

GOBERNABILIDAD DEL AGUA EN EL PARAGUAY (*)

Ing. Jorge Abbate

Octubre 2002

(Versión preliminar para discusión)

I N D I C E

1.	INTRODUCCION	2
2.	CONCEPTUALIZACIONES Y DEFINICIONES.....	3
3.-	LA PROBLEMÁTICA RELACIONADA A LA GOBERNABILIDAD DEL AGUA EN PARAGUAY....	5
4.	ASPECTOS QUE DIFICULTAN LA GOBERNABILIDAD DEL AGUA.....	7
4.	MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL (en ANEXO)	
6.	CONSIDERACIONES FINALES PARA ENFRENTAR LOS DESAFIOS DE LA GOBERNABILIDAD DEL AGUA EN EL PARAGUAY.....	17
7.	BIBLIOGRAFIA.....	19

Documento elaborado para el "Primer Diálogo de Gobernabilidad de los Recursos Hídricos del Paraguay - 23 de Octubre 2002, organizado por el Comité Técnico Asesor Sud – América de la Asociación Mundial del Agua en Paraguay y ALTER VIDA, con el apoyo de la Secretaría del Ambiente, el Instituto de Derecho Ambiental, USAID, Secretaría del Ambiente, P.N.U.D., Red de Organizaciones Ambientalistas del Paraguay, Facultad de Ingeniería de la UNA y la Asociación Paraguaya de Recursos Hídricos

1.- INTRODUCCION

El agua en el Paraguay, un bien sobre el cual existe consenso sobre su abundancia (en la región Oriental) y su escasez (en diversas regiones del Chaco), aparece y se instala como un problema en el país, desde la década de los '80, siendo asumida totalmente como un aspecto de urgente atención, en los '90 y en la actualidad.

Si de la capacidad profesional dependieran las soluciones de las distintas problemáticas alrededor del tema, ya se habría llegado a disponer de instrumentos más ágiles para una gestión de los recursos hídricos del país. Sin embargo, existen deficiencias de todo tipo, desde las conceptuales y políticas, que se ubican en el origen de los problemas, como en la inadecuación del marco institucional y legal.

Todo parece indicar que la falta de armonización entre los valores sociales, ambientales, políticos y económicos se desarticulan con la matriz cultural que hizo que el agua haya sido considerada “desde siempre” con un bien inagotable, simplemente a disposición de quien lo necesite.

Al respecto, se señala que en el Paraguay, existe “una gran dispersión de disposiciones legales, entre las cuales hay evidentes inconsistencias, profusión de leyes, con vacíos tanto conceptuales como de estrategia y acción, que son realmente muy importantes y en muchos casos completamente desactualizadas y desvinculadas de la realidad nacional. Está ausente un principio integrador de la gestión del agua y el concepto mismo de ésta, está difuso. En forma complementaria, el papel que asume el Estado ante la tarea de gestión del agua, al haber sido concebido por aproximaciones sucesivas, resulta incompleto, sesgado y en varios tópicos, anacrónico. Más aun, en la propia conceptualización del agua, existen diferentes interpretaciones sobre considerar el recurso como bien de dominio público o privado. Se observan contradicciones entre los principales instrumentos jurídicos que regulan el dominio, propiedad y aprovechamiento del recurso en ese sentido (Crespo y Martínez, 2000. Citado en “Crisis de gobernabilidad en la gestión del agua, Axel Dourojeanni y Andrei Jouravlev, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, Cepal, NN UU, 2001.).

La situación de confusión que se ha instalado en el manejo del recurso, plantea entonces, al no existir principios ni políticas rectoras sobre el uso de el agua en sus diferentes formas, lo que podría denominarse como la ingobernabilidad del recurso, tema que pretende abordarse en este documento y que ocupa hoy a muchos países de América Latina y el mundo.

El Paraguay no escapa entonces, a la crisis de gobernabilidad sobre el recurso agua que se ha instalado a nivel mundial. No obstante ello ocurre en numerosos países, la gobernabilidad del agua en el Paraguay debe ubicarse en el marco de la INGOBERNABILIDAD POLITICA del país. La ingobernabilidad del agua es a nuestro juicio la expresión sectorial de la falta de consenso político general para el gobierno del país, que presenta hoy una lamentable situación de ingobernabilidad en todos los órdenes.

Aunque la falta de gobernabilidad del país se traduzca en una falta de coherencia y de visión estratégica de los gobernantes para proyectar al Paraguay hacia un horizonte de crecimiento socio-económico sustentable, aplicado a los recursos hídricos puede marcar un camino sin retorno, en la medida en que ya no se han tomado decisiones o se han tomado decisiones erróneas que afectarán a la calidad ambiental del país en general y de los recursos hídricos en particular así como el hecho que, la recomposición de ecosistemas donde la calidad del agua debe permanecer inalterable, colisiona con intereses de sectores de poder, anclados en las estructuras gubernamentales que protegen y brindan las condiciones de continuidad de la ingobernabilidad del recurso.

2. DEFINICIONES Y CONCEPTUALIZACIONES.

Si las palabras “gobernabilidad” y “agua”, aisladas una de la otra, nos remiten, la primera a un concepto de suprema importancia y la segunda a un recurso por demás valioso, la conjunción de ambas en un solo concepto, multiplica infinitamente el poder de cada una y adquiere además, la virtud de representar una preocupación contemporánea que hoy está instalada en las agendas políticas de los gobiernos de todo el mundo.

El cambio de la legislación relacionada a la gestión del agua en los últimos 10 años, no hacen sino demostrar que los conflictos vinculados al agua se incrementan en proporción directa a la capacidad para solucionarlos. Es esto precisamente lo que da nacimiento al concepto de “gobernabilidad del agua”.

Pero, antes de la gobernabilidad del agua, se ubica la crisis de la gobernabilidad política del país. Por ello, aterrizando a la realidad paraguaya, recurrimos a expresiones de José Nicolás Morínigo, quien señala que la **“Ingobernabilidad es una incapacidad de crear metas colectivas viables para la sociedad en su conjunto”** diciendo a continuación **“Ingobernabilidad, es la expresión de la ausencia de liderazgo político y la falta de un cuadro administrativo capaz de impulsar y hacer funcionar la burocracia del estado, con criterios de racionalidad” (Última Hora, “Crisis de Gobernabilidad”, 10 Setiembre 2002, pág. 7)**

La ingobernabilidad se constituye según el autor en el resultado de una cultura política carente de valores, que se traduce en una simple dominación política que es incapaz de instaurar una racionalidad administrativa.

En la matriz cultural del país, los resultados son de consideración, pues la ingobernabilidad lleva a una mayor apatía de los ciudadanos hacia la participación social, en la medida en que los problemas sociales y ambientales pretenden resolverse desde puntos de vista prebendarios, generando exclusiones sociales de consideración.

Aplicable no solo a un sector como a la totalidad de la sociedad, Indhira de De Jesús, del Instituto de Gobernabilidad de Canadá, considera a la gobernabilidad como:

“el conjunto de tradiciones, instituciones y procesos que determinan la forma en que se ejerce el poder, la forma en que se da la participación a los ciudadanos y la forma en que se toman las decisiones que afectan la colectividad” (Foro Electrónico en Español sobre Gobernabilidad Efectiva del Agua, GLOBAL WATER PARTNERSHIP, 24 jun.-26 jul 2002).

Los consensos sociales, los mecanismos claros y la negociación de los conflictos constituyen la base de la definición anterior.

En las pautas para la consideración del tratamiento del tema de Gobernabilidad aplicado al agua, preparado por Humberto Peña y Miguel Solanes para el IV Diálogo, realizado en Foz de Iguazú (set. 2001) , se establece que el concepto de gobernabilidad aplicado al Agua refiere a la **capacidad social de movilizar energías en forma coherente para el desarrollo sustentable de los recursos hídricos.**

La gestión del agua, está entonces determinada en gran medida por las siguientes consideraciones:

- El grado de acuerdo social (implícito o explícito) respecto de la naturaleza de la relación agua-sociedad
- La existencia de consensos sobre la base de las políticas públicas que expresan dicha relación (una relación transparente entre estado y sociedad)
- La disponibilidad de sistemas de gestión que posibiliten efectivamente, la implementación de las políticas en un marco de sustentabilidad, entendiendo como sistemas de gestión, los procedimientos, mecanismos de resolución de conflictos y en general, aspectos relacionados a la operación de las normativas, evitando los solapamientos entre instituciones que aplican normas y procedimientos en el sector hídrico.

Por su parte y a nivel más general, Axel Dourojeanni y Andrei Jouravlev, de la CEPAL, destacan la importancia de buscar soluciones a la gobernabilidad del recurso, vinculando la ORGANIZACIÓN (el pensamiento individual y colectivo de una sociedad) con el CONOCIMIENTO TECNICO Y CIENTIFICO.

A nuestro juicio, el factor POLITICO ha sido desvalorizado de esta ecuación, sobre todo y teniendo en cuenta que la crisis de gobernabilidad, por su propia expresión, involucra a los tomadores de decisión de los gobiernos.

Es el factor político justamente lo que se quiere poner de relieve en el presente documento, en la medida en que las Fallas de Gobernabilidad que existen en el país, impactan de manera directa a la gobernabilidad efectiva de los recursos hídricos.

Se quiere rescatar además y para finalizar, que la crisis de gobernabilidad sobre el uso y la gestión del agua, tiene una correlación sobre la actitud que las personas, poblaciones e instituciones tienen del mismo. Así, algunos le atribuyen un valor de cambio, prevaleciente sobre el valor de uso. Otros sectores, ligados a la estructura institucional de los gobiernos, utilizan el recurso como factor político y prebendario, trasladando dicha actitud y visión contaminada de la realidad, a todo el tejido social de su incidencia.

Podemos asegurar que la actitud que menos prevalece, es la del recurso agua como un bien natural de utilidad y dominio público, además de finito.

3.- LA PROBLEMÁTICA de LA GOBERNABILIDAD DEL AGUA EN PARAGUAY

Los aspectos relacionados a la cantidad de cobertura de agua potable y alcantarillado sanitario del país, a las cantidades de agua por persona que el país tiene y otros relativos a la situación de los recursos hídricos, ya existen en distintos documentos de carácter descriptivo.

Nos abocaremos exclusiva pero parcialmente a lo referente a la gobernabilidad de la gestión, uso y preservación del recursos, y en particular, a aquello que permita una conceptualización mas amplia y una gestión mas eficiente de este importante recurso natural, como consideración ineludible para su utilización en el mejoramiento de la economía del país y en la calidad de vida de sus habitantes. Se pretende asimismo, coadyuvar a desarrollar un pensamiento mas estratégico sobre la gestión del recurso y un consenso político para la toma de decisiones.

En términos generales, los problemas asociados a la falta de gobernabilidad en la gestión de los recursos hídricos del Paraguay, tienen entre otras causales:

A) En el nivel Conceptual – RESPECTO DE LA NATURALEZA DE LA RELACION AGUA - SOCIEDAD

- EL CONCEPTO GENERALIZADO DEL AGUA COMO RECURSO INFINITO
- LA AUSENCIA DE UNA CONSIDERACION AMBIENTAL SOBRE EL AGUA
- LA EXTERNALIZACION DE LOS COSTOS AMBIENTALES POR EL USO INEFICIENTE DEL RECURSO, POR TODOS LOS SECTORES
- LA CULTURA DEL “NO PAGO” DEL AGUA
- LA FALTA DE UNA VISION ESTRATEGICA SOBRE EL RECURSO.

B) En el nivel Político – RESPECTO DEL CONSENSO SOBRE POLÍTICAS PUBLICAS

- LA FALTA DE PRINCIPIOS RECTORES DE UNA POLITICA HIDRICA DEL PARAGUAY
- LA FRAGMENTACION DE LAS POLITICAS, SEGÚN SECTORES DE INTERES
- LA EXCESIVA PERMISIVIDAD GUBERNAMENTAL PARA EL USO Y APROVECHAMIENTO DEL RECURSO.
- LA FALTA DE PLANIFICACION GUBERNAMENTAL PARA TODOS LOS USOS DEL RECURSO
- LA POLITIZACION DE LA GESTION Y EL USO POLITICO DEL RECURSO.
- LA FALTA DE UNA EDUCACION PARA LA PRESERVACION Y USO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS HIDRICOS

C) En el Marco Legal e Institucional - RESPECTO A LOS SISTEMAS DE GESTION

- LA FALTA DE PENALIZACION DE LOS DELITOS AMBIENTALES POR CONTAMINACION DE ACUIFEROS Y USOS NO SOSTENIBLES.
- LA LEGISLACION Y ADMINISTRACION FRAGMENTADA DE LOS RECURSOS HIDRICOS.
- LA DEFICIENTE GESTION DE LOS ORGANISMOS DE DEFENSA DE LA GEOPOLITICA NACIONAL EN MATERIA HIDRICA.
- LA INEXISTENCIA DE UN INVENTARIO CONFIABLE DE LOS RECURSOS HIDRICOS DEL PAIS, DEL BALANCE HIDRICO POR REGIONES Y LOS NIVELES DE VULNERABILIDAD
- LA FALTA DE UN MARCO REGULATORIO QUE ARMONICE LOS INTERESES SECTORIALES Y DEFienda LOS RECURSOS PUBLICOS.
- LA DEFICIENTE CONSIDERACION DE LAS CUENCAS HIDROGRAFICA COMO UNIDADES DE GESTION
- DEFICIENTE INCORPORACION DE MUNICIPALIDADES Y GOBERNACIONES EN LA GESTION DE LOS RECURSOS HIDRICOS
- LA FALTA DE UNA VISION ESTRATEGICA SOBRE EL RECURSO.

Los aspectos señalados, afectan en mayor o menor magnitud, a los siguientes estados de los recursos hídricos y a los usos que se realizan en el país:

- . SISTEMAS de ABASTECIMIENTO AGUA POTABLE (Superficial y subterránea para el consumo humano)
- b. ALCANTARILLADO SANITARIO Y SISTEMAS DE TRATAMIENTO - Agua Residual Doméstica
- b. AGUA DE RIEGO
- b. AGUA PARA LA INDUSTRIA
- b. AGUA PARA ENERGIA
- e. AGUA PARA LA RECREACION Y EL TURISMO
- h. AGUA PARA LA NAVEGACION – Comunicación y Transporte
- h. AGUA PARA GARANTIZAR LA BIODIVERSIDAD – Agua para el mantenimiento de la fauna y flora
- h. HUMEDALES Y ECOSISTEMAS HIDRICOS – Servicios Ambientales
- k. RESERVAS DE AGUA DULCE – Ríos, Lagos, Arroyos y Aguas Subterráneas
- k. CUENCAS Y ECOSISTEMAS INTERNACIONALES (compartidos)
- m. AGUAS PLUVIALES - Agua como factor de riesgo
- n. AGUAS INTERNACIONALES (Sistemas, Reservas y Acuíferos de importancia Geopolítica

El cruzamiento de los problemas derivados de la falta de gobernabilidad, afectan al uso y disponibilidad de los recursos hídricos así como comprometen los estados “naturales” del agua, razón por la que conviene establecer las condiciones de Gobernabilidad del Agua como condición de conservación del recurso y para su disposición como reserva estratégica para el desarrollo durable del país.

4. ASPECTOS QUE DIFICULTAN LA GOBERNABILIDAD DEL AGUA

En el presente apartado, se realizará un desglose parcial de los aspectos que afectan a la gobernabilidad de los recursos hídricos, aunque referidos a algunos de los estados y usos.

El recorte se realiza no en función de la importancia de los temas tratados sino por el hecho de hacer viable el análisis del documento, el cual pretende constituirse, no en un producto acabado sino en un “abreboca” para las discusiones que deberán alimentar a los procesos de concertación que serán necesarios implementar para una mayor gobernabilidad de la gestión de los recursos hídricos en el país.

3.0. AGUA POTABLE

- RESPECTO DE LA NATURALEZA de la relación
AGUA – SOCIEDAD

Si bien, Paraguay mantiene el récord de deficiencia de cobertura de agua potable en el Cono Sur (1) (57,2 % en áreas urbanas y 3 % en áreas rurales), el principal problema radica en el concepto generalizado que tiene la población, sobre la idea consuetudinaria de la necesaria gratuidad del agua, que lleva a comportamientos y actitudes que hacen poco sostenible las soluciones institucionales que emanen del estado.

La concepción ruralista por el cual el agua “debe ser gratis” y que la misma no puede ser cobrada, tiene raíces culturales muy profundas que se ha trasladado incluso a las políticas públicas en materia de los sistemas de provisión de agua potable como a los vaivenes de las campañas políticas-partidarias, que ha llevado en muchos casos a conceder graciosas excenciones del servicio a partidarios de grupos políticos, costos que son pagados sin embargo por subsidios presupuestarios de gobiernos locales y otros contribuyentes.

El avance de los niveles de urbanización y la problemática de las fuentes superficiales contaminadas, que tienen su expresión en los niveles de morbi-mortalidad infantil está contribuyendo al cambio en el concepto, aunque aún persisten condiciones estructurales que acarrear dificultades para la implementación de sistemas formales de provisión del servicio de agua potable, sobre todo en zonas rurales.

Otro factor que ha contribuido a contaminar el concepto de la gratuidad del agua proviene de la indiscriminada posibilidad que otorga el estado, para la perforación de pozos profundos y la extracción de agua del sub-suelo en cantidades que están fuera del control del gobierno. La extracción de aguas profundas por particulares (ganaderos, industriales, aguateros, entre otros), sin requerimientos de permisos de ninguna autoridad gubernamental, ha consolidado un concepto de difícil erradicación, cuello de botella para la gobernabilidad del recurso.

Al respecto y coincidiendo con la SPAS¹, la falta de reglas de juego claras en la actividad de exploración y explotación de aguas subterráneas, así como en la perforación de pozos tubulares, convierte a ésta actividad en un “vale todo”, que perjudica al país, a los usuarios y al medio ambiente.

Si bien el Agua Potable se define en la Ley 1614/2000, como “***El agua apta para el consumo humano, la higiene personal, el uso doméstico habitual y otros usos adecuados a los requisitos mínimos***”, la misma, que establece el Marco Regulatorio y Tarifario del Servicio Público de Provisión de Agua Potable y Alcantarillado del Paraguay hace alusión única y exclusivamente al recurso para el SERVICIO de AGUA POTABLE y no hace referencia al AGUA como RECURSO NATURAL, lo que implica un REDUCCIONISMO CONCEPTUAL desde la esfera gubernamental, que coadyuvará en mayores indefiniciones y dificultades para la gobernabilidad del recurso.

- RESPECTO DEL CONSENSO SOBRE POLÍTICAS PUBLICAS

Se puede iniciar este capítulo diciendo que no existe una Política Rectora de los Recursos Hídricos para el país. Aunque la Ley N° 1561/2000 de creación de la SECRETARIA DEL AMBIENTE, que define asimismo la creación en su interior, de la Dirección General de Protección y Conservación de los Recursos Hídricos, avanza sustantivamente en el marco institucional para futuras acciones y normalizaciones sobre los recursos hídricos, se observan aún numerosos vacíos legales y yuxtaposiciones institucionales para el manejo sostenible de agua.

En el apartado referido al MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL pueden observarse a todas las instituciones del Gobierno que aplican normativas sobre los distintos usos del agua. La falta de coordinación entre todas ellas, dificulta la gobernabilidad en la gestión y permite asimismo, que nuevas legislaciones “baldías” se vayan creando, en la medida en que las leyes ofrecen un terreno para la acción pero no contribuyen a la creación de una Estructura Institucional y un Marco Legal para una acción mas concertada de los recursos hídricos, en todas sus formas, usos y estados.

La ingobernabilidad de la gestión desde la esfera gubernamental se debe también a los compartimientos estancos en que se constituye cada unidad encargada de algún proyecto de cooperación bilateral o multilateral. Instancias gubernamentales con una visión sectorial del recurso pero con suficiente manejo de la información, elaboran proyectos y programas para la cooperación internacional donde falta la coordinación con otras instituciones o proyectos similares. La “ubicación” privilegiada de algunos funcionarios en los niveles de gerenciamiento de los proyectos así financiados, contribuyen con la dispersión y fragmentación de la política de los recursos hídricos del país, que el no tener a un solo organismo rector, sino a muchos ejecutores o implementadores, incrementa el nivel de ingobernabilidad general existente.

¹ SPAS: Sociedad Paraguaya de Agua Subterránea

En suma, se sustituye la planificación y la visión de país en relación a la gestión de los recursos hídricos, por la simple ejecución de una sumatoria de proyectos dispersos desarticulados entre sí. Esto da una idea general de las dificultades que implicará el debate para la gobernabilidad del agua en el Paraguay.

Aplicado al Agua Potable, debe destacarse que si bien la regulación de los servicios, cae bajo la responsabilidad del ERSSAN, ente regulador creado por la Ley 1561/2000, la regulación sobre el Recurso es responsabilidad de la Secretaría del Ambiente, a través de la Dirección General de Recursos Hídricos, quien tiene por función la de Formular e Implementar la Política Nacional de Recursos Hídricos.

Las facultades otorgadas a ésta Dirección de la SEAM, implica de hecho, una supeditación de todas las demás reparticiones del gobierno en los distintos aspectos de la gestión, uso sostenible y conservación del Agua como Recurso Natural, y obligará al desarrollo de mecanismos de consenso interinstitucional para la efectiva gobernabilidad de los recursos hídricos.

Sin lugar a dudas, una de las acciones que surgen como inevitables de ser encaradas en el corto plazo por la Secretaría del Ambiente, es el completamiento del catastro general de los usos y usuarios del agua y sobre todo, los grados de vulnerabilidad en el uso de los recursos y reservas de agua potable.

En otro sentido, la definición del organismo del Estado que se erigirá en el Titular del Servicio de Agua Potable, contribuirá a desenmarañar las complejas interpretaciones que se realizan hoy de la Ley de creación del ERSSAN. (A la fecha de edición del presente documento, ya se ha promulgado el Decreto Reglamentario del ERSSAN, que definido al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones como Organismos del Estado encargado de la titularidad del Servicio.

- **RESPECTO A LOS SISTEMAS DE GESTION**

La falta de definición de una política pública racional sobre el recurso acarrea de hecho dificultades en la gestión. Dicha carencia tiene una directa relación con la falta de una Visión Estratégica del Agua por parte de los tomadores de decisión. Es más, dada la rápida actualización institucional de los países vecinos en el desarrollo de políticas coherentes para una gestión mas racional del agua, en el Paraguay esa falta de visión y la indefinición política inherente a ella, constituye de hecho una política explícita del cual obtienen u obtendrán provecho los distintos sectores que pujan por el control monopólico de los recursos hídricos del país.

En relación a la prestación y prestadores del Servicio de Provisión de Agua Potable, el sistema de gestión actualmente existente, existen varios tipos de prestadores. La primera y más importante lo constituye la Empresa ESSAP, ente anteriormente Autárquico (con el nombre de CORPOSANA) cuya privatización (políticamente interrumpida a la fecha) está inmersa en un problema de ingobernabilidad. **ESSAP provee el servicio de Agua Potable al**

20 % de la población en su área de competencia. Las Juntas o Comisiones de Saneamiento (mas de 1500), creadas por el SENASA, incorporan el valor de lo comunitario y la participación directa de los usuarios al sistema de administración del recurso, lo que le otorga a este sector una gran posibilidad y potencialidad de gobernabilidad. Este sector tiene una **cobertura del 30 % en su área de competencia.** Otras prestaciones no menos importante de agua potable se realiza por gestión directa de los Aguateros (en total 450), empresarios privados que arriesgan capital y venden el servicio a las comunidades sub-urbanas y urbanas.

Las Municipalidades constituyen un sector minoritario en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico. Menos de 8 gobiernos locales lo hacen, con poco éxito aún en sus gestiones aunque con muchas expectativas de obtener la Titularidad del Servicio, que les podría brindar la normativa en estudio a ser promulgada por el Poder Ejecutivo.

Completan el sector servicios, Comisiones de Agua Potable (de menor desarrollo institucional), Cooperativas de Servicios de Agua y Comisiones Vecinales.

La gobernabilidad en el manejo de las prestaciones del Servicio de Agua Potable, no se vislumbra claramente con la promulgación de la ley de creación del Ente Regulador (ERSSAN). Los Aguateros y las Juntas de Saneamiento ven peligrar sus inversiones en el mediano plazo mientras que las Municipalidades, a veces por visiones política-partidarias y otras por sentirse involucradas en la defensa de la calidad de vida de sus habitantes, ven menoscabadas sus intenciones de participar en la gestión y gerenciamiento del recurso, en alguna de sus formas.

No obstante las consideraciones planteadas, la explotación de recursos naturales de agua provenientes de acuíferos profundos que son compartidos por varias regiones, está muy distante de ser considerada por ninguna de las legislaciones existentes, quedando aquí un hueco que solo podrá ser llenado con una conceptualización mas amplia sobre los recursos compartidos y las concertaciones necesarias.

Las consideraciones planteadas serán vitales para encararlas desde la perspectiva de la gobernabilidad de la gestión del agua potable.

Los artículos: 20 de la Ley de creación del Erssan (**Ley 1614/2000**) y 13 de la creación de la SEAM (Ley N° 1561/2000), definen la actual participación de los gobiernos locales en la gestión del agua para servicio y como recurso natural respectivamente.

Otro aspecto no menos importante en la gestión del agua potable se refiere a las dificultades de obtener y gestionar datos confiables de la disponibilidad del recurso, el nivel de afectación de los acuíferos por la explotación desmedida de los mismos, el balance hídrico de cuencas y sub-cuencas y en general, las informaciones que permitan orientar el sistema de toma de decisiones sobre el recurso, su preservación y uso sostenible.

En otro orden de cosas se ubica la falta de control gubernamental sobre el agua potable proveniente del subsuelo. Todas las deficiencias anotadas anteriormente, desde las conceptuales como las consideraciones políticas e institucionales, se evidencian en los resultados obtenidos en un exhaustivo estudio realizado por el SENASA en el Acuífero Patiño. Según Carballo (1), **“... las conclusiones dieron como resultado que el mismo es un acuífero de fácil acceso, intensamente explotado, baja mineralización, restringido, vulnerable y amenazado por contaminación antrópica, invasión salina y sobre-explotación. En el 70 % de los pozos se detectó presencia de Coliformes”**

El sistema de toma de decisiones para paliar situaciones como la anteriormente planteada, son también consecuencias de la poca gobernabilidad existente en la gestión del recurso.

4.2. ALCANTARILLADO SANITARIO Y SISTEMAS DE TRATAMIENTO

Las consideraciones que se observaron en relación a los servicios de agua potable son bastante similares respecto a los sistemas de tratamiento de aguas negras y al alcantarillado sanitario. El dato resaltante en este punto es que apenas el 8 % de las aguas cloacales recolectadas, tienen algún tipo de tratamiento en el país. Dicho porcentaje podrían bajar mas si se consideran obsolescencias y sistemas de tratamiento que no funcionan, que han sido abandonados o nunca ejecutados.

- RESPECTO DE LA NATURALEZA de la relación
AGUA – SOCIEDAD

Lo fundamental en la relación sociedad-naturaleza en aquello relacionado a las aguas cloacales difiere de la misma relación respecto al agua potable por el hecho que el Agua Potable constituye una necesidad vital y las aguas cloacales, una externalización de los costos de vida, en el cual, a los seres humanos se nos permite aún, dejar pasar la problemática con mayor irresponsabilidad.

A menudo, reaccionamos mucho mas negativamente contra agentes que contaminan el agua potable que consumimos, que contra los mismos agentes cuando vierten aguas negras en otros cursos de agua. La externalización de los costos ambientales en el manejo de los desechos líquidos domiciliarios, se debe en gran parte al mal-acostumbramiento que han generado en los ciudadanos durante los años las autoridades sanitarias del país, que permitieron con mucha laxitud, la disposición de efluentes, domiciliarios o industriales, en calles, ríos y arroyos.

En el año 1985, el PERFIL AMBIENTAL DEL PARAGUAY, editado por la Secretaría Técnica de Planificación ya señalaba que en un radio de 100 kilómetros de la Capital, la mayoría de los arroyos presentaban algún tipo de contaminación.

Aunque el Paraguay presenta un alto índice de incidencia de la diarrea en la mortalidad infantil, a la hora de plantearse Sistemas de Tratamiento de Aguas Negras para ciudades, la propia población beneficiaria y causante de la contaminación ambiental es la que normalmente reacciona negativamente ante cualquier sistema de tratamiento.

Los casos recientes de las ciudades de San Bernardino y Caacupé, beneficiarios del Banco Interamericano de Desarrollo en el Programa de Agua Potable y Saneamiento, es mas que elocuente. En el primer caso, la población logró trasladar el Sistema de Tratamiento de Aguas Negras de la ciudad a mas de 10 kilómetros del casco urbano, con el consiguiente costo adicional para los usuarios. Mientras tanto, en Caacupé, los beneficiarios, luego de firmar los acuerdos respectivos con las autoridades, con presencia y participación de la Iglesia, se opusieron a la construcción de la Planta de Tratamiento en el sitio acordado. Como conclusión: la Planta de Tratamiento no se construyó perdiéndose el financiamiento del Banco Interamericano. Mientras tanto, gran parte de las viviendas ya están conectadas a la Red de Alcantarillado Sanitario, que vierte finalmente el efluente crudo en el arroyo Tobatí, fuente que inicialmente se pretendió proteger.

La ingobernabilidad que existe en el manejo de ésta problemática, la cual va creciendo con el proceso de aceleración de las urbanizaciones y connurbaciones del Paraguay, tiene una profunda raíz cultural sobre el cual deberá trabajarse muy intensamente para la resolución de los conflictos inherentes al tema.

- RESPECTO DEL CONSENSO SOBRE POLÍTICAS PUBLICAS

Quizá se constituya éste, en el cuello de botella para la gobernabilidad del sector.

La primera dificultad en el tratamiento del tema, es la separación política que se realiza entre Agua Potable y Saneamiento. Es evidente que el agua, como recurso político, vende muchos mas votos que cualquier sistema de tratamiento, en la medida en que las aguas cloacales en las calles o cursos de agua refieren a la Calidad de Vida mientras que el Agua Potable es condición para la vida misma.

Dicha separación ha formado parte de la política nacional de manejo de ambas problemáticas con la herencia y resultado de una total asimetría entre población que accede al agua potable y población servida efectivamente por sistemas de alcantarillado sanitario y tratamiento de efluentes.

La falta de una Visión concertada de Profesionales, Técnicos, Instituciones y sobre todo, Actores Políticos, sobre la amenaza que significa a la calidad de vida, la presencia de aguas residuales crudas en fuentes superficiales y profundas y el costo de reparación de los daños que ocasionan a la salud y al medio ambiente en el mediano y largo plazo, traslada la problemática al nivel

estatal, en la medida en que la problemática significará para su solución, la asunción de costos económicos, que se ubica en el orden de 200 Millones de US\$. para ampliar la cobertura al 60 % del área urbana del país.

El déficit de la cobertura de alcantarillado sanitario y sistemas de tratamiento existente en el país y las urgencias que ello conlleva, concomitantemente con la entrada en vigencia del nuevo código penal en materia ambiental, contribuyen poco a la gobernabilidad del sector, en la medida en que los gobiernos locales tienen una competencia retaceada por la legislación ambiental nacional.

Las mayores dificultades para desarrollar una efectiva gobernabilidad en el sector, son entre otras:

- Escasa Inversión Pública del Estado
- Falta de Tecnologías Adecuadas a las condiciones socio-económicas del país
- Poca aceptación cultural de las propuestas tecnológicas
- Escasa capacidad de los organismos de gobierno (central y local)
- Escasa participación de los Usuarios en la toma de decisiones
- Actitud ambiental consagrada en la “Política del mal vecino”
- La politización de la demanda y de las soluciones.

4.3. AGUA PARA BIODIVERSIDAD, RESERVAS DE AGUA DULCE, ECOSISTEMAS HIDRICOS Y HUMEDALES.

Indudablemente, la concepción que se ha instalado en la mayoría de los paraguayos sobre los Humedales, Areas Inundadas o Inundables, Pantanos y afines, es que dichas regiones constituyen tierras de poca utilidad, lo que alimenta las acciones de desecación consecuentes. En ese sentido, el concepto de Areas Húmedas como zonas de servicios ambientales para el país, está lejos de ser considerado por la ciudadanía así como por los gobernantes. La dificultad de aprehensión del concepto marca de hecho, las limitaciones a la Gobernabilidad en este tema.

Sin embargo, se ha logrado articular un esfuerzo conjunto internacional para la conservación de los humedales, a través de la Convención RAMSAR, la cual ha sido ratificada por el Paraguay.

Para implementar una política de humedales del Paraguay, se conforma el COMITÉ NACIONAL DE HUMEDALES, ente mixto liderado por la Secretaría del Ambiente, que se halla funcionando desde febrero de 2001.

EL Comité Nacional de Humedales determinó en el Paraguay la existencia de los siguientes problemas generales y particulares relacionados a los Humedales del país. Los mismos, están relacionados directamente a la necesaria Gobernabilidad de dichos Ecosistemas, de importancia no solo nacional sino regional y global.

PROBLEMAS GENERALES	PROBLEMAS PARTICULARES
<ul style="list-style-type: none"> • Carencia de una política de conservación para que los humedales puedan cumplir con su función ecológica. • Políticas negativas o contrarias a los principios de uso y conservación de estos ecosistemas. • Falta de una visión integrada de los humedales como parte funcional del territorio. • Carencias y deficiencias en cuanto a la investigación referente a los aspectos básicos de los humedales. • Deficiencia en estudios de productividad y funcionamiento, incluyendo aspectos básicos de estandarización de nomenclatura para los mismos. • Ausencia de una delimitación apropiada para las áreas de humedales, así como de una caracterización de los mismos. • Deficiencias en el conocimiento, intercambio de información y en las acciones en pro de la conservación y uso de estos ecosistemas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Drenaje por medio de maquinarias y/o en forma artesanal. • Colmatación por efecto del arrastre y depósito de los sedimentos, debido a la gran erosión de los suelos en las cuencas de aporte. • Contaminación debido al depósito de basuras, agrotóxicos e hidrocarburos. • Quema de áreas de humedales como práctica cultural generalizada. • Represamiento y desvío de cuerpos de agua. • Salinización masiva de las aguas como producto de una falta de ordenamiento territorial. • Caza furtiva y pesca indiscriminada.

Fuente: Informe - Comité Nacional de Humedales - Mayo 2001

Pese a los acuerdos internacionales ratificados por el país en la materia, los esfuerzos para una efectiva acción a favor de los Humedales y Recursos de agua dulce no son aún suficientes, y la gestión sobre dichos recursos, adolecen de los mismos problemas de gobernabilidad general cuya causa principal es la poca disposición para iniciar un proceso de concertación entre actores y sectores de interés.

El avance de los problemas derivados de una deficiente posición política de los tomadores de decisión de nuestro país, ha llevado al sacrificio de ecosistemas de importancia global, como es el Pilcomayo, por citar un solo ejemplo.

Asimismo, no están exentos de correr suerte similar, los humedales del área de influencia del Pantanal, ubicado en territorio paraguayo, por la extensiva depredación de los recursos naturales en el ALTO PARAGUAY.

En lo referente a las reservas de agua dulce subterráneas y en especial, al Acuífero Guaraní, se debe reconocer el avance significativo de la gestión realizada por el estado paraguayo, que a través de la Dirección Protección de Recursos Hídricos de la SECRETARIA DEL AMBIENTE, ha logrado ubicarse a la par de los demás países vecinos, socios del Paraguay que comparten el Acuífero.

La alta representatividad de los sectores que conforman el Consejo Nacional de Ejecución del Proyecto del Acuífero Guaraní, podrá brindar las condiciones para disminuir la situación de vulnerabilidad que presenta el ACUIFERO así como coadyuvar a su efectiva gobernabilidad.

La consideración del ACUÍFERO GUARANI, como un recurso estratégico y la alta complejidad que demandará su gestión, fue reconocida y resaltada en el **“II Simposio Paraguayo de Geología y III Simposio Paraguayo de Aguas Subterráneas”**, donde se reconoció que los tres soportes de la gestión eficiente de los recursos hídricos y en especial, de las aguas subterráneas se centran en:

- ❑ **LA LEGISLACION – es decir, reglas claras donde se establezcan los formuladores e implementadores de la política de recursos hídricos.**
- ❑ **LA AUTORIDAD DE APLICACIÓN, que implemente la normativa con energía y de manera estricta.**
- ❑ **EL CONOCIMIENTO, donde la investigación sobre la situación, disponibilidad, magnitud y vulnerabilidad serán las claves para la toma de decisiones acertadas.**

Al mismo tiempo se estipularon en el Simposio, algunos principios, no excluyentes, para la concertación entre los sectores involucrados en la gestión. Los principios citados fueron:

- **Intransferibilidad del dominio público del agua**
- **Adopción de la cuenca como unidad de planeamiento y administración**
- **Uso múltiple del agua**
- **Reconocimiento del Valor económico del agua y cobro del mismo**
- **Gestión descentralizada y participativa**
- **Prioridades para condiciones de escasez**
- **Generación de instrumentos para la gestión**
- **Establecimiento de planes uso de los recursos hídricos**
- **Clasificación de cuerpos de agua según usos preponderantes**
- **Establecimiento de derechos de uso del agua**
- **Creación del Sistema Nacional de Información sobre Recursos Hídricos**
- **Compensación a municipios por construcción de obras hidráulicas**

Resulta por otra parte evidente, que a los principios señalados y para el caso paraguayo, deben agregarse las consideraciones regionales, tales como el factor social o étnico en varios casos, las características de los ecosistemas donde la gestión del recurso se realiza y finalmente las características organizativas de los sectores sociales, grupos políticos y actores empresariales, cuyas visiones sectoriales y consecuentemente interesadas en muchos casos compiten en detrimento de la gobernabilidad efectiva de los recursos hídricos.

5.- MARCO LEGAL e INSTITUCIONAL de la GESTION DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN EL PARAGUAY (Ver ANEXO 1)

6.- CONSIDERACIONES FINALES PARA ENFRENTAR LOS DESAFIOS DE LA GOBERNABILIDAD DEL AGUA EN EL PARAGUAY

- Cuando un Recurso Natural de bien público como el agua, se convierte en coto de caza de los políticos, la gobernabilidad de su manejo y la propia gestión del recurso, se hace mas difícil. Por ello, la gobernabilidad necesaria para el uso sostenible de un recurso natural como el agua, será tanto mas difícil cuanto mas se politice (para ser mas precisos, se “partidice”) su tratamiento. La partidización del agua contribuye a la partición del concepto y la agregación de ruidos en la concertación necesaria para su manejo sostenible.
- En el mismo sentido, cuanto mayor participación directa se le dé en la toma de decisiones, a aquellos que obtienen ganancias económicas en la gestión de los recursos hídricos, tanto mas ingobernable será la gestión del recurso. En ese sentido, lo Público debe prevalecer sobre los intereses privados. Ello no excluye una adecuada participación del capital privado en las discusiones sobre políticas públicas y sobre la gestión del recurso.
- Deben establecerse claramente las Alianzas que serán necesarias desarrollar para iniciar un proceso de concertación entre los diversos actores, políticos, económicos y sociales que interactúan en la gestión de los recursos hídricos del país.
- La participación de los usuarios de los recursos hídricos o beneficiarios de los servicios ambientales del recurso, surge como condición de garantía hacia la gobernabilidad efectiva de la gestión de los recursos hídricos, lo que equivale a reconocer un costo económico importante en programas de información, sensibilización, comunicación, educación y difusión.
- La Gobernabilidad del Agua no puede sustraerse al desarrollo de concertaciones institucionales de otro orden y en el marco de la política global. Es decir, poco puede avanzar la gobernabilidad del sector hídrico, independientemente considerado de la gobernabilidad global del país.
- Existe una marcada responsabilidad de la Cooperación Internacional y particularmente de la Cooperación Bilateral en el mejoramiento de las condiciones de gobernabilidad del sector hídrico, particularmente en lo que se refiere a la necesaria articulación de las distintas Agencias de Cooperación para el sector hídrico del Paraguay. En muchos casos, la falta de coordinación y articulación de las políticas bilaterales han resultado en una mayor desarticulación entre organismos o dependencias gubernamentales, creando “clientelismos” y acostumbramientos perniciosos en el sector público.
- De la misma forma, la responsabilidad hacia las Agencias se extiende en el necesario desarrollo de mecanismos y métodos de evaluación de resultados de la cooperación bi-lateral en materia hídrica.

- La creación de **Agencias Nacionales de Aguas**, como el caso brasileño, debería mover a los profesionales y políticos paraguayos, para aunar esfuerzos en pos de una anhelada adecuación del marco legal e institucional del sector. La falta de una visión estratégica del recurso no debe impedir la definición de una política clara para la gestión eficiente y sostenible del gran potencial acuífero del país, en el reconocimiento de que si el país no genera su propia política hídrica, estará sujeto al vaivén político y a las estrategias en la materia de la región.
- “Grupos de interés, corporaciones y presiones : Se requiere optimizar los mecanismos de toma de decisiones y solución de conflictos. Ello implica mejorar las opciones de acceso al proceso político, administrativo y judicial de grupos tradicionalmente marginados, como los indígenas, los usuarios de servicios o el campesinado de subsistencia; y adoptar criterios de toma de decisiones que mejoren la eficiencia y la equidad del otorgamiento de derechos, aprobación de proyectos y prestación de servicios públicos vinculados al agua” (2)
- Las características geográficas y territoriales deberán ser tomadas en consideración para establecer los tipos o criterios de gobernabilidad para las distintas regiones del país, en especial, tomando en cuenta las grandes diferencias entre la Región Oriental y Occidental del Paraguay (abundancia y despilfarro en una y escasez aguda en la otra). Dichas consideraciones deberán tomar en cuenta asimismo, el “saber hacer” de las poblaciones y los conocimientos ancestrales en el manejo de los recursos hídricos, desdeñando soluciones de “alta tecnología” muy dependiente de recursos externos y escasa sostenibilidad y durabilidad.
- De creciente relevancia será asimismo, reconocer el impacto del Globalismo y la manera como ello afecta al sector hídrico y a los recursos, sobre todo, a la gobernabilidad, en varios sentidos. Lo más importante constituye el creciente interés de capitales externos para invertir en el sector hídrico, lo que obliga a la adecuación normativa e institucional para evitar la monopolización del sector o su influencia decisiva en la política nacional, en la medida en que se está hablando de un recurso cuyo valor principal radica en su VALOR DE USO antes que en el de CAMBIO.
- Por lo antes expuesto, la legislación deberá adecuarse para permitir que la forma del ejercicio del derecho de uso de los recursos hídricos, deberán ser reguladas con carácter general, en función de las necesidades de durabilidad del recurso como de su sustentabilidad ecológica y social.
- Las instituciones e instancias de Planificación del país en materia hídrica, deberá desarrollar un mecanismo de inclusión de los gobiernos departamentales y municipales en los distintos aspectos que hacen al uso sostenible del recurso, pues se está hablando de un recursos que importa y afecta a la calidad de vida de las personas, en donde los gobiernos locales tienen de hecho y de derecho, competencia legal y asumida. Por lo tanto, el sistema de toma de decisiones debe encarar con justicia y equidad la necesaria descentralización en materia de gestión de los recursos hídricos.

- Parece necesario y consecuente, el desarrollo de un proceso para dotar al país de una Autoridad para el Manejo y Asignación de aguas, la cual debería tener total independencia de los usos sectoriales. La autoridad de aguas deberá ser independiente de los demás estamentos del estado que tienen alguna competencia con los recursos hídricos.
- Las organizaciones de cuencas son al parecer las opciones futuras mas eficientes para la gestión y el manejo del agua, a los que deberán proveerse de poderes y financiamiento y cuya sostenibilidad provenga de los impuestos aplicados al uso del recurso en la regiones de referencia.
- En el mismo sentido, los recursos financieros provenientes de los Royalties y Compensaciones, otorgados por las Hidroeléctricas Binacionales, deberían ser obligadamente readecuados en sus usos, aplicándose parte de los mismos a la gestión, conservación o uso sostenible de los recursos hídricos (que los bienes que genera el agua, se aplica porcentualmente al mejoramiento o sostenibilidad del recurso).
- Concluyendo, la necesaria gobernabilidad en el manejo de los recursos hídricos nos remite muchas veces a la imperiosa o inmediata necesidad de una legislación de aguas, lo que muchos profesionales ya están coincidiendo en llamar la LEY DE AGUAS del Paraguay. A nuestro juicio y siguiendo el uso y costumbre de la normativa y su aplicación, entendemos que **una Ley de Aguas no puede constituirse en el punto de partida de un proceso de gobernabilidad sino al contrario. El proceso de concertación que debe desarrollarse, debe crear las condiciones de gobernabilidad en el manejo de los recursos hídricos cuyo resultado final constituye una LEY de AGUAS.**

El proceso entonces es inverso. En primer lugar, crear la legitimidad y la asunción social de la necesidad y la concertación entre los distintos sectores que hacen a la gobernabilidad del recurso y finalmente, establecer la legalidad a través de la norma respectiva.

La GOBERNABILIDAD DE LA GESTION DE LOS RECURSOS HIDRICOS se inicia entonces con un cambio de VISION, ACTITUD Y CONDUCTA de los ciudadanos, a través del cual, entiendan, comprendan y actúen con un sentido profundo de responsabilidad política para el manejo sostenible del Agua como Recurso Natural, reconociendo su potencial para el desarrollo sostenible del país.

7. BIBLIOGRAFIA

- Informativo SPAS – Sociedad Paraguaya de Aguas Subterráneas, Enero Marzo 2002.
- Félix Carballo, El Agua Potable y los Municipios, Sociedad Paraguaya de Aguas Subterráneas, en “GOBIERNOS LOCALES Y GESTION INTEGRADA DE LOS RECURSOS HIDRICOS” . Seminario-Taller organizado por GWP, Alter Vida, ARD. Asunción-Paraguay, Setiembre 2002.- de próxima edición
- Olga Marecos – Saneamiento Básico, idem anterior – de próxima edición.
- Axel Dourojeanni y Andrei Jouravlev – “Crisis de Gobernabilidad en la Gestión del Agua – CEPAL/ECLAC/N.N.U.U.- Serie Recursos Naturales e Infraestructura, Santiago de Chile, Diciembre 2001.
- Miguel Solanes, Humberto Peña, en “La Gobernabilidad del Agua en Las Américas, una tarea inconclusa”, presentado en FORO DEL AGUA para las Américas en el Siglo XXI, México, Octubre 2002.
- GLOBAL WATER PARTNERSHIP – Foro Electrónico en Español de la GOBERNABILIDAD EFECTIVA DEL AGUA (Síntesis), 24 Junio – 26 Julio 2002.
- (2) Miguel Solanes, en “Agua y Gobernabilidad: un nó a las simplificaciones?” . Revista CONFLUENCIAS, Global Water Partnership, N° 2/Marzo 2002.
- El Estado de la Población Mundial. Situación del país: El agua, la población y el medio ambiente en el Paraguay, UNFPA – Fondo de Población de las Naciones Unidas, Jorge Abbate, Consultor, Diciembre 2001.
