Evaluaciones sectoriales de los países
Programa GoAL WaSH del PNUD

Gobernanza, promoción y liderazgo en materia de agua, saneamiento e higiene

Volumen 1 | Paraguay

GoAL WaSH

Alcanzar los ODM

Programa de gobernanza de los recursos hídricos del PNUD: Gobernanza de los recursos hídricos con capacidad de adaptación

El programa de gobernanza de los recursos hídricos del PNUD funciona en más de 150 países prestando apoyo normativo, fortaleciendo la capacidad y brindando servicios de asesoramiento en tres esferas estratégicas principales:

- Abastecimiento de agua y saneamiento (170 millones de dólares de los EE.UU., 34%);
- Ordenación integrada de los recursos hídricos (111 millones de dólares, 22%);
- Cooperación regional y mundial (216 millones de dólares, 44%).

Además, el programa de gobernanza de los recursos hídricos integra cuatro cuestiones intersectoriales en su labor temática más amplia:

- Cambio climático y agua;
- Enfoques basados en los derechos humanos;
- Incorporación de una perspectiva de género en la gobernanza de los recursos hídricos;
- Gestión de los conocimientos.

Derechos de propiedad intelectual © julio de 2009
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
1 UN Plaza
New York, New York 10017
Estados Unidos de América

Derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación podrá reproducirse, almacenarse en un sistema de búsqueda ni transmitirse por ningún medio, ya sea electrónico, mecánico, fotocopiado, grabado u otro, sin autorización previa.

ISBN 978-0-615-31175-3

Impresión: Printech®, Connecticut
Diseño de tapa y diagramación: Rizco Design, New Jersey
Mapas y gráficos: Naciones Unidas
Edición técnica, diagramación y producción: Rizco Design, New Jersey
Editores: Piers Cross, Alastair Morrison, Jane Fulton, Andrew Hudson
Fotografías: Morag Baird, Annika Börje, Boban Jolovic, Manfred Matz, Alastair Morrison, Wim Verdouw

Todo error u omisión detectados después de la publicación del presente documento se consignará en nuestro sitio web, www.undp.org/water.

La crisis mundial del agua y el saneamiento

A nivel mundial, casi 1.000 millones de personas carecen de acceso al agua potable y 2.400 millones a instalaciones de saneamiento higiénicas; 1.200 millones carecen de todo tipo de instalaciones de saneamiento. Todos los días en promedio mueren 5.000 niños por enfermedades prevenibles relacionadas con el agua y el saneamiento. En 2000, por medio de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la comunidad internacional se comprometió a reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento. En general el mundo está bien encaminado hacia el logro de la meta del ODM relativa al agua potable, pera aún hay importantes brechas en muchas regiones y países, en particular en África subsahariana. Según las tendencias actuales, el mundo no alcanzará la meta relativa al saneamiento por unos 700 millones de personas, una cifra abrumadora.

Alcanzar las metas de los ODM relativas al agua y el saneamiento es mucho más que una cuestión de salud y dignidad. Se ha demostrado fehacientemente que lograr estas metas representará un enorme avance para el desarrollo humano:

- El agua y el saneamiento son fundamentales para el logro de todos los ODM;
- Las inversiones en abastecimiento de agua rinden en promedio 4,4 dólares por dólar;
- Las inversiones en saneamiento rinden en promedio 9,1 dólares por dólar;
- El desarrollo humano está relacionado más estrechamente con el acceso al agua y el saneamiento que con cualquier otro elemento impulsor del desarrollo, incluidos los gastos en salud o educación y el acceso a servicios de energía.

La crisis del agua y el saneamiento afecta desproporcionadamente a los pobres. El abastecimiento de agua es un problema serio en algunos países, pero la crisis mundial del agua y el saneamiento se origina en la pobreza, el poder y la desigualdad, no en la disponibilidad física. Es, ante todo, una crisis de gobernanza y, por ende, la gobernanza debe ser uno de los pilares básicos de todo enfoque estratégico destinado a superar esta crisis.

La respuesta del PNUD

El PNUD promueve y facilita el acceso a servicios de agua y saneamiento en condiciones de igualdad como contribución fundamental para mejorar el desarrollo humano.

El PNUD trabaja en estrecha colaboración con los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y otros asociados para el desarrollo con el objeto de poner en práctica las mejoras necesarias en materia de gobernanza de los recursos hídricos para aumentar los servicios de agua y saneamiento para los pobres.

El PNUD presta apoyo a:

- La coordinación de la asistencia de las Naciones Unidas y otros asociados para el desarrollo a los distintos países;
- La incorporación del agua y el saneamiento en los planes nacionales de desarrollo;
- La reforma normativa y de gobernanza para el acceso mejorado al agua y el saneamiento;
- El fortalecimiento de la capacidad de las instituciones y los profesionales;
- En especial, los Estados frágiles, en que los problemas de agua y saneamiento son mayores.

El programa GoAL WaSH

GoAL WaSH es un nuevo programa innovador del PNUD que tiene por objeto acelerar el logro de las metas de los ODM relativas al agua y el saneamiento por medio de intervenciones estratégicas específicas que fortalecen la gobernanza de los sectores del agua y el saneamiento en los niveles adecuados. El programa GoAL WaSH está dirigido especialmente a:

- Los países que tienen un bajo nivel de cobertura de abastecimiento de agua y saneamiento y que, según las estimaciones, no alcanzarán las metas de los ODM relativas al agua o el saneamiento o ambas;
- La determinación de las brechas, las necesidades, las limitaciones y las oportunidades en los planes, estrategias y competencias nacionales en materia de agua y saneamiento;
- La reforma de la gobernanza, el liderazgo y la promoción de políticas;
- La incorporación del agua y el saneamiento en los ODM nacionales y las estrategias de lucha contra la pobreza conexas;
- La colaboración estrecha con los gobiernos y los asociados para el desarrollo clave que se ocupan del agua y el saneamiento a nivel nacional.

Este documento es el primero de una serie de evaluaciones nacionales de la gobernanza en los sectores del agua y el saneamiento de los países beneficiarios del programa GoAL WaSH. A su vez, estas evaluaciones sectoriales sirven como base para la concepción y ejecución de un conjunto de proyectos de fomento de la capacidad y asistencia técnica destinados a fortalecer la gobernanza de los recursos hídricos e impulsar el progreso nacional hacia las metas de los ODM relativas al abastecimiento de agua y el saneamiento.

Atentamente,

Andrew Hudson
Jefe de Grupo
Programa de gobernanza de los recursos hídricos
Grupo sobre Energía y Medio Ambiente
www.undp.org/water

Evaluaciones sectoriales de los países: Volumen 1

Programa GoAL WaSH del PNUD

Gobernanza, promoción y liderazgo en materia de agua, saneamiento e higiene

Paraguay

Evaluación nacional del sector

Perspectivas del Objetivo de Desarrollo del Milenio

- ¿Está el Paraguay bien encaminado para lograr las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio relativas al agua y el saneamiento?
- Principales cuestiones que se abordarán
- Logros especiales

Sinopsis del estado de preparación del sector

- Estrategias nacionales
- Mecanismos institucionales y coordinación del sector
- Financiación del sector
- Supervisión y evaluación del sector
- Capacidad del sector

Sostenibilidad del sector

- Índices de sostenibilidad
- Actividades en marcha para mejorar la sostenibilidad del sector

Perspectivas del Objetivo de Desarrollo del Milenio

¿Está el Paraguay bien encaminado para lograr las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio relativas al agua y el saneamiento?

La meta del Paraguay del Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) relativa al agua es alcanzar una cobertura del 65% en 2015; esta meta ya se ha superado y la cobertura actual es del 69,3%. No obstante, habida cuenta del crecimiento de la población, se necesitarán inversiones de unos 81 millones de dólares de los EE.UU. para sistemas nuevos y de 330 millones de dólares para la mejora y rehabilitación de los sistemas existentes si es que ha de mantenerse la meta de cobertura del 65% en 2015. Los compromisos financieros futuros para proyectos y estudios en curso sobre recursos hídricos ascienden a 97 millones de dólares.

La cobertura de abastecimiento de agua en las zonas rurales es del 49% y, aunque se ha alcanzado la meta del ODM, la cobertura sigue siendo relativamente baja; por ello, estas zonas se han constituido en una prioridad para las instituciones del sector. La población indígena (1,7%) tiene niveles de servicio muy reducidos (una cobertura del 37% por captación de agua de estanques).

La meta de los ODM para 2015 relativa al saneamiento es una cobertura del 55,9% y la cobertura actual es del 26,8%. Las definiciones locales del servicio exigen alcantarillado en las zonas rurales y servicios mejorados de saneamiento (al menos una fosa séptica y un pozo de absorción) para las familias rurales. Para alcanzar la meta de los ODM relativa al saneamiento se necesitarán inversiones de 625 millones de dólares para nuevos sistemas y de 431 millones de dólares para la mejora y rehabilitación de los sistemas existentes. Los compromisos financieros futuros en materia de saneamiento ascienden solo a 67 millones de dólares. Hay una diferencia importante entre las cifras de cobertura utilizadas por los organismos paraguayos del sector y los del Programa Conjunto de Monitoreo de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (principalmente por las distintas definiciones de niveles aceptables de cobertura que utilizan, véanse las figuras 4 y 5 infra).

Aunque no hay una estrategia única de agua y saneamiento en relación con los ODM, el Gobierno nacional se ha comprometido a alcanzar los ODM y las estrategias están contenidas en documentos oficiales como el Plan *Jahapo´o Teko Asy* de la Secretaría de Acción Social de septiembre de 2004 y la publicación "Crecimiento económico con equidad" del Ministerio de Economía (Foro Paraguay 2011) de noviembre de 2004. Las instituciones del sector también tienen en cuenta los ODM en sus planes y solicitudes de préstamos externos.

LEYENDA

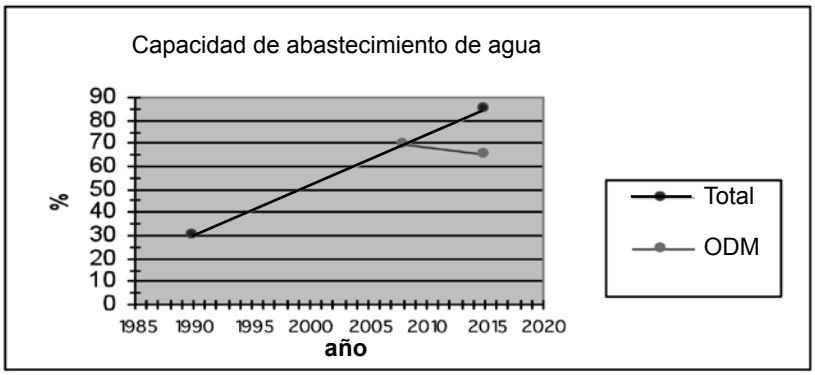
National capital -> Capital nacional
Departemental capital -> Capital de departamento
Town, villaje -> Ciudad, pueblo
Major airport -> Aeropuerto principal
International boundary -> Límite internacional
Departemental boundary -> Límite departamental
Pan American Highway -> Ruta Panamericana
Main road -> Carretera principal
Railroad -> Ferrocarril

Principales cuestiones que se abordarán

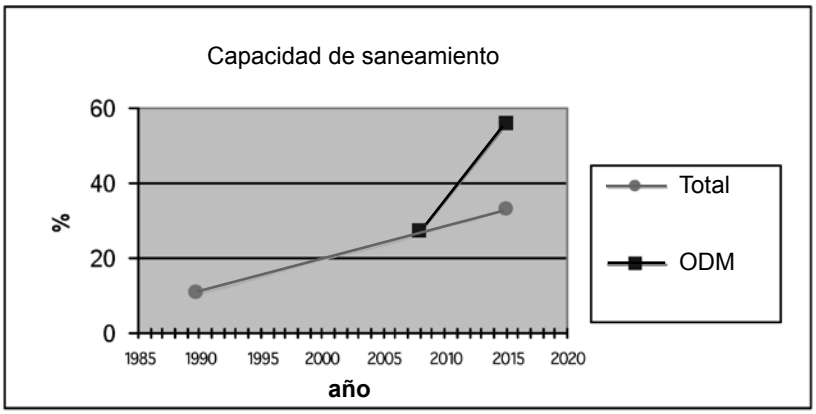
- La creación del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) como la principal institución del sector es una mejora considerable del marco jurídico e institucional. Cabe destacar que el ERSSAN aún no tiene la capacidad de coordinar y poner en práctica políticas adecuadas en todas las esferas.
- Se necesita un aumento importante de las inversiones en saneamiento urbano o, en su defecto, una estrategia nacional en que se reconsideren las estrategias del nivel de los servicios para aprovechar mejor la financiación existente. Las tarifas bajas de los servicios de alcantarillado implican que las empresas de servicios no son sostenibles financieramente y que los recursos para el crecimiento del sector son limitados.
- El principal problema del saneamiento en las zonas rurales es que los servicios construidos por los usuarios no están reglamentados (el ERSSAN no se ocupa del saneamiento sobre el terreno). El uso no reglamentado de pozos de absorción en la zona metropolitana de Asunción está causando la contaminación de las aguas subterráneas[1].
- En general, los proyectos, y no las estrategias, impulsan el sector: el desarrollo de un enfoque sectorial podría estimular la eficiencia y mejorar la coordinación y supervisión.
- Debe examinarse el marco jurídico, concretamente para incorporar incentivos a fin de que el sector privado invierta en agua y saneamiento en zonas rurales y urbanas y para que la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP) desarrolle su plan comercial y estrategia financiera para el suministro de los servicios, al tiempo que fortalece la administración.
- La gestión financiera frágil de las asociaciones de abastecimiento de agua administradas por la comunidad (Juntas de Saneamiento) amenaza la viabilidad de los servicios.

Figuras 1 y 2: Tendencias de la cobertura del abastecimiento de agua y saneamiento

Aumento de la capacidad de abastecimiento de agua: (X 1,29)



Aumento de la capacidad de saneamiento: (X 1,69)



[1] Según el informe del SENASA sobre el "Acuífero Patiño" de 2001.

Figura 3: Medidas fundamentales para alcanzar los ODM

Descripción del sector	Rural		Urbano	
	Agua	San	Agua	San
Liderazgo institucional	◒	○	◒	◒
Consultas con interesados	◒	◒	◒	◒
Plan de acción sobre los ODM	◒	◒	◒	◒
Movilización de recursos	◒	◒	◒	○
Aplicación bien encaminada hacia el logro de los ODM	◒	◒	◒	○

○ No iniciado ◒ En marcha ● Finalizado

Figura 4 – Metas de cobertura y necesidades de inversión estimadas por el sector en el Paraguay

		1992	2008	2015 (ODM)	Población que recibirá los servicios	Necesidades totales de inversión (millones de dólares EE.UU por año)			Inversiones públicas necesarias	Inversiones públicas previstas
		Acceso	Acceso	Acceso		Nuevos	Remplazo y rehabilitación	Total		
		(%)	(%)	(%)	(millones/año)					
Agua	Rural	3*	49,2**	51,5	0,028	5,66		5,66	5,66	9,97
	Urbano	57,9*	83,6**	79	0,039	5,90	47,14	53,03	53,03	3,92
	Total	31,5*	69,3**	65,7	0,068	**11,56**		**58,69**	**58,69**	**13,89**
Saneamiento	Rural	7,8*	37**	53,9	0,085	17,05		17,05	17,05	3,32
	Urbano	14,8*	19***	57,4	0,241	72,19	61,50	133,70	133,70	6,19
	Total	11,43	26,7	55,7	0,326	**89,25**		**150,75**	**150,75**	**9,51**

(*) Censo de 1992; (**) resumen de datos del PNUD, el SENASA, el ERRSAN, la ESSAP, la DGEEC (junio de 2008); (***) datos del **SENASA y la ESSAP.**

Figura 5 - Metas de cobertura y necesidades de inversión estimadas en el Programa Conjunto de Monitoreo de la OMS y el UNICEF en el Paraguay

		1992	2008	2015 (ODM)	Población que recibirá los servicios	Necesidades totales de inversión (millones de dólares EE.UU por año)			Inversiones públicas necesarias	Inversiones públicas previstas
		Acceso	Acceso	Acceso		Nuevos	Remplazo y rehabilitación	Total		
		(%)	(%)	(%)	(millones/año)					
Agua	Rural	54,8	74	77,4	0,042	8,46		8,46	8,46	10,03
	Urbano	89,8	92,85	94,9	0,086	12,86	47	59,99	59,99	3,92
	Total	72,7	85,5	87,6	0,128	**21,32**		**68,45**	**68,45**	**13,96**
Saneamiento	Rural	27,1	60	63,6	0,038	8		7,57	7,57	4,56
	Urbano	78,9	85,8	89,5	0,090	27	62	88,45	88,45	6,19
	Total	34,7	74,7	78,7	0,128	**35**		**96,02**	**96,02**	**10,74**
Fuente y notas: **Encuesta de hogares 2007, ESSAP, ERSSAN, SENASA, Censo nacional de 2002.**										

Logros especiales

Las Juntas de Saneamiento promovidas por el SENASA han tenido efectos positivos en la gestión del abastecimiento de agua en zonas rurales y pueblos pequeños, aunque debe mejorarse su gestión financiera. Actualmente hay 2.058 Juntas de Saneamiento que abarcan el 46% de las zonas rurales y pueblos pequeños (de menos de 10.000 habitantes). El progreso más reciente se registró en relación con el abastecimiento de agua en las zonas rurales, en que hubo un aumento de 18% en los últimos seis años.

El sector privado en pequeña escala también ha invertido en sistemas de abastecimiento de agua en muchas zonas suburbanas y rurales del Paraguay (que representan el 12,9% de los servicios). Un programa de abastecimiento de agua con participación privada auspiciado por el SENASA ha demostrado la forma en que pueden reducirse las inversiones gubernamentales mediante la incorporación de capital privado. Las “aguaterías” (proveedores privados de agua) financian, construyen y administran sus sistemas (hay ejemplos de sistemas bien gestionados en zonas periurbanas de Asunción, Encarnación y Ciudad del Este), que se traducen en ahorros considerables para el gobierno central.

Sinopsis del estado de preparación del sector

Estrategias nacionales

El Gobierno nacional está preparando una iniciativa para modernizar el sector del agua y el saneamiento con el apoyo financiero del Banco Mundial. Participan en este proyecto el SENASA, el ERSSAN, la ESSAP y la Secretaría del Ambiente (SEAM).

Deben fortalecerse las políticas actuales de abastecimiento de agua en zonas rurales y urbanas y, habida cuenta de que el saneamiento es el subsector peor encaminado hacia el logro de la meta de los ODM, evidentemente se necesita una estrategia de saneamiento realista. Las instituciones del sector son impulsadas por proyectos y no por políticas o estrategias, y podría lograrse una mayor eficiencia utilizando un enfoque sectorial.

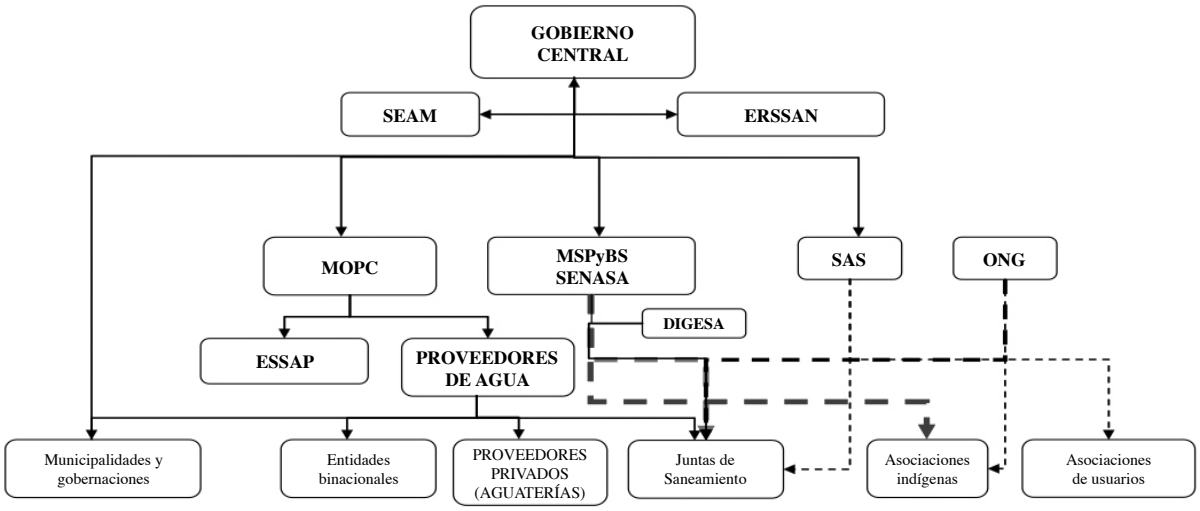
En 2005 se establecieron una Política de Salud Nacional y una Comisión Nacional para promover la salud con la participación de muchos organismos gubernamentales con el objeto de fomentar hogares y escuelas sanos con el compromiso de los sectores público y privado. Estas iniciativas son puntos de partida posibles para la promoción de la educación sanitaria y la higiene.

El documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) incluye objetivos en materia de abastecimiento de agua y saneamiento en zonas rurales y urbanas. La Dirección Nacional de Lucha contra la Pobreza (DIPLANP) se estableció con el objeto de coordinar la elaboración del plan, la estrategia y las actividades de las instituciones relacionadas con los programas, incluido el SENASA (que está ejecutando un programa financiado por la Unión Europea para coordinar las inversiones y promover el acceso a servicios básicos de saneamiento en 64 distritos extremadamente pobres). Los programas de préstamos del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria (FOCEM) y el Organismo Japonés de Cooperación Internacional (JICA) contienen algunos planes de inversión con medidas previstas para los próximos cinco años.

Medidas para mejorar las estrategias nacionales

1. Elaborar y aplicar un enfoque sectorial que incluya a todas las instituciones y organizaciones de apoyo del sector.
2. Elaborar una estrategia de saneamiento realista para alcanzar los ODM y mejorar la higiene.

Mecanismos institucionales y coordinación del sector



DIGESA	Dirección General de Salud Ambiental
ERSSAN	Entidad Reguladora de Servicios Sanitarios
ESSAP	Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay, encargada del abastecimiento de agua y el alcantarillado en zonas urbanas
MOPC	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
MSPyBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
ONG	Organizaciones no gubernamentales
SAS	Secretaría de Acción Social
SEAM	Secretaría del Ambiente
SENASA	Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental, encargado de los sistemas de abastecimiento de agua en zonas rurales

El Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) tiene mandato para desempeñarse como la autoridad pública principal de coordinación en materia de agua en el Paraguay, aunque aún no ha podido asumir todas las obligaciones inherentes a su función. Institucionalmente, la ESSAP depende del MOPC y el SENASA del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS). Estructuralmente el sector está dividido en los subsectores rural y urbano.

La ESSAP es una empresa pública autónoma encargada del abastecimiento de agua y alcantarillado en ciudades que tienen más de 10.000 habitantes. El SENASA se ocupa de la planificación y ejecución de proyectos en zonas rurales y pueblos de menos de 10.000 habitantes; posteriormente las Juntas de Saneamiento administran los sistemas. Los principales organismos externos que prestan asistencia al Paraguay en el sector son el UNICEF, el Banco Mundial, el BID, el JICA y el Banco Japonés de Cooperación Internacional, la Comunidad Europea, FONPLATA y el Kreditanstalt Fur Wiederaufbau (KFW). Algunas organizaciones no gubernamentales (incluida la Asociación de Servicios de Cooperación Indígena – Mennonita (ASCIM), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) por conducto de Alter Vida y Plan Internacional) suministran apoyo a proyectos de agua y saneamiento en zonas pobres o que prestan servicios a comunidades indígenas. Podrían mejorarse los procesos de coordinación entre donantes.

La DIGESA es la dependencia del MOPC que se encarga de coordinar a los organismos en lo que se refiere al control del medio ambiente y la salud humana.

El ERSSAN es el órgano regulatorio responsable de la reglamentación del suministro de agua y alcantarillado, incluidas la vigilancia de la calidad de los servicios y la aprobación de las tarifas. No se ocupa del saneamiento sobre el terreno. El ERSSAN procura mejorar la eficiencia y fortalecer las funciones principales. La Secretaría del Ambiente (SEAM) es la autoridad ambiental encargada de ejecutar la política nacional de medio ambiente. Las gobernaciones y municipalidades también se encargan del abastecimiento de agua y saneamiento y muchas de ellas colaboran con las Juntas de Saneamiento y las asociaciones de usuarios.

Las Juntas de Saneamiento son los principales proveedores de agua en zonas rurales y gestionan más de 2.000 sistemas con un alto grado de participación comunitaria. Las Juntas incluyen representantes de municipalidades locales. Otras instituciones públicas que tienen inversiones en agua y saneamiento son las siguientes: las entidades binacionales de Yacyretá e Itaipú (respecto de las presas conjuntas con la Argentina y el Brasil, respectivamente), el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), el MSPyBS, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, la Secretaría de Acción Social (SAS) y algunas organizaciones no gubernamentales (ONG).

Los proveedores privados (aguaterías) atienden al 12,9% de los usuarios de agua corriente (10,1 puntos porcentuales corresponden a la población urbana y 2,8 a la rural) en pueblos pequeños y zonas suburbanas en que los servicios de abastecimiento pueden ser rentables. Las aguaterías tienen problemas de calidad del servicio y de continuidad. Las inversiones de las aguaterías y las Juntas de Saneamiento podrían verse afectadas por el establecimiento del ERSSAN, a menos que la reglamentación las tenga específicamente en cuenta. El SENASA ha procurado alentar la participación privada en la gestión de los recursos hídricos rurales por conducto de un programa respaldado por el Banco Mundial.

En 2002 el Congreso del Paraguay intentó promover la descentralización del sector mediante un proyecto de ley para enmendar la reglamentación a fin de que pudiera transferirse la responsabilidad del agua y el saneamiento al gobierno local, pero este intento fracasó debido al veto presidencial. Aún no existen mecanismos claros de coordinación del saneamiento y promoción de la higiene. El SENASA, con el apoyo del MOPC por conducto de las clínicas y los hospitales regionales y del Ministerio de Educación por medio de las escuelas, suele llevar a cabo campañas destinadas a lograr cambios, aunque no tiene la capacidad suficiente para hacer el seguimiento o la vigilancia del comportamiento después de la puesta en marcha de los sistemas.

Medidas para mejorar los mecanismos institucionales y la aplicación de las reformas

1. Redefinir y fortalecer la institución principal del sector (la ESSAP del MOPC) para que asuma sus obligaciones y mejore la coordinación del sector.

Financiación del sector

El Paraguay se enfrenta con dos problemas importantes respecto de la financiación: mantener los niveles actuales de abastecimiento y servicios de agua y desarrollar el capital para sostener los servicios de saneamiento en el nivel actual. Según las estimaciones, los préstamos y las subvenciones previsibles bastarán para financiar nuevos sistemas de agua; el problema de financiación relativo a los servicios de agua actuales reside en las asignaciones y la recuperación de los costos de mantenimiento, remplazo y ampliación de los servicios. Los proveedores de servicios del sector público no tienen los recursos para financiar obras nuevas y dependen de los subsidios del gobierno central, los préstamos y la asistencia internacional.

Una política financiera de 2004 estableció los subsidios (del 40% al 82% en general y hasta del 100% para comunidades indígenas) que pueden recibir las Juntas de Saneamiento y las asociaciones de usuarios para construir sistemas de agua en zonas rurales. Se ha establecido un fondo rotatorio para la construcción de sistemas de agua, pero habida cuenta de que los usuarios deben devolver el 100% del préstamo, no ha despertado mucho interés.

En las zonas rurales los usuarios que reciben los servicios de las Juntas de Saneamiento suelen pagar el funcionamiento y el mantenimiento, pero los ingresos no bastan para cubrir los gastos de reposición y ampliación; evidentemente la asequibilidad es un problema. En las zonas urbanas los usuarios que reciben los servicios de la ESSAP pagan el costo total de funcionamiento y, en cierto grado, los gastos de reposición, pero el crecimiento es muy limitado pues las tarifas de los servicios en las zonas urbanas se han establecido por debajo del costo de recuperación, lo que se traduce en una escasa sostenibilidad financiera. Los costos unitarios en el Paraguay, que ascienden a 2.525 dólares por una perforación y la correspondiente bomba de mano, y a 200 dólares per cápita para el abastecimiento de agua en zonas rurales y 150 dólares en zonas urbanas, parecen ser ligeramente superiores a los de países vecinos. Las tarifas siguen definiéndose sobre una base política y no reflejan el verdadero costo de los servicios. No se ha realizado una evaluación reciente de la repercusión del nivel de las tarifas en los gastos de los hogares (en los planes para centros urbanos, pueblos o zonas rurales).

Medidas para mejorar el estado de preparación del sector respecto de la financiación

1. Crear planes financieros de mediano y largo plazo para aprovechar los recursos del mercado y aumentar los ingresos.
2. Promover las inversiones privadas en el sector por medio de la elaboración de un marco jurídico que permita a las municipalidades atraer capital privado.

Supervisión y evaluación del sector

La cobertura del abastecimiento de agua se supervisa anualmente mediante la encuesta de hogares realizada por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC). El censo nacional, que se lleva a cabo cada 10 años, incluye preguntas sobre el abastecimiento de agua y la cobertura de saneamiento. Sin embargo, los indicadores que utilizan las encuestas nacionales son distintos de los que se utilizan para medir las metas de los ODM, y conciliar las cifras es una tarea compleja y confusa; estas cuestiones no se debaten públicamente. El ERSSAN ha iniciado un inventario de las instalaciones de agua en zonas urbanas que se actualiza periódicamente, aunque este no abarca el funcionamiento. No se realizan estudios periódicos sobre costos unitarios ni eficacia en función de los costos, y los sistemas de información del sector no están vinculados con la información financiera.

La Dirección de Bioestadística del MSPyBS supervisa algunos indicadores relativos al agua y el saneamiento, como la malnutrición y la prevalencia de diarrea y otras enfermedades relacionadas con el agua. Ahora se incluyen los indicadores de saneamiento en todos los nuevos programas del sector. La DIGESA podría desempeñar un papel importante para incorporar la supervisión y evaluación de los indicadores de saneamiento en su programa de salud humana.

Actualmente las Juntas de Saneamiento, los gobiernos locales, las clínicas públicas y los centros educativos no participan en los procesos de supervisión. El fortalecimiento y fomento de las competencias de estas instituciones mejoraría las estadísticas. La pobreza se mide por el método de las necesidades básicas insatisfechas y el saneamiento se considera parte de esas necesidades básicas. El agua y el saneamiento se miden en conjunto y no por separado.

Medidas identificadas para mejorar la supervisión del desempeño del sector

1. Establecer un proceso para la conciliación de los distintos indicadores y datos de agua y saneamiento.
2. Desarrollo de un sistema integral de información del sector para brindar a los encargados de la adopción de decisiones del sector acceso actualizado a información financiera y operativa para que tomen medidas bien fundadas.

Capacidad del sector

La capacidad institucional es una limitación importante del sector. Las instituciones a nivel regional y de distrito tienen escasa capacidad de planificación estratégica y presupuestaria, y la mayoría de las medidas en el sector se planifican y ejecutan a nivel del gobierno central, que se encarga de las inversiones por medio de participaciones, créditos y préstamos internacionales. En los últimos años, por medio del apoyo internacional, el gobierno central ha desarrollado nuevos sistemas de gestión valiéndose de la capacidad institucional del SENASA. La capacidad, en particular de gestión financiera, sigue siendo débil en las instituciones descentralizadas. El PNUD, con la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), ha puesto en marcha un programa para fortalecer la capacidad nacional en materia de agua potable y saneamiento.

Los contratistas locales tienen capacidad suficiente para las obras civiles, aunque debe mejorarse la supervisión y, especialmente, la gestión financiera. Actualmente, gran parte del equipo que se usa en el sector (bombas, piezas, tuberías, artefactos y medidores) está disponible en el mercado local y varias marcas tienen representantes y fábricas de tuberías locales (con excepción de las bombas de alcantarillado, que deben importarse).

Actualmente, en las zonas rurales y los pueblos pequeños, las Juntas de Saneamiento utilizan y mantienen sus propios sistemas, básicamente de servicios de abastecimiento de agua. La Federación de Asociaciones de Juntas de Saneamiento del Paraguay ha establecido el SENASA como un nuevo mecanismo para mejorar la sostenibilidad de los sistemas de agua y saneamiento que administran. Debe mejorarse la gestión de los servicios públicos para cubrir los costos de funcionamiento, pues las tarifas no bastan para financiar la ampliación de los servicios.

Medidas identificadas para mejorar la capacidad del sector para ejecutar el programa correspondiente

1. Mejorar la capacidad de planificación estratégica y presupuestaria a nivel regional y de distrito.
2. Mejorar la gestión de los servicios públicos por las Juntas de Saneamiento para que cubran los costos de funcionamiento y ampliación.

Sostenibilidad del sector

Índices de sostenibilidad[2]

Sostenibilidad general del sector

Institucional	■	■	■	■	■						50
Financiera	■	■	■								25
General	■	■	■	■							40

Cuestiones fundamentales que deben abordarse para mejorar la sostenibilidad

- Redefinir y fortalecer la institución principal del sector.
- Redefinir y fortalecer el papel del ERSSAN. Reformar el marco jurídico para mejorar la regulación de las tarifas y la caracterización de los operadores del sector.
- Aumentar la transparencia de las actividades del sector.

Sostenibilidad del agua y el saneamiento en zonas rurales y pueblos pequeños

Institucional	■	■	■	■	■	■					60
Financiera	■	■	■	■	■	■					57
General	■	■	■	■	■	■					59

Cuestiones fundamentales que deben abordarse para mejorar la sostenibilidad

- Fortalecer a los operadores para que mejoren la gestión y la capacidad técnica.
- Suministrar fondos especiales por medio de asociaciones para apoyar la ampliación de las inversiones.

Sostenibilidad del abastecimiento de agua en zonas urbanas

Institucional	■	■	■	■							31
Financiera	■	■	■	■	■	■					57
General	■	■	■	■	■						49

Cuestiones fundamentales que deben abordarse para mejorar la sostenibilidad

- Redefinir y fortalecer la ESSAP para que mejore su capacidad de gestión y funcionamiento.
- Reformar el marco jurídico para que incluya la participación del sector privado en la gestión y aliente las inversiones del sector privado interno.
- Mejorar la transparencia de las actividades del sector.

[2] Esta sección tiene por objeto brindar una breve reseña y una evaluación cuantitativa de la sostenibilidad del sector y los subsectores por medio de la estimación de los "factores de éxito" en materia de agua y saneamiento en las zonas rurales y urbanas. El desempeño de los "factores de éxito" se obtiene mediante preguntas concretas sobre los aspectos institucionales y financieros de la sostenibilidad. Para cada aspecto se establece una puntuación sobre un máximo de 100 y para obtener el índice general se pondera un 60% para los factores institucionales y un 30% para los factores financieros.

Sostenibilidad del saneamiento en zonas rurales

Institucional	■	■	■								33
Financiera	■	■	■	■	■						50
General	■	■	■	■							40

Cuestiones fundamentales que deben abordarse para mejorar la sostenibilidad

- Fortalecer y mejorar la capacidad de los operadores de zonas rurales para que incorporen el saneamiento en sus sistemas de abastecimiento de agua.
- Fomentar la capacidad de los gobiernos locales para aplicar y supervisar los sistemas de saneamiento, especialmente las fosas sépticas y los pozos de absorción.

Sostenibilidad del saneamiento en zonas urbanas

Institucional	■	■									23
Financiera	■	■	■								25
General	■	■									24

Cuestiones fundamentales que deben abordarse para mejorar la sostenibilidad

- Mejorar la capacidad técnica y financiera de la ESSAP en materia de gestión del alcantarillado y ampliación de los servicios.
- Reformar el marco jurídico para impulsar las inversiones y la gestión del sector privado.
- Planificar y desarrollar saneamiento de bajo costo para zonas pobres, con la participación de la comunidad.

Entre las actividades en marcha para mejorar la sostenibilidad del sector figuran las siguientes:

- El Banco Mundial ha emprendido una evaluación del sector con miras a mejorar la coordinación entre la ESSAP, el ERSSAN, el SENASA y la SEAM.
- Las instituciones del sector están examinando con la DGEEC los indicadores de agua y saneamiento para acordar indicadores comunes con el objeto de mejorar las estadísticas. El ERSSAN está actualizando una base de datos de proveedores del sector del agua y el saneamiento.
- El PNUD ha puesto en marcha un programa financiado por la AECI para fortalecer la capacidad nacional para la gestión del agua potable y el saneamiento para el logro de los ODM. Los resultados previstos incluyen el fortalecimiento de la gobernanza democrática y la capacidad del sector.
- Se prevé que el aumento de la asistencia financiera de los donantes y un plan presupuestario nacional mejorado incrementarán la sostenibilidad de las inversiones en el sector.

Siglas

Paraguay

AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
ASCIM	Asociación de Servicios de Cooperación Indígena Mennonita
BID / IADB	Banco Interamericano de Desarrollo
CGR	Contraloría General de la República
CONAM	Consejo Nacional del Ambiente
CONAVI	Consejo Nacional de la Vivienda
DELP / PRSP	Documento de estrategia de Lucha contra la pobreza
DGEEC	Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos
DIGESA	Dirección General de Salud Ambiental
DIPLANP	Dirección Nacional de Lucha contra la Pobreza
DPS	Sector Privado Nacional
EC	Comunidad Europea
ELP	Estrategia de Lucha contra la Pobreza
ERSSAN	Entidad Regulador de Servicios Sanitarios
ESSAP	Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay
FOCEM	Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR
FONPLATA	Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata
IADM	Alivio de la Deuda Multilateral
IADB /BID	Banco Interamericano de Desarrollo
INAN	Instituto Nacional de Alimentación
INTN	Instituto Nacional de Tecnología y Normalización
JICA	Japón Agencia de Cooperación Internacional
JBIC	Banco de Japón para la Cooperación Internacional
JMP	Programa Conjunto de Monitoria
KFW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MOPC	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
MSP y BS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
ODM / MDG	Objetivos del Milenio
ONGS / NGOS	Organizaciones No Gubernamentales
OPS PAHO	Organización Panamericana de la Salud
PNUD/ UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRSP/ DELP	Documento de estrategia de lucha contra la pobreza
SAS	Secretaría de Acción Social
SEAM	Secretaria del Ambiente
SENASA	Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental
STP	Secretaria Técnica de Planificación
SWAp	Enfoque sectorial
UNDP/PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UBN	Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas
WSS	Abastecimiento de Agua y Saneamiento

Referencias

Paraguay

DGEEC (Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos), 2007, "Encuesta de Hogares".

ESSAP (Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay), "Plan de Inversiones 2008-2025".

SENASA (Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental), "Plan para el período 2008-2013: suministro de agua potable y saneamiento rural".

SENASA-ESSAP-ERRSAN-SEAM, "Proyecto de Modernización del Sector Saneamiento – Evaluación sectorial".

Latinosan 2007, "Informe Paraguay".

Si desea recibir más información sobre el programa GoAL WaSH, póngase en contacto con:

Alastair Morrison
Coordinador del programa GoAL WaSH
Mecanismo de Gobernanza del Agua del PNUD en el SIWI
Stockholm International Water Institute (SIWI)

Correo electrónico: alastair.morrison@siwi.org
Tél.: +46 8 522 139 99
Fax: +46 8 522 139 61

Piers Cross
Consultor superior de desarrollo del programa GoAL WaSH
Correo electrónico: pierscross_2000@yahoo.com
Tél.: +27 8 2796 0051

www.undp.org/water

El PNUD desea agradecer al Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional (OSDI) el generoso apoyo financiero brindado a esta publicación y al programa GoAL WaSH. Este documento ha sido preparado por el PNUD y no necesariamente representa la opinión del OSDI.

This document is produced by UNDP and does not necessarily represent the views of Sida.

Asdi

UNDP

WATER GOVERNANCE FACILITY

SIWI