comunidades clasificadas como pobres en los niveles 1 y 2 de la “Encuesta de hogares”, con una política como la siguiente:

Niveles	%	%
Ficha “Hogar”	Financiamiento	De repago
1 y 2	90	0
3 y 4	70	80
3 y 6	50	80
6 -	0	NA

En los casos que no se haya aplicado la ficha “Hogar”, se coordinará con la SAS su aplicación.

En caso que no sea posible su aplicación, se utilizará y compatibilizará temporalmente la base de usuarios subsidiados de la ANDE, que tiene ya una larga historia de aplicación.

Par áreas no servidas este esquema de financiamiento deberá complementarse con un esquema competitivo entre prestadores, de forma tal que los recursos vayan al prestador que menor subsidio inicial demande, siguiendo el esquema ya aplicado por Senasa en algunos proyectos piloto con el patrocinio del Banco Mundial.

7.4.5. SUBSIDIOS AL CONSUMO

Aunque dados los niveles tarifarios vigentes y los problemas de cobertura puede resultar inoportuno tocar este tema, en el mediano plazo es necesario que parte de los recursos del sistema se dirijan a subsidiar el consumo de las familias de más bajo ingreso, mediante una tarifa social como la que actualmente está aplicando Essap a una pequeña porción de sus usuarios, pero sin respaldo presupuestario alguno.

8. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO SANITARIO



8. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO SANITARIO

8.1. EL CONTEXTO DE DESARROLLO DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS

Como se detalló anteriormente, en Paraguay el sector de agua potable y saneamiento en las dos últimas décadas no estuvo focalizado como una prioridad en las políticas de gobierno y en los planes de desarrollo nacional, y un buen ejemplo es el nivel de asignaciones presupuestarias al sector para la ampliación de la infraestructura y mejoramiento de la eficiencia y calidad de la prestación de los servicios.

En una perspectiva de modernización sectorial, recientemente se creó en el ámbito del MOPC la Usapas, que le corresponde las funciones de rectoría sectorial y deberá realizar una labor de coordinación con todas las instituciones, públicas y privadas, nacionales e internacionales que tienen programas y vínculos con el sector de agua potable y saneamiento, con el propósito de priorizar las acciones de ampliación y mejoramiento de los servicios y optimizar el uso de los recursos disponibles.

Un insumo de especial importancia para la labor que debe emprender la Usapas serán los resultados de la “Encuesta de hogares 2008” y la “Encuesta comunitaria indígena sobre agua y saneamiento 2009”, que realizó la Dgeec y que serán publicadas al inicio del año 2010. Esta última encuesta y otras específicas que puedan desarrollarse en el ámbito del sector de agua potable y saneamiento deberían incluirse en el programa de trabajo de la Dgeec y realizarse con el apoyo del MOPC y Usapas, con una periodicidad adecuada a los efectos de mejorar los procesos de planificación sectorial.

Con el resultado de los análisis de la situación del sector y de las perspectivas en términos de la modernización sectorial que se le imprime por la necesidad de cumplimiento de los “Objetivos del desarrollo del milenio” y consolidación de las políticas de desarrollo social, se destacan varios segmentos de ordenamiento y crecimiento del sector, que fungen como verdaderas alternativas para solución de problemas que han afectado el suministro de agua potable y la provisión de alcantarillado sanitario y de instalación de saneamiento alternativo a la totalidad de la población del país.

8.2. PERSPECTIVAS Y PROPUESTAS DE SOLUCIÓN A ESQUEMAS DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS

8.2.1. LA COBERTURA DE LOS SERVICIOS

De acuerdo a lo que se reitera seguidamente a lo largo de este informe, las prioridades de cobertura de los servicios en Paraguay deben ser efectivas y dirigidas a dos temas considerados importantes para la población, en términos de su crecimiento y desarrollo social.

Un primero criterio considerado en las prioridades de cobertura es el abastecimiento de agua para consumo humano de la población indígena, y en esta categoría un aspecto que debe ser observado como condicionante en la atención es la compatibilidad de los sistemas propuestos con la



cultura y hábitos de vida de esta fracción poblacional.

Por lo tanto, se requiere mantener y fortalecer los programas nacionales destinados a ampliar el acceso de la población indígena a fuentes de agua con seguridad sanitaria y considerar obligatoriamente en estos programas que la construcción de la infraestructura para recolectar y/o conducir el agua de manera segura deben incluir el desarrollo, la aplicación de tecnología apropiada, de educación sanitaria y ambiental para reducir los riesgos de la contaminación del agua y del impacto de enfermedades por su ingestión y uso, y para lograr el empoderamiento de los sistemas por los beneficiarios.

Con esta perspectiva el Senasa debe realizar una evaluación de los programas que se han ejecutado en el pasado y de los que se ejecutan actualmente, con el fin de aprender de los errores y mejorar las acciones futuras, a fin de poder dimensionar la magnitud de las acciones pendientes y asistir al MOPC y Usapas en las negociaciones relacionadas con la asistencia técnica y financiera no reembolsable dirigida a este segmento de la población.

El segundo y último criterio considerado en las prioridades de cobertura de servicios es el alcantarillado sanitario en las principales zonas urbanas, como se ha mencionado y caracterizado anteriormente lo crítico que es para el país la baja cobertura de estos servicios y los efectos e impactos que esta situación causa no solo al medio ambiente, a la seguridad sanitaria, como de hecho a la economía familiar.

No es un error volver a reiterar que en el territorio del Municipio de Asunción y del departamento Central, que representa el 0,6% del territorio del país y en el cual se presenta una alta densidad poblacional, se ubica el 58% de la población urbana del país.

La Usapas, en condición de representante del titular del servicio y teniendo en cuenta sus responsabilidades en la rectoría del sector, está participando activamente en las negociaciones y actividades preparatorias de los proyectos y negociaciones de crédito externo y es de esperar que las gestiones sean exitosas y que en el

corto o mediano plazo se concrete el inicio de la construcción de los proyectos de ampliación de la infraestructura.

En la Gran Asunción el gobierno de Paraguay, con la asistencia técnica y financiera del Banco Mundial, mediante la ejecución del “Proyecto de modernización del sector agua y saneamiento” (PMSAS), está muy cerca de iniciar la ampliación de la cobertura del sistema de recolección y tratamiento de las aguas residuales, y para la región de Ciudad del Este, el gobierno se encuentra en la negociación de un empréstito con la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) para la construcción de un sistema de alcantarillado sanitario para la zona urbana de los municipios de Ciudad del Este, Presidente Franco, Hernandarias y Minga Guazú.

8.2.2. LA PLANIFICACIÓN DEL CRECIMIENTO DE LOS SERVICIOS

Independiente de la coordinación interinstitucional mencionada en las partes de este informe referentes a la planificación sectorial y la institucionalización del sistema financiero sectorial, la Usapas debe propiciar también un proceso de negociación y coordinación con las municipalidades que tienen a cargo las áreas urbanas de mayor tamaño y densidad, con el fin de apoyarlas a que elaboren o actualicen los planes reguladores de desarrollo urbano, estableciendo además los criterios de zonificación y de regulación, a fin de definir normativas y procedimientos a cumplirse para garantizar el cumplimiento por parte del sector público y privado de los planes de desarrollo urbano.

Adicionalmente a lo indicado en el párrafo anterior, la Usapas, a través de recursos de preinversión que se definan y que estén asignados en el sistema financiero sectorial, debe propiciar la contratación y la ejecución de estudios de consultoría para la preparación o actualización de planes maestros de agua potable y alcantarillado sanitario en las principales ciudades o núcleos urbanos del país.

Los resultados de estos planes maestros deberán ser estudiados, analizados y aprobados por parte de la Usapas con el fin de caracterizar

y plantear iniciativas dirigidas a la transformación o ajustes paulatinos de los esquemas vigentes de prestación de los servicios en cada ciudad o núcleo urbano, en consonancia con alternativas técnicas y de los costos de las proposiciones y de la viabilidad de su implementación.

La ejecución de las acciones previstas para lograr la transformación del esquema de prestación de los servicios en cada una de las ciudades o núcleos urbanos del país deberá programarse en función de la prioridad que se asigne a cada ciudad de acuerdo con las políticas sectoriales, de los recursos financieros que el gobierno destine al sector y del período de los permisos que tengan los prestadores en cada ciudad.

La Usapas debe promover la aprobación de una directriz que establezca la obligación de que los desarrolladores de urbanizaciones realicen como parte de sus proyectos la instalación de la infraestructura básica (redes y previstas de conexión) para el suministro de agua, y cuando se requiere, para la recolección y tratamiento de las aguas residuales, de la misma forma en que actualmente se hace para la distribución eléctrica.

La exigencia del cumplimiento de esta directriz, que es usual en muchos países, beneficiaría considerablemente al sector de agua potable y saneamiento, ya que permitiría que los organismos operadores de los servicios puedan ampliar con relativa facilidad su cobertura en el área de prestación.

Los conflictos que implique la implementación de la directriz frente a los procedimientos actuales deberán ser analizados con el fin de presentar e implementar las soluciones pertinentes.

8.2.3. SITUACIÓN DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS

Partiendo del criterio de que en una misma localidad cada uno de los usuarios tiene el derecho a recibir un trato igualitario en cuanto a la calidad de los servicios, independientemente de en qué parte de la localidad se ubique y de quién sea el responsable de la prestación de los mismos, se propone que el nivel de exigencia en las metas a lograr y en las acciones de regulación y

supervisión de los prestadores de los servicios esté en función de la localidad o ciudad en la cual está desarrollando su actividad cada prestador, y no en función del número de conexiones o tamaño del prestador.

Lo anterior implica que las metas a lograr en cuanto a la calidad del servicio, cobertura y desempeño deberían ser similares para todos los prestadores que actúen en una misma localidad, considerando que el período para lograrlas puede ser diferente dependiendo de su tamaño, aunque es de esperar que con la infraestructura adecuada sea más sencillo para un pequeño prestador lograr mejores y más rápidos resultados que para un prestador de tamaño mediano o grande. Los criterios de evaluación y la supervisión del cumplimiento de las obligaciones del prestador también deben ser iguales para todos los prestadores que actúen en una misma localidad, independientemente de su tamaño.

Lo expuesto en los párrafos anteriores implica que las metas a lograr, los criterios de evaluación y los mecanismos de supervisión que se apliquen a los prestadores pueden variar en función de una clasificación de los mismos según la localidad en que actúen.

A continuación se presenta una propuesta de clasificación de localidades que tiene como fin servir de referencia para la clasificación de los prestadores de los servicios que en conjunto la Usapas y el Erssan definan utilizar.

Esta propuesta se sustenta en la población total del distrito y en el porcentaje que representa la población urbana respecto a la población total del mismo. Se propone la clasificación de las localidades en tres tipos:

- **localidades tipo 1**
Que corresponden a las existentes en el área de aquellos distritos con una población mayor o igual a 15.000 habitantes que tienen un porcentaje de población urbana mayor al 85%;
- **localidades tipo 2:**
Que corresponden a las existentes en el área urbana de aquellos distritos con una población mayor o igual a 15.000 habitantes





que tienen un porcentaje de población urbana menor o igual al 85% y mayor al 45%;

- **localidades tipo 3:**

Que corresponden a todas las demás localidades del país.

Aplicando los criterios de clasificación de localidades propuestos a los resultados del censo de 2002, las localidades estarían agrupadas de la siguiente manera.

El grupo de localidades tipo I estaría conformado por poblaciones existentes en 14 distritos, las cuales representan el 36,7% de la población total del país y corresponden al 2,8% del territorio del país.

Para efectos ilustrativos, en el cuadro 15 se indican los distritos que contienen el grupo de localidades tipo I.

CUADRO n° 22. DISTRITOS QUE CONFORMAN EL GRUPO DE LOCALIDADES

TIPO I

Departamento	Distrito
Asunción	Asunción
Central	San Lorenzo
Central	Capiatá
Central	Lambaré
Central	Fernando de la Mora
Central	Limpio
Central	Ñemby
Central	Mariano Roque Alonso
Central	Villa Elisa
Central	San Antonio
Central	Luque
Alto Paraná	Ciudad del Este
Alto Paraná	Presidente Franco
Ñeembucú	Pilar

El grupo de localidades tipo 2 estaría conformado por poblaciones existentes en las áreas urbanas de 18 distritos, las cuales representan el 10,0% de la población total del país.

Por último, el grupo de localidades tipo 3 estaría compuesto por poblaciones existentes en áreas rurales de los 18 distritos indicados en el punto anterior y por el resto de localidades urbanas y rurales existentes en los restantes 192 distritos, las cuales representan el 53,4% de la población total del país.

En relación con la situación jurídica de los organismos operadores, lo que se requiere es realizar lo antes posible la firma de los contratos de concesión o de permiso entre el titular y cada uno de los prestadores actuales, lo que permitirá la aplicación de los instrumentos de regulación y supervisión establecidos en el marco jurídico.

En el caso específico de Essap SA se requiere iniciar su proceso de transformación institucional, de acuerdo con el modelo seleccionado por el gobierno en mayo de 2006 o uno similar, con

el objetivo de fortalecerla para que pueda estar en capacidad de incrementar la cobertura y la calidad de los servicios, alcanzar y mantener un alto nivel de eficiencia operativa y lograr la sostenibilidad.

Para viabilizar el escenario de un único prestador eficiente que tenga la capacidad administrativa, técnica, financiera y gerencial para garantizar servicios de buena calidad y para hacer frente al crecimiento futuro de la demanda en los principales núcleos urbanos del país (Gran Asunción, región de Ciudad del Este y otros que se desarrollen en el futuro), el titular dispondrá del período de 10 años que se otorgaría a los actuales permisionarios que actúan en estos grandes núcleos urbanos para realizar los planes maestros de los servicios, y desarrollar en forma co-

ordinada y transparente las acciones necesarias (construcción de infraestructura, organización, etc.) para lograr el objetivo de que en los principales núcleos urbanos del país los servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado sanitario sean administrados por un único prestador, incluso evaluando opciones viables para integrar a los medianos y pequeños prestadores actuales en la operación y mantenimiento de zonas de abastecimiento, aprovechando la experiencia acumulada de éstos y su cercanía a los usuarios.

En este período de transición el titular deberá promover que en estas zonas no sean creados nuevos prestadores, sino que los prestadores actuales (Essap, juntas de saneamiento y empresas privadas) puedan asumir el crecimiento de la demanda futura.



9. SISTEMA DE INFORMACIÓN SECTORIAL

9. SISTEMA DE INFORMACIÓN SECTORIAL

En América Latina y el Caribe la falta de sistemas de información bien estructurados en el sector de agua potable y saneamiento constituye una importante limitación para el desarrollo y mejoramiento de la prestación de los servicios de agua potable y de alcantarillado sanitario.

A pesar de que la situación de cobertura de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario en Paraguay ha avanzado en estas dos décadas y que los indicadores de salud pública revelan mejoras importantes con relación a la incidencia de enfermedades de origen hídrico, la calidad de la prestación de los servicios sigue muy crítica y bastante significativa, generando una enorme brecha entre la población con servicios eficientes y sin estos.

El índice de crecimiento demográfico, las limitaciones, restricciones y sobre todo la falta de eficiencia en el ejercicio de los recursos asignados al sector obligaron a considerar prioritariamente en Paraguay alternativas de autogestión comunitaria y aumento de la participación privada como solución a los problemas cada vez crecientes en términos de la ampliación de cobertura, de la operación, mantenimiento, administración y gestión de sistemas públicos de agua potable y de alcantarillado sanitario.

El acceso a la información oportuna sobre instituciones, entidades e indicadores de cobertura y calidad de los servicios, obtenido a través de un sistema de información, propiciará una mejor planificación sectorial, integrando demandas de desarrollo del sector con las distintas fuentes de recursos. Asimismo, un sistema de información sectorial ayudará a promover la participación adecuada del Estado paraguayo e instituciones públicas y de la propia iniciativa privada en la prestación y expansión de los servicios.

Un manejo correcto de la información a nivel sectorial contribuirá al desarrollo social al indicar lagunas o discrepancias entre lo que se dis-

pone actualmente en términos de la prestación de los servicios y lo que es viable en términos de lo que se puede realizar o lo que se debería efectuarse.

Para que la contribución de un Sistema de Información Sectorial (SIS) se convierta en realidad es necesario compatibilizar y armonizar factores tales como la efectividad de la decisión política, la capacidad institucional, la disponibilidad de tecnología, el acceso a la información requerida y una disponibilidad suficiente de recursos.

9.1. PROPÓSITO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN SECTORIAL

El propósito del Sistema de Información Sectorial (SIS) que se desarrolle y se implante en Paraguay debe permitir alcanzar un manejo adecuado de la información básica del sector de agua potable y saneamiento, propiciando la institucionalización de políticas, planes y programas nacionales realistas, orientadas a la viabilidad técnica, financiera e institucional de la ampliación del acceso a servicios eficientes y de calidad, y a la seguridad sanitaria.

El SIS que se desarrolle y se implante en Paraguay deberá permitir la consecución de los siguientes objetivos específicos:

- homogeneizar conceptos básicos y definiciones utilizados en distintas instituciones de Paraguay para el uso y divulgación de datos e informaciones sobre el sector y los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario;
- crear un mecanismo permanente de registro, procesamiento y actualización de datos e información del sector y de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario en el país;



- definir indicadores apropiados, amigables y factibles de utilización para medir la efectividad de las políticas, planes y programas del sector y su impacto en el proceso de mejoramiento de la calidad de vida y del propio desarrollo social.

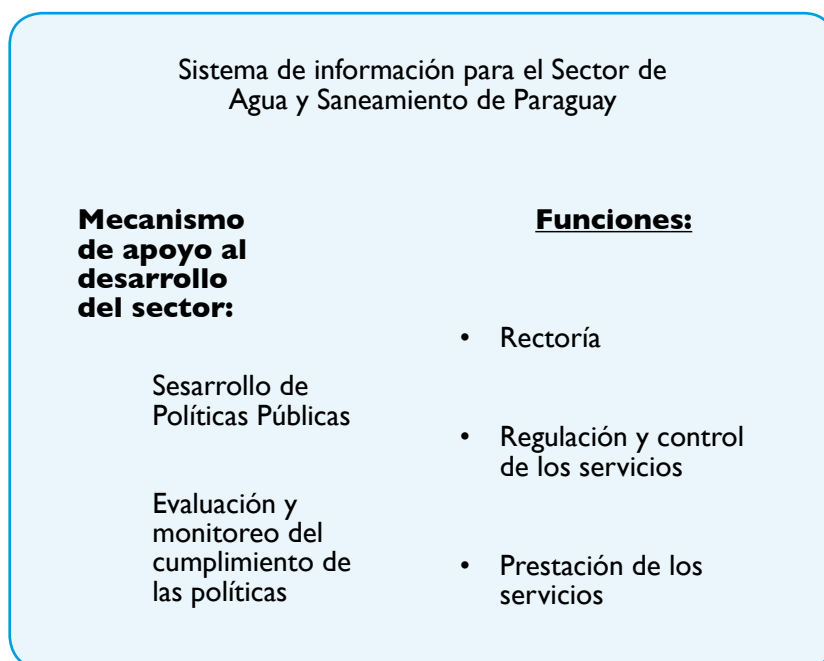
Lo esencial en términos del sistema de información sectorial es que su diseño conceptual contemple pragmáticamente favorecer y posibilitar que instituciones del Estado relacionadas directa o indirectamente con el sector estén en posición de contribuir con las políticas públicas y los planes de gobierno.

EL SIS deberá además facilitar la toma de decisiones más fundamentadas sobre las variables e insumos necesarios para la planificación estratégica del sector, incluyendo la formulación, imple-

mentación y evaluación de políticas públicas que se dicten a raíz de las necesidades de combate a la pobreza y erradicación de las inequidades en el acceso y uso de los servicios de agua potable y de alcantarillado sanitario.

9.2. COMPONENTES DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN

El Sistema de Información del Sector de Agua Potable y Saneamiento que se desarrolle y se implante en Paraguay deberá tener como propuesta fundamental constituirse en un mecanismo institucional básico y permanente de medición, monitoreo y evaluación sistemática del cumplimiento y fortalecimiento de las funciones básicas sectoriales enumeradas en el cuadro abajo.



La caracterización de los usuarios y agentes del sistema de información sectorial y de su contexto constituye una de las fases más importantes del proceso de conceptualización y modulación (arquitectura) del propio sistema de información sectorial, en términos de la amplitud y naturaleza del contenido de los datos, información e indicadores que puedan aportar (entradas) o recuperar (salidas).

Una estructura modular que se diseñe y se proyecte, además de facilitar la implantación y mantenimiento del sistema en términos de hardware y software, propiciará la definición y control de las responsabilidades institucionales relacionadas con el sistema y con el propio sector.

Independientemente del contenido de la información, el dimensionamiento del sistema debe considerar en su operación un mecanismo per-

manente de revisión y solución de inconsistencias de datos, a fin de posibilitar el mejoramiento de la calidad y confiabilidad de la información y el acceso amigable en términos de entradas y recuperación de la información e indicadores.

Los potenciales usuarios y agentes del sistema de información son las instituciones y entidades directa o indirectamente vinculadas al sector y la gran mayoría de estos organismos son de diferentes naturalezas y normalmente demandan distintas necesidades de información.

A fin de permitir facilitar el diseño e implantación del sistema, es necesario, además de la modulación antes mencionada, caracterizarla a través de componentes o subsistemas que manejen distintas bases de datos y que puedan estar asociados y relacionados entre sí.

Para lograr lo anterior es necesario agrupar y ordenar las instituciones y entidades potencialmente usuarias, sin que este orden o escala sea considerado como una jerarquía o prioridad en la participación y utilización del sistema de información sectorial.

De acuerdo a las consideraciones anteriormente citadas, el resultado de la agrupación de los usuarios caracterizará con precisión los componentes del sistema de información, aunque se prevé que éstos podrán referirse a los siguientes aspectos de:

- demografía;
- políticas públicas sectoriales;
- inversiones públicas, crédito y donaciones;
- coordinación y articulación sectorial;
- planes y programas para el desarrollo sectorial;
- desarrollo social;
- protección ambiental;
- salud y seguridad sanitaria;
- cobertura y calidad de la prestación de los servicios;
- regulación y control de los servicios;
- vigilancia de la calidad del agua potable y de los vertidos.

9.3. ESTRATEGIAS PARA LA IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA

La estrategia para el desarrollo e implantación de un sistema de información sectorial para Paraguay debe estar acompañada de un proceso de promoción y de concertación institucional sobre las fases y actividades del proceso de diseño y puesta en marcha del sistema.

El contexto estratégico deberá estar basado en la premisa de que la integración del sistema de información es un resultado de la colaboración interinstitucional en el sector de agua potable y saneamiento y que el manejo adecuado y responsable de la información que resulte de la utilización del sistema de información sectorial sea uno de los mecanismos más efectivos para aumentar la productividad y promover el ordenamiento del sector.

Las principales líneas estratégicas que liderarán el desarrollo del sistema de información deberán ser:

- la confiabilidad de los datos y/o información suministrada al sistema es una responsabilidad de la fuente de información;
- el sistema deberá estructurarse de manera a no depender de centralización en el proceso de entrada de datos;
- el sistema deberá estructurarse de manera abierto y lo más conversacional posible, objetivando facilitar la divulgación pública transparente y confiable acerca de la situación de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario y los impactos de estos servicios sobre la salud de las personas y el bienestar de las poblaciones;
- la validación de los datos y/o información suministrada al sistema por las instituciones nacionales y/o internacionales se hará de forma colegiada y colaborativa;
- los indicadores de situación que se obtengan a través de los procesos de operación del sistema serán analizados, adoptados y respaldados por las instituciones socias y/o usuarias del sistema;





- la sistematización, divulgación y utilización de la información e indicadores del sistema de información sectorial debe dar consistencia a los procesos de identificación y canalización de recursos financieros para las inversiones, facilitar las instituciones que estén directamente vinculadas en el ámbito de la acción sectorial en la toma de decisiones que les corresponda, en cuanto a programas a desarrollar en la esfera de sus competencias, en la ejecución de intervenciones de infraestructura y en la evaluación de la sostenibilidad de los servicios.

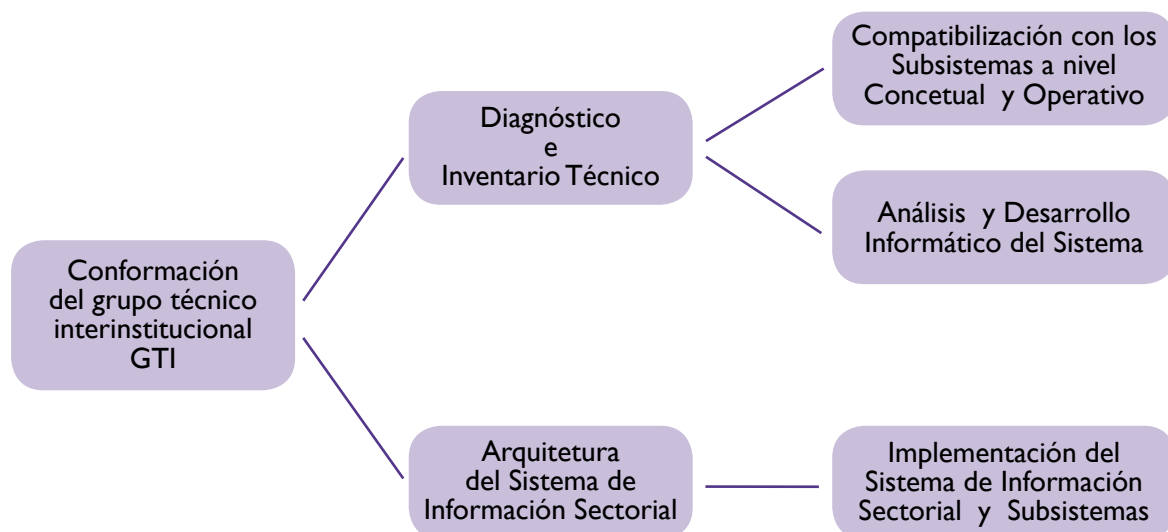
El diseño y desarrollo del sistema de información sectorial será coordinado por el órgano rector, que es el MOPC, a través de la Usapas, y conducido técnica y operativamente por un **grupo técnico interinstitucional**, que se constituya y se conforme por designación de las instituciones usuarias del sistema.

En el proceso de conceptualización o de definición de la arquitectura, de instalación y op-

eración del sistema de información sectorial, la coordinación intersectorial será uno de los retos más importantes y decisivos para el éxito del sistema. Esta coordinación será favorecida con el intercambio de experiencias en la implementación de sistemas y reforzadas con la homogeneización y consistencia de los procesos de recolección, de crítica y divulgación de la información y de indicadores, hecho que solamente es factible a medida que resulte amigable la utilización del sistema de información sectorial.

9.4. ACTIVIDADES DEL DESARROLLO DEL SISTEMA

El gráfico que se presenta a continuación resume en grandes líneas lo que deberá seguirse para el desarrollo del Sistema de Información del Sector de Agua Potable y Saneamiento para Paraguay.



10. ADECUACIÓN DEL MARCO JURIDICO-LEGAL DEL SECTOR COMO ELEMENTO DE ORDENAMIENTO Y DE SOPORTE AL DESARROLLO DEL SECTOR Y DE LOS SERVICIOS



10. ADECUACIÓN DEL MARCO JURIDICO-LEGAL DEL SECTOR COMO ELEMENTO DE ORDENAMIENTO Y DE SOPORTE AL DESARROLLO DEL SECTOR Y DE LOS SERVICIOS

10.1. MODIFICACION DE LA LEY 369/72 Y REGLAMENTO

Hoy en día urge la modificación de estas normativas que actualmente ya están bastante desfasadas en el tiempo, y es por ello que su tratamiento debe ser una prioridad por parte del Senasa.

Se debería insistir por el lado del control institucional que Senasa debiera profundizar sobre la administración de las juntas de saneamiento, en cuanto a estatutos actualizados de estas juntas, formas de intervención a juntas de saneamiento que no cumplan con los cometidos esenciales de la ley, formas de legalizar los títulos jurídicos prestacionales ante el Erssan y el titular de las juntas de saneamiento, formas de una correcta asistencia administrativa, técnica y jurídica a las juntas, control eficiente de los fondos públicos y su correcta utilización y amortización a Senasa de parte de las juntas, adecuación de la ley 369/72, el decreto 8.910 y los estatutos de las juntas a las nuevas normas constitucionales, electorales y legales que rigen hoy en día a las asociaciones intermedias en las que están inserta las juntas, etc.

10.2. LA TITULARIDAD Y LA RECTORÍA DEL SERVICIO PÚBLICO DE AGUA Y SANEAMIENTO

Para una correcta interpretación del tema que nos ocupa acerca de la titularidad en los servicios públicos, es importante primeramente definir el término exacto de lo que significa servicio público.

Y al respecto existen varios conceptos, pero lo que básicamente caracteriza a todo servicio público es que es un servicio creado y organizado por el *Estado o los municipios*, aunque luego concedan su prestación o explotación a particulares, en cuyo caso no deja de ser servicio público estatal o municipal. Es un servicio de *interés general*, de utilidad pública y de interés social que se caracteriza por tener un régimen jurídico específico: el derecho administrativo.

En cuanto a la titularidad sobre el mismo, el Estado ejerce su potestad imperativa y su poder de policía para asegurar la regularidad y continuidad de la prestación del servicio; tiene la facultad de expropiar los bienes que se requieran para el mismo; puede modificar las condiciones de su prestación conforme lo exijan las necesidades públicas; tiene intervención en la tarifa y ejerce, en fin, el control permanente del funcionamiento del servicio.



El agua es un bien público y su uso para el consumo humano, como sería la prestación de agua potable para las personas, se define como servicio público. De ahí que es imprescindible la titularidad del Estado paraguayo (Poder Ejecutivo o municipios o gobernaciones) sobre los mismos.

10.3. LA TITULARIDAD EN EL MARCO REGULATORIO

Ley 1.614/2000

Titular del servicio: es el Estado paraguayo o, por delegación, los gobiernos departamentales o las municipalidades.

La titularidad de la competencia para prestar el servicio será siempre naturaleza pública y corresponde al Estado paraguayo.

La delegación del ejercicio de facultades y deberes de esa competencia a favor de los gobiernos municipales o, en su defecto, de los departamentales deberá ser regulada por una ley en la cual también deberá preverse las condiciones para que se opere dicha delegación.

Decreto reglamentario 1.880/2002

El Poder Ejecutivo ejerce la titularidad del servicio a nombre del Estado paraguayo, asistido en forma directa por el MOPC o aquel que le suceda, el que actuará bajo su directa dependencia.

En el desempeño de dicho rol, será atribución de ese ministerio proponer el diseño de las políticas públicas, incluyendo las de financiamiento con destino al desarrollo de los sistemas de agua potable y alcantarillado sanitario.

EL Poder Ejecutivo puede disponer la delegación del ejercicio de facultades y deberes del titular a favor de los gobiernos municipales o, en su defecto, a los departamentales, observando el orden prelativo institucional.

Los titulares delegados mantendrán relación directa con el Erssan, y ejercerán las competencias que fueran delegadas por el titular del servicio, sin otras limitaciones que las establecidas en la

ley general de delegación, y aquellas que surjan de la ley n° 1.614/2000.

El ejercicio de la potestad delegante en ningún caso podrá alterar los términos y condiciones de las concesiones y permisos que estuvieren vigentes.

Política sectorial: la responsabilidad de titular del servicio de orientar las políticas del sector de los servicios de provisión de agua potable y alcantarillado sanitario implica la ejecución de las siguientes acciones:

- conducir el planeamiento estratégico, determinando metas de expansión y mejoras de calidad de los servicios, que involucren especialmente a la población del medio rural y a la de mayor vulnerabilidad social y sanitaria, de acuerdo al plan de desarrollo del servicio (PDS) que se formule;
- formular e implementar en coordinación con los organismos administrativos competentes las políticas financieras y de inversión pública destinadas al desarrollo de los servicios, pudiendo delegar la ejecución de las acciones emergentes en instituciones públicas o privadas;
- promover políticas y acciones orientadas a la protección de los derechos de los usuarios, y a la participación de la sociedad civil;
- promover el desarrollo empresarial y la optimización de las capacidades de las entidades prestadoras de servicios, fomentando la conformación de unidades de gestión basadas en criterios de eficiencia técnica y económica y viabilidad financiera;
- fomentar la participación privada y la organización comunitaria como formas para la gestión y expansión de los servicios;
- dirigir la gestión de financiamiento interno e internacional, con destino al desarrollo y sostenibilidad de los servicios;
- desarrollar y mantener actualizado un completo sistema de información sectorial, que comprenda principalmente el mapa prestacional del país con el respectivo estado de situación de los servicios y cobertura, y



el inventario de los programas y acciones recomendadas y en ejecución;

- orientar y promover actividades de asistencia técnica, capacitación, investigación científica y tecnológica, y de educación sanitaria;
- coordinar la actuación de los organismos públicos de todo nivel en relación con las temáticas relativas a los servicios de provisión de agua potable y alcantarillado sanitario, promoviendo la articulación de sus respectivas actividades;
- fortalecer la capacidad de las municipalidades y gobernaciones a fin de que asuman responsabilidades concretas en cuanto a recoger, transmitir y efectuar el seguimiento de las inquietudes que interesen a la población de sus respectivos ámbitos;
- diseñar la política de subsidios sectoriales, priorizando la focalización del beneficio a favor de familias y personas que carezcan de posibilidades de solventar los costos de acceso a la cobertura y al íntegro sostenimiento de las prestaciones;
- las demás que le atribuya la ley n° 1.614/2000 y la reglamentación emergente.

10.4. LA TITULARIDAD EN LA RESOLUCIÓN N° 37 DEL MOPC – CREACIÓN DE USAPAS

Art. 1: crear la Unidad de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (Usapas), dependiente del gabinete del ministro de esta cartera de Estado, a partir de la fecha de la presente resolución.

Art. 2: la mencionada unidad creada en virtud de lo dispuesto en el artículo precedente tendrá inicialmente como principales funciones:

- proponer el diseño de las políticas públicas, incluyendo las de financiamiento con destino al desarrollo de los sistemas de agua potable y alcantarillado sanitario;
- conducir el planeamiento estratégico, determinando metas de expansión y mejoras de calidad de los servicios que involucren espe-

cialmente a la población del medio rural, y a la de mayor vulnerabilidad social y sanitaria de acuerdo al plan de desarrollo del servicio (PDS) que se formule;

- formular e implementar, en coordinación con los organismos administrativos componentes, las políticas financieras y de inversión pública destinadas al desarrollo de los servicios;
- promover políticas y acciones orientadas a la protección de los derechos de los usuarios y a la participación de la sociedad civil;
- promover el desarrollo empresarial y la optimización de las capacidades de las entidades prestadoras de servicios, fomentando la conformación de unidades de gestión basadas en criterios de eficiencia técnica y económica y viabilidad financiera;
- fomentar la participación privada y la organización comunitaria como formas para la gestión y expansión de los servicios;
- dirigir la gestión de financiamiento interno e internacional con destino al desarrollo y sostenibilidad de los servicios;
- desarrollar y mantener actualizado un completo sistema de información sectorial, que comprenda principalmente el mapa prestacional del país con el respectivo estado de situación de los servicios y cobertura, y el inventario de los programas y acciones recomendadas y en ejecución;
- orientar y promover actividades de asistencia técnica, capacitación, investigación científica y tecnológica, y de educación sanitaria;
- coordinar la actuación de los organismos públicos de todo nivel en relación con las temáticas relativas a los servicios de provisión de agua potable y alcantarillado sanitario, promoviendo la articulación de sus respectivas actividades;
- fortalecer la capacidad de las municipalidades y gobernaciones a fin de que asuman responsabilidades concretas en cuanto a recoger, transmitir y efectuar el seguimiento de las inquietudes que interesan a la población de sus respectivos ámbitos;



- diseñar la política general de subsidios sectoriales, priorizando la focalización del beneficio a favor de familias y personas que carezcan de posibilidades de solventar los costos de accesos a la cobertura y al íntegro sostenimiento de las prestaciones; y
- Las demás atribuidas en la ley n° 1.614/2000, el decreto n° 18.880/2002 y las que sean determinadas por resoluciones ministeriales.

10.5. LA TITULARIDAD Y RECTORÍA

La titularidad es la calidad que tiene una persona de ser titular sobre algún título, documento o derecho, en este caso de poseer la propiedad o el dominio sobre ellos.

En el caso del tema que nos ocupa, la titularidad sería el derecho inalienable del Estado paraguayo de explotación de la infraestructura de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario y la responsabilidad de dotar y prestar los servicios de suministro de agua potable, recolección, tratamiento y disposición sanitaria de las aguas residuales a toda la población del país, de acuerdo a las condiciones esenciales del servicio, definidas por la ley n° 1.614/2000 y el decreto reglamentario n° 18.880/2002.

En el caso ya de la prestación del servicio de agua potable, la titularidad se basa en la competencia que tiene el Estado para la provisión por sí o mediante prestadores delegados por concesión o permiso del servicio de agua potable y alcantarillado sanitario para toda la república.

El marco regulatorio y tarifario del servicio público de provisión de agua potable y alcantarillado sanitario para la República del Paraguay le asigna la titularidad al Poder Ejecutivo, a nombre del Estado paraguayo, asistido por el MOPC y creándose para ello una unidad especializada, la Usapas, dependiente de dicho ministerio, para ejercer dicha titularidad.

La rectoría es un término que no existe en el marco regulatorio, pero que prácticamente es sinónimo de titularidad, por lo menos en cuanto

a las funciones y las competencias del ente rector que le corresponderían en lo concerniente a la prestación de agua y saneamiento, y por lo que el marco regulatorio da a entender como términos y funciones iguales el de la titularidad y el de la rectoría. (El art. 7 de la ley 1.614/2000 habla de las competencias del titular, que son también competencias naturales de un órgano rector de cualquier servicio público, en este caso, claro, del agua potable y alcantarillado sanitario).

Se da a entender el término rectoría como la responsabilidad indelegable del Poder Ejecutivo, ejercida a través de la Usapas del MOPC, correspondiente a las funciones de fijación de políticas sectoriales, de coordinación de las instituciones del sector de agua potable y saneamiento del país, de promoción y consecución de la articulación institucional en los distintos niveles del Estado paraguayo, así como la planificación y fomento de programas y acciones necesarias para que la prestación de los servicios se cumpla de acuerdo con las condiciones esenciales del servicio y con las políticas públicas establecidas.

Normalmente las rectorías representan al órgano del Estado encargado de ejercer las competencias que se les asigna en virtud de la titularidad que se les encomienda en los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario. Es decir, titularidad y rectoría deberían interpretarse como la misma cosa, en cuanto representa la potestad soberana e indelegable del Estado en materias que son de su exclusiva responsabilidad, para asegurar así un servicio seguro, continuo, igualitario, sustentable, regular y de calidad. Cuando se habla del Estado se habla en cuanto al poder público y al gobierno que es ejercido por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en su conjunto, y no de un poder del Estado en particular, en virtud de lo dispuesto por el art. 3 de nuestra Constitución Nacional.

Ahora bien, nuestro derecho positivo (marco regulatorio), y específicamente el decreto reglamentario, en su art. 3, inc. 58, y el art. 5, como hemos visto más adelante, reglamenta la titularidad del Estado establecida en la ley 1.614/2000, otorgándole dicha titularidad al Poder Ejecutivo,

“asistido en forma directa por el MOPC”. En esta parte no es muy claro el término de “asistido”, pero en el segundo párrafo del citado art. 5 se le asigna como atribución “proponer el diseño de las políticas públicas, incluyendo las de financiamiento con destino al desarrollo de los sistemas de agua potable y alcantarillado sanitario”. Es decir, el MOPC claramente se erige como el ente rector de agua y saneamiento, en representación del Poder Ejecutivo, que ejerce la titularidad del servicio.

El MOPC, como el ministerio encargado y responsable de las políticas sectoriales establecidas en la ley, art. 7, y en el decreto reglamentario, art. 7, crea a través de la resolución n° 37 la Usapas, un órgano dependiente del gabinete del ministro, como responsable general de las facultades y competencias asignadas al MOPC como titular del servicio. Una unidad técnica especializada que llevará adelante la rectoría del sector agua potable y saneamiento.

Por todo lo dicho precedentemente, podemos afirmar que con esta resolución el Estado asume definitivamente su rol de titular del servicio, asignándosele a la Usapas como el ente u órgano rector de todo el sistema de provisión de agua potable y alcantarillado sanitario.

10.6. DELEGACIÓN DE LA TITULARIDAD

Se ha visto en los artículos citados que el marco regulatorio prevé la delegación de la titularidad a los gobiernos municipales o a las gobernaciones, y con ello la primera pregunta que surge es: ¿se puede delegar la titularidad del servicio a los municipios y gobernaciones?

Evidentemente, el espíritu de la ley 1.614/2000 ha tenido como finalidad el deseo de materializar la descentralización de los servicios nacionales previstos en los artículos 156, 158 y 163 de la Constitución Nacional, pero que lógicamente para su eficaz implementación hoy en día se requieren de correctivos legales y administrativos en la estructura del Estado paraguayo.

El servicio de agua potable y alcantarillado sanitario fue declarado por la propia ley, de conformidad con la Constitución Nacional, como un servicio público de carácter nacional porque persigue la satisfacción de una necesidad básica fundamental en el individuo, como es el agua. Y, como tal, es tarea relevante del Estado el cumplimiento del servicio en condiciones de continuidad, seguridad, sustentabilidad, igualdad, regularidad y de calidad. Es por ello que la responsabilidad por la prestación, la regulación y el control del mismo deberá recaer siempre en el órgano administrador, que es el Poder Ejecutivo, en función del artículo 238, numeral I, de la Constitución Nacional.

Esta competencia del poder administrador de la república, que se delega al presidente de la República, no es posible transferir a otros entes, pues dicha delegación de competencia implicaría una cesión de responsabilidades, lo contrario a lo que dispone el marco constitucional de funciones y responsabilidades del Estado. A lo sumo se podría delegar ciertas competencias en materia de servicios públicos varios, como de agua potable, energía, obras públicas, pero dicha delegación de competencia no debería significar la transferencia de la titularidad y responsabilidad del control de los servicios públicos.

Dicha delegación de titularidad, si se llegare a realizar, podría encontrarse en contradicción con las normas constitucionales precitadas, ya que podría relegar a un plano inferior al gobierno central de una república, que es el verdadero y real titular de la competencia de la titularidad de los servicios públicos. Dicho en otros términos, la delegación o la transferencia total de la competencia en la provisión de agua potable y alcantarillado sanitario a favor de entes u órganos inferiores al gobierno central, representado por el presidente de la República, no es posible y no puede ser factible, en razón del artículo constitucional citado (art. 238, n. 1), en el que se atribuye a quien ejerce la presidencia de la Nación la representación del Estado y la dirección general del país. Es por ello que, al establecer la posibilidad de una delegación de la titularidad, se debe prever en una ley general de delegación, cómo





y qué cosas se van a delegar, porque delegar la totalidad sería amputar la competencia natural y originaria del Estado, por lo que su eventual aplicación ocasionaría conflictos legales y administrativos cuyas consecuencias serían imprevisibles.

Al delegarse la titularidad, ¿se delegan también las funciones de rectoría?

Hemos visto que el término rectoría propiamente no aparece en todo el marco regulatorio, pero se subsume que, de las facultades y competencias que se asignaron al titular, igualmente dichas competencias también pertenecerían al ente rector o la rectoría propiamente dicha. Decimos que se subsume en razón de que al no hablarse de rectoría, solamente se habla de titularidad. Es decir, si se interpretan las facultades del titular, no hay inconvenientes, está claramente delimitada en la ley; pero si se interpretaran las funciones o competencias del rector, se interpretaría de acuerdo a la legislación comparada o los diversos textos existentes hoy en día en innumerables estudios y análisis del sector, donde se habla, entre otros, del “ente rector sectorial como un órgano estatal encargado de determinar las políticas que regirán al sector y de la planificación sectorial” (“Diagnóstico básico sectorial de agua y saneamiento del Paraguay”, 2009). Y aquí vemos que en el marco regulatorio, las políticas y la planificación del sector se asignan al titular del servicio (art. 7, ley 1.614, y 7, decreto reglamentario).

El art. 6 de la ley 1.614 dispone en su segundo párrafo “La delegación del ejercicio de facultades y deberes de esa competencia a favor de los gobiernos municipales o (...)”, ¿y cuáles son esas facultades y deberes de esa competencia?: las establecidas en el siguiente artículo, el 7, donde estipula: “Competencia del titular. El titular del servicio tendrá los siguientes deberes y facultades: (...)”, que ya hemos citado in extenso más adelante, pero que justamente consiste en las políticas y planes del sector, etc.

La conclusión, por todo lo expuesto y a la luz de lo que establece el marco regulatorio: hoy en

día si se delegare la titularidad, también se delegaría implícitamente la rectoría, pero aquí nuevamente surgiría una nueva pregunta: ¿cuál sería la situación de la Usapas en el caso de la delegación de la titularidad?

La Usapas fue creada por una resolución ministerial como el órgano especializado y técnico del MOPC en materia de agua y saneamiento, que tendrá a su cargo la política y los planes estratégicos del sector, como una atribución que le otorga el marco regulatorio.

Ordenando la cuestión, la Usapas es una dependencia del MOPC, que es el ministerio que tendrá a su cargo las atribuciones contempladas en el marco regulatorio (decreto reglamentario 18.880/2002, arts. 5 y 7) como el representante del Poder Ejecutivo, que es el que ejerce la titularidad del servicio a nombre del Estado paraguayo (art. 5 decreto reglamentario).

Hasta aquí se concluye que la titularidad la ejerce el Poder Ejecutivo a través de su estructura jurídico-administrativa y sus organismos creados para el efecto (MOPC, Usapas), y en este caso, si se delegara la titularidad a los municipios o gobernaciones, lógicamente el Poder Ejecutivo dejaría de ejercer la titularidad en esos municipios o gobernaciones delegadas. En este caso, la Usapas, por su rango de creación por una resolución ministerial, también dejaría de ejercer sus atribuciones establecidas en la resolución referida. A manera de ilustración se puede poner un ejemplo del caso.

Si se delegare a un municipio o gobernación equis, éstos ejercen de manera absoluta la titularidad, y ya ellos pueden crear unidades u organismos que se encarguen específicamente de las funciones que les corresponderían en uso de las atribuciones que se les confiere a los titulares. Y al respecto ya existe un proyecto de ley de delegación de la titularidad a favor de las gobernaciones, donde se crea la figura de una unidad por cada gobernación para el cumplimiento de las funciones similares a la Usapas. Dicha unidad se llamaría Secretaría de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario y se crearía en todas las goberna-

ciones como un nexo entre el titular y el Erssan. Es decir, por más que solo sea aún un proyecto, esa es la tendencia en cuanto a la delegación de la titularidad, la creación de entes rectores en cada gobernación, lo que lógicamente podría generar un estado de incertidumbre e inseguridad jurídica en el sector.

Es por ello que se requiere una certeza jurídica absoluta en este tema, y es allí que se debiera propender a la modificación de la ley 1.614, antes que estar a expensas permanentemente de proyectos de delegación como el citado proyecto.

10.7. CONDICIONES DE LA DELEGACIÓN DE LA TITULARIDAD

El art. 6 de la ley 1.614 establece en su segundo párrafo que “La delegación del ejercicio de facultades y deberes de esa competencia a favor de los gobiernos municipales o, en su defecto, de los departamentales, deberá ser regulada por ley, en la cual también deberán preverse las condiciones para que se opere dicha delegación”.

El art. 6 del decreto 18.880 reglamenta el mismo: “Delegación: el Poder Ejecutivo puede disponer la delegación del ejercicio de facultades y deberes del titular a favor de los gobiernos municipales o, en su defecto, a los departamentales, observando el orden prelativo institucional indicado en el artículo 6 de la ley n° 1.614/2000, y las estipulaciones de la ley general de delegación de la titularidad que estuviere vigente, en cuanto a las condiciones, criterios mínimos de viabilidad técnica y económico-financiera, y procedimientos que sujetarán el otorgamiento y revocación de la delegación.

“Los titulares delegados mantendrán relación directa con el Erssan, y ejercerán las competencias que fueran delegadas por el titular del servicio, sin otras limitaciones que las establecidas en la ley general de delegación, y aquellas que surjan de la ley n° 1.614/00.


“El ejercicio de la potestad delegante en ningún caso podrá alterar los términos y condiciones de las concesiones y permisos que estuvieren vigentes”.

El primer condicionamiento que se puede notar para la delegación es la exigencia de una ley en la cual deberá preverse dichos condicionamientos, como ser: viabilidad técnica y económica-financiera del futuro titular delegado y los procedimientos para otorgar o revocar la delegación. Y es aquí que se debe poner especial énfasis en que la futura ley general de delegación contenga disposiciones adecuadas tendientes a establecer un sistema único de rectoría, que tenga a su cargo la dirección de la política sectorial de agua y saneamiento del país, que debería ser liderada por un ente rector único para toda la república, y que debería ser la Usapas, en razón de su creación como una unidad técnica especializada para el sector.

El segundo condicionamiento es la prelación de la delegación de la titularidad: tanto la ley como el reglamento establecen un “orden prelativo institucional”, debiendo interpretarse la misma como que los municipios tienen la prevalencia en la delegación de la titularidad o, en su “defecto”, los gobiernos departamentales. El término “defecto” es otra cuestión a interpretar puntillosamente, habida cuenta de que actualmente se encuentra en proceso un proyecto de delegación de la titularidad a las gobernaciones, lo que aparentemente reñiría con el “orden prelativo institucional”, que habla el marco regulatorio y de la que en primer orden de delegación se encuentran los municipios.

En esta parte el espíritu del marco regulatorio es clarísimo en dar prioridad a los municipios si se delegare la titularidad de los servicios, y es aquí donde la ley debe ser clara: en qué casos no se podrá delegar a los municipios, como deberá entenderse el término “en su defecto”, y para ello sería fundamental una ley general de delegación que establezca las condiciones y los requisitos a cumplir en este caso mencionado, en la cual se deberán establecer los mecanismos de delegación primeramente a los municipios, y





en qué casos se delegará en segundo orden a las gobernaciones.

En resumen: la delegación de la titularidad estará condicionada a una ley previa en la que deberán establecerse las condiciones generales de la delegación y deberá respetarse un orden prelativo institucional, es decir, primero a los municipios, y en su defecto (de estos), en segundo lugar, a los gobiernos departamentales.

10.8. LA ADECUACIÓN DEL MARCO LEGAL DEL SECTOR EN CUANTO A LA RECTORÍA DEL SECTOR Y LA DELEGACIÓN DE LA TITULARIDAD

El marco regulatorio declara al servicio de agua potable y alcantarillado sanitario como servicio público cuya titularidad la ejercerá el Poder Ejecutivo, o sea, el MOPC-Usapas, en nombre del Estado paraguayo, pudiendo delegarse dicha titularidad solamente por ley a los municipios o gobernaciones, en este orden, y en cuyo caso deberá preverse en la norma delegatoria las condiciones técnicas y económico-financieras de los municipios o gobernaciones, y los procedimientos para el otorgamiento de dicha delegación o de su revocación.

En la actual legislación no se habla de la rectoría, pero sí de las funciones y atribuciones actualmente (mientras no haya ninguna ley de delegación) que le corresponderían al ente rector. Se le encomiendan al titular y específicamente al MOPC a través de su nuevo órgano, la Usapas, que será el órgano rector del sistema de servicio público de agua potable y alcantarillado sanitario.

Lo ideal en cuanto al sector de agua potable y saneamiento es que se tenga un ente rector único y general que se encargue de toda la política y planificación sectorial, independientemente de quien detente la titularidad (el Poder Ejecutivo o los gobiernos municipales o departamentales), como así lo tienen muchos países latinoamericana-

nos. Por ello es necesario asegurar dicha propuesta con la modificación de la ley 1.614/2000 y el reglamento, con la inclusión dentro de la misma de la rectoría o del ente rector con atribuciones y funciones específicas (políticas y planificación, etc.) que sean indelegables; y por otro lado la titularidad del servicio, cuyas atribuciones y funciones serían la del reconocimiento de la titularidad al Estado paraguayo sobre el servicio considerado de naturaleza pública y el ejercicio de su competencia y jurisdicción territorial, de las facultades ejecutivas, administrativas y operativas sobre todo el sistema de provisión de agua potable y alcantarillado sanitario y en la cual sí puedan ser delegadas, en virtud del principio de descentralización territorial que inspira la Constitución Nacional y las distintas normativas que integran el marco regulatorio.

Esto está claro: mientras el Poder Ejecutivo sea el titular, el rector va a ser siempre la Usapas, pero el inconveniente estaría si se llegara en algún momento a delegar la titularidad a todos o algunos de los municipios o gobernaciones.

En muy resumidas cuentas, la propuesta de modificación de la ley 1.614/2000 podría llevarse de la siguiente manera:

- Modificar el art. 1, incluyendo entre las definiciones a las del ente rector;
- modificar el título II, capítulo I, en su art. 6, agregando al segundo párrafo que se delegará la titularidad, pero no la rectoría;
- modificar el art. 7, la competencia del titular;
- agregar seguidamente en dicho título y capítulo un artículo que establezca la competencia del ente rector y qué órgano u ente ejercerá dicha rectoría (en este caso se deberá poner al MOPC a través de alguna unidad especializada, que lógicamente será la Usapas);
- modificar y reglamentar en el decreto 18.880 la delegación de la titularidad, en el art. modificado en la ley 1.614;

- reglamentar la competencia, las funciones, facultades y deberes del ente rector, su definición institucional y su relacionamiento con los actores del marco regulatorio, es decir, con el titular (en el supuesto de que se delegue la titularidad), con el Erssan, con los prestadores y, en alguna medida, con los usuarios.

10.9. LA REGULARIZACIÓN DE LOS ACTUALES PRESTADORES PARA EL ACCESO A CONCESIONES Y PERMISOS

En la actualidad la mayoría de los prestadores están prestando el servicio con un permiso condicionado, en virtud de lo dispuesto en el art. 98 de la ley 1.614/2000. Se dice mayoría porque allí se incluye a los prestadores particulares y las juntas de saneamiento, y se exceptúa el servicio prestado por Essap, asimilado al art. 99 de la ley.

Este permiso condicionado solamente se da para las juntas de saneamiento y los prestadores particulares que hubieran estado prestando el servicio antes y durante el tiempo de promulgación de la ley 1.614/2000, siempre y cuando se ajusten a los términos del art. 95 de la referida ley, que daba un plazo de gracia máximo de un año, desde la vigencia de esta ley, a los efectos de ajustar la prestación del servicio a la calidad y condiciones contempladas en la normativa.

También son asimilados a esta misma condición los prestadores públicos municipales, departamentales o entidades públicas binacionales, cuyo servicio también hubiera estado operativo al tiempo de la promulgación de la ley, y tendrán el derecho de renovación automática del plazo de duración del mismo.

También las cooperativas de servicios, asociaciones vecinales u otras entidades de carácter privado que estuviesen operando a la fecha de la promulgación de la ley serán asimiladas a los prestadores particulares.

Los prestadores de hecho que acrediten un título de concesión otorgado por Corposana serán reconocidos a todos los efectos como concesionarios, manteniendo vigencia las condiciones de dicho vínculo por el plazo pendiente respectivo.

Esta “regularización” de la que habla el decreto reglamentario conferirá título exclusivo de prestación, y el ámbito geográfico de regularización, o futura zona permisionada, estará delimitada por el área física donde, al momento indicado en el artículo anterior, hubieran existido redes domiciliarias tendidas por el prestador de hecho.

Este permiso al que tienen derecho los beneficiarios será otorgado por única vez en forma directa y tendrá una duración de 10 años, contados desde la vigencia del decreto reglamentario, y para su prorrogabilidad se deberán observar las condiciones indicadas en el art. 72 del decreto, que establece las condiciones para la prórroga.

De acuerdo a lo que dispone el decreto reglamentario, este derecho de permiso emergente de la regularización establecida en los artículos 98 y 99 de la ley 1.614 tendrá dos etapas. Una primera etapa, denominada permiso condicionado o periodo de gracia de un año de duración, donde el prestador debe cumplir las condiciones resolutorias que limitan el acceso a la segunda etapa, que ya será del permiso pleno.

Estas condiciones resolutorias son:

- demostrar la calidad de beneficiario, en los términos del art. 147 del decreto reglamentario;
- completar en tiempo y forma la solicitud del permiso e inscripción en el registro que se habilite;
- cumplir con las obligaciones mínimas de calidad del servicio, de acuerdo al reglamento;
- aplicar durante el periodo de gracia las tarifas que determine el Erssan;
- no registrar interdicción legal o comercial para ser prestador;





- disponer de una mínima organización empresarial, técnica y financiera.

Este control del cumplimiento de las condiciones resolutorias estaba a cargo del Erssan, recomendando al titular del servicio la revocación del permiso condicionado en caso de incumplimiento. Esta revocación implicaba la automática reversión del derecho a la prestación del servicio al titular del servicio, quien podría:

- concursar públicamente el derecho a la prestación; o
- anexar el derecho revocado a una concesión o permiso existente, con la conformidad expresa del respectivo prestador.

Transcurrido el plazo de gracia de un año, y habiéndose cumplido las condiciones resolutorias referidas, el prestador obtendrá la formalización del permiso respectivo, previa recomendación del Erssan. Dicho permiso contemplará el plazo restante para completar el plazo de 10 años fijados por la ley.

En resumen, estando a casi dos años de que se cumpla el plazo de 10 años que la ley establece, basta saber si todos los prestadores particulares y juntas de saneamiento han cumplido con las condiciones que la ley y el decreto reglamentario disponen para ser beneficiarios de esta “Regularización para el acceso a concesiones y permisos”, especialmente a los permisos, en que nos estamos refiriendo a esta parte, pues las concesiones solamente atañen hoy en día a Essap.

Por otro lado, hay que aclarar también que esta situación excepcional de los permisos especiales solamente eran válidos para todos los prestadores que hayan estado prestando antes y en el momento de la promulgación de la ley 1.614/2000. Basta saber también la situación de los demás prestadores particulares o juntas de saneamiento que hayan empezado a operar después de la entrada en vigencia de la referida ley.

¿CUÁL ES EL INSTRUMENTO LEGAL DE ESTOS PERMISIONARIOS ESPECIALES?

En este caso la pregunta que nos hacemos es si estos beneficiarios del permiso especial de 10 años establecidos en el art. 98 de la ley 1.614 y del art. 149 del decreto bajo qué instrumento legal estarán operando, es decir, si debe mediar un acto administrativo concreto y positivo o dicho permiso será de puro derecho, por el solo hecho de cumplir las disposiciones de la ley y del decreto reglamentario.

En efecto, el art. 148 del decreto habla de que la regularización conferirá título exclusivamente respecto del servicio efectivamente prestado, y siempre y cuando éste comprenda todas las etapas.

Dichas etapas son: cumplir con los requisitos o condiciones resolutorias del periodo de gracia de un año, que habla el art. 150; una vez transcurrido dicho periodo, y habiendo cumplido satisfactoriamente las condiciones resolutorias, se obtiene la formalización del permiso respectivo, previa recomendación del Erssan, en la que se completará el periodo de 10 años fijados por la ley (art. 153). Y en ese mismo artículo del decreto dice que el instrumento correspondiente al permiso, además de las disposiciones generales aplicables, impondrá al permisionario las siguientes obligaciones, etc.

También el art. 154 establece el procedimiento de inscripción en el registro de todos los prestadores que estén en condiciones de ser beneficiarios del permiso especial, y que para ello deben hacer una solicitud de regularización y registro dentro de los 60 días de vigencia del decreto reglamentario y aportando algunas informaciones necesarias para dicha regularización.

El art. 4 del decreto reglamentario dispone al respecto que: “Título jurídico para la prestación de los servicios. Salvo la situación de prestación directa a cargo del titular del servicio o el titular delegado, los servicios de provisión de agua potable y alcantarillado sanitario solo pueden ser

prestados a través de derechos de concesión o permiso otorgados por el titular del servicio, de conformidad con las reglas de los artículos 26, 27, 28, 98 y 99 de la ley 1.614/2000, las que instituyen la presente reglamentación y aquellas que en consecuencia establezcan los pliegos de bases y condiciones de los procesos selectivos correspondientes.

“El titular del servicio o el Erssan, indistintamente, son responsables de hacer cesar toda prestación de servicio carente de título jurídico, asegurando la continuidad de las prestaciones en la forma autorizada por el marco regulatorio”.

Este artículo determina de una manera general los instrumentos jurídicos de prestación, en el tema específico que nos ocupa. De las reglas del art. 98 se puede inferir que deberá tratarse independientemente del art. 28, que habla del permiso ya digamos normal y no especial, cuyo instrumento es claramente el decreto de permiso que deberá otorgar el titular, pero en el caso de los que están insertos dentro del art. 98, de los “Permisos especiales”, el decreto no especifica claramente cuál será el instrumento legal, si un decreto del Poder Ejecutivo, una resolución administrativa del titular o del ente regulador, etc.

Ante este vacío que nos presenta el marco regulatorio, esta parte se puede interpretar de dos formas:

- en el primer caso, los prestadores que hayan demostrado estar prestando el servicio antes y durante la promulgación de la ley 1.614, y que se hayan inscripto y solicitado al Erssan ser beneficiarios del permiso condicional primero (un año), y completo después (9 años), completando las condiciones resolutorias y los requisitos para el efecto, son reconocidos como permisionarios de puro derecho, es decir, por el solo imperio de la ley, del decreto reglamentario y su instrumento legal sería la inscripción en el Erssan, de acuerdo a lo dispuesto en el art. 158 del decreto reglamentario;
- en el segundo caso, adaptable al caso que nos ocupa, las disposiciones del art. 28 que establece que el instrumento legal prestacional será el decreto del Poder Ejecutivo que otorga los permisos.

10.9.1. EL VENCIMIENTO DEL PLAZO DE LOS PERMISOS ESPECIALES

El permiso especial que están usufructuando los prestadores deberá vencer a los 10 años desde la vigencia del decreto reglamentario, que rige desde el año 2002, vale decir, en el año 2012 todos los permisos especiales establecidos en virtud del art. 98 de la ley 1.614 llegarán a su finalización. Desde ese momento los diversos prestadores deberán regularizar su situación prestacional de acuerdo a lo que el marco regulatorio disponga.

Vale resaltar que este permiso especial, del que habla el referido art. 98, se dará por única vez a todos los prestadores, sin especificar la cantidad de conexiones individuales que cada prestador tuviere, pero que una vez vencido el plazo de dicho permiso especial, allí sí se verá la situación de cada prestador, si los mismos pueden prorrogar por otro periodo más, si otros deberán concesionar, etc.

El art. 149 del decreto reglamentario dispone que el permiso al que tienen derecho los beneficiarios será otorgado por única vez de forma directa, y tendrá una duración de 10 años y a los efectos de la prorrogabilidad, los prestadores deberán observar las condiciones indicadas en el art. 72 del decreto reglamentario.

Dichas condiciones están establecidas en el referido artículo, diciendo que la prórroga de todo permiso por otro periodo más será un derecho de los permisionarios siempre y cuando en el ejercicio de su prestación inicial hayan cumplido los requisitos de:

- no registrar sanciones de carácter grave;





- haber cumplido el plan de inversiones comprometido en el decenio anterior;
- acordar el plan de desarrollo trienal, con su correspondiente plan de inversiones y los indicadores de desempeño a alcanzar, juntamente con los cuadros tarifarios y tarifas que regirán en el periodo trienal futuro, en función de las pautas que establezca el titular del servicio, con asesoramiento del Erssan;
- mantener inalterable la documentación legal;
- no superar el máximo de 2.000 conexiones al final del primer permiso. El Erssan certificará los requisitos a, b y e, respectivamente.

“La prórroga del permiso será por plazo igual, que podrá renovarse a su vencimiento, observando iguales recaudos y procedimiento.

“Antes de los 6 meses del vencimiento, deberá el permisionario elevar al titular del servicio el requerimiento de prórroga. A partir de allí comienza una etapa de 3 meses de duración, donde participará el Erssan, que tendrá por objeto controlar la procedencia de la petición y, en su caso, determinar las condiciones indicadas en el inc. c, juntamente con aquellas conexas, tales como seguros y garantías.

“De no mediar requerimiento, o en el caso de no reunirse las condiciones indicadas en los incisos a, b, d y e, el permiso se extinguirá a su vencimiento, sin posibilidad de prórroga.

“En los 3 meses siguientes, las partes discutirán las condiciones del inc. c, y acordarán o no la prórroga. El titular del servicio podrá incluir entre las condiciones futuras la prestación de servicios complementarios, aún cuando éstos no estuvieren atendiendo, contemplando un plan de desarrollo específico. En caso de entendimiento, el titular del servicio emitirá el instrumento correspondiente.

“En el caso de prórroga a favor de las juntas de saneamiento, el Senasa podrá agrupar los permisos cuyo vencimiento opere dentro de un mis-

mo semestre, formulando una petición conjunta. El Senasa podrá actuar en nombre y representación de las juntas de saneamiento en la fase de determinación de las nuevas condiciones”.

En esta parte se pueden presentar dos escenarios, a saber:

- 1: los prestadores que hayan reunido las condiciones exigidas en los incisos indicados en el art. 72 del decreto tendrán el derecho a la prórroga automática por otros 10 años más, que le otorgará el titular del servicio con el correspondiente instrumento legal que deberá ser el decreto del Poder Ejecutivo que otorga dicha prórroga de permiso, en la que se establecerán las condiciones generales de prestación;
- 2: los prestadores que no hayan requerido al titular o en el caso de que no se hayan reunido las condiciones exigidas en el art. 72 para la prórroga, el permiso se extinguirá a su vencimiento, sin posibilidad de prórroga. En este caso se deberá establecer un nuevo proceso.

10.9.2. PERMISOS ESPECIALES VENCIDOS SIN POSIBILIDAD DE PRÓRROGA

En este caso habrá que atender especialmente la situación del prestador cuyo permiso se extinga al vencimiento del plazo de los primeros 10 años que se le otorgó en virtud de lo dispuesto por el art. 98, y especialmente en lo relativo a la cantidad de conexiones individuales que al momento de la extinción el prestador hubiere tenido. Es a los efectos de que el titular proceda a otorgar en dicha zona prestacional la concesión o el permiso correspondiente para el servicio.

10.9.2.1. CONCESIÓN

Si corresponde otorgar concesión, el art. 48 del decreto reglamentario establece:

“Corresponderá la realización de una licitación pública cuando una concesión o permiso se extinga, cualquiera haya sido la causal, y el ámbito a atender supere las 2.000 conexiones. De igual modo se procederá como regla cuando se trate de un área libre de prestadores. Toda solicitud planteada al titular del servicio orientada a obtener la adjudicación de una concesión deberá precisar la zona libre de prestadores respectiva y las fuentes disponibles de agua cruda. El titular del servicio requerirá asesoramiento del Erssan a los efectos de corroborar la información y, en su caso, determinar el pliego de bases y condiciones de la licitación pública a convocar. La licitación pública tendrá carácter nacional e internacional, cuando la zona geográfica objeto de concesión registre una población superior a los 100.000 habitantes, cualquiera fuere el número de personas conectadas. En los demás casos la licitación pública podrá ser de carácter nacional únicamente, según lo resuelva el Poder Ejecutivo o, en caso de delegación, el gobierno municipal o departamental. El registro de población corresponderá al último censo oficial”.

Aquí hay que precisar que todos los prestadores que hayan sobrepasado la cantidad de 2.000 conexiones al final del permiso deberán competir en una licitación pública para poder seguir prestando el servicio ya por concesión. Y si la población supera los 100.000 habitantes en la zona geográfica a prestar el servicio, ya ni siquiera será necesario sobrepasar las 2.000 conexiones establecidas previamente como requisito.

Siguiendo con esta parte, el artículo 49 del decreto dispone que la convocatoria para la licitación pública deberá hacerla el titular del servicio y se efectuarán cuando falten 180 días para el vencimiento del plazo del título anterior, a través de publicaciones periodísticas.

El pliego de bases y condiciones de la licitación deberá ser aprobado previamente a su emisión por el Erssan, en la forma consignada en el art. 17, inc. g, del decreto reglamentario, que habla de que la aprobación del pliego de bases y condiciones de la licitación para la concesión o del concurso de precios para el permiso, respecti-

vamente, así como los términos y condiciones del contrato de concesión o el acto de permiso tienen como propósito que el Erssan verifique el apego de dichos instrumentos a las reglas de la ley 1.614/2000 y la reglamentación emergente.

En este caso, el titular determina el pliego de bases y condiciones y lo somete a la aprobación del Erssan, que dispondrá de 30 días corridos desde que recibiera la documentación completa para expedirse. Los pliegos de bases y condiciones que se remitan al Erssan contendrán, en todos los casos, el modelo de contrato emergente, de forma de requerir una única intervención de éste. El Erssan entenderá también en la aprobación de las condiciones de contratos de concesión y permisos, cuando no se realizaren trámites selectivos para el otorgamiento de dichos derechos (entes públicos y juntas de saneamiento).

Según el artículo 50, el pliego deberá contener las bases mínimas de la licitación, unas condiciones básicas a las que se sujetará el contrato de concesión, un modelo de contrato de concesión. Además, el proceso de licitación pública comprenderá tres etapas esenciales:

- precalificación de oferentes;
- calificación de propuestas técnicas;
- adjudicación a la oferta de tarifa del servicio que resulte más baja o la de mayor nivel de cobertura o de inversión, según los criterios establecidos en el art. 27, inc. e, numeral 3, de la ley 1.614/2000.

En resumen, en esta parte se puede afirmar que todos aquellos prestadores que al vencimiento del plazo del permiso original que habían obtenido, en virtud del art. 98 de la ley, que hayan sobrepasado las 2.000 conexiones individuales o no hubieren requerido al titular o no hubieren cumplido con los demás requisitos establecidos en el art. 72 del decreto reglamentario, se extinguirán sus respectivos permisos y deberán presentarse a competir en una licitación pública, nacional o internacional, y tratar de obtener de esa licitación el derecho de concesión para seguir prestando el servicio. Es decir, estos prestadores





ya no tendrán el derecho de solicitar una prórroga de otros 10 años, que se concede para los permisionarios.

Se exceptúan de competir en la licitación pública los prestadores públicos, ya sea del propio titular o una empresa estatal, ente descentralizado, etc. (Essap), éstos acceden directamente a la concesión sin necesidad de licitar ni ofertar.

También se exceptúan las juntas de saneamiento en cuanto que, si han sobrepasado las 2.000 conexiones individuales, y para que su derecho permisionario inicial no se extinga, el decreto reglamentario le otorga la prerrogativa de modificar su situación original de permisionario a concesionario, transformándose de prestador permisionario inicial por 10 años en prestador permisionario por el plazo que se le otorgue (hasta 30 años). Esto es, siempre y cuando se hayan cumplido los requisitos establecidos en el marco regulatorio. Al respecto, el decreto reglamentario, en su art. 78, estatuye:

Transformación de permisos en concesiones para juntas de saneamiento: podrá acceder a la condición de concesionario la junta de saneamiento que hubiere regularizado su situación inicial como permisionaria, y acredite que opera uno o más servicios para una población de más de 10.000 habitantes, contando con más de 2.000 conexiones activas.

A los efectos de transformar el derecho al permiso en derecho a concesión, pasados los primeros 10 años establecidos en el art. 98 de la ley 1.614/2000, deberán completarse los requerimientos señalados en el art. 51, inc. d, del presente decreto reglamentario. El trámite y condiciones para la obtención del derecho de concesión estará regido por las normas previstas en el art. 72 del presente decreto reglamentario para la prórroga de permisos. La prerrogativa de transformación indicada en este artículo comprende únicamente a las juntas de saneamiento que acrediten al momento de entrada en vigencia de este decreto reglamentario la situación referida en el párrafo inicial.

10.9.2.2. PERMISOS

Siguiendo con el esquema de la finalización de los plazos del permiso de los prestadores y sin posibilidades de prorrogar dicho permiso, siempre y cuando el ámbito a atender no supere la cantidad de 2.000 conexiones individuales, se llamará a concurso de precios para el procedimiento correspondiente de selección de futuros permisionarios, en la zona cuyo título prestacional fue extinguido por la imposibilidad de prorrogar el plazo de permiso anterior.

El titular del servicio, luego del estudio establecido en el pliego de bases y condiciones del concurso de precios, otorgará el permiso al oferente que cumpliendo con los requisitos establecidos presente la tarifa de servicio que resulte más baja, según parámetros fijos.

Serán otorgados por el titular del servicio por medio de decreto, si fuera el Poder Ejecutivo, y de resoluciones administrativas, si fueran los municipios o las gobernaciones. Serán por plazo determinado de 10 años, contados a partir de la fecha del decreto gubernamental o resolución administrativa que lo conceda. Este plazo puede ser prorrogado por periodos de igual duración, en las condiciones que se establezcan en el permiso de prórroga.

Las juntas de saneamiento quedan exceptuadas del concurso de precios. Las mismas podrán acceder directamente siempre y cuando cumplan con las condiciones exigidas en la ley y en el decreto reglamentario.

En conclusión, en esta parte se debe aclarar que aquí se trató los casos en que solamente han vencido los plazos de los títulos prestacionales, especialmente de los permisos especiales, creados en virtud del art. 98 de la ley 1.614/2000, sin posibilidades de prórroga, y su consecuente regularización o llamado a nuevos prestadores a través de la licitación pública o del concurso de precios.

10.9.2.3. OTROS CASOS DE EXTINCIÓN O ANULACIÓN DEL TÍTULO PRESTACIONAL DE CONCESIONARIOS O PERMISIONARIOS

Hemos dicho que una de las formas de extinción de un título prestacional es por el vencimiento del plazo contractual. Además de esto, hay otras formas que la ley establece como por rescisión, rescate, quiebra, concurso de acreedores, disolución y liquidación del concesionario o permisionario, y también por los demás hechos o circunstancias previstas en el pliego de bases y condiciones y en el contrato de concesión o en el decreto o la resolución administrativa del permiso.

Vencimiento del plazo: los plazos de concesión y permiso están establecidos en los artículos 26, inc. c, y 28, inc. c, de la ley 1.614/2000, respectivamente.

- **Rescisión:** toda rescisión será atribuida a: culpa de algunas de las partes, por el incumplimiento de las condiciones estipuladas. Cuando la misma recayese en el prestador, adoptará la forma de sanción, cuya adopción, bajo pena de nulidad, deberá ceñirse a los procedimientos establecidos; también se puede atribuir a un acuerdo de partes, cuando la continuidad del vínculo prestacional no resultare conveniente para ambas partes, sin que existiere causal de responsabilidad atribuible a alguna de ellas; y por razones de caso fortuito o fuerza mayor. Los efectos de la terminación anticipada del vínculo prestacional que correspondan a los tipos descriptos serán precisados en el respectivo contrato de concesión o acto de permiso.
- **Rescate:** el titular del servicio podrá excepcionalmente rescatar para sí la prestación del servicio, dejando sin efecto el título jurídico oportunamente otorgado, en casos de catástrofes o emergencias de la naturaleza, o de grave conmoción interior, que impida la normal prestación de los servicios. Para ello se requerirá el acuerdo de la Cámara de Senadores y el prestador tendrá derecho al

resarcimiento económico que será equivalente al valor del activo residual indemnizable (ARI).

- **Quiebra o concurso de acreedores:** una vez que exista una decisión judicial o registral firme o instrumentación privada que acredite dicho estado, el titular del servicio decretará la extinción del derecho prestacional, anexando la documentación respectiva, juntamente con la extinción del derecho de prestación, el titular del servicio dispondrá la intervención cautelar del servicio hasta tanto se seleccione un nuevo prestador.

En todos estos casos, una vez extinguidos estos títulos prestacionales, el titular del servicio nuevamente deberá iniciar el proceso de selección de prestadores, ya sea para concesionar, en cuyo caso se deberá llamar a una licitación pública nacional o internacional, salvo los entes descentralizados del Estado, o para permisionar, que deberá hacerlo a través de un concurso de precios.

10.9.3. LA EXCLUSIVIDAD PRESTACIONAL

Este es otro de los temas considerados difíciles actualmente. La ley 1.614 y el decreto reglamentario establecen que en cada zona geográfica determinada el servicio deberá ser prestado exclusivamente por todo prestador expresamente autorizado por la ley, por el plazo que se le señale en el título prestacional. Hasta hoy, en zonas aledañas a la capital y en el departamento Central y algunas otros centros urbanos importantes, se puede ver la existencia de varios prestadores en una zona específica, varias redes de agua por una misma calle, etc., todo ello quizá por la falta de una adecuada regulación y control antes de la vigencia del marco regulatorio, de los operadores que empezaron a masificarse en la década de los noventa.

La ley 1.614/2000, en su art. 33, establece la “Exclusividad en la prestación”:





La prestación del servicio en cada zona concesionada o permitida solo podrá ser realizada por los prestadores expresamente autorizados según las previsiones de esta ley. El Erssan o el titular del servicio, de oficio o a pedido del prestador autorizado, podrá impedir la construcción por terceros de obras relativas al servicio en la zona concesionada o permitida, y disponer el cese inmediato de la prestación del servicio en los casos no autorizados, salvo aquellos relacionados estrictamente para el consumo no humano en inmuebles privados.

Los prestadores privados realizarán exclusivamente las actividades directamente vinculadas con la prestación del servicio, y las demás que expresamente se admitan en el marco regulatorio. Los prestadores públicos que realizaren simultáneamente otras actividades, además del servicio, deberán llevar los registros contables y sistemas específicos de información integrados que permitan gestionar y controlar la prestación del servicio.

Sobre la zona concesionada o permitida, la ley 1.614 la define como el área territorial otorgada al concesionario o permitido en virtud de una concesión o de un permiso, según fuere el caso, para la prestación del servicio en los términos y condiciones establecidos en el marco regulatorio y en el respectivo instrumento de concesión o de permiso.

El decreto reglamentario, en su art. 3, numeral 62, define a la zona exclusiva de prestación como la zona geográfica donde un prestador integral o parcial de servicios de agua potable y alcantarillado sanitario tiene el derecho de prestación, sin que un tercero pueda realizar la misma prestación.

Asimismo, en su art. 43 reglamenta este tema sobre la zona concesionada, y dice entre otras cosas que la concesión abarca una zona geográfica delimitada, dentro de la cual existirá obligación de prestar servicios y de ejecutar el plan de desarrollo quinquenal establecido en el contrato. El prestador tiene exclusividad para la prestación en la zona concesionada, lo que conlleva la obligación de que todo propietario, poseedor o ten-

edor de un inmueble debe conectarse al sistema, con las excepciones previstas en la ley (ej.: auto-provisión, pagar el cargo y no conectarse, art. 37, inc. b, ley 1.614).

¿Quién determina la zona geográfica concesionada o permitida?

Según el decreto reglamentario, en su art. 3, numeral 21, la determinación de la zona geográfica es atribución del Erssan, por la cual resuelve y asiste al titular del servicio en la demarcación del ámbito geográfico de uno o más sistemas prestacionales o en la resolución final de conflictos relativos a dicha materia.

En tanto no se instalen redes de agua potable en áreas de la zona concesionada, será responsabilidad del concesionario prestar el servicio de provisión de agua potable en dichas áreas mediante sistemas de abastecimiento alternativos, según se establezca en el respectivo contrato.

En la zona concesionada, la exclusividad para la prestación de los servicios otorgados solo podrá encontrarse limitada por la coexistencia con otro prestador, derivada del ejercicio de los derechos contemplados por los artículos 98 y 99 de la ley 1.614/2000, a favor de los prestadores privados actuales, y mientras éstos se mantengan en vigencia. El capítulo de regularización de derechos de permitidos del presente decreto reglamentario determina el alcance de los derechos de estos prestadores. El pliego de bases y condiciones y/o el contrato de concesión identificarán las áreas no exclusivas.

En este párrafo se habla de la coexistencia de prestadores en una zona geográfica concesionada o permitida, según el caso, derivado de las disposiciones del art. 98 y 99 de la ley 1.614/00, y que son los derechos excepcionales de los prestadores al permiso especial y de las concesiones otorgadas en su tiempo por Corposana, y que hoy serían las prestaciones hechas por Essap. Vale decir que son los prestadores que prestaban el servicio al tiempo de la promulgación de la ley y por una situación especial fueron asimilados todos a la condición de permitidos, especialmente los prestadores particulares y

las juntas de saneamiento, y a tenor del artículo citado, la expresión “mientras estos se mantengan en vigencia” se subentiende que la coexistencia se mantendrá mientras dure el permiso especial de estos prestadores. Según el mismo párrafo citado, el derecho de estos prestadores que se encuentran coexistiendo en una zona o área concesionada se determinará a través del capítulo de regularización de permisionarios, y especialmente en el art. 148, que por su importancia en este tema se transcribe in extenso:

Zonas y servicios permisionados: la regularización conferirá título exclusivamente respecto del servicio efectivamente prestado, y siempre y cuando éste comprenda todas las etapas.

El ámbito geográfico de regularización, o futura zona permisionada, estará delimitada por el área física donde, al momento indicado en el artículo anterior, hubieren existido redes domiciliarias tendidas por el prestador de hecho. Toda extensión de instalaciones, cualquiera fuere su desarrollo, realizada con posterioridad a ese momento queda detraída de la regularización, y sujeta a remoción, en los términos del art. 73 del presente decreto reglamentario.

La regularización no alcanzará a zonas reservadas, o a ámbitos geográficos autorizados por autoridad pública, en base a normativas anteriores a la fecha de promulgación de la ley n° 1.614/00, donde no se hubiese ejecutado tendido de redes para el abastecimiento domiciliario respectivo.

Interpretando esta norma se puede inferir que la zona geográfica de estos prestadores estará delimitada por el área donde efectivamente hubieran prestado el servicio al momento de la promulgación de la ley 1.614/00, con sus redes domiciliarias tendidas en dicha zona, sin extenderlo posteriormente.

Siguiendo el art. 43, en su última parte prescribe:

El Erssan protegerá la exclusividad prestacional del servicio de abastecimiento de agua potable y/o alcantarillado sanitario, a pedido de un concesionario, y sin otra diligencia que la comprobación en el ter-

reno de una invasión, dispondrá en el plazo de 10 días de denunciado la prohibición de la explotación que se estuviere prestando, la inmediata interrupción de las construcciones en vías de ejecución, o la remoción de las instalaciones erigidas a ese efecto, todo ello con auxilio de la fuerza pública, de resultar necesario. Ello sin mengua de los derechos emergentes de los daños y perjuicios que la prestación clandestina hubiere ocasionado al concesionario. Si la parte afectada planteara ante el Erssan un conflicto de determinación geográfica, dentro de los 3 días de notificada la disposición respectiva, el Erssan suspenderá la ejecución de lo resuelto y elevará las actuaciones de inmediato al titular del servicio para su decisión final, la que deberá pronunciarse dentro de los 10 días contados desde la recepción de dichos antecedentes.

En este párrafo se establece el espíritu real de la ley en el tema de la “Exclusividad de la prestación”, de que el ente regulador protegerá en todo momento al prestador que esté prestando el servicio en una zona concesionada o permisionada, claro está, con excepción del caso analizado anteriormente, que es el de la coexistencia de prestadores por disposición transitoria y excepcional de la ley 1.614/00, previstos en el art. 98 y 99 de la referida ley, pero fuera de ello la regla será la exclusividad prestacional en cada zona o área concesionada o permisionada.

También el art. 73 del decreto reglamentario se refiere a la zona permisionada casi en los mismos términos que el de la concesión, aseverando que todo permisionario tiene exclusividad para la prestación de los servicios dentro de la zona permisionada, y que dicha exclusividad podrá limitarse por la coexistencia con otros prestadores dentro de la misma área, en virtud de los artículos 98 y 99, y aclara que la superposición abarcará únicamente las zonas donde coexistan redes construidas por dichos prestadores antes del momento de entrada en vigencia de la ley 1.614/2000.





10.9.4. PRESTACIONES INTEGRALES Y PARCIALES

Este título aparentemente sería una contradicción con la exclusividad de la prestación, que se venía analizando en el punto anterior, es por ello que es necesario una adecuada interpretación a este artículo que habla de las prestaciones integrales y parciales, el art. 42 de la ley 1.614/00.

La prestación del servicio en una determinada área podrá encomendarse a un prestador en forma integral o a varios prestadores en forma parcial. En este último caso, podrá encomendarse la prestación de cualquier etapa o aspecto del servicio, procurando optimizar el servicio final a los usuarios.

Cuando se otorguen concesiones sobre aspectos parciales del servicio, se deberá garantizar a los usuarios el debido acceso a todas sus etapas, con las modalidades que a cada una correspondiese. El prestador que tenga a su cargo la distribución de agua potable y/o la recolección de alcantarillado sanitario será responsable de cobrar a los usuarios el valor de las prestaciones comprendidas en las distintas etapas anteriores del servicio.

Cuando se habla de la prestación integral, lógicamente se trata de la prestación total del sistema, en todas sus etapas y de acuerdo a las exigencias de la ley, por un solo prestador. Pero también la ley da la posibilidad de que varios prestadores puedan prestar parcialmente el servicio en una misma área o zona concesionada o permisionada, encomendándose a cada uno de los prestadores una etapa o un aspecto determinado del servicio, con tal de que en líneas generales el servicio en esa zona prestacional sea óptimo.

El espíritu de este artículo es claro: si un prestador no puede cumplir con la totalidad del servicio en las condiciones que exige la ley, se podrá contar con otros prestadores, con tal de asegurar a los usuarios un servicio adecuado, es decir, un servicio continuo, sustentable, regular, de buena calidad, general e igualitario, de manera tal que se garantice la eficiente prestación a los usuarios, la protección de la salud pública y del

medio ambiente, y la utilización racional de los recursos.

Queda claro entonces que la exclusividad de la prestación no debería entenderse únicamente como la prestación del servicio por un solo prestador (que sí puede darse perfectamente), sino del o los prestadores expresamente autorizados para prestar un servicio en una zona geográfica determinada.

En resumen, la exclusividad de la prestación deberá entenderse como la prestación integral de un solo prestador en una zona concesionada o permisionada o la prestación parcial de dos o más prestadores en una zona concesionada o permisionada.

¿Cuál es la situación prestacional hoy en día de los prestadores particulares y las juntas de saneamiento a propósito de esta “regularización” que habla la ley y el decreto reglamentario?

En el seno de las discusiones en el contexto de esta consultoría se avivaron algunas polémicas con respecto a cuál debería ser la interpretación legal en cuanto a la situación actual de los prestadores que hoy están prestando el servicio en virtud del art. 98 de la ley 1.614, especialmente en lo relativo al plazo del permiso especial, si debería vencer a los 10 años de la vigencia del decreto reglamentario, como habla el art. 148, o si aún no empezó ningún plazo por el incumplimiento del art. 95 de la ley 1.614.

Al respecto debemos primero aclarar que el espíritu del art. 98 y 99 de la ley 1.614/00, y el capítulo correspondiente a la regularización para concesiones y permisos, que habla la norma, se creó a manera de tratar de regularizar la situación de todos los prestadores que antes de la vigencia de la ley 1.614 estaban prestando regularmente el servicio. Es decir, juntas de saneamiento y prestadores particulares (aguaterías, comisiones vecinales, prestadores municipales o gobernaciones, etc.).

Lógicamente, al promulgarse la ley, no podía empezar de cero todo, es decir, que el titular

declare zona libre de prestadores a todo Paraguay y que se empiece a llamar a concesiones y permisos para todas las zonas del país; y es por ello que se debía tratar de resguardar el derecho adquirido de los prestadores que, lógicamente, venían prestando el servicio sin ningún control ni regulación antes de la entrada en vigencia del marco regulatorio, y tratar de que éstos vayan adaptándose y adecuándose a la nueva ley de una forma que se les dé la oportunidad de que su servicio vaya ajustándose de acuerdo a lo prescripto por la nueva norma regulatoria.

Y es allí donde primeramente se debe hacer una interpretación, tratando de entender cuál fue la intención del legislador en este capítulo denominado “Regularización”.

Y la intención fue que no se podía de facto cumplir todas las disposiciones de la ley en cuanto a concesiones y permisos, en razón de que en el país ya había prestadores de antaño (Essap, juntas de saneamiento) y otros no tanto (privados) prestando el servicio en zonas específicas y delimitadas, y no reconocer el servicio anterior de los mismos llevaría a una situación caótica.

Es por ello que la ley 1.614 divide en dos la vigencia real de las concesiones y permisos, estableciendo la primera parte, como un periodo de gracia para todos los prestadores que hayan prestado el servicio antes y al momento de la vigencia del marco regulatorio, por 10 años; y la segunda parte, ya la vigencia efectiva de las disposiciones contempladas en la norma citada, a partir de dicho plazo fenecido.

El primer periodo sería el contemplado en el art. 98 y 99 de la ley 1.614 y regulado por el decreto reglamentario, en su título VII “Disposiciones transitorias”, capítulo I, “Regularización para el acceso a concesiones y permisos”.

El segundo periodo, todo lo establecido en la ley 1.614, y especialmente en lo previsto en el capítulo III, arts. 26 al 33 y reglamentados por el decreto, con la salvedad de que a partir del vencimiento del plazo de gracia señalado precedentemente, ya no deberán estar vigente estos

artículos de la ley (98 y 99) y el capítulo señalado en el decreto, en razón de que estos artículos transitorios ya dejarán de regir situaciones para las cuales fueron creados, por no estar ya vigentes o actuales.

10.9.5. SITUACIÓN LEGAL PRESTACIONAL

De todo lo dicho anteriormente, es importante hacer algunas preguntas y contestarlas.

Estos prestadores citados, ¿son permisionarios de hecho o de derecho actualmente?

Para una acabada contestación a esta pregunta es importante volver a hacer una relación sucinta de lo que dice la ley al respecto:

El art. 98 habla de que los prestadores tendrán por única vez la posibilidad de obtener del titular del servicio un permiso, siempre y cuando que los mismos se ajusten a los términos del art. 95, que establece un periodo de gracia de un año desde la vigencia de la ley, a los efectos de ajustar la prestación del servicio a la calidad y condiciones contempladas en la ley. Dichas condiciones están reglamentadas en el decreto reglamentario, disponiendo un plazo de gracia de un año, donde en el mismo entra a regir desde la vigencia del decreto, es decir, desde el 2002, en la cual los prestadores deberán cumplir unas condiciones resolutorias, para así pasar a la segunda etapa, que es del permiso pleno, hasta completar el periodo de los 10 años.

Evidentemente todas estas condiciones en la actualidad no se dan: el titular no otorgó hasta la fecha ningún título prestacional, y en cuanto al periodo de gracia, no hay informaciones de que se hayan realizado los controles necesarios de los prestadores, si cumplieron o no las condiciones resolutorias establecidas como requisito de acceder al permiso pleno de 10 años.

Es decir, los prestadores se inscribieron (o no) y desde esa fecha, si bien están regulados por el Erssan, están prestando el servicio sin ningún tit-





ulo prestacional a la fecha, el plazo de gracia no se ha cumplimentado, tampoco las condiciones del art. 150 del decreto, necesarios para la obtención de la “formalización del permiso” que habla el decreto. Estos prestadores no tienen ningún instrumento legal que fundamente el título prestacional determinado. Por ende, pueden ser considerados prestadores permisionarios de hecho.

¿El plazo del permiso especial corre a partir de la vigencia del decreto reglamentario, o a partir de autorización especial?

He aquí la gran pregunta, que también es motivo de controversias, en cuanto a que el plazo del permiso especial de hoy en día que están teniendo los prestadores ya corrió desde la vigencia del decreto reglamentario (año 2002), como habla el art. 149, o si el plazo recién debería correr a partir del instrumento legal o el título jurídico prestacional que otorgue el titular.

En la ley 1.614 se establece que el permiso en todos los casos tendrá una duración de 10 años, pudiendo ser prorrogados por periodos de igual duración; el decreto reglamentario establece el plazo de estos permisos especiales también en 10 años, contados desde la vigencia del presente decreto reglamentario. En esta parte difiere de la ley 1.614, que establece que el plazo corre a partir del decreto gubernamental o resoluciones administrativas que lo confieran.

Y es allí que se genera la confusión o la controversia de opiniones. Es por ello que una correcta interpretación nos despejará de toda duda.

Cuando se dijo más adelante que la ley divide en dos etapas las concesiones y los permisos, la primera es en cuanto al periodo de regularización de todos los prestadores; y la segunda es ya cuando todos los prestadores en un momento determinado estén en condiciones de cumplir ordinariamente todo lo establecido en la ley, es decir, cuando ya no hubiere lugar a situaciones transitorias o especiales, que sí se prevé en la primera.

Y, al respecto, en las disposiciones transitorias y especiales, el marco regulatorio establece claramente en el art. 149 del decreto reglamentario

que estos permisos especiales rigen a partir de la vigencia del decreto, es decir, desde el año 2002, y es el plazo que se debe tener en cuenta, porque habla de permisos sujetos a regularización. Y no se debiera tener en cuenta lo que dice el art. 28, inc. c, porque este se refiere a los casos en que ya empiecen a regir los permisos ordinarios o normales, es decir, una vez que el periodo de plazo de regularizaciones de permisos y concesiones haya llegado a su fin o vencimiento.

10.10. PROYECTO DE MODIFICACIÓN DEL DECRETO 18.880/2002

Dentro del propósito de dar más fortaleza institucional y legal a la Usapas, en su apartado se había propuesto tres alternativas de corto plazo, una de ellas es esta: la modificación del decreto reglamentario de la ley 1.614/00, que bien podría realizarse sin ocasionar demasiados contratiempos, habida cuenta de que esta modificación propuesta no tendría tratamiento parlamentario, sino la intención y la voluntad política del Poder Ejecutivo de dotarle a esta unidad de más presencia y más fuerza institucional, insertándola en el reglamento ya como un organismo encargado de representar al titular del servicio en la recoría del sector.

Se consideraron los artículos más importantes, referidos a la institucionalidad de Usapas, para dicha modificación. Para ello, los artículos en rojo son las propuestas de modificación y los que mantienen su color negro, son el original del artículo a modificar. También algunos artículos que solamente están pintados en rojo son los que, a criterio de esta consultoría, deberían agregarse a dicha normativa.

Titular del servicio: El Estado paraguayo, representado por el Poder Ejecutivo de la República del Paraguay. En caso de delegación es la máxima autoridad del Poder Ejecutivo municipal o departamental delegado.

Inc. 58: Titular del servicio: es el Estado paraguayo, ejercido por el Poder Ejecutivo de la República del Paraguay, a cuya representación será competente el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. En caso de delegación, es la máxima autoridad del Poder Ejecutivo municipal o departamental delegado.

59. La Unidad de los Servicios Públicos de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (Usapas): es el órgano encargado de cumplir con los deberes y atribuciones que le corresponden al MOPC en su rol de representante del titular.

DEL TITULAR

Atribuciones generales

Artículo 5. Ejercicio de la titularidad. El Poder Ejecutivo ejerce la titularidad del servicio en nombre del Estado paraguayo, asistido en forma directa por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) o aquel que le suceda, el que actuará bajo su directa dependencia.

En el desempeño de dicho rol, será atribución de ese ministerio proponer el diseño de las políticas públicas, incluyendo las de financiamiento con destino al desarrollo de los sistemas de agua potable y alcantarillado sanitario.

Art. 5: Ejercicio de la titularidad. El Poder Ejecutivo ejerce la titularidad del servicio a nombre del Estado paraguayo, y será representado por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC). En el desempeño de dicho rol, será atribución de ese ministerio proponer el diseño de las políticas públicas, incluyendo las de financiamiento con destino al desarrollo de los sistemas de agua potable y alcantarillado sanitario, a través de la Usapas, que será el órgano encargado de llevar a cabo dicha representación.

Artículo 7. Política sectorial. La responsabilidad del titular del servicio, que en este caso será representado por el MOPC y cuyo órgano de ejecución de dicha política será la Unidad de los Servicios Públicos de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, en adelante la Usapas, en virtud de lo establecido en el art. 5 del presente decreto reglamentario, de orientar las políticas del sector de los servicios de provisión

de agua potable y alcantarillado sanitario, implica la ejecución de las siguientes acciones:

- conducir el planeamiento estratégico, determinando metas de expansión y mejoras de calidad de los servicios, que involucren especialmente a la población del medio rural, y a la de mayor vulnerabilidad social y sanitaria, de acuerdo al plan de desarrollo del servicio (PDS) que se formule;
- formular e implementar, en coordinación con los organismos administrativos competentes, las políticas financieras y de inversión pública destinadas al desarrollo de los servicios, pudiendo delegar la ejecución de las acciones emergentes en instituciones públicas o privadas;
- promover políticas y acciones orientadas a la protección de los derechos de los usuarios, y a la participación de la sociedad civil;
- promover el desarrollo empresarial y la optimización de las capacidades de las entidades prestadoras de servicios, fomentando la conformación de unidades de gestión basadas en criterios de eficiencia técnica y económica y viabilidad financiera;
- fomentar la participación privada y la organización comunitaria como formas para la gestión y expansión de los servicios;
- dirigir la gestión de financiamiento interno e internacional, con destino al desarrollo y sostenibilidad de los servicios;
- desarrollar y mantener actualizado un completo sistema de información sectorial, que comprenda, principalmente, el mapa prestacional del país con el respectivo estado de situación de los servicios y cobertura, y el inventario de los programas y acciones recomendadas y en ejecución;
- orientar y promover actividades de asistencia técnica, capacitación, investigación científica y tecnológica, y de educación sanitaria;
- coordinar la actuación de los organismos públicos de todo nivel en relación con las temáticas relativas a los servicios de provisión de agua potable y alcantarillado sanitario, promoviendo la articulación de sus respectivas actividades;





- fortalecer la capacidad de las municipalidades y gobernaciones a fin de que asuman responsabilidades concretas en cuanto a recoger, transmitir y efectuar el seguimiento de las inquietudes que interesen a la población de sus respectivos ámbitos;
- diseñar la política general de subsidios sectoriales, priorizando la focalización del beneficio a favor de familias y personas que carezcan de posibilidades de solventar los costos de acceso a la cobertura y al íntegro sostenimiento de las prestaciones;
- las demás que le atribuya la ley n° 1.614/2000 y la reglamentación emergente.

Atribuciones específicas.

Artículo 9. Condiciones para el otorgamiento de concesiones y permisos. El titular del servicio aprueba las condiciones de las concesiones y permisos a través del pliego de bases y condiciones que regirá el trámite selectivo correspondiente, al que se integrará el modelo de contrato a ser celebrado entre el Estado paraguayo, representado por el titular del servicio y el adjudicatario respectivo. En los casos previstos por el marco regulatorio, donde no se verifique un trámite selectivo, el instrumento del titular del servicio que autorice la concesión o permiso respectivo, o su extensión, determinará dichas condiciones. El contenido de tales documentos estará sujeto a las reglas de la ley n° 1.614/2000, y a las disposiciones reglamentarias emergentes, incluyendo aquellas aprobadas previamente por el Erssan.

Toda normativa que se hubiere emitido con posterioridad a la adjudicación u otorgamiento de la concesión o permiso, que implique, directa o indirectamente, modificaciones de las mismas, no serán oponibles al prestador involucrado, salvo que tengan su expresa conformidad.

En caso de que la aplicación de una normativa emitida durante la vigencia del contrato implique la modificación de las condiciones económicas y técnicas del mismo, el prestador tendrá derecho a obtener del titular del servicio el reconocimiento de las compensaciones financieras adicionales a que hubiere dado lugar la nueva situación, o la modificación de sus obligaciones futuras, previa demostración de los efectos

respectivos, y su incidencia financiera. El contrato de concesión o el acto de permiso respectivo fijarán el procedimiento de implementación correspondiente.

Art. 9: Condiciones para el otorgamiento de concesiones y permisos: el titular del servicio, a través de la Unidad de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (Usapas) del MOPC, en virtud de lo dispuesto en el art. 5 del presente decreto reglamentario, aprueba las condiciones de las concesiones y permisos a través del pliego de bases y condiciones que regirá el trámite selectivo correspondiente, al que se integrará el modelo de contrato a ser celebrado entre el Estado paraguayo, representado por el titular del servicio, cuya delegación recae en la Usapas, y el adjudicatario respectivo. En los casos previstos por el marco regulatorio, donde no se verifique un trámite selectivo, el instrumento de la Usapas que autorice la concesión o permiso respectivo, o su extensión, determinará dichas condiciones. El contenido de tales documentos estará sujeto a las reglas de la ley 1.614/2000, y a las disposiciones reglamentarias emergentes, incluyendo aquellas aprobadas previamente por el Erssan.

Toda normativa que se hubiere emitido con posterioridad a la adjudicación u otorgamiento de la concesión o permiso, que implique, directa o indirectamente, modificaciones de las mismas, no serán oponibles al prestador involucrado, salvo que tengan su expresa conformidad.

En caso de que la aplicación de una normativa emitida durante la vigencia del contrato implique la modificación de las condiciones económicas y técnicas del mismo, el prestador tendrá derecho a obtener del titular del servicio el reconocimiento de las compensaciones financieras adicionales a que hubiere dado lugar la nueva situación, o la modificación de sus obligaciones futuras, previa demostración de los efectos respectivos, y su incidencia financiera. El contrato de concesión o el acto de permiso respectivo fijarán el procedimiento de implementación correspondiente.

Artículo 10. Obligaciones de gestión e inversión de los prestadores. El plan de desarrollo del servicio (PDS) que emita la Usapas contendrá, con el alcance geográfico que se determine, objetivos mínimos que deben alcanzarse en ma-

teria de cobertura y calidad de los servicios, a su vez expresados en indicadores específicos. Los planes de desarrollo de los prestadores deberán reflejar dichas metas dentro de períodos quinquenales o trienales, debiendo intercalarse metas parciales.

Los pliegos de bases y condiciones y/o los contratos de concesiones y/o actos de permisos incluirán, en la medida en que ello fuere aplicable, reglas relativas a: cronogramas de ejecución; incentivos y penalidades; trato para situaciones de excepción; mecanismos de control de cumplimiento; régimen de compensación de metas y/o justificación de desvíos que se registren, con sus respectivos procedimientos, en todos los casos respetando los lineamientos del presente decreto reglamentario

La revisión de los planes de desarrollo quinquenales de las concesiones será aprobada por la Usapas y observará las pautas básicas indicadas en el párrafo anterior. Respecto de los permisos, competará al Erssan establecer formatos uniformes de presentación y justificación de los programas trienales, verificando que las presentaciones acojan los objetivos del plan de desarrollo del servicio (PDS) para el respectivo ámbito geográfico, en cuyo caso no será necesaria la aprobación unitaria del titular del servicio. En el caso de los permisos correspondientes a las juntas de saneamiento, el Erssan podrá encomendar al Senasa la verificación a la que se hace referencia precedentemente.

Artículo 11. Determinaciones tarifarias. Compete al titular del servicio, a través de la Usapas, que será el órgano competente para tal efecto, establecer los cuadros y valores tarifarios de los servicios, con estricta sujeción al reglamento tarifario regulado por el Erssan.

Tratándose de concesiones, la determinación de los valores tarifarios por la Usapas será efectuada en cada caso específico en forma particular, en la oportunidad establecida en los respectivos contratos.

Respecto de los permisos, la determinación tendrá carácter general en función de las categorías de permisos, y en la oportunidad indicada en los actos respectivos.

En todos los casos, sean concesiones o permisos, será obligación del Erssan aprobar los cuadros tarifarios y las tarifas para luego someterlo a consideración de la Usapas.

Para resolver, la Usapas evaluará, desde el punto de vista técnico, la juridicidad y fundamentos de la aprobación realizada por el Erssan, controlando el pleno cumplimiento de las reglas establecidas. La Usapas no ha de efectuar ningún control de oportunidad o conveniencia.

La Usapas deberá expedirse dentro de los 15 días de haber recibido la resolución del Erssan. El plazo podrá extenderse por 5 días, en caso de demandarse aclaraciones o información adicional. Si la Usapas no se expide en el plazo fijado, se considerará que acepta la resolución del Erssan, en cuyo caso éste dispondrá la publicación y entrada en vigencia de la decisión. En el supuesto de formular la Usapas observaciones fundadas, el Erssan reexaminará la resolución del Erssan, e insistirá o la modificará dentro de los 10 días de recepcionadas dichas observaciones, aportando nuevos argumentos. En caso de mantenerse la discrepancia técnica, la Usapas someterá el asunto al dictamen de un perito externo independiente, nacional o internacional, que se elegirá de común acuerdo entre el mismo titular del servicio y el Erssan. El perito se expedirá únicamente respecto de las cuestiones en discrepancia, dentro de los 15 días del acto de aceptación del cargo. El dictamen tendrá carácter vinculante.

La vigencia de los valores tarifarios que se determinen tendrá efecto a partir de la oportunidad que corresponda según el contrato de concesión o acto de permiso respectivo.

Art. 11: 5 párrafo: La Usapas evaluará desde el punto de vista técnico la juridicidad y fundamentos de la aprobación realizada por el Erssan, controlando el pleno cumplimiento de las reglas establecidas, y no ha de efectuar ningún control de oportunidad o conveniencia.

La Usapas deberá expedirse dentro de los () días de haber recibido la resolución del Erssan. El plazo podrá extenderse por () días, en caso de demandarse aclaraciones o información adicional. Si la Usapas no se expide en el plazo fijado, se considerará





que acepta la resolución del Erssan, en cuyo caso éste dispondrá la publicación y entrada en vigencia de la decisión. En el supuesto de formular la Usapas observaciones fundadas, el Erssan reexaminará su resolución, e insistirá o la modificará, dentro de los () días de recepcionadas dichas observaciones, aportando nuevos argumentos. En caso de mantenerse la discrepancia técnica, la Usapas someterá el asunto al dictamen de un perito independiente matriculado en la Corte Suprema de Justicia, que elegirá la Procuraduría General de la República. El perito se expedirá únicamente respecto de las cuestiones en discrepancia, dentro de los () días del acto de aceptación del cargo. El dictamen tendrá carácter vinculante.

La vigencia de los valores tarifarios que se determinen tendrá efecto a partir de la oportunidad que corresponda según el contrato de concesión o acto de permiso respectivo.

Artículo 12. Aplicación de sanciones. Todo incumplimiento de las obligaciones contraídas por los prestadores en las materias que se indican a continuación caerá bajo la competencia sancionatoria directa de la Usapas, sin perjuicio de la atribuida por el artículo 86 de la ley n° 1.614/2000. Las materias comprendidas son:

- a) régimen de bienes;
- b) garantías de cumplimiento del contrato o permiso;
- c) seguros;
- d) cumplimiento del plan de desarrollo y plan de inversiones;
- e) obligaciones societarias;
- f) complementariedad de servicios;
- g) cesiones de derechos, incluyendo la sustitución del operador.

Los pliegos de bases y condiciones y/o los contratos de concesiones o actos de permisos tipificarán las infracciones y penalidades referidas a dichas materias, respecto de las cuales el Erssan no podrá ejercer aptitud sancionatoria.

Para la aplicación de sanciones, se observarán las reglas establecidas en el artículo 90 de la ley n° 1.614/2000, y la reglamentación emergente, estando facultado el Erssan, a requerimiento de la Usapas, a sustanciar los procedimientos instructorios respectivos, hasta concluir con la remisión de las actuaciones, juntamente con un informe relativo a la comprobación o no de la falta.

Artículo 13. Impulso de expropiaciones. La Usapas ha de promover el trámite que por derecho corresponda para obtener la expropiación de inmuebles que sean necesarios para la prestación de los servicios, siempre y cuando:

- el requerimiento, con la identificación de los inmuebles y la acreditación de la necesidad, incluyendo la evaluación de alternativas, haya sido promovido por el prestador involucrado en la prestación respectiva;
- el Erssan hubiere avalado expresamente el requerimiento del prestador, mediante resolución específica;
- se encuentren reunidos los recaudos técnicos y legales exigidos para el trámite de una expropiación;
- se garantice la cobertura de los costos financieros y administrativos comprendidos en la expropiación.

La Usapas dispondrá de 30 días, contados desde el momento de formalizado el pedido, para tomar una decisión sobre el trámite expropiatorio, y la misma será irrecurrible.

Artículo 14. Relacionamiento institucional. La relación institucional del Erssan con el Poder Ejecutivo se articulará a través del ministerio indicado en el artículo 5 del presente decreto reglamentario, una vez vencido el plazo establecido en el artículo 157 del mismo.

CAPÍTULO 2

DEL ERSSAN

Disposiciones generales

Art. 14: Relacionamiento institucional: la relación institucional del Erssan con el Poder Ejecutivo se hará a través de la Usapas del MOPC.

PARTICIPANTES

PARTICIPANTES

La actividad fue enmarcada en el contexto del Programa Conjunto “Fortaleciendo capacidades para la Definición y aplicación de Políticas de Agua Potable y Saneamiento”, que se desarrolla conjuntamente entre las agencias del Sistema de las Naciones Unidas en el Paraguay (PNUD, UNICEF, OPS/OMS y OIT) e instituciones del Estado Paraguayo (STP, MOPC, MSPyBS, ERSSAN) quienes han firmado un convenio de cooperación para la implementación de un Proyecto Conjunto, conocido también como la “Ventana de Gobernanza”, donde se pretende apoyar al Estado Paraguayo en los logros de las metas sobre el sector de Agua Potable y Saneamiento de los Objetivos del Milenio, con aportes del gobierno de España, representado por la AECID, por intermedio del MDG-F, Fondo para el logro de los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas

Las áreas del análisis sectorial y el grupo de consultores y contrapartes que participaron en el estudio son:

Consultores

Coordinador General	Ing. Luiz Carlos Rangel Soares
Consultor Área Prestación de los Servicios	Ing. Luis Paulino Picado
Consultor Área Institucional	Ing. Juan Pablo Schifini
Consultor Área Jurídica - Legal	Abog. José María Lara Yegros
Consultor Área Económica - Financiera	Econ. Diego Fernández
Consultores del Diagnóstico Sectorial	Ing. Zoilo Benítez Ing. Salvador Quenhan

Consultores OPS Paraguay:

Organización Panamericana de la Salud / Organización Mundial de la Salud – OPS/OMS	Ing. Patricia Rodezno Segurado, Asesor en Salud y Ambiente Ing. Roberto A. Lima Morra, Profesional Nacional en Agua y Saneamiento
---	--



Contraparte de USAPAS

Unidad de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado

Ing. Roger Monte Domecq, Director General

Ing. Alex Gaona, Coordinador

Ing. Ángel Chavez, Asistente Técnico al Análisis Sectorial

Abog. Carlos Q. Goiburú, Asesor Jurídico

Econ. Enrique Cáceres, Responsable del área financiera

Contrapartes Nacionales

Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones

Dr. Efraín Alegre, Ministro

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social

Dra. Esperanza Martínez, Ministro

Ministerio de Hacienda

Dr. Dionicio Borda, Ministro

Secretaría Técnica de Planificación

Dr. Econ. Bernardo Esquivel Vaesken, Secretario Ejecutivo – Ministro

Secretaría del Ambiente

Arq. Oscar Rivas, Secretario Ejecutivo – Ministro

Ente Regulador de los Servicios Sanitarios

Arq. Osmar Ludovico Sarubbi, Presidente

Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental

Ing. Pedro Martínez, Director General

Dirección General de Salud Ambiental

Dra. Aida Galeano, Directora General

Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay

Ing. Emiliano Insfrán Rolón, Presidente

Cámara Paraguaya del Agua

Ing. Jorge Candia Cardozo, Presidente

Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental

Ing. Francisco Martínez, Presidente

Contrapartes de la Agencias de la Naciones Unidas

Sistema de Naciones Unidas en Paraguay

Lorenzo Jiménez de Luis, Coordinador Residente

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD

Igor Bosc, Representante Residente Adjunto

Programa de las Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF

Carlos Mazuera, Representante Residente

Organización Panamericana de la Salud / Organización Mundial de la Salud – OPS/ OMS

Rubén Figueroa, Representante

Oficina Internacional del Trabajo – OIT


Guillermo Miranda, Director de la Oficina Subregional para el Cono Sur de América Latina

Durante la preparación del documento se realizaron seminarios y talleres que contaron con la participación de otras instituciones públicas, privadas, de cooperación internacional y de altos funcionarios del sector Agua Potable y Saneamiento, lo cual ha dado transparencia y participación al proceso de preparación del documento, obteniéndose como producto final un documento del país que refleja su situación y propuestas de soluciones.

INSTITUCIONES Y PERSONAS ENTREVISTADAS O PARTICIPANTES

Institución	Participante	Cargo
AECID	Juan Enrique García	Responsable de Programas
AIDIS Paraguay	Haydee Aguade	Secretaria de Relaciones Interinstitucionales
AIDIS Paraguay	Carlos Pavón	Director de la División de Agua Potable y Secretario del Foro Paraguayo de Agua Potable y Saneamiento - FOPAS
BID	Jorge Oyamada	Especialista en Agua Potable y Saneamiento
BID	Juan Carlos Bobeda	Consultor sectorialista
BIRF	Graciela Sánchez Martínez	Especialista desarrollo social
CAPA	Eligio Gamarra	Vice Presidente
DIGESA	Gustavo González	Jefe de laboratorio de agua
DIGESA	Roberto Amarilla	Jefe de planificación
DGEEC	Zulma Sosa de Servín	Directora General
DGEEC	Nimia Torres	Técnico
ERSSAN	Víctor Hugo Cáceres	Gerente Sup. y Contr
ERSSAN	Miguel Ángel Frutos	Asesor Jurídico
ERSSAN	Harry Guth	Gerente Técnico
ERRSAN	Norberto Zaracho E.	Técnico
ERRSAN	Wilma Giménez N.	Técnico





ESSAP S.A.	Jorge Atilio Pusineri	Asesor de la Presidencia
ESSAP S.A.	Domingo Verón	Gerente Técnico
ESSAP S.A.	Eduardo Vargas	Gerente de Operaciones
ESSAP S.A.	Daniels Sonia Chávez	Jefe de Unidad de Planificación
Gabinete de Asuntos Sociales de la Presidencia de la República GeAm	Andrés Peralta Garcia	Técnico
JICA	Jorge Abbate	Presidente
JICA	Kazuo Fujishiro	Director de cooperación técnica y financiera
JICA	Kenji Yamamoto	Coordinador de cooperación técnica y financiera
JICA	Sebastián Jara	Plan de Saneamiento
Juntas de Saneamientos	Mirta B. Páez Meza	Presidente
Ministerio de Hacienda	Rogelio Cáceres	Director de UMEP
OIT	Bernardo Puentes	Oficial de Proyectos
PNUD	Rodrigo Mussi	Coordinador Programa Conjunto
PNUD	Ricardo Yorg	Oficial de Programa
PNUD	Luis Sisul	Consultor sectorialista
SEAM	Ulises Lovera	Director General de Control de la Calidad Ambiental y de los Recursos Naturales
SEAM	Fernando Larroza	Director General de Protección y Conservación de los Recursos Hídricos
SEAM	José Silvero	Técnico
SENASA	Roberto Acosta	Asistente a la Dirección
SENASA	Ilse Peralta Resquín	Directora de Asuntos Sociales
SENASA	Oscar Bernardes	Director de Obras
SENASA	Juan Pereira	Técnico
SENASA	Milciades Báez Ríos	Técnico
SENASA	Alvaro J. Carrón G.	Técnico
Sobrevivencia	Elías Díaz Peña	Coordinador General Interino
SAS	Víctor Dacak	Director
STP	Luis Amarilla	Técnico
STP	Montserrat Fretes	Técnico
UNICEF	Juan Amarilla	Coordinador
UNICEF	Elsie Butterworth	Oficial de Proyectos
UNICEF	Cristian Escobar	Técnico

ACTUALIZACIÓN DEL ANÁLISIS SECTORIAL DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO DE PARAGUAY



MDG: F



FONDO PARA EL LOGRO DE LOS ODM



ISBN 978-92-75-33102-6 (Impreso)
ISBN 978-92-75-33200-9 (Web Pdf)

