

PARAGUAY

PROYECTO DE MODERNIZACIÓN DEL SECTOR AGUA Y SANEAMIENTO



**Ministerio de
Obras Públicas
y
Comunicaciones**



**Secretaría del
Ambiente**



**Servicio
Nacional de
Saneamiento
Ambiental**



**Empresa de
Servicios
Sanitarios del
Paraguay**



**Ente Regulador
de Servicios
Sanitarios del
Paraguay**

APOYO TÉCNICO Y FINANCIERO



**BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO
(BIRF)**

**EVALUACIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL GENERAL
(EASG)**

2 de febrero de 2009

Tabla de Contenido

1.	INTRODUCCIÓN.....	1
2.	EVALUACIÓN AMBIENTAL GENERAL.....	2
	Resumen del Enfoque Adoptado por el Proyecto para Abordar la Problemática Ambiental	2
	Relevamiento de Características Ambientales de Paraguay y Aspectos Legales	2
	Territorio, Fauna, Flora, Clima e Hidrografía	2
	Abastecimiento de Agua.....	5
	Legislación Ambiental.....	6
	<i>Legislación Ambiental General</i>	6
	<i>Licenciamiento Ambiental</i>	7
	<i>Legislación Ambiental del Sector de Agua y Saneamiento</i>	7
	<i>Licenciamiento Ambiental para Obras de Agua y Saneamiento Básico en Zonas Rurales, incluidas Indígenas</i>	8
3.	EVALUACIÓN SOCIAL GENERAL	10
	Resumen del Enfoque Adoptado por el Proyecto para Abordar la Problemática de la Diversidad y Género	10
	Relevamiento del Contexto Social y Económico y Diversidad y Género	11
	Contexto Social y Económico.....	11
	Cobertura de Agua	13
	Cobertura en Saneamiento	13
	Cobertura en Agua y Saneamiento.....	13
	Diversidad y Género.....	14
	Marco Institucional, Reglas Formales e Informales.....	16
	Resumen de las Medidas Adoptadas por el Proyecto	16
	Relevamiento sobre el Marco Institucional	16
	Instituciones Involucradas en el Proyecto y Coordinación Interinstitucional	16
	Marco Legal Institucional Sectorial Sólido pero con Dificultades de Implementación, sobre todo por Falta de Implementación del Titular del Servicio	17
	Comportamiento Conductual de los Prestadores del Sector No Adecuado a la Legislación Sectorial.....	18
	Posible Comportamiento de los Sindicatos de ESSAP ante la Modernización de la Empresa.....	18
	Falta de organización de los usuarios para la defensa de sus derechos.....	18
	Actores 18	
	Resumen de Medidas Adoptadas por el Proyecto para Mitigar los Riesgos que sobre los Actores se han Identificado	18
	Relevamiento sobre Actores	19
	Participación	20
	Resumen de Medidas.....	20
	Plan de Participación Social del Proyecto	20
	Relevamiento de Temas Relativos a la Participación Social	21

Marco Histórico y Político de la Participación Social en las Cuestiones Públicas de Paraguay	21
Participación Social en el Sector de Agua y Saneamiento, Ejemplo de Cómo el Capital Social Puede Contribuir en el Desarrollo de las Personas	23
Riesgos Sociales.....	23
Resumen del Manejo de Riesgos	23
Economía Política y Avances y Desafíos de Gobernabilidad.....	25
Contexto de Gobernabilidad País.....	25
<i>Opinión de Usuarios del Servicio de Agua Potable (cuando disponible de Saneamiento) como Desafío del Sector y del Proyecto</i>	<i>26</i>
<i>Corrupción, Uno de los Desafíos del Sector de Agua y Saneamiento.....</i>	<i>27</i>
<i>Pago de Sobornos, Coimas o Propinas en los Trámites de Servicios Públicos....</i>	<i>28</i>
<i>Frecuencia y Ámbitos de Pagos Ilegales Según la Experiencia de Empresarios.</i>	<i>29</i>
Riesgos Exógenos	30
<i>Riesgos Causados por el Proyecto (Salvaguardas: Indígenas y Reasentamiento (tierra: general y también indígena)</i>	<i>30</i>
<i>Legislación Relativa a Reasentamiento Involuntario: Expropiación, Adquisición de Inmuebles y Derechos sobre el Uso de la Tierra.....</i>	<i>31</i>
<i>La Tierra y los Pueblos Indígenas.....</i>	<i>32</i>

MATRICES

Matriz 1. Resumen de Medidas Adoptadas para los Principales Riesgos Sociales del Proyecto	23
---	----

FIGURAS

Figura 1. Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (EvIA).....	7
Figura 2. Posición de Influencia y Grado de Influencia de Actores en la Fase Inicial de la Preparación del Proyecto	19
Figura 4. Indicadores Agregados de Gobernabilidad de Paraguay 2007 y 1998	26
Figura 5. Ranking de Instituciones según la Calidad del Servicio ofrecido por Usuarios	27
Figura 7. Corrupción como Barrera de Acceso al Servicio Público	28
Figura 8. Pago de Sobornos, Coimas o Propinas en los Trámites de Servicios Públicos	29
Figura 9. Porcentaje de Usuarios que Reportan Haber Recibido Solicitud de Coima por Región.....	29
Figura 10. Pagos ilegales en la Provisión de Servicio de Agua Potable.	30

1. INTRODUCCIÓN

1. **La evaluación ambiental y social tiene por objetivo identificar oportunidades, barreras y riesgos generales sobre aspectos ambientales y sociales del Proyecto, que apuntó a**

i) identificar las características de entrada de estas cuestiones para tomar decisiones críticas sobre el diseño del Proyecto, tales como su abordaje sectorial, sus componentes urbano y rural, y la metodología e instrumento de manejo ambiental y social en términos de planificación para la implementación del Proyecto;

ii) proveer datos e información que sirvan de línea de base para los estudios más acotados que se harán en el marco de las evaluaciones ambiental y social que se realicen por áreas de estudio e influencia de los subproyectos. Entre estos análisis, se incluyen la Evaluación Ambiental y Social Estratégica de los Planes Maestros de las áreas de obras urbanas mayores de saneamiento, y los de Evaluación de Impactos Ambientales Específicos por Subproyectos.

2. **En lo que respecta a los temas ambientales se recopiló información sobre:** las condiciones naturales generales del país tales como el territorio, la configuración en regiones, fauna, flora, clima, hidrografía, problemática del abastecimiento de agua y saneamiento, y legislación ambiental sectorial

3. **Lo relativo a la evaluación social, comprende el análisis general del contexto socio-económico, y en particular cinco dimensiones como puntos de entrada que son:** i) diversidad y género; ii) actores; iii) marco institucional, reglas formales e informales; iv) participación; y v) riesgos sociales

4. **La evaluación se basó en la revisión de materiales de fuente secundaria, entrevistas, reuniones con grupos interesados y visitas de campo. Adicionalmente, en lo que respecta a la intervención en el área rural, se consideró el Informe de Cierre de Proyecto BIRF IV (ICR por sus siglas en inglés)¹, que fue participativo, y evaluaciones ex post en el caso de las intervenciones rurales no indígenas e indígenas.** El equipo del Proyecto del Banco, juntamente con funcionarios del gobierno, realizó en varias oportunidades visitas de campo en las diferentes áreas posibles de obras, abarcando la navegación a lo largo del Río Paraguay en Asunción y áreas aledañas con el objetivo de observar in situ las condiciones de las descargas cloacales existentes y su impacto mediático al cuerpo receptor para confirmar el enfoque del manejo ambiental y social de las posibles obras urbanas mayores. Asimismo, se realizaron reuniones con

¹ ICR: *Information Completion Report. Report No. ICR0000253. IMPLEMENTATION COMPLETION AND RESULTS REPORT (IBRD 42220 IBRD 42230)*

diferentes comunidades en lo que respecta a obras rurales, incluyendo las indígenas durante el desarrollo del ICR y las Evaluaciones Ex Post Ambiental y Social de las obras rurales tanto para intervenciones no indígenas como indígenas.

2. EVALUACIÓN AMBIENTAL GENERAL

Resumen del Enfoque Adoptado por el Proyecto para Abordar la Problemática Ambiental

5. **El Proyecto apoyará el fortalecimiento ambiental del sector con:** i) la clasificación de los cursos de agua por tramo y metodología adecuada para la determinación del caudal ambiental; así como definición de estándares de calidad de las aguas superficiales, subterráneas y atmosféricas; ii) definición de zonas vulnerables y zonas de recarga de acuíferos y metodología para el establecimiento de áreas restringidas a la utilización de aguas subterráneas; iii) mejoramiento de procedimientos para permisos y licencias ambiental en el sector.

6. **A nivel institucional, el diagnóstico y análisis de las capacidades de las agencias ejecutoras del Proyecto indican la necesidad de crear y/o fortalecer las capacidades de planificación, ejecución, monitoreo y evaluación ambiental y social que será clave para el Proyecto.** Los aspectos ambientales más relevantes a nivel institucional serán fortalecidos a través de la aplicación de planes específicos de potenciación y mitigación de impactos de acuerdo con las previsiones del MGAS que apunta a cumplir acabadamente con: i) la legislación nacional y ii) las políticas de salvaguardas ambientales y sociales del Banco Mundial.

Relevamiento de Características Ambientales de Paraguay y Aspectos Legales

Territorio, Fauna, Flora, Clima e Hidrografía

7. **El territorio paraguayo de 406.752 km² pertenece en su totalidad a la gran cuenca formada por los ríos Paraguay y Paraná. El Río Paraguay divide al país en dos regiones naturales bien diferenciadas: la Oriental que comprende el 40% de la superficie total del país y la Occidental, también llamada Chaco, que ocupa el 60%.** La región oriental difiere de la occidental entre otros en calidad de suelo, vegetación, cantidad de lluvias, posibilidades de obtención de agua superficial, clima, orografía.

8. **La Región Oriental presenta dos grupos distintos tipos de suelos y drenaje que tienen implicancias en la explotación agropecuaria, contando por una parte con la parte más productiva del país, pero está muy expuesta a la degradación de su ecosistema.** La parte vertiente del Paraguay tiene grandes dificultades para el drenado y

un terreno bastante pobre, dedicado en su mayoría a la ganadería de tipo mixto. En la vertiente del Paraná, de relieve ondulado y suelos rojos (lateríticos-nitrosoles) desarrollados es muy apta para la producción agrícola, pero está muy expuesta a la degradación de su ecosistema. La perforación de pozos para su utilización como fuente de sistemas de agua potable es una práctica ampliamente extendida en la región oriental del país. Asimismo, esta región presenta cordilleras que pertenecen estructuralmente al macizo brasileño, por ejemplo al este del río Paraguay aparece un sistema principal de cordilleras al que pertenecen las sierras de Amambay, Mbaracayú, Caaguazú e Ibytyruzú o Villarrica. El déficit de lluvia y la consecuente reducción de los niveles y caudales en ríos y arroyos, así como la escasa humedad en el suelo y las altas temperaturas se da regularmente entre julio y octubre en esta región.

9. **El Chaco está ocupado por llanuras cubiertas de pastizales, pantanos y matorrales; sus fuentes de agua son mayoritariamente de lluvia, por cuanto que los ríos y aguas subterráneas tienen un alto contenido salino.** En esta región se elevan cerros aislados que no pertenecen a ningún sistema. En esta región el déficit de lluvia y las altas temperaturas son de carácter grave por cuanto que por su escasez se secan los estanques y tajamares, y los pastizales.

10. **El país no tiene costa marítima, pero sus dos principales ríos, el Paraguay y el Paraná, lo comunican con el océano Atlántico.** El territorio nacional se halla geográficamente en el centro de la cuenca del Plata. El Río Paraguay es el más importante para el país, tiene una extensión de 2.600 Km., y su curso regular le permite la navegación en casi todo su recorrido, su ancho medio es de 500 metros y su profundidad de 5 metros. Por su parte el Río Paraná tiene un curso de 4.500 Km. de extensión y a su paso por el Paraguay sólo comparte 830 kms., que sirven como frontera entre Brasil y Argentina, su anchura es variable, entre 1.500 a 4.000 metros. También su profundidad es muy variable; según la zona oscila entre 15 y 150 metros, lo que lo hace navegable en casi todo su trayecto.

11. **Paraguay posee numerosos lagos con diferentes superficies desde Ypoa con 260 km, y Ypacaraí con una extensión de 24 km.** de largo por 4 a 5 km. de ancho y una profundidad media de 3 metros. El Estero Patiño es uno de los más extensos (1.500 km.) de tierras inundadas, por las aguas del Pilcomayo.

12. **El clima paraguayo puede definirse como tropical, con estación seca en el invierno del hemisferio austral, y con fuertes contrastes en dirección oeste-este.** En el Gran Chaco y otros puntos de la Región Occidental las temperaturas medias pueden llegar a alcanzar los 37,8 °C. El clima del Paraguay sufre grandes alteraciones, particularmente en el régimen de las precipitaciones. Estas variaciones climáticas son más notorias cuando aparecen los fenómenos extremos y, sobre todo, cuando alcanzan una intensidad de moderada a fuerte, como es el caso de las sequías². En los grandes centros urbanos de consumo, las plantas de agua y sus sistemas de distribución son insuficientes para la demanda extraordinaria que se presenta en las épocas de sequía.

² Fuente: Báez, J. APRH. 2006

Asimismo, estas mismas plantas se ven obligadas a operar al margen de los estándares técnicos, debido a que sus tomas de agua cruda se ven comprometidas por el nivel reducido de la afluencia hídrica, recurriéndose a medidas paliativas, como a las masivas perforaciones de pozos subterráneos que ocasionan a su vez la sustancial reducción de los niveles freáticos.

13. **Las inundaciones en el Paraguay adquieren relevancia en áreas urbanas a partir de 1970, cuando se intensifican los procesos de ocupación del suelo vinculado a las planicies inundables de ríos y riberas.** La ocupación desordenada del territorio se agudiza con las grandes inundaciones de 1982 y 1983 asociadas al fenómeno El Niño, donde la crecida del río Paraguay alcanzó niveles extraordinarios. Registros relativamente precisos de la Secretaría de Emergencia Nacional establecen en más de 70.000 las personas afectadas por inundaciones del río Paraguay en 1992. Las inundaciones urbanas no sólo son consecuencias del desbordamiento de ríos, también se asocian a fuertes tormentas que se registran entre octubre y abril.

14. **La cantidad total de lluvias caídas decrece desde el SE hacia el NO, es decir, a medida que se gana temperatura se pierden precipitaciones (total al año 1.638 mm).** Las mayores precipitaciones se registran en los meses de enero, abril y octubre. Los huracanes son raros en el Paraguay (cuando se han producido han sido violentos, como ocurrió en el año 1926 en la ciudad de Encarnación) Las heladas se producen durante algunos días en los meses de invierno, especialmente de mayo a septiembre.

15. **Dado que los esteros, estanques y arroyos se encuentran casi secos, la fauna silvestre se ve obligada a emigrar o perecer, siendo los peces (tarey'i, doradillos), carpinchos (gran roedor sudamericano), yacarés (caimanes) y garzas, entre otras especies, las más afectadas por la falta de agua.** La principal consecuencia de la sequía es la desertificación, la expresión máxima del deterioro y degradación del ambiente. En consecuencia, con el análisis de estos hechos extremos, las inundaciones y las sequías, resulta impostergable asumir el desafío de desarrollar un plan de manejo de estas situaciones, a fin de reducir sus impactos negativos.

16. **Sequías. Las bajantes en las ciudades litorales y cursos interiores traen los desechos en la ribera de los ríos y arroyos, quedando al descubierto mantos extensos de basura, los que, con la exposición al sol, despiden fétidos olores, producto de la descomposición.** Las aguas que bañan estas costas, además de producir disminución del movimiento de mercaderías y personas y suba de costos de fletes., desde el punto de vista ambiental quedan no aptas para la recreación, debido a la alta tasa de coliformes fecales presentes en ellas. La prolongada sequía, el calor y la quema de pastizales ayudados por los fuertes vientos, propagan las llamas, dando origen a intensos incendios forestales en reservas y explotaciones comerciales.

17. **La vegetación del Paraguay se caracteriza por su verdor y riqueza de especies debido principalmente a que en el país convergen cuatro grandes centros de biodiversidad.** Se estima que la cantidad aproximada de especies vegetales del Paraguay

es de unas 13.000 especies de plantas vasculares³. Los grandes ecosistemas naturales son: bosque alto continuo, bosque alto degradado, bosque en islas, bosque caducifolio xeromórfico, bosque semi-caducifolio xeromórfico, bosque en galerías, sabana arbolada, matorral, campo inundable, ríos, lagunas, esteros y pantanos⁴. Desde el punto de vista geológico, más del 65% de la extensión de Paraguay está constituida por una formación cuaternaria conocida como la llanura chaco-pampeana.

18. La contaminación de las aguas en Paraguay es, casi en su totalidad, de origen antropogénico, y en dos zonas del país, la contaminación de los cursos de agua es importante: i) la subcuenca de Asunción y ii) del Lago Ypacarai. Estas subcuencas reciben en comparación con otras zonas del país, grandes cantidades de materia orgánica y de nutrientes en su mayoría provenientes de actividades agroindustriales y domésticas. Hay estudios respecto a la calidad de agua en el Río Paraguay. El último se realizó entre 2004 y 2006.⁵

19. En varios cursos superficiales de agua puede detectarse trazas de sustancias artificiales como pesticidas, metales pesados (plomo tetraetilo), entre otros. Asimismo, la mayoría de las playas están alteradas en su condición de balneabilidad por su alto contenido en bacterias termotolerantes.

20. En dos zonas muy bien definidas del país, la contaminación de los cursos de agua es importante: i) la sub-cuenca de Asunción y ii) del Lago Ypacarai. Dichas sub-cuencas reciben en comparación con otras zonas del país, grandes cantidades de materia orgánica y de nutrientes en su mayoría provenientes de actividades agroindustriales y domésticas. Hay estudios respecto a la calidad de agua en el Río Paraguay, pero datan de 2006⁶.

21. Entre las áreas Protegidas Paraguay posee un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas (SINASIP). La mayoría de las que ya están protegidas actualmente, unas 24, están en la región oriental, en diez departamentos con superficies que oscilan entre 30 (Reserva Natural del Bosque, Central) a 78.000 kms. (Parque Nacional San Rafael, Caazapá)⁷

Abastecimiento de Agua

22. Para el abastecimiento público del agua, en gran medida, se recurre al agua subterránea, ya sea como complemento en los grandes centros urbanos o a fin de paliar la necesidad total en las poblaciones rurales. En general, con respecto al agua para beber, Asunción se surte principalmente del río Paraguay y en menor medida del acuífero Patiño. El área metropolitana, fuera de Asunción, se sirve del acuífero Patiño, y el sector rural lo hace de los acuíferos y secundariamente de los ríos. Se estima que el

³ Zardini, 1.993.

⁴ Estrategia, 1995

⁵ Conclusiones de estudios realizados entre los años 2004 y 2006, bajo la coordinación del Dr. Hideo Kawai, experto de la JICA.

⁶ Conclusiones de estudios realizados entre los años 2004 y 2006, bajo la coordinación del Dr. Hideo Kuwait, experto de la JICA.

⁷ Fuente: Secretaría del Ambiente.

50% del agua proveniente del acuífero Patiño es potable y el 50% restante tiene contaminación de origen industrial y urbano⁸.

23. **En general, los manantiales, humedales y territorios asociados productores de agua no están bien protegidos en el Paraguay. Sin embargo, Paraguay cuenta con Áreas Ambientalmente Sensibles o Frágiles (AAF) que si incluidas en las áreas de influencia del Proyecto requerirán de una evaluación de impacto ambiental especial.** Paraguay cuenta con alrededor de 14 tipos de áreas sensibles o frágiles que incluyen parques nacionales, refugios nacionales de vida silvestre, humedales, reservas biológicas, forestales, entre otras áreas donde existen recursos arqueológicos, arquitectónicos, científicos o culturales considerados patrimonio por el Estado de forma oficial⁹ y áreas consideradas de alta a muy alta susceptibilidad a las amenazas naturales por parte de Comisión Nacional de Emergencias.

Legislación Ambiental

Legislación Ambiental General

24. **Las leyes ambientales de Paraguay son sólidas, pero con poca aplicación debido, entre otros aspectos, a la limitada capacidad institucional de la autoridad ambiental y las instancias nacionales sectoriales y gobiernos locales.** El diagnóstico de los aspectos legales relevante para el Proyecto abarca la legislación nacional e internacional con regulaciones desde la Constitución Nacional de 1992, varias leyes – en algunos casos, Decretos del Poder Ejecutivo y Resoluciones de Ministerios Sectoriales. Asimismo, Paraguay ha ratificado varios convenios internacionales y regionales en materia ambiental, pasando estos a formar parte del ordenamiento jurídico, con rango superior a las leyes.

25. **La Constitución Nacional establece el derecho de toda persona a habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado.** Menciona que constituyen objetivos prioritarios de interés social la preservación, conservación, recomposición y mejoramiento del ambiente, así como su conciliación con el desarrollo humano integral; y que estos propósitos orientarán la legislación y la política gubernamental de los recursos naturales, entre ellos el agua.

26. **La creación del Sistema Nacional del Ambiente (SISNAM), el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) y la Secretaria del Ambiente (SEAM) y la reglamentación de los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental en el año 2000¹⁰.** La ley que establece la obligación de realizar una evaluación de impacto ambiental es del año 1993¹¹.

⁸ SENASA

⁹ Ley 946 del Patrimonio Histórico y Cultural

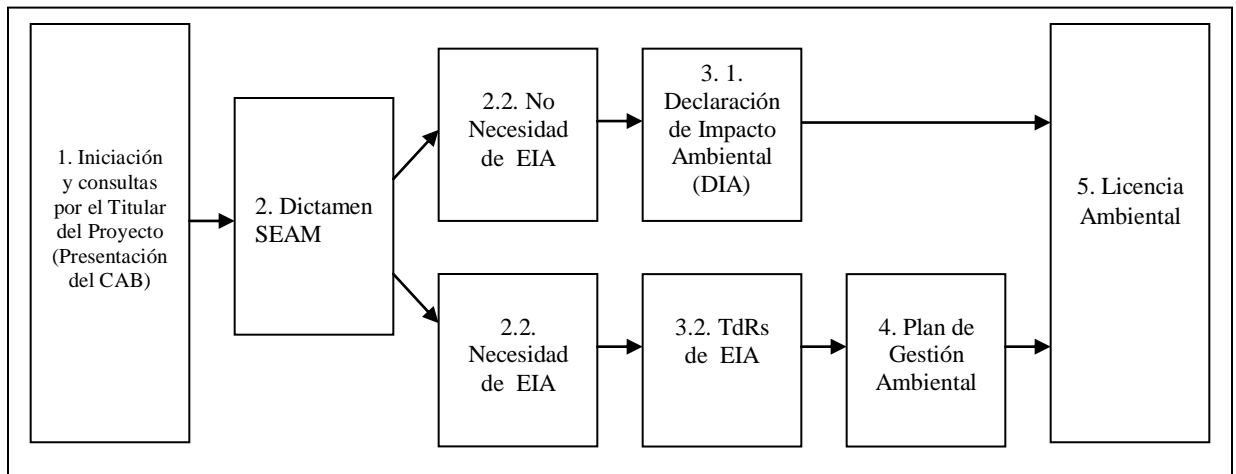
¹⁰ Ley 1561/00

¹¹ Ley 294/93

Licenciamiento Ambiental

27. La ley de licenciamiento ambiental es genérica para todas las actividades humanas o proyectos de inversión que alteren o destruyan elementos del ambiente o generen residuos, materiales tóxicos o peligrosos. Así las obras previstas en el Proyecto, no importando el tamaño o alcance, requieren pasar por un proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (EvIA) que concluye con la licencia ambiental. Las obras del Proyecto están comprendidas en los puntos sobre construcción y operación de conductos de agua, agua servida y efluentes industriales; las obras hidráulicas, y la recolección, tratamiento y disposición final de residuos urbanos e industriales que de acuerdo con la Ley requieren una EvIA. El proceso es el siguiente:

Figura 1. Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (EvIA)



Legislación Ambiental del Sector de Agua y Saneamiento

28. Una de las leyes más recientes del sector constituye la de Protección de los Recursos Hídricos¹². Esta Ley tiene por objeto regular la gestión sustentable e integral de todas las aguas y los territorios que la producen, cualquiera sea su ubicación, estado físico o su ocurrencia natural dentro del territorio paraguayo, con el fin de hacerla social, económica y ambientalmente sustentable; asimismo establece como autoridad de su aplicación a la Secretaria del Ambiente. Las resoluciones diversas sobre el tema prevén la obligatoriedad de presentar estudios ambientales por cuencas y micro cuencas, De Pozos Tubulares, se establece el Registro Nacional de Recursos Hídricos. Asimismo, se cuenta con una resolución que clasifica todos los recursos hídricos superficiales en la categoría 2¹³.

¹² Ley 31239/07

¹³ Resolución 255//06

29. Desde el año 2002¹⁴ se cuenta con la reglamentación del Marco Regulatorio y Tarifario del Servicio Público de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario promulgado en el año 2000¹⁵.

30. Respecto a los Acuerdos y Tratados internacionales, uno de los más relevantes para el Proyecto es el de la Cuenca del Río de la Plata. Los países contratantes (Paraguay, Argentina, Uruguay y Brasil) se comprometieron a identificar áreas de interés común, a realizar estudios, programas y obras y a formular entendimientos operativos y jurídicos en relación a ciertos proyectos de los cuales la utilización racional del recurso agua, especialmente a través de la regulación de los cursos de agua y de su aprovechamiento múltiple y equitativo; la preservación y el fomento de la vida animal y vegetal; y la cooperación mutua en materia de educación, sanidad y lucha contra las enfermedades¹⁶.

31. Las provisiones sobre agua y saneamiento en el Código Sanitario¹⁷ y Código Civil¹⁸ que establecen principios de derecho al acceso a agua potable, defensa del ambiente, de la diversidad ecológica, de la salud pública y de la calidad de vida se han fortalecido con las provisiones legales precedentemente citadas, incluyendo la previsión constitucional.

Licenciamiento Ambiental para Obras de Agua y Saneamiento Básico en Zonas Rurales, incluidas Indígenas

32. La revisión del proceso de licenciamiento ambiental de la provisión de agua y saneamiento básico de las obras apoyadas por el SENASA indican que el mismo debería revisarse en función a la escala de los proyectos, especialmente en el caso de obras rurales de agua potable, que han sido iguales para las comunidades no indígenas e indígenas. SENASA ha sido el proponente de las obra en nombre de la Junta de Saneamiento, dueñas de los sistemas.

33. Evaluación Ambiental y Social de Sistemas de Agua Potable con el apoyo del BIRF IV. Los 440 sistemas de agua potable construidos a través del BIRF IV, juntamente con otras de SENASA, no requirieron la EIA, y obtuvieron su declaración de impacto ambiental para la realización de las obras. Los sistemas de agua han previsto como impactos ambientales positivos y negativos más frecuentes, juntamente con las medidas de mitigación tal como sigue:

34. Los impactos ambientales – sociales son positivos y mínimamente negativos y son típicos. Entre los positivos se incluyen la mejora de la salud y de las condiciones de vida de los pobladores, aumento del empleo sobre todo local (temporal hasta que concluyan las obras de construcción; mejora en conocimiento de la gestión ambiental:

¹⁴ Decreto 18880/02

¹⁵ Ley 1614/00

¹⁶ Ley 177/69

¹⁷ Ley 836/80

¹⁸ Ley 1135/87

disposición de residuos sólidos y de excretas, y protección de cuencas hídricas. Los impactos negativos: son principalmente temporales y en la etapa de construcción: exceso de material excavado a exportar a otras áreas; aumento de tráfico en las calles por camiones transportando materiales; apertura de zanjas en las calles, polvo, ruidos, etc.

35. Las medidas mitigatorias en la etapa de construcción y de operación incluyen: concientización a la población local de los beneficios del sistema y de las probables molestias que aparecerán durante la ejecución; rígido control sobre el nivel de ruidos de máquinas y camiones, programación de horarios de ejecución de las obras; utilización de cercas; mojado de las superficies con polvo; protección alrededor de material almacenado para disminuir o eliminar el arrastre de partículas; transporte y compactación del material en exceso en otras áreas bajas y sujetas a inundación en el perímetro urbano; aprovechamiento del material en rellenos, que pueden ser sanitarios; aplicación estricta de los principios y procedimientos de seguridad; fomento y recuperación de la cubierta vegetal existente de todos los espacios no ocupados por instalaciones; disposición de un servicio higiénico adecuado para el uso de los obreros; cumplimiento de los Programas de capacitación a los pobladores de la comunidad a ser beneficiada con los temas relacionados al medio ambiente: preservación la naturaleza ambiental, buena disposición de los residuos sólidos en los hogares y promoción de la ubicación de basureros en las calles y el uso apropiado de los mismos.

36. Otras medidas mitigadoras son agregadas, en donde sea aplicable, en las especificaciones técnicas de los contratos para la construcción de la obra durante la excavación de los pozos y posterior a su conclusión con medidas tales como muestras para garantizar la calidad del agua.

37. Medidas Mitigatorias. Inclusión en las especificaciones técnicas del contrato y supervisión adecuada de su cumplimiento por SENASA de medidas tales como: habilitación de acceso alternativo; reparación servicios públicos, particularmente los de agua lo más pronto posible; coordinación con otros organismos locales tales como las Municipalidades; buenas relaciones públicas; precauciones ambientales apropiadas para trabajo en la costa de ríos y cuerpos de agua; seleccionar sitios apropiados para la planta y depósito, sistema de monitoreo de las características de las aguas residuales y la calidad de agua; mantenimiento de los lugares de construcción en buen estado; uso de la tierra de los alrededores y plantar árboles y arbustos para ocultar y suavizar el impacto visual de la planta de tratamiento; entrega de cualquier artefacto descubierto a la entidad correspondiente; adoptar un diseño para la planta que disminuya los olores incluyendo el manejo y tratamiento del material cribado; adoptar un sistema para la recolección y manejo eficaces del material cribado y disposición del material cribado en un lugar de disposición aprobado; elevar nivel de tratamiento para reducir la concentración de organismos en el efluente; evitar poda de árboles y plantar árboles donde sea posible; evitar daños a los servicios públicos, identificar zona de vertimiento; programas de educación sanitaria, incluyendo la práctica de deportes acuáticos en aquellas áreas con un nivel de calidad de agua inferior al promedio.

38. **Evaluación Ambiental de Sistemas de Alcantarillado Sanitario Condominial del BIRF IV:** fueron construidos en el marco del componente de eliminación de aguas residuales, en 3 localidades: Villeta, San Pedro, y Hohenau. Para la construcción de los sistemas, SENASA siguió el mismo proceso de licenciamiento ambiental que los sistemas de agua, con la salvedad que para este caso, los 3 sistemas requirieron estudios de impacto ambiental para la obtención de la licencia ambiental emitida por la SEAM. La SEAM ha emitido la DIA con plazo de validez de 2 años. En el caso de los sistemas de alcantarillado sanitario de Villeta, San Pedro, y Hohenau debido al desplazamiento de los cronogramas de obras, se tuvo que realizar la renovación de la Licencia Ambiental antes de la entrega a las Juntas de Saneamiento.

39. **Los Impactos Ambientales y Sociales son También Previsibles. Los impactos positivos son prácticamente los mismos que los de agua potable. Por su parte los negativos incluyen por dimensión i) Población y Actividades Económicas.** Molestias de la construcción por polvo, ruido, suciedad, corte de calles y accesos, interrupción de servicios públicos, seguridad a la población en general y las actividades económicas, **ii) recursos hídricos.** Alteración de los cursos de agua durante la construcción y cuerpo receptor alterado por el efluente en la calidad del agua; **iii) suelo.** Cambio en el uso del suelo durante la construcción. Alteración en el paisaje - vistas de los sitios de construcción o visual de largo plazo en el terreno cercano a la planta de tratamiento. Patrimonio Cultural - daño o pérdida de material arqueológico durante la construcción. Atmósfera - olores en las cercanías de la planta de tratamiento. Disposición del material cribado en la planta y las estaciones de bombeo; **iv) ecología.** Ecología acuática en el cuerpo receptor causada por la descarga de efluentes. Impactos en la ecología terrestre durante la construcción; **v) salud pública.** Ambiente de la vivienda - cortes accidentales del abastecimiento de agua potable durante la construcción. Cuerpo receptor - riesgos sanitarios ocasionados por actividades recreativas en las áreas del río cercanas al emisario; **vi. planificación.** Otros proyectos de construcción. Planificación Futura - restricción de desarrollos futuros en las proximidades de la planta de tratamiento.

3. EVALUACIÓN SOCIAL GENERAL

40. **En esta sección, además del contexto socio-económico, se analizan cinco dimensiones como puntos de entrada que son:** i) diversidad y género; ii) actores; iii) marco institucional, reglas formales e informales; iv) participación; y v) riesgos sociales

Resumen del Enfoque Adoptado por el Proyecto para Abordar la Problemática de la Diversidad y Género

41. **La problemática planteada entre la limitación de recursos, necesidades que la exceden, existencia de varios grupos sociales excluidos, se aborda en el Proyecto a través de:**

i. Previsión de un componente de obras urbanas y otro rural, incluyendo a las comunidades indígenas;

ii. Establecimiento de una metodología de Selección de los Beneficiarios Rurales, tanto no indígenas como indígenas;

iii. Aportes comunitarios en las obras rurales, inclusión de una cláusula en los convenios, estableciendo niveles y tipos de aportes diferenciados de acuerdo con las categorías de activos económicos y sociales;

iv. Participación por discriminación positiva. En las actividades de capacitación, y otros espacios generados en la implementación del proyecto, incluyendo la toma de decisiones, se establecerán cuotas de participación de mujeres y jóvenes. En el caso de los niños, se incentivará la priorización en el tiempo de la realización de obras en lugares donde haya mayor cantidad de los mismos.

v. Aprovechamiento de un activo importante del rol de la mujer en el acceso al agua y saneamiento, que ha sido identificado como muy positivo en las evaluaciones ex post del BIRF IV, tanto en las comunidades rurales no indígenas como indígenas. La liberación del acarreo de agua a la mujer, generalmente de lugares distantes de su hogar, le permitió ejercer mejor su rol de madre y cuidados de familia, mejorando la producción de alimentos, el lavado de las ropas y la higiene; por tanto impactando positivamente en la salud familiar. La liberación del acarreo de agua, además facilitó a que las mujeres ejercieran roles más protagónicos en la comunidad. En la mitad de las Juntas de Saneamiento que fueron observadas, por lo menos dos mujeres integran las Comisiones Directivas; en algunos casos el liderazgo corresponde a las mujeres, y las mismas logran gran eficacia en la gestión de las Juntas.

Relevamiento del Contexto Social y Económico y Diversidad y Género

Contexto Social y Económico

42. **La población total de 5.889.946 personas¹⁹ de Paraguay es altamente rural, 42,2% vive en el área rural.** Los 17 departamentos, y un poco más de 225 distritos municipales albergan una densidad población promedio de 14,5 personas por km². El departamento con menor superficie y con mayor densidad es el de Central con 705,5 personas por km², con el 29,5% de la población total del país que lo habita.

¹⁹ DGEEC, 2002. La última EPH 2007 arroja una población de un poco más de 6000.000 de habitantes. Por disponibilidad de otros datos que solo son al 2002, año de realización del último Censo Nacional, en esta evaluación se toman los datos de 2002, salvo se indique lo contrario.

43. **La población total está compuesta por 50% de hombre y 50 % mujeres, es mayoritariamente joven, solo el 5,5% (324.037 personas) son de 65 años en adelante. El promedio de personas por hogar es de 4,7 nacional.** El 85,7% (1.608.735) de las personas entre 6 y 18 años de edad asisten a una institución de enseñanza formal. El departamento Central es el que tiene un mayor porcentaje de asistencia con 93% (494.645 personas), y el de menor porcentaje es el departamento de Caazapá con 69% (48.337 personas). La migración interdepartamental a nivel país de los últimos 5 años es de 15,8% (931.827 personas). El departamento con el mayor porcentaje de migración fue San Pedro con 21,6% (74.662 personas).

44. **Del total nacional 51,8% (574.116 hogares) registran por lo menos 1 NBI. La principal NBI del país es el acceso a infraestructura sanitaria, el 23% de los hogares urbanos (150.013 hogares) y el 22,3% de los hogares rurales (101.637 hogares) tienen esta necesidad.** Central es el departamento con la mayor cantidad de hogares con al menos 1 NBI, 126.962 hogares (42,7%). En el área urbana, el departamento con el mayor porcentaje de hogares con al menos 1 NBI es Boquerón con 39,8% (3.555 hogares). En el área rural, Alto Paraguay es el departamento que tiene mayor porcentaje de hogares con al menos 1 NBI, 59,6% (1.486 hogares). La cobertura en el área urbana es de 80,6% y 35,15% en el área rural. El 87,9% de las viviendas tienen acceso a una fuente mejorada²⁰ de agua potable.

45. **El 78,3% de la población total de país (4.571.415 personas) no cuenta con seguro médico.** En el área urbana el 69,1% de la población (2.339.538 personas) no posee seguro médico. Por su parte, en el área rural, el 91% (2.231.877 personas) no tiene seguro médico.

46. **En la estructura económica del país, el sector terciario es el más importante representando en el 2005 el 56,1% del PIB, seguido del primario (25,5%) y por último del sector secundario (18,5%).** El sector que más gente ocupa en el país es el terciario en el que trabajan el 50,8% (1.280.307 personas), seguido por el primario con 33,6% (847.161 personas) y el secundario con 15,6% (394.618 personas).

47. **Paraguay tiene uno de los patrones de tenencia de tierra más sesgados del mundo – 2% de los establecimientos agrícolas (alrededor de 6.400 granjas) ocupan 82 por ciento de la tierra explotada de forma agrícola.** Las mediciones estadísticas de distribución están sujetas a debate debido a las extensas propiedades en el árido Chaco (dos tercios del país pero con sólo 2% de la población). No obstante, la desigualdad en la tenencia de la tierra es evidente y se ha vuelto la causa más importante de inquietud social rural. El índice Gini de concentración de la tierra fue calculado por la FAO en 0,93 para Paraguay, el más alto en el mundo.²¹

²⁰ Población con acceso a fuente de agua mejorada, expresado como porcentaje de la correspondiente población total. Se define acceso a fuente de agua mejorada al abastecimiento de agua a través de ESSAP/SENASA, red privada, grifo público, pozo artesiano, pozo con bomba y pozo sin bomba (50%) para comunidades rurales, y a través de ESSAP/SENASA y Red Privada para comunidades urbanas. El criterio se fundamenta en "WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation Policies and Procedures. Version 4 April 2004", páginas 9-10 (por extensión del 3.2).

²¹ Citado en Paraguay. Impuesto Inmobiliario: Herramienta Clave para la Descentralización Fiscal y el Mejor Uso de la Tierra. Hansen et al. Banco Mundial. 2005.

48. **Los indicadores citados justifican la calificación que Paraguay es uno de los países más pobres de América Latina, con una alta desigualdad de ingresos²², escaso acceso a servicios básicos de infraestructura, y con indicadores pobres de salud.** Tras casi una década de estancamiento económico y recesión, el crecimiento económico en el Paraguay se ha recuperado durante los últimos seis años. Sin embargo, los indicadores sociales no han mejorado similarmente. La recesión de 2001-02 condujo a un gran aumento en las tasas de pobreza-de 34 por ciento a 46 por ciento de la población-con el aumento de la pobreza extrema del 14 por ciento a 24 por ciento durante el mismo período. Más recientemente, las condiciones han mejorado, y en 2007, la pobreza y la extrema pobreza se calcula que han disminuido a 36 por ciento y 15,7 por ciento, respectivamente.

Cobertura de Agua

49. **La cobertura de Agua Potable en el país es a través de alrededor de 3000 prestadores: ESSAP, Juntas de Saneamiento (constituidas con el apoyo del SENASA) y Redes Privadas. La cobertura en el área urbana es de de 80,6% y 35,15% en el área rural. El departamento Central es el de mayor cobertura (85.3%) y el departamento de Caazapá es el de menor cobertura (16,7%). Sin embargo, el departamento de Alto Paraná, con 408.217 es el mayor con número de personas sin cobertura. En el área rural, el departamento con menor cobertura es el de Ñeembucú con 3.34 %.**

50. **Viviendas con Acceso de Fuente Mejorada de Agua²³. De acuerdo con la última encuesta permanente de hogares (2005), el 87.9% de las viviendas tienen acceso a una fuente mejorada de agua potable.** El departamento con la mayor cobertura es Central con 95,9% servido (397.247 hogares) y el de menor cobertura es Caazapá con 64,7% (8.441 hogares). En términos de hogares sin fuente mejorada de agua potable, el departamento de Itapúa es el que cuenta con la mayor cantidad (24.879); 21,6%) de hogares sin cobertura.

Cobertura en Saneamiento

51. **El saneamiento es proveído por los mismos prestadores que el agua potable. La cobertura a nivel nacional es de de 8,1%, 13,97% en el área urbana y 0,1% en el área rural.** En Asunción, la cobertura alcanza 65,3%; pero en el resto del departamento Central, la misma es de solo 4,5%.

Cobertura en Agua y Saneamiento

²² El Coeficiente Gini de la distribución del ingreso es de 0,506 a nivel país, siendo el departamento con el mayor índice Itapúa con 0,587 y el de menor Cordillera con 0,441.

²³ Población con acceso a fuente de agua mejorada, expresado como porcentaje de la correspondiente población total. Se define acceso a fuente de agua mejorada al abastecimiento de agua a través de ESSAP/SENASA, red privada, grifo público, pozo artesiano, pozo con bomba y pozo sin bomba (50%) para comunidades rurales, y a través de ESSAP/SENASA y Red Privada para comunidades urbanas. El criterio se fundamenta en "WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation Policies and Procedures. Version 4 April 2004", páginas 9-10 (por extensión del 3.2).

52. **La falta de acceso al agua y saneamiento es una necesidad común tanto en el Chaco como en la Región Oriental, en áreas urbanas y rurales; sin embargo dada la limitación de recursos existen áreas y grupos sociales que priorizar.** A los indicadores demográficos y sociales de los grupos vulnerables, para el caso del acceso a agua y saneamiento, adicionalmente deben considerarse otras variables tales como la región en que viven estas personas por cuanto que existen grandes diferencias entre una región y otra del país. En el Chaco, como se mencionara anteriormente, alberga un poco más del 2% de la población a pesar de ocupar dos tercios del país, entre los cuales casi el 50 % de la población indígena del país (cerca de 50.000).

53. **El agua y saneamiento plantean una constante y creciente demanda en el Paraguay debido a su alta tasa de crecimiento poblacional (2,4 % anual), que juntamente con el acelerado éxodo rural a las áreas circundantes a centros urbanos, es más acuciante.** Al igual que en la mayoría de los países, desproporcionadamente los pobres son los que carecen de acceso a servicios de agua y saneamiento. Por lo tanto, a pesar de su reciente crecimiento económico, es poco probable que el Paraguay alcance la mayoría de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para 2015 sin acelerar el ritmo del desarrollo social, entre los cuales mejorar las tasas de morbilidad y mortalidad infantil asociadas con enfermedades transmitidas por el agua, que están por encima de la media regional²⁴.

Diversidad y Género

54. **En el contexto demográfico y de indicadores de pobreza y sociales bajos, precedentemente descrito, las siguientes preguntas ayudarán a identificar los grupos especialmente vulnerables de Paraguay y que serán considerados de manera especial en el Proyecto:** ¿sobre qué lineamientos se organiza la sociedad paraguaya? ¿Quiénes, cuántos, cuáles son las características socio-económicas y culturales de los involucrados en el proyecto? (Cómo las personas están organizadas en diferentes grupos sociales, basados en el estado adscripto a ellos al nacer – de acuerdo a su grupo étnico, clan, género, localidad, idioma, clase, o algún otro status – o en el estado o identidad que han adquirido o elegido – funcionario público, empleado industrial, oficinista, ambientalista. De qué manera los agrupamientos sociales configuran y matizan los problemas sociales. ¿Cuáles son los grupos sociales capaces de contribuir al diseño y la implementación del proyecto? ¿De qué manera la diversidad social afecta las oportunidades para un desarrollo eficaz? ¿Hasta qué punto importa el hecho de que alguien sea hombre o mujer en el Paraguay y para el Proyecto? ¿Cuáles son los indicadores que sobre estos puntos serán monitoreados durante la implementación del proyecto?

55. **Existe una multiplicidad de grupos excluidos en el Paraguay que tienen escaso acceso a los servicios básicos, entre los cuales el de infraestructura, y especialmente en agua y salud y que suman en indicadores pobres de salud.** Esta situación se da en un contexto en el que Paraguay es un país relativamente homogéneo en su composición étnica y religiosa, pero en el que se evidencia la exclusión en los que

²⁴Citado en el PAD del Proyecto de Modernización del Sector de Agua y Saneamiento.

viven en zona rurales, en los solo jopará parlantes, que son criterios adscriptivos a una clase social, que aunque no constituye fuentes de conflicto, son barreras de acceso a servicios básicos y de movilidad social.

56. Los principales grupos sociales que merecen especial atención son:

i. Pobres Rurales. Entre los pobres rurales destacan los aproximadamente 300 mil campesinos sin tierra²⁵ y los pequeños productores de menos de 5has. que representan el 40% de los propietarios²⁶.

ii. Asentamientos Urbanos Precarios (Los Sin Techo). Se estima que sólo en el área metropolitana de Asunción existen unas 150.000 personas sin techo, agrupadas en 78 asentamientos. El promedio de personas por hogar es de 4,7 nacional.

iii. Mujeres. En número son casi iguales que los hombres del País, y aunque la ley prevé la igualdad de derechos individuales y familiares, su cumplimiento todavía plantea desafíos, particularmente para las mujeres de los hogares más pobres y de zonas rurales, las de ingresos inferiores, y de bajos niveles educativos. La violencia contra la mujer, sobre todo el abuso doméstico, y la discriminación laboral y política son todavía desafíos importantes para el país. La participación de la mujer en la economía del Paraguay (0,63) está por debajo del promedio de los países de renta media baja (0,65) y el promedio mundial (0,70). 1 de cada 5 mujeres ocupadas en las zonas urbanas es una trabajadora doméstica (totalizando alrededor de 122.000). Aunque el 72% del país tiene jefatura masculina, la capital, Asunción, tiene el mayor porcentaje de hogares con mujeres como jefas con un 37,3% (48.179 hogares). Por su parte, en el área rural los hogares con jefas de hogar representa el 20,5% (110.168 hogares). Sin embargo, para el sector de agua y saneamiento el rol de la mujer ha sido clave según las Evaluaciones Ex Post del BIRF IV.

iv. Juventud y Niñez Marginal. Dos de cada tres paraguayos son menores de 30 años, que no consiguen trabajo formal y el 36% de la población es menor de 15 años (3), entre los cuales muchos podrían estar explotados por los adultos. Los jóvenes paraguayos que no encuentran empleo representan el 22,5% de la población económicamente activa (PEA). Los jóvenes entre 15 y 29 años no logran una adecuada capacitación para insertarse en el mundo laboral. El trabajo informal o subocupación, un recurso al que se ven forzados a recurrir especialmente los menores paraguayos, abarca un 30% de la PEA²⁷. Existen

²⁵ Paraguay tiene uno de los patrones de tenencia de tierra más sesgados del mundo – 2% de los establecimientos agrícolas (alrededor de 6.400 granjas) ocupan 82 por ciento de la tierra explotada de forma agrícola. No obstante, la desigualdad en la tenencia de la tierra es evidente y se ha vuelto la causa más importante de inquietud social rural. El índice Gini de concentración de la tierra fue calculado por la FAO en 0,93 para Paraguay, el más alto en el mundo.

²⁶ En la estructura económica del país, el sector terciario es el más importante representando en el 2005 el 56,1% del PIB, seguido del primario (25,5%) y por último del sector secundario (18,5%). El sector que más gente ocupa en el país es el terciario en el que trabajan el 50,8% (1.280.307 personas), seguido por el primario con 33,6% (847.161 personas) y el secundario con 15,6% (394.618 personas).

²⁷ Fuente: Extractado de Opciones de Desarrollo Económico y Social para el Período 2008-2013, la Nota de Política No. 14, Gacitúa y Sánchez Martínez: (1) DGEEC, 2003; (2) Riquelme, 2003; (3) Alderete, 2006, Banco Mundial, 2007, Molinas, 2000; (4) Consejo de

menores trabajadores desvinculados de la familia, posiblemente explotados por otros adultos y muchos de ellos indocumentados. Al mismo tiempo, en el radio de Asunción y su área metropolitana existían 11.000 "criadas" menores de 14 años que recibían solo alojamiento y comida. 7 de cada 10 niños entre 5 y 9 años no tiene cédula de identidad (6 de cada 10 en el área urbana y 9 de cada 10 en la rural).

v. **Poblaciones Indígenas. De los un poco más de 87.000 personas auto-identificadas como indígenas, el 73% tiene menos de 29 años, y 5 de cada 10 niños es menor de 15 años²⁸, en un marco de tasa de crecimiento de 3.9%, solo 2, 5 % accede al agua.** Los indígenas afincados en zonas urbanas acceden en un 18,0% y los que habitan en zonas rurales solo llegan a 1,3 %²⁹.

Marco Institucional, Reglas Formales e Informales

Resumen de las Medidas Adoptadas por el Proyecto

57. **Las reglas que gobiernan las conductas institucionales de las organizaciones prestadoras del servicio de agua y saneamiento, tanto las formales relacionadas con los mandatos legales de su existencia como las informales o las reglas que favorecen u obstaculizan su responsabilidad social y el acceso de las personas a las oportunidades de inclusión.** Asimismo, las características de los grupos, relaciones intra e inter-grupales, y las relaciones de esos grupos con estas instituciones públicas y privadas en términos de normas, valores y comportamiento institucionalizado fueron abordados en el Proyecto a través del fortalecimiento institucional de las instituciones involucradas en el Proyecto, y la Estrategia de Buena Gobernabilidad del Sector de Ay S.

Relevamiento sobre el Marco Institucional

Instituciones Involucradas en el Proyecto y Coordinación Interinstitucional

58. **El Proyecto cuenta con cinco instituciones ejecutoras, que si bien son del mismo sector, presentan diferencias de capacidades entre sí, lo cual plantea el desafío de encontrar medidas concretas de articulación.** Las instituciones que estarán a cargo de la ejecución del Proyecto incluye a dos de los tres proveedores/facilitadores de abastecimiento de agua y los servicios de saneamiento en el Paraguay, que gestionan aproximadamente 730.000 conexiones de agua potable a alrededor de 3,6 millones de

la Vivienda (CONAVI), 2006; (5) (6) OIT; (7) Tribunal de Justicia Electoral; (8) DGEEC, 2002, (9) Encuesta Integrada de Hogares 2000/1, (10) PNUD, 2007, (11) Secretaría Técnica de Planificación

²⁸ Informe de DH, PNUD 2007.

²⁹ Segundo Censo Nacional Indígena de Población y Viviendas 2002, Pueblos Indígenas del Paraguay. Resultados Finales, DGEEC, 2003:30.

personas, que son: a) ESSAP y b) SENASA (Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Asimismo, incluye a las autoridades, c) sectorial que asiste directamente al Poder Ejecutivo en el ejercicio de la titularidad del servicio en nombre del Estado Paraguayo, el MOPC, y la ambiental e) SEAM; y al ente regulador del sector c) ERSSAN. Durante la mayor parte de la preparación del Proyecto, el desafío de la articulación interinstitucional fue resuelto con la creación de un Comité de Trabajo, tanto a nivel técnico como de decisiones.

59. **La relación de estas 5 instituciones con otros actores también puede generar dificultades de coordinación. Las instituciones más directamente relacionadas son i) el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI)³⁰, que aunque tiene el mandato de velar por el desarrollo de la población indígena, presenta limitaciones de capacidad institucional muy elevadas (Véase más en el Marco de Gestión de Pueblos Indígenas del Proyecto, Anexo 2 del MGAS del PMSAS).** Esta misma situación se podría dar con los gobiernos subnacionales, creados con la Constitución Nacional de 1992, pero que todavía están muy focalizados a proyectos de menor nivel, y que carecen de muchas herramientas normativas, entre las cuales una Ley de Descentralización, y una política de transferencia de recursos respecto a sus competencias, y capacidad institucional para abordar los problemas adecuadamente.

Marco Legal Institucional Sectorial Sólido pero con Dificultades de Implementación, sobre todo por Falta de Implementación del Titular del Servicio

60. **Se dispone de un marco legal institucional sectorial que prevé un titular del servicio, un órgano de regulación, y la operación de los servicios a través del otorgamiento de concesiones y permisos. Esta legislación ha sido concebida sobre la base de experiencias de otros países, con la filosofía de contar con una ley de carácter general del que se estructuran reglamentos, y que no se ha implementado adecuadamente. La Ley principal del sector no se ha implementado adecuadamente, entre otros aspectos, debido principalmente a la falta de implementación del Titular del Servicio, previsto para liderar la planificación del sector.** Debido a la no existencia de esta instancia, las diferentes instituciones han trabajado sin perspectiva sectorial con consecuencias tales como: i) superposición de funciones exclusivas de algunas instituciones, y traslado de los deberes exclusivos de las mismas a otras; ii) el mismo trato para las prestadoras y concesionarias del servicio en áreas urbanas y rurales sin consideración de las grandes diferencias estructurales existentes entre ambos tipos de operadores; no es lo mismo una comisión vecinal de 60 usuarios que una Junta de Saneamiento de más de 5.000, sin embargo ambos son tratados de la misma manera); iii) esquemas tarifarios son de cálculo complejo, muy difícil de utilizarse para pequeños prestadores; iv) no existencia de una normativa para subsidios, que sí existen en la práctica, pero no de forma transparente.

³⁰ Ley 904/81

Comportamiento Conductual de los Prestadores del Sector No Adecuado a la Legislación Sectorial

61. **Los prestadores del Servicio, en general, no poseen un conocimiento acabado del Marco Regulatorio, o lo utilizan como justificación para incumplirlo en aspectos tales como el no respeto a las áreas servidas, no comunicación al órgano regulador para implementar o extender los servicios.** Existe muy poca comunicación sobre los procesos existentes de los prestadores que resulta en acciones aisladas en varios aspectos. No se respetan procedimientos ni funciones propias de cada institución tal como previstas en la ley.

62. **Escaso esfuerzo por parte de los prestadores para la adecuación de sus infraestructuras la prestación de los servicios.**

Posible Comportamiento de los Sindicatos de ESSAP ante la Modernización de la Empresa

63. **La posible tensión sindical que puede originarse en ESSAP por las transformaciones que desarrollaría.** Cualquier discusión de participación privada en la empresa ha sido percibida como amenazante. Este comportamiento no ha sido solo de los sindicatos de funcionarios de ESSAP, sino de los funcionarios públicos del país, en general, tal como observado en un reporte³¹, que aunque debería actualizarse, en el que la mayoría de las medidas de reformas contarían con el apoyo mayoritario de los mismos, con excepción de la privatización de las empresas públicas, con la cual el acuerdo es menos de la mitad

Falta de organización de los usuarios para la defensa de sus derechos

64. Este comportamiento probablemente también sustentado en el escaso conocimiento de sus derechos y obligaciones respecto al servicio.

Actores

Resumen de Medidas Adoptadas por el Proyecto para Mitigar los Riesgos que sobre los Actores se han Identificado

65. **El Proyecto cuenta con una estrategia de comunicación, que incluye a los parlamentarios** de tal forma a informar acabadamente a los mismo, y que éstos puedan conocer los alcances y beneficios del Proyecto, y lo aprueben.

³¹ Patrones del Comportamiento Institucional (...).CISNI-DGEEC.2005

66. **Las actividades de Fortalecimiento Institucional de las 5 instituciones ejecutoras del Proyecto, beneficiarias intermediarias, prevén mitigar los riesgos de coordinación entre las mismas,** consolidando la figura del Comité Interinstitucional de Trabajo Sectorial que se formó durante la preparación del Proyecto. Asimismo, el Proyecto apoyará el fortalecimiento de la recientemente creada Unidad de Agua y Alcantarillado Sanitario en el MOPC para que cumpla adecuadamente su papel de instancia de titularidad del servicio y lidere el proceso de fortalecimiento del sector.

67. **Respecto a la diversidad de los beneficiarios directos y la limitación de recursos,** El Proyecto previó un componente urbano y otro rural, con criterios transparentes y basados en principios de equidad para llegar a los más pobres, incluidos los pueblos indígenas.

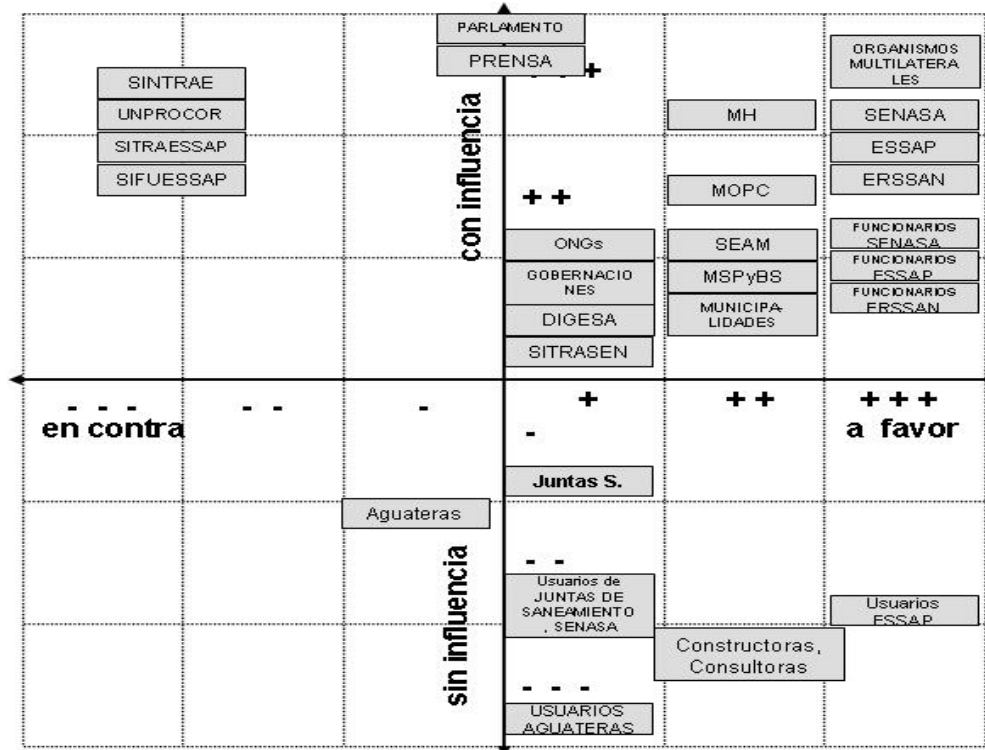
68. **También se prevé una Estrategia de Buena Gobernabilidad del Sector para,** entre otros aspectos, mantener informados a los diferentes actores sobre el Proyecto con mecanismos que apuntan a mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación y control social de los mismos.

Relevamiento sobre Actores

69. **Los actores o grupos de interés del Proyecto, que serán beneficiados, afectados o indiferentes al Proyecto y sus intereses, según su grado de adhesión al status quo o, por el contrario, su deseo de que se produzcan cambios, operativamente, han sido clasificados en los tres siguientes grandes grupos:** i) tomadores de decisiones, ii) beneficiarios indirectos y iii) beneficiarios directos. Los tomadores de decisión son las instancias que con su decisión permitirán contar con el Proyecto. Los beneficiarios indirectos, son las instituciones ejecutoras del Proyecto, titular del servicio, reguladora, y prestadoras, además de la autoridad ambiental. El grupo de Beneficiarios Directos: los usuarios activos y potenciales de ESSAP, SENASA, y las aguateras privadas, de clase media y alta servida, pobres servidos, y pobres sin servicio.

70. **La posición de influencia de estos actores ha variado levemente durante la preparación del Proyecto.** La inicial de la ha cambiado, por ejemplo con la mayor adhesión de los sindicatos, prensa, actores locales.

Figura 2. Posición de Influencia y Grado de Influencia de Actores en la Fase Inicial de la Preparación del Proyecto



Fuente: elaboración por parte de las instituciones involucradas en el Proyecto, mayo 2007

Participación

Resumen de Medidas

71. La selección de intervención del Proyecto, clasificando a los beneficiarios del en intermediarios y directos, y previendo un plan de participación transparente y con criterios de equidad ha sido clave y necesaria dado que las necesidades en agua y saneamiento exceden a los recursos financieros del Proyecto, y este intervendrá tanto en las áreas urbanas como rurales. Los usuarios actuales y potenciales fueron clasificados en urbanos, rurales, urbanos y rurales pobres, pobres servidos, y pobres sin servicio para definir. En el caso urbano, primaron los criterios de población concentrada, contaminación de fuentes y estado de salud pública. Las variables que se consideraron para la clasificación geográfica y comunitaria, indígena y no indígena incluyeron: i) nivel de pobreza medido por ingreso; ii) número de necesidades básicas insatisfechas; iii) niveles de salud relacionados con el agua y saneamiento, iv) acceso al servicio, v) distancia más cercana de acceso, vi) nivel de vulnerabilidad (población madre jefe de hogar, jóvenes, niños, indígenas, entre otros). El Manual Operativo del Proyecto completará los mapas de intervención con estos criterios.

Plan de Participación Social del Proyecto

72. **Adicionalmente, a los puntos mencionados anteriormente, como ya se mencionara anteriormente el Proyecto elaboró una Estrategia de Buena Gobernabilidad, que contiene un Plan de Comunicación y Participación Social, con previsiones a nivel institucional y sectorial, sobre la base de análisis de la equidad de oportunidades de participación, para que las instituciones líderes del Proyecto lo usen para diseñar** i) las estrategias para involucrar la participación de los grupos de interés, y ii) un plan de Participación con mecanismos definidos, estrategias e indicadores de monitoreo (asistencia a reuniones, documentación del proceso, los productos resultantes, manejo de expectativas), incluyendo costos (incluso los de los beneficiarios directos). Asimismo, el Proyecto definió a la Unidad de Agua y Alcantarillado Sanitario del MOPC, como la instancia que fortalecerá al Comité Interinstitucional de Trabajo Sectorial para manejar la información, medir el desempeño, verificar el cumplimiento de las metas y determinar el éxito alcanzado.

73. **Los principios de participación que regirán en el Proyecto y que se verán reflejados en los Planes de Comunicación, incluidos los de los Marcos de Salvaguardas Ambiental y Sociales del Proyecto y son:**

- i. Establecimiento de mecanismos factibles para la participación,
- ii. Establecimiento de mecanismos participativos elaborados con los objetivos básicos de la transparencia, responsabilidad de la entrega del servicio público y con enfoque anticorrupción;
- iii. Promoción de espacios de diálogo basados en datos realistas y objetivos, evitando la creación de expectativas que no pueden ser satisfechas;
- iv. Discriminación positiva a los grupos más vulnerables tales como mujeres, jóvenes, niños, personas mayores, y comunidades indígenas.

Relevamiento de Temas Relativos a la Participación Social

74. **Para la definición de qué actores consultar a lo largo del proceso e identificar las estrategias más apropiadas en cuanto a sus características sociales tales como:** i) las oportunidades para conseguir medios de vida (producción), ii) bienestar (consumo), manifestar opiniones (influencia), iii) los activos físicos y financieros que tienen, iv) las capacidades humanas (habilidades o experiencias), v) las capacidades organizativas (capital social, etc.), se consideraron los siguientes aspectos: a) las posibilidades y riesgos que plantea el contexto de la participación social en la gestión pública en el país, y b) la complejidad en sí del Proyecto.

Marco Histórico y Político de la Participación Social en las Cuestiones Públicas de Paraguay

75. **El contexto del país y del sector son referencias ineludibles para una mejor comprensión de las posibilidades y alcances de participación de los diferentes grupos de interés del Proyecto en sus diferentes etapas.** El Paraguay es un país que

vive una democracia incipiente, aunque la transición tiene más de veinte años. En este período, la participación ciudadana política ha disminuido sistemáticamente, mientras la participación en espacios de interés colectivo ha aumentado, sobre todo en el ámbito local.

76. **El Paraguay es un país que pasó por dos guerras (1870 – 1875) y (1932 – 1935) y largos períodos de inestabilidad política en el último siglo.** Hasta 1989, el país estuvo gobernado por Alfredo Stroessner, en un marco que ha sido considerado dictatorial con prácticas antidemocráticas, incluyendo, por ejemplo un régimen de partido único hasta 1962. En 1989 el Gral. Andrés Rodríguez derroca a Stroessner, quien estaba ejerciendo su octavo mandato ininterrumpido, llama a elecciones y es electo presidente por el PC. En 1991 se realiza la primera elección de autoridades municipales (intendentes y concejales municipales) para un mandato de 5 años.

77. **En 1992 entró en vigencia una nueva Constitución Nacional que, entre otros aspectos, otorga un mayor equilibrio entre los tres poderes del Estado³², con algunas reformas.** Estas incluyen el sistema judicial, la creación de una nueva estructura política y administrativa, dividiendo el territorio nacional en Departamentos, Municipios y Distritos. Otras medidas incluyen la conformación del parlamento nacional con representación departamental de acuerdo al número de electores. En 1993, conforme a la nueva Constitución, se realizó la primera elección de autoridades nacionales (Presidente, Vicepresidente, Legisladores) y departamentales (Gobernadores y Concejales Departamentales). En ese año se eligió un Presidente civil después de 44 años. Dos gobiernos antecedieron al actual de Nicanor Duarte Frutos, quien asumió la Presidencia de la República en el 2003 hasta el 2008, con mayoría en la Cámara de Diputados, y casi el 65 % de gobernadores de su partido.

78. **En el Paraguay, más de la mitad de la población está afiliada a algún partido político, de las cuales también más de la mitad pertenece al Colorado³³, seguido por el Liberal³⁴ con casi el 30%. Desde las elecciones nacionales y departamentales de 1998 se observa una reducción de la participación electoral, que de 81 % en 1998 se redujo a 65% en el 2003. Sin embargo, por su parte, la participación social ha expandido notablemente, principalmente en los ámbitos locales.** Estos actores que son generalmente excluidos de las decisiones y del control de recursos, sobre todo los que se encuentran en redes comunitarias – con amigos y vecinos – son más visibles, y la intervención de la mujer es más intensa. Adicionalmente, la confianza en las comisiones vecinales creció en los tres últimos años, de 14,5 % a 16,8 %, conservando el carácter de tercer grupo, luego de la iglesia, y las asociaciones de padres³⁵. Por otro lado, las organizaciones campesinas también han tenido una participación más notable por constituir formas organizativas regionales y nacionales, aunque la dirigencia de estos

³² En la Constitución de 1967, el Presidente controlaba el Poder Judicial, designando los miembros de la Corte Suprema, y aprobando los Jueces, nombrando el Consejero de Estado, quien podía aprobar leyes (cuando el Parlamento estaba en receso), y podía unilateralmente declarar un estado de sitio. EIU 1991, 323. Citado en Estudio y Análisis del Sector Educativo en Paraguay. Informe Final Instituto Desarrollo y JICA. Paraguay, 2004.

³³ Asociación Nacional Republicana.

³⁴ Partido Liberal Radical Auténtico.

³⁵ Cultura política y gobernabilidad democrática 2006. *Crispación e incertidumbre; entre viejas carencias y nuevos sueños.* Vial, Alejandro. Programa Cultura política y gobernabilidad, CIRD – USAID.

grupos muchas veces repite con sus asociados los vicios de las instancias gubernamentales.

Participación Social en el Sector de Agua y Saneamiento, Ejemplo de Cómo el Capital Social Puede Contribuir en el Desarrollo de las Personas

79. **Como referentes de la participación social en el sector de agua y saneamiento³⁶ se encuentran las alrededor de Juntas de Saneamiento que se han constituido en los últimos 30 años, y que son ejemplo de cómo el capital social puede hacer frente a necesidades tan básicas tales como el agua y saneamiento.** Además de ser ejemplos de la organización comunitaria, posibilitando la participación de diferentes actores con escasos activos económicos en decisiones de interés público, incluyendo a las mujeres (en 45% de los casos de la Comisión Directiva, por lo menos dos mujeres la integran), las juntas, con sus potencialidades y desafíos, han posibilitado el acceso a servicios básicos, que si no fuera de esta forma, no hubiera sido posible. Asimismo, el nivel de integración a Asociaciones Departamentales de Juntas de Saneamiento, y el grado de consolidación constituyen dos componentes que el Proyecto apoyará.

80. El resumen de los principales espacios participativos se encuentra en los archivos del Proyecto.

Riesgos Sociales

Resumen del Manejo de Riesgos

81. **Durante el proceso de la preparación del Proyecto se tomaron acciones y medidas para hacer frente a los riesgos que se han ido identificando y que han justificado llevar adelante el Proyecto tales como la adopción del mencionado Comité Interinstitucional de Trabajo entre las instituciones del sector.** Los riesgos revisados que deberán seguir siendo atendidos durante la implementación del Proyecto, se agrupan en dos: i) los externos al Proyecto, y ii) los que podrían ser causados por el mismo. Los primeros incluyen riesgos institucionales y de economía política, y los segundos incluyen los grupos que por su vulnerabilidad podrían aumentar su exposición antes las actividades o inversiones del Proyecto.

Matriz 1. Resumen de Medidas Adoptadas para los Principales Riesgos Sociales del Proyecto

Riesgos al Proyecto en Sí	Diagnóstico	Medidas
---------------------------	-------------	---------

³⁶ Evaluación Ex Post BIRF IV

Riesgos al Proyecto en Sí	Diagnóstico	Medidas
Riesgos Institucionales	<ul style="list-style-type: none"> – Riesgo de Capacidad Técnica y Administrativa Limitada de los ejecutores – Riesgo de Falta de Coordinación entre los distintos actores para llevar adelante el proyecto en forma conjunta. – Potencial riesgo de tensión sindical ante la posibilidad de participación privada. 	Fortalecimiento Institucional. Estrategia de Buena Gobernabilidad del Sector.
Riesgos del País	<ul style="list-style-type: none"> – Moderado Riesgo de Inestabilidad Política por inicio de gobierno. – Existe un riesgo en la aprobación misma del proyecto por parte del Congreso.. – Existe un riesgo en la aprobación y ejecución del proyecto por parte de Actores Políticos Influyentes. 	Estrategia de Buena Gobernabilidad del Sector.
Riesgos de Economía Política	<ul style="list-style-type: none"> – La captura de los beneficios, distorsión del Proyecto por actores influyentes plantean la necesidad de analizar el marco de gobernabilidad y avances de satisfacción del servicio y la transparencia, rendición de cuentas y anticorrupción del país, y del sector. 	Estrategia de Buena Gobernabilidad del Sector.
Riesgos Exógenos	No se identifican.	

Riesgos Causados por el Proyecto, incluidos los que activan las Políticas de Salvaguardias		
Riesgos por Vulnerabilidad	<ul style="list-style-type: none"> – Inclusión de grupos más vulnerables e impactos ambientales y sociales del Proyecto. 	<ul style="list-style-type: none"> – Diseño del Proyecto en componentes urbano y rural, y Metodología Transparente y con criterios de equidad para la selección de beneficiarios directos. Otras medidas se adoptaron en función a los riesgos de los puntos de entrada para el análisis, véanse secciones sobre Diversidad y Género, Participación, y Actores. – Desarrollo del Marco de Gestión Ambiental y Social, el Marco de Políticas de Reasentamiento Involuntario y Adquisición de Inmuebles, y el Marco de Gestión de Pueblos Indígenas, entre otros.

82. Adicionalmente, los riesgos institucionales que podrían obstaculizar la viabilidad o el buen desarrollo del Proyecto se dividen en cuatro grupos:

i) La complejidad de la articulación tanto a nivel de los cinco ejecutores del Proyecto como de los mismos con otras instancias que tienen relación más directa con el Proyecto, entre los cuales los gobiernos subnacionales. Las instituciones tienen áreas de intervención, intereses, activos y capacidades, cultura de trabajo y capital de relaciones muy distintos entre sí. Esto implicará fortalecer los esfuerzos de coordinación estrecha que las instituciones ya están realizando durante la preparación del Proyecto con la conformación de los Comités Estratégico y Técnico del sector.

ii) El comportamiento conductual de las instituciones del sector, entre las cuales los prestadores, ha sido el de incumplimiento del marco legal vigente, debido principalmente a la falta de implementación de la instancia que ejerciera la titularidad del servicio, y

iii) La posible tensión sindical que puede originarse en ESSAP por las transformaciones que desarrollaría.

iv) **Del abanico de riesgos a nivel país tales como conflicto y violencia, tensión y/o inestabilidad étnica, religiosa, o política, el que adquiere especial importancia para el Proyecto es el político.** Esto en consideración a que el Proyecto debe pasar por la aprobación de varias instancias del poder ejecutivo para concluir con su aprobación por el legislativo.

Economía Política y Avances y Desafíos de Gobernabilidad

83. **La captura de los beneficios, distorsión del Proyecto por actores influyentes plantean la necesidad de analizar el marco de gobernabilidad y avances de satisfacción del servicio y la transparencia, rendición de cuentas y anticorrupción del país, y del sector.**

Contexto de Gobernabilidad País

84. **Si bien las reformas de gobernabilidad han avanzado a un ritmo lento, existen evidencias de implementación de medidas para mejorarla, principalmente desde el año 2003, en áreas tales como las contrataciones públicas, la aduana, y otras para la formalización de la economía.** Asimismo, se han dado iniciativas para la modernización y transparencia en la gestión pública, y existe una mayor conciencia y participación ciudadana en la misma.

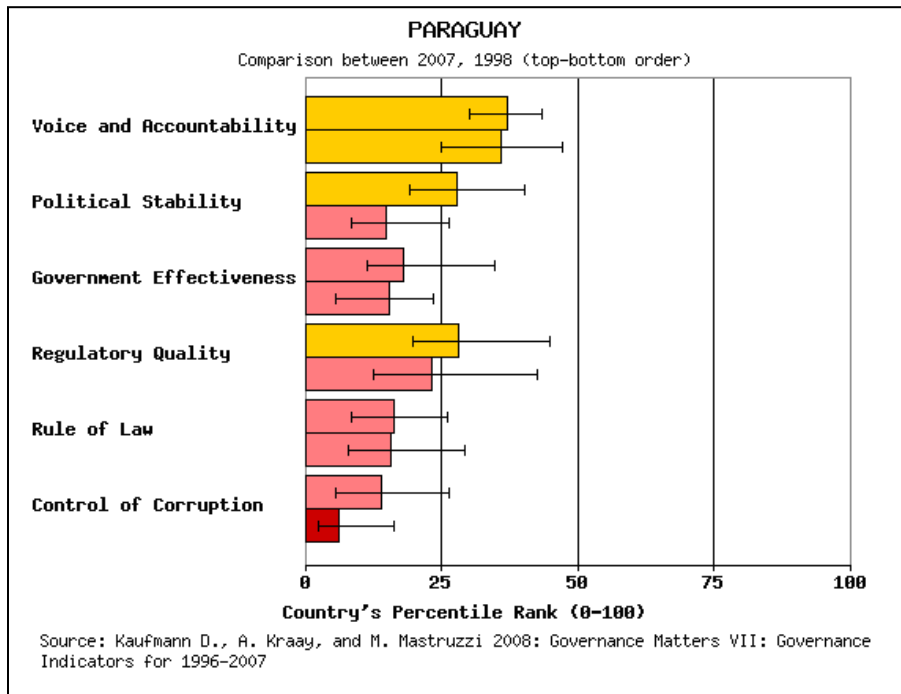
85. **Pese a estos esfuerzos, la opinión pública todavía no es favorable en los diversos reportes nacionales e internacionales sobre gobernabilidad. La posición relativa del país respecto a otros, aunque con leves mejoras en los últimos años, ha sido en los últimos lugares, este el caso de los informes de Transparencia Internacional³⁷ y el Latinobarómetro³⁸.** Mientras muy pocos paraguayos consideran que el país está gobernado para el bien de todos, muchos opinan que el mismo está manejado por los intereses de elites poderosas, y han reportado que conocen de más de un caso de clientelismo político, y su percepción sobre progresos en el combate a la corrupción ha disminuido en los tres últimos años. Por su parte, los Indicadores Agregados de Gobernabilidad, a nivel macro o posiciones relativas entre países, del

³⁷ En el Informe 2006, Paraguay ocupó el rango 111 de las 163 naciones sondeadas por el Índice de Percepción de Corrupción con una puntuación de 2,6, mejorando ligeramente los obtenidos en 2005 y 2004, que fueron 2,1, y 1,9 respectivamente (en una escala que va del 1 al 10, 1 siendo altamente corrupto y 10 altamente transparente).

³⁸ En el Latinobarómetro 2006, 16 %, el cuarto nivel más bajo de la región con 10 puntos menos que su promedio; en el 2005, 85 %.

Banco Mundial³⁹, también con ligeras mejoras, han ubicado al Paraguay en los rangos percentílicos más bajos. El control de la corrupción, aún cuando en un rango bajo, muestra un avance positivo por primera vez en el 2007 desde 1998. “Estabilidad Política”, “Efectividad del Gobierno” y “Calidad Regulatoria” presentan avances, además de “Voz y Rendición de Cuentas” y “Estado de Derecho” que han presentado avanzado muy pequeños. (Figura 3)

Figura 3. Indicadores Agregados de Gobernabilidad de Paraguay 2007 y 1998 (En orden de Arriba Abajo)



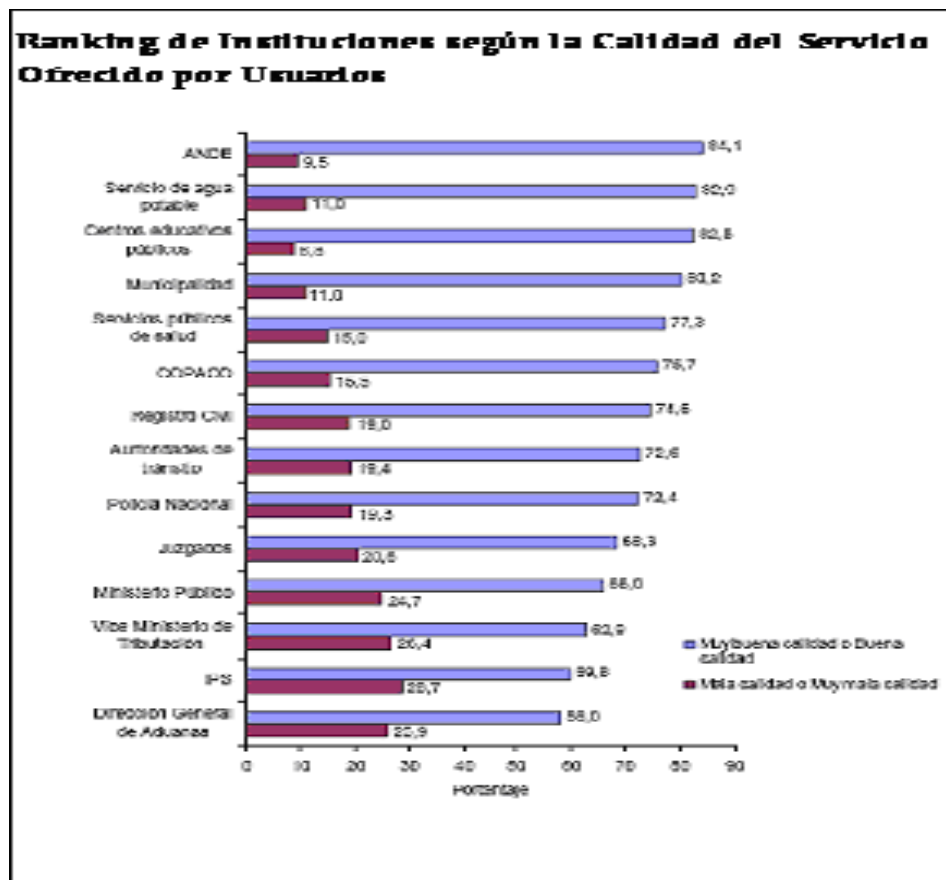
Nota: el rango percentílico indica el porcentaje de países que se encuentran por debajo de la tasa del país seleccionado (sujeto a un margen de error).

Opinión de Usuarios del Servicio de Agua Potable (cuando disponible de Saneamiento) como Desafío del Sector y del Proyecto

86. **La calidad del servicio de agua potable se ubicó en el segundo mejor del país en el 2005.** En cuanto a la opinión a nivel regional hay diferencias entre las regiones. Los usuarios del área metropolitana ubicaron al servicio en mejor posición que la región fronteriza y la del centro, en este orden.

³⁹ La gobernabilidad es definida por el BM, como el conjunto de instituciones y tradiciones por las cuales el poder de gobernar es ejercido para el bien común. Ver más Anexo....

Figura 4. Ranking de Instituciones según la Calidad del Servicio ofrecido por Usuarios



Fuente: “Desempeño Institucional, Gobernabilidad y Corrupción en Paraguay”. CISNI-DGEEC. 2005

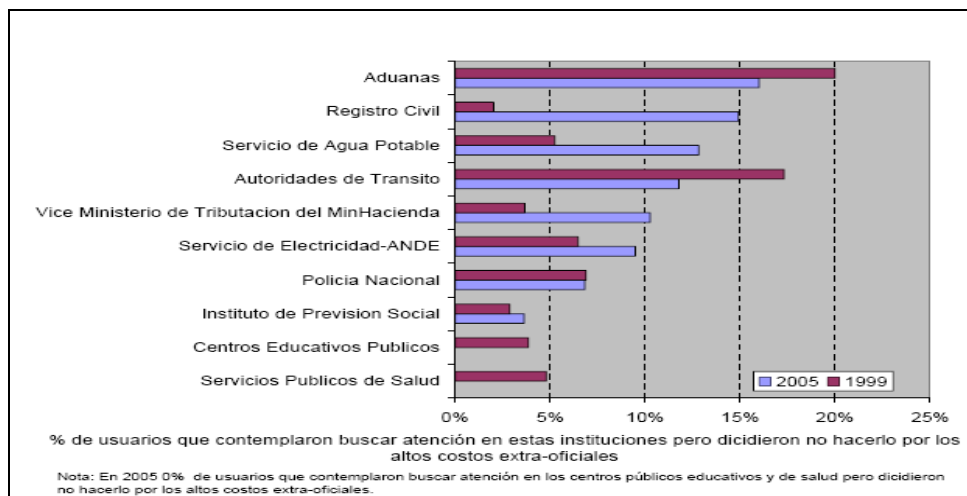
Corrupción, Uno de los Desafíos del Sector de Agua y Saneamiento

87. El abuso del poder delegado para sí mismo o terceros, o corrupción en sus diferentes formas, administrativa o captura del estado, no es exclusivo de un sector u otro ni el Paraguay ni en otros países. En este marco, el sector del agua y saneamiento se caracteriza por varios factores que aumentan las probabilidades de que haya corrupción. Entre éstos: construcción a gran escala y monopolios, elevada participación del sector público, complejidad técnica, que reduce la transparencia pública y provoca la asimetría de información, alta demanda de servicios hídricos, que refuerza la posición de poder de abastecedores y alienta el soborno, alta frecuencia de interrelaciones entre proveedores y consumidores, lo cual fomenta una atmósfera de acciones discrecionales. La corrupción en el sector del agua y saneamiento tiene distintas formas, y su alcance varía de manera sustancial según los diversos rubros del sector, las estructuras de gobernabilidad y las percepciones y normas que rigen a los actores participantes. Entre los ejemplos típicos de corrupción figuran: manipulación de las lecturas de contadores, selección distorsionada de sitios de perforación o extracción de

agua, la confabulación y el favoritismo en la contratación pública y el nepotismo en la asignación de cargos públicos.

88. En Paraguay, el porcentaje de usuarios que contempló acudir al servicio de agua potable y que no lo hizo por el costo adicional por coima o soborno de casi 15 % sobre un total máximo de 20 % en el 2005, de por sí ya no es buena señal, máxime si este porcentaje aumentó de un total de un poco más del 5 % en 1998, y se ubica en el tercer lugar de mayor corrupción, tal como se puede apreciar en la (Figura 5). Por tanto, para los usuarios de agua potable, la corrupción como barrera de acceso al servicio aumentó en el período 1999 – 2005. Esto dentro de un marco en el que los usuarios de servicios públicos de ingresos bajos en general, que reportan haber pagado sobornos han destinado un 17.3% de sus ingresos a estos pagos ilegales y los de ingresos medios bajos han utilizado un 9.5%. En cambio, los usuarios de ingreso medio alto y alto han destinado el 3.3 y 3.2%, respectivamente a estos fines. Es decir, quienes menos tienen, pagan más en este concepto. (Los porcentajes expresados corresponden a la relación entre el monto total de los pagos ilegales de 12 meses y el ingreso familiar promedio de 1 mes)

Figura 5. Corrupción como Barrera de Acceso al Servicio Público

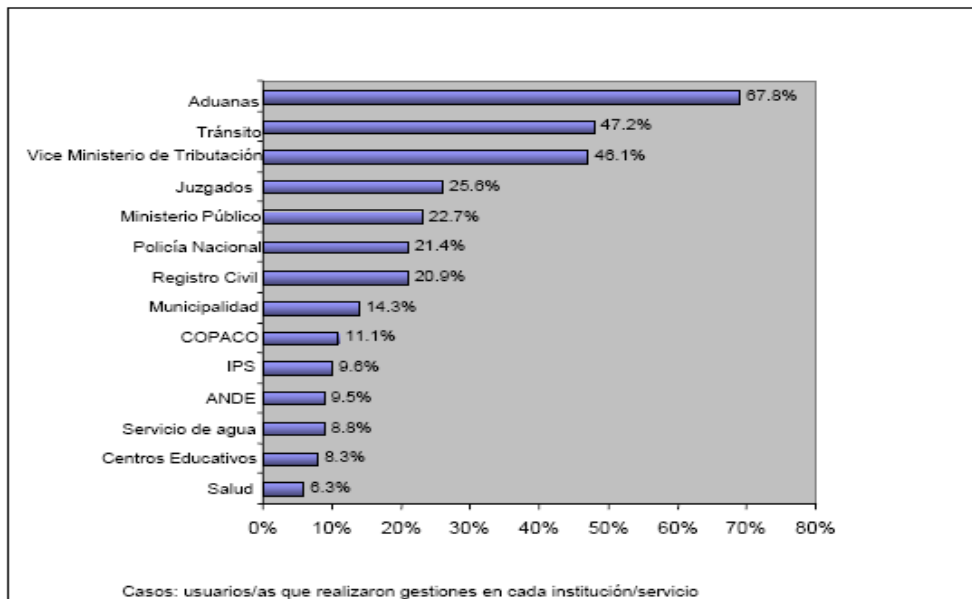


Fuente: "Desempeño Institucional, Gobernabilidad y Corrupción en Paraguay". CISNI-DGEEC. 2005

Pago de Sobornos, Coimas o Propinas en los Trámites de Servicios Públicos

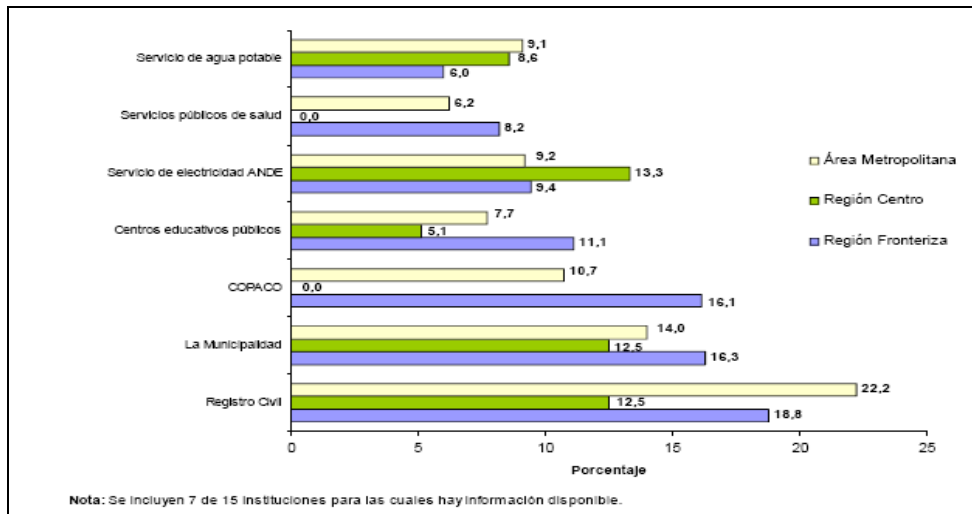
89. Los usuarios de servicios de agua potable a nivel nacional reportan un pequeño número de solicitudes de sobornos, solo 8,8 % versus el mayor, que es Aduanas con 67,8 % . Por su parte, sus usuarios también son los que reportan que han recibido menos solicitud de coima, aunque existe una variación entre regiones. En orden de mayor a menor número de solicitudes se encuentran el área metropolitana, la región centro, y la fronteriza (Figura 6).

Figura 6. Pago de Sobornos, Coimas o Propinas en los Trámites de Servicios Públicos



Fuente: “Desempeño Institucional, Gobernabilidad y Corrupción en Paraguay”. CISNI-DGEEC. 2005

Figura 7. Porcentaje de Usuarios que Reportan Haber Recibido Solicitud de Coima por Región

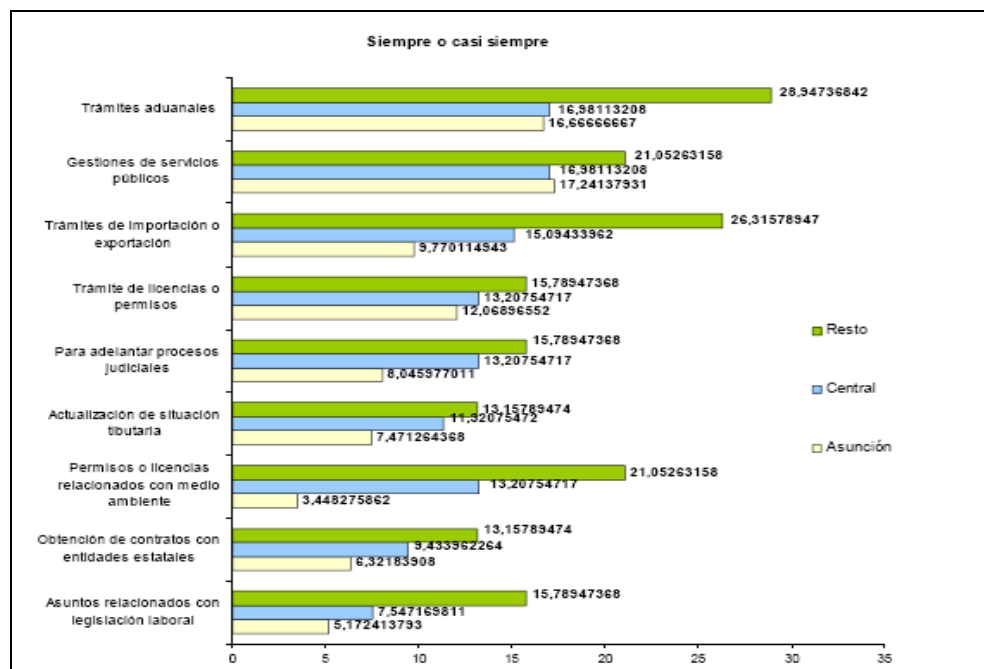


Fuente: “Desempeño Institucional, Gobernabilidad y Corrupción en Paraguay”. CISNI-DGEEC. 2005

Frecuencia y Ámbitos de Pagos Ilegales Según la Experiencia de Empresarios.

90. Los eventuales pagos ilegales en la provisión de servicio de agua potable podrían encontrarse en el grupo de gestión de servicios públicos, que se encuentran en el segundo lugar de siempre o casi siempre. Asunción es el lugar donde menos se pagan coimas, seguida de Central y luego el resto de ciudades encuestadas (Figura 8)

Figura 8. Pagos ilegales en la Provisión de Servicio de Agua Potable.



Fuente: “Desempeño Institucional, Gobernabilidad y Corrupción en Paraguay”. CISNI-DGEEC. 2005

Riesgos Exógenos

91. De los riesgos exógenos, el único que se identifica es la actual crisis mundial podría afectar la configuración macroeconómica del país, que a su vez si se produjera podría obstaculizar el buen desarrollo del Proyecto. No se vislumbran otros riesgos tales como conflicto regional, efectos climáticos.

Riesgos Causados por el Proyecto (Salvaguardas: Indígenas y Reasentamiento (tierra: general y también indígena)

92. **Respecto a los temas ambientales, véase la sección 1 de esta Evaluación. En general, la legislación es sólida, pero con poca posibilidad de aplicación.** Esta restricción es debida a factores tales como: i) el establecimiento de estándares desproporcionados tales como la categorización uniforme de los cursos de agua, el proceso de licenciamiento ambiental uniforme sin considerar la escala del proyecto; ii) la limitada capacidad institucional tanto de la autoridad ambiental como de las que la aplican a nivel nacional como subnacional.

93. **En el caso de reasentamiento involuntario, los vacíos en la legislación sobre expropiación son bien importantes; sin embargo existen regulaciones sólidas para la adquisición de inmuebles y derechos sobre el uso de la tierra.**

94. **Las comunidades indígenas están protegidas por legislación bastante sólida, sin embargo éstas son de muy escaso cumplimiento por, entre otros aspectos, la limitada capacidad institucional de la agencia encargada de su aplicación, no ha facilitado que los pueblos indígenas formen parte activa del desarrollo del país.** La Constitución Nacional reconoce la existencia de los pueblos indígenas. Los define como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo. Establece que los pueblos indígenas tienen derecho a la propiedad comunitaria de la tierra, en extensión y calidad suficientes para la conservación y el desarrollo de sus formas peculiares de vida. Asimismo, que el Estado les proveerá gratuitamente de estas tierras, las cuales serán inembargables, indivisibles, intransferibles, imprescriptibles, no susceptibles de garantizar obligaciones contractuales ni de ser arrendadas; asimismo, estarán exentas de tributo. Se prohíbe la remoción o traslado de su hábitat sin el expreso consentimiento de los mismos. El Estatuto de Comunidades Indígenas⁴⁰, principal ley en la materia, tiene por objeto la preservación social y cultural de las comunidades indígenas. El INDI es la institución encargada de la problemática indígena y lo canaliza al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Educación y Cultura.

95. **Las principales convenciones internacionales que están ratificadas por el Estado paraguayo en la temática indígena comprende:** Carta de las Naciones Unidas; Instituto Indigenista Interamericano; i) Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), aprobado por la Ley en 1989; ii) Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, aprobado por la Ley 234 en 1993; iii) Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, aprobado por la Ley 370 en 1994 iv) Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial con entrada en vigor para Paraguay desde el 2003. *Véase más en el Marco de Gestión de Pueblos Indígenas, Anexo 2 del MGPI del PMSAS.*

Legislación Relativa a Reasentamiento Involuntario: Expropiación, Adquisición de Inmuebles y Derechos sobre el Uso de la Tierra

96. La legislación sobre reasentamiento involuntario es bastante pobre en los temas referidos a expropiación, compensación, y otros similares. Si embargo. En el Paraguay no existe una ley marco de expropiaciones, pues la Constitución Nacional expresa que se admite la expropiación por causa de utilidad pública o de interés social, y que será determinada en cada caso por Ley⁷. La expropiación no se hace efectiva hasta tanto se realice el pago de la indemnización correspondiente.

97. A nivel municipal. Aunque la norma prevé más detalladamente los diferentes aspectos que forman parte de la adquisición de predios por expropiación, la misma también se realiza para cada caso por ley, previa aprobación de de la Junta Municipal a pedido del Intendente

⁴⁰ La Ley 904 y Ley 919 que modifica y amplía varios de sus artículos

98. **El Código Civil paraguayo prevé un régimen legal de las servidumbres, distinguiendo entre las servidumbre prediales, a la servidumbre de tránsito y a la servidumbre de Acueducto.** El derecho real de servidumbre permite ejercer ciertos actos de disposición o de uso sobre un inmueble ajeno, incluso pudiendo impedir al propietario ejercer ciertas facultades normalmente inherentes a la calidad de propietario. **Del Régimen de Servidumbre en el Ámbito Municipal.** Las Municipalidades, en función del desarrollo urbano, podrán optar medidas restrictivas de dominio privado, y establecer servidumbres, las que se ajustarán a las prescripciones constitucionales y legales.

99. **El uso gratuito de bienes del dominio público está establecido por ley⁴¹.** Los prestadores tienen el derecho al uso gratuito del suelo, y del subsuelo de calles, plazas, caminos, puentes, ríos y demás bienes del dominio público, estatal o municipal, para extender las redes y otras instalaciones vinculadas a la prestación del servicio. Este derecho se ejercerá de tal modo que no impida o perjudique el uso principal de esos bienes y que se ajuste a las normas reglamentarias, nacionales o municipales que existan respecto de ese uso.”

La Tierra y los Pueblos Indígenas

100. **Respecto a las poblaciones indígenas y la tierra, la legislación nacional prevé procedimientos concretos para reconocer, transferir y registrar en forma gratuita e indivisa y libre de todo gravamen las tierras ocupadas tradicionalmente por comunidades indígenas con personería jurídica, sin embargo casi el 50 % de la población indígena total no cuenta con tierra propia. Véase la aplicación de esta normativa en el Marco de Gestión de Pueblos Indígenas, Anexo 2 del MGPI del MGAS.**

⁴¹ Ley 1614/00