

LA GESTIÓN DEL AGUA EN EL PARAGUAY: DEBATE ENTRE SOSTENIBILIDAD Y GOBERNABILIDAD

Ing. Jorge Abbate Cordazzo



Este artículo nos presenta un debate candente no sólo en el plano nacional sino de ámbito internacional. El mismo gira en torno a la problemática del agua y a la necesidad de combinar el criterio de gobernabilidad sobre los recursos hídricos con el de sostenibilidad del líquido elemento mediante el diseño y planificación de políticas públicas. Ambos criterios no deberían ser antagónicos, sino complementarios el uno del otro.

Así, en un primer momento se señala la arraigada creencia de que el agua debe ser un recurso gratuito al alcance de todos los ciudadanos y casi para cualquier uso, suponiendo que la prestación de este servicio esencial no cuenta con ningún costo y constituyera una “obligación” de quien lo presta. Pero este servicio, por el contrario, tiene costos de operación y de distribución que alguien debe pagar. Por tanto, el primer problema en la gestión del agua es la falta de eficiencia al consumirse mucha más agua de la que en realidad se necesita por el hecho de que buena parte de ella no se paga, lo que lleva al despilfarro y a un problema de sostenibilidad futura. Una cosa es que el Estado deba garantizar el acceso al agua potable a todos los paraguayos y otra cosa muy distinta es que cualquier uso de ella deba ser gratuito.

Ing. Jorge Abbate Cordazzo

Ingeniero Civil. Máster en Investigación y Docencia en Urbanismo, Universidad Autónoma de México. Actual Director Ejecutivo de la organización sin fines de lucro “Gestión Ambiental” (GEAM).

Respecto a su uso, se indica que el mayoritario es para consumo humano, pero que también se utiliza para otras actividades como la agricultura, la industria, la ganadería, la minería, entre otros, contempladas en la Ley de Recursos Hídricos cuya aplicación, sin embargo, es muy deficiente con el peligro que conlleva para la gobernabilidad y sostenibilidad del recurso.

En cuanto al marco institucional responsable de la gestión del agua, se enumeran aquellos organismos con competencias en materia de agua y saneamiento, y se describe brevemente pero claramente cuáles son sus funciones. Entre ellos, destacan el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), encargado de controlar la cantidad de agua que se consume, así como la calidad de la misma. Un problema al que se enfrenta este ente es que los proveedores, sean éstos públicos o privados, deben contribuir a su financiación con un 2% de su facturación, pero pocos de ellos así lo hacen, con lo que se pone en peligro la garantía de la calidad del agua y del servicio que se brinda. El Servicio de Saneamiento Ambiental (SENASA) como responsable de proveer el agua a las comunidades rurales y suburbanas de menos de 2.000 usuarios, así como de dar asistencia técnica a las juntas de saneamiento y contribuir con su financiación inicial, que debería ser retornada a este ente. Las juntas de saneamiento ambiental son otra pieza clave en la gestión del agua. Si bien de carácter privado, son los usuarios los que eligen a sus autoridades, además de estar presente un miembro designado por la municipalidad. Estas juntas son más de 2.500 en el país. Asimismo, la empresa Servicios Sanitarios del Paraguay S.A. (ESSAP) se encarga de dar el servicio a las comunidades de más de 10.000 habitantes y es uno de los pocos entes con cierta capacidad en el área del saneamiento. Por otro lado, están la Dirección de Agua Potable y Saneamiento (DAPSAN) y la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) como encargada de controlar la calidad del agua de los proveedores, así como municipalidades, gobernaciones y otras entidades de menor importancia.

No obstante la existencia de este nutrido grupo de entidades con competencia sobre la materia, se echa en falta una coordinación eficaz entre ellas, y a la hora de acometer proyectos los mismos se solapan con la consecuente pérdida de eficiencia.

El siguiente punto nos acerca a la disyuntiva, que no debería ser tal, entre agua o saneamiento. Mientras que el acceso al agua se aproxima a los Objetivos de Desarrollo del Milenio establecidos por Naciones Unidas, el saneamiento es muy deficitario, ya que sólo el 11% del país tiene acceso a un sistema de alcantarillado sanitario, mientras que tan sólo un 4% del agua es efectivamente tratada. Por lo que respecta a la cobertura de agua potable, ésta alcanza el 75%, pero si hablamos de agua segura, con algún tipo de tratamiento antes de su consumo, disminuye al 50%.

La brecha entre el acceso al agua y al saneamiento viene determinada en gran medida por el uso político que se hace de estos temas: mientras que el agua limpia da réditos electorales, las aguas negras (saneamiento, alcantarillado) no, al ser menos mediática la inauguración de unas tuberías que no se ven que la de un grifo del cual cae agua, sobre todo en campaña electoral. Ello ha hecho también que se politicen las juntas de saneamiento, y, si esto no ocurre, que la municipalidad se desentienda de ellas.

Relacionado a esto, nos encontramos con la falta de reglamentación de la ley de aguas y, como consecuencia de ello, con la ausencia de un Plan Nacional de Recursos Hídricos, de un Inventario Nacional del Agua o de un Balance Hídrico Nacional como se preveía en la ley, lo que unido a los limitados recursos financieros hace que se prevean escenarios de ingobernabilidad en la gestión, así como de imprevisibilidad en relación al establecimiento de las capacidades de los ecosistemas para brindar agua en cantidad y calidad suficientes.

Otro problema es la dificultad que tiene el SENASA para asistir técnicamente a todas las juntas de saneamiento. Para solventarlo se intentó que las juntas se agrupasen en asociaciones, pero esta alternativa fracasó debido a las reticencias de las mismas a formar parte de estas asociaciones, así como a problemas de comunicación y concienciación.

Avanzando en el estudio, se nos plantea cuál es el verdadero valor del agua. Así, si bien este recurso es renovable, también lo es finito, por lo que para poder hablar de un uso sustentable del mismo hay que llegar a la ecuación de que el costo total de explotación ha de ser equivalente a su valor sustentable. Esto se calcula con la incorporación al precio final del agua de los costos por externalidades tanto económicas como medioambientales.

Además de los costos clásicos por la explotación del servicio (capital, operación y mantenimiento, oportunidad) se deberían añadir las externalidades mencionadas. No obstante, se verifica que entre los primeros no se incluyen los costos de depreciación de los equipos, así como en numerosas ocasiones los proveedores dejan de pagar la factura eléctrica, aunque no se les corta el suministro, y los de oportunidad sencillamente no se tienen en cuenta, como tampoco las externalidades económicas ni medioambientales.



Así las cosas, la conclusión a la que se llega es que el concepto sobre el uso sustentable del agua ha quedado relegado frente al de gobernabilidad, entendida ésta como generación de nuevas instituciones y de un marco legal, por lo que no se ha alcanzado un nivel de debate y afianzamiento de las ideas fuerza que lleven a la definición de una política sustentable de los recursos hídricos.

Por último, a modo de sugerencia, se plantea una serie de recomendaciones:

- a) la reglamentación de la Ley de Recursos Hídricos, ya que ésta no se puede aplicar por su falta, así como por el escaso presupuesto de que se dispone. Esto obligaría al pago de un canon por parte de los prestadores, al igual que a la ordenación del uso del agua.
- b) la organización de las ofertas de financiación internacional con la creación de una “ventanilla única” que reorientase las inversiones de acuerdo con una política nacional del agua.
- c) la articulación de una política de descentralización hacia las municipalidades y gobernaciones con otra relativa al agua y al saneamiento para coordinar mejor la gestión de las juntas de saneamiento.
- d) la modificación del marco legal del ERSSAN para paliar las dificultades de gestión del agua en comunidades vulnerables e indígenas.
- e) la unificación de las juntas de saneamiento en sistemas integrados de gestión del agua para evitar la proliferación y dispersión de los diferentes proveedores de agua potable y ayudar, así, a la coordinación de los mismos en los proyectos que se encaren.
- f) la definición de la autoridad de aplicación de la ley de aguas a causa de la desconfianza que genera en los prestadores del servicio y en el sector privado la labor de la actual Secretaría del Ambiente (SEAM).
- g) la disminución de la brecha entre el acceso al agua potable y el saneamiento con la incorporación del sector privado.
- h) el incremento de la participación ciudadana en la toma de decisiones como herramienta de control social.



Serie Notas de Política realizadas en el marco de la plataforma de organizaciones Paraguay Debate. Los artículos podrán ser citados, siempre que se mencione la fuente.

 /Paraguay Debate
 @paraguaydebate
prensa@paraguaydebate.org.py
www.paraguaydebate.org.py
 Tel.: (021) 452 520



Serie Notas de Política realizadas en el marco de la plataforma de organizaciones Paraguay Debate. Los artículos podrán ser citados, siempre que se mencione la fuente.

Con el apoyo de:

