



PRIMER MICRO LAV DE SISTEMAS DE AGUA Y SANEAMIENTO (SAPS)

Asunción, Noviembre 2020 Marzo 2021

Laboratorio de Agua y Saneamiento

Nota Conceptual

Objetivo

Discutir desafíos, obstáculos y alternativas de respuesta en el acceso a agua potable y saneamiento como derecho humano básico de todas las personas y en especial las que se encuentran viviendo en asentamientos urbanos para su incorporación al Plan Nacional de SAPS.

Palabras clave

Agua y saneamiento, Objetivos de Desarrollo Sostenibles, asentamientos urbanos, urbanización, modelos descentralizados, sostenibilidad, tecnología, participación, cobertura, servicio de calidad, asequibilidad, enfoque de derecho humano.

Presentación

El acceso al agua potable y saneamiento es un derecho humano¹, esencial para el desarrollo pleno, bienestar y calidad de vida de la población. Las estrategias y acciones empleadas para garantizar este derecho varían no solamente según los sistemas de gestión y actores protagonistas, sino del contexto de las poblaciones y sus necesidades particulares.

Paraguay ha logrado importantes avances en su cobertura de servicios de agua potable, cumpliendo con los objetivos de desarrollo del milenio². Si bien, más del 80% de la población en zonas urbanas cuenta con una conexión de red de agua, sólo un 44% tiene acceso similar en las zonas rurales y solo el 15% de los residentes urbanos tiene acceso a una conexión de red de alcantarillado³. Por otro lado, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se presentan mucho más ambiciosos*** no solamente buscando una cobertura total, sino servicios de calidad y asequibles, mientras que los

¹ Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 64/292.

² PNUD Paraguay,

<https://www.py.undp.org/content/paraguay/es/home/post-2015/mdgoverview/overview/mdg7.html>

³ Banco Mundial, Results Briefs Octubre 2019 *Addressing Challenges in Water, Road and Energy Infrastructure in Paraguay.*

AUSPICIA:



APOYA:





sistemas de gestión y presupuestos actualmente vigentes evidencian una tendencia insuficiente para cumplir con los ODS fijados para el 2030⁴.

A fin de lograr un diagnóstico acabado del sector de agua y saneamiento, es imprescindible contar con conceptos y criterios unificados para su evaluación. Según los ODS (ODS 6.1), los criterios de servicio de agua segura debe cumplir con accesibilidad en términos de distancia y frecuencia, y debe estar libre de contaminación. Por otro lado, los criterios de servicios de saneamiento seguro (ODS 6.2) requieren una instalación al que el usuario acceda sin que esta sea compartida con otros cohabitantes y la excreta no solamente debe ser vaciada a una red de saneamiento sino que ésta debe ser luego tratada fuera de sitio. El logro y sostenibilidad de dichas metas requerirá no solamente la adopción e implementación de modelos innovadores y recursos económicos, sino capacidades locales para la ejecución que deberá explorar y desarrollar la colaboración sinérgica entre el Gobierno, la sociedad civil y el sector privado⁵.

Análisis general sobre el Servicio de Agua Potable y Saneamiento en Paraguay

Agua y saneamiento como derecho humano

Uno de los principales retos de Paraguay es avanzar hacia una “universalización del derecho al agua, saneamiento e higiene”⁶. Las poblaciones con mayores inconvenientes de acceso a servicios básicos de agua y saneamiento son grupos de bajos ingresos, principalmente indígenas, pobladores de zonas rurales, pobladores de asentamiento urbanos, en muchos casos sin capacidad de pago y excluidos de los procesos de desarrollo.

Indicadores ODS 6⁷ en Paraguay indican que existe un largo camino para lograr garantizar el derecho al agua y saneamiento a todas las personas en el territorio nacional

⁴ *Gasto y Gestión Agua y Saneamiento, Bienestar y Servicio Público*, José Carlos Rodríguez (2017)

⁵ IDB, *Innovaciones que no sabías que eran de América Latina y el Caribe*

⁶ Emilio Ramírez Pinto, Consultor (OPS/OMS), expresado durante un simposio por el “Día Mundial del Agua” 2014. Ver

https://www.paho.org/par/index.php?option=com_content&view=article&id=1047:derecho-humano-agua-saneamiento&Itemid=214

^{7a.} UN Water Paraguay, Indicadores de monitoreo del cumplimiento SDG 6 en Paraguay. Ver

<https://www.sdg6data.org/country-or-area/Paraguay>

^{b.} DGEEC, Seguimiento de ODS 6 Paraguay. Ver <https://ods.dgeec.gov.py/index.php>

AUSPICIA:



APOYA:





Gobernanza y Gestión

Paraguay cuenta con un sistema de abastecimiento de servicios de agua y saneamiento de dos principales prestadores. Por un lado la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP), una sociedad anónima cuyo accionista único es el Estado y tiene como función gestionar los servicios de agua y saneamiento a poblaciones con número de conexiones mayor a 10.000. Por otro lado, el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA) es un organismo dependiente del Ministerio de Salud Pública, no es una proveedora directa de servicios de agua ni de alcantarillado sanitario, sino cumple con la función de promotora y facilitadora de los servicios a través de Juntas de Saneamiento que autogestionan totalmente la provisión de agua y saneamiento en sus respectivas comunidades. Por otro lado, existen otras redes comunitarias que no dependen de SENASA así también los aguateros privados que se encargan de la provisión de servicios a un porcentaje considerable de la población. Estos últimos son prestadores de servicio que registran menos de 10.000 conexiones.

Los modelos actuales de gestión de agua potable y saneamiento en Paraguay siguen siendo centralizados, aun cuando una cantidad considerable de la población recibe servicios directamente de prestadores locales y apoyo de gobiernos locales como municipios y gobernaciones. Estos últimos no tienen participación alguna en la toma de decisión final sobre asuntos programáticos y administrativos aunque participan en varias etapas del proceso⁸.

Cobertura y Calidad

Según la Encuesta Permanente de Hogares del 2015, el 94% de los hogares acceden al agua potable, 34% proveídos por SENASA, 24% por ESSAP, el 12% otras redes comunitarias y el resto a través de aguateros privados y autoabastecimiento de pozos artesianos y con bomba. En total, el 57% de la población cuenta con provisión pública (ESSAP y SENASA) y el 43% restante se encuentra sin servicio público en el sector.

En cuanto a saneamiento, hasta el 2015, solo un 14% de la población urbana estaba conectado en redes de saneamiento⁹, sin un progreso actual que acerque al país a las metas propuestas en los ODS. Por otro lado, el aumento de la densidad de la población

⁸ Notas sobre la descentralización en el sector salud del Paraguay 2012, Dr. Edgar Giménez Caballero. Ver <http://desarrollo.org.py/admin/app/webroot/pdf/publications/12-10-2015-11-23-50-1935705183.pdf>

⁹ RAP Techo (2015)

urbana y de cobertura de agua en los hogares, el volumen de agua residual también aumenta, haciendo que la escasez de cobertura de sistemas de saneamiento sea cada vez más grave. En asentamientos la situación es aún más desafiante, solamente el 0.7% de los asentamientos del AMA tiene alcantarillado sanitario¹⁰.

Actualmente el 60.5% de la población se concentra en zonas urbanas y se estima que para el 2025 este número alcanzará el 64.4%¹¹. La concentración de la población en las ciudades está acompañada de mayor riesgo en la provisión de servicios de calidad, ya que más personas acceden a servicios de agua y saneamiento inadecuados y sin tratamiento, condicionando el contagio de enfermedades evitables.

Por ejemplo, el control de calidad del agua se encuentra con graves limitaciones debido a que la gestión técnica es delegada en muchos casos a los usuarios comunitarios, quienes no son técnicos especialistas en servicio de agua, problema especialmente ligado al sistema de autogestión. El Plan Anual de Supervisión de agua reportó en el 2017 que la falta de verificación de los prestadores de servicio de agua responde a limitaciones presupuestarias del ERSSAN¹². Adicionalmente, dentro de estos contextos urbanos, los asentamientos informales no forman parte de los planes oficiales para el sector por lo tanto no existe un monitoreo de los servicios lo que hace que no se pueda garantizar la calidad de los mismos.

Inversión y financiamiento

La provisión pública de agua y saneamiento no ha sido una prioridad para los gobiernos, afirmación que es argumentada por la baja ejecución de los créditos internacionales, en muchos casos no reembolsables¹³. Este hecho es evidente al observar la no existencia de normas que garanticen algún destino específico en el presupuesto nacional ni en los presupuestos locales a nivel departamental ni municipal para el sector¹⁴. Además, la ausencia de un plan de inversiones específico para el sector de agua y saneamiento genera un uso desordenado y muy poco eficiente de los recursos.

Según el Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento, desde el 2019 al 2030 se requerirá un promedio de inversión anual de USD 487,4 millones solamente para cubrir

¹⁰ RAP Techo (2015)

¹¹ Informe Nacional del Paraguay, ONU Habitat (2016). Ver: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/National-Report-LAC-Paraguay-Spanish.pdf>

¹² Plan Nacional de Agua y Saneamiento pág. 16

¹³ Ortega y Portillo 2011, El agua: ¿Bien común o mercancía?

¹⁴ Plan Nacional de Agua y Saneamiento pág. 11

la actual brecha de acceso a los servicios según los ODS, lejos de la tendencia actual de los últimos años con un promedio anual de USD 55 millones de inversión en el sector. Por otro lado, contrarrestar la carencia de coordinación de los esfuerzos de organismos financiadores y donantes con los del estado y la insuficiencia de recursos asignados al sector requerirá la creación de un sistema financiero para el sector y un fondo que administre los recursos siguiendo las directivas de un ente rector con reglas específicas aplicadas para todos los actores involucrados en dicho sistema.

Estructura y enfoque de la sesiones

Enfoque: El evento sugiere la incorporación del enfoque basado en derecho humanos (EBDH¹⁵). Este enfoque en las intervenciones requiere un cambio de orientación de las acciones y criterios considerados para el análisis de la situación, el planteamiento de los objetivos, la identificación de alternativas, la distribución de roles en la implementación y la evaluación de la iniciativa ejecutada¹⁶. El EBDH en términos de agua y saneamiento implica además de satisfacer las necesidades a través de servicios directos, incidir a fin de que el Estado asegure a la población unos elementos mínimos en cuanto a disponibilidad, facilidad de acceso, calidad y asequibilidad¹⁷. Finalmente, este enfoque prioriza la inclusión de toda persona y todo grupo, prestando atención especial a los asentamientos urbanos, que en general quedan fuera de los sistemas de ayuda.

El evento está organizado en 3 sesiones independientes donde se discutirán y analizarán los siguientes temas como ejes de análisis:

¹⁵ El EBDH es un marco de referencia conceptual fundamentado normativamente en estándares internacionales de derechos humanos y está abocado al cumplimiento, promoción y defensa de éstos. Implica el fortalecimiento de capacidades de los actores clave.

¹⁶ Derechos Humanos Agua y Saneamiento,

<https://www.ongawa.org/wp-content/uploads/2013/09/DHAguaysaneamiento.pdf>

17



Primera sesión - Marco Legal: Aspectos normativo y legislativo que aportan a la perspectiva de los derechos humanos al agua y saneamiento en los ámbitos nacionales y subnacionales, políticas y regulaciones.

Segunda Sesión - Modelo de Gobernanza y Gestión: Servicios de agua y saneamiento en su gestión a través de diferentes tipos de prestadores garantizando calidad, eficiencia, asequibilidad, participación y buen gobierno. Se analiza la viabilidad de modelos descentralizados desde un enfoque de derechos humanos y se plantean mecanismos de financiación orientados a alcanzar la universalidad, sostenibilidad y asequibilidad de los servicios de agua y saneamiento.

Tercera Sesión - Innovación y Tecnología: Alternativas para la implementación de programas y proyectos que permitan avanzar de forma innovadora y decisiva en la realización práctica de los derechos al agua y saneamiento, especialmente para las poblaciones en asentamientos urbanos. Se consideran áreas para el desarrollo de capacidades tanto de la administración pública, los distintos tipos de prestadores de servicios y propios usuarios.

Espacios de Evento (A ser validado con co organizadores)

- a. **Mesa de discusión:** Debate entre académicos, ejecutores y expertos del sector que busca deliberar el estado actual del acceso, cobertura y calidad de servicios de agua y saneamiento a nivel nacional, urbano, más específicamente asentamientos urbanos con alta densificación.
- b. **Intercambio de experiencias:** Esta sección incluye discusiones y presentaciones sobre abordajes innovadores adoptados en la región, particularmente alrededor de modelos descentralizados de gestión para la provisión de servicios de agua y saneamiento como alternativas viables para las brechas actuales a ser adaptados al contexto de los asentamientos urbanos.
- c. **Definición de acciones:** Establecimiento de acuerdos multiactor (participantes) en el marco de una hoja de ruta que contemple acciones clave y concretas, definidas durante las dos sesiones para apoyar la disminución de las brechas identificadas en el acceso a servicios de agua y saneamiento en asentamientos urbanos.





Producto del Evento: Un documento que recopila recomendaciones concretas y relevantes para incidir en la toma de decisiones que afectan el sector de agua y saneamiento en asentamientos urbanos. Este documento tiene como meta ser un insumo al Plan Nacional de Agua y Saneamiento.

Preguntas Guía

Preguntas Generales:

- ¿Qué retos de desarrollo existen en relación al contenido y principios del derecho al agua y al saneamiento en Paraguay?
- ¿Qué acciones deberían ser tomadas como prioridad para asegurar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenibles en el SAPS en Paraguay?
- ¿Qué cambios o ajustes son necesarios para lograr mayor efectividad y eficiencia en términos de inversión para el sector de agua y saneamiento en Paraguay?
- ¿A qué razones se pueden atribuir los bajos niveles de participación y exigencia ciudadana en cuanto a acceso a servicios de calidad? (a ser validado con co organizadores)

Marco Legal:

- ¿Qué tipo de acciones en términos legales se deben definir para garantizar el acceso de asentamientos urbanos a sus derechos humanos de agua y saneamiento?
- ¿Qué ejemplos de la región, en términos legales, podríamos usar como referencia para asistir a asentamientos urbanos?
- ¿Cómo puede la sociedad civil incrementar su participación en el proceso de creación y adaptación de políticas que incluyan y beneficien a los asentamientos urbanos para la garantía de sus derechos al agua y saneamiento?

Modelos de Gobernanza y Gestión:

- ¿Qué modelos de gobernanza y gestión serían más efectivos y eficientes especialmente en asentamientos urbanos?

AUSPICIA:



APOYA:





- ¿Es viable considerar modelos descentralizados de gestión? ¿Ayudarían dichos modelos a disminuir la brecha existente en términos de acceso a servicios de agua y saneamiento en asentamientos urbanos?
- ¿Cuáles deberían ser los roles de los diferentes sectores y actores del SAPS para que éste garantice acceso a servicios de calidad especialmente para asentamientos urbanos?

Innovación y Tecnología:

- ¿Cuáles son las tecnologías más adecuadas para el sector, especialmente para los asentamientos urbanos con menor acceso a servicios?
- ¿Cuáles son las limitaciones de los diferentes actores del sector en términos de capacidades requeridas para garantizar servicios de calidad?

