

La reforma del Sector Hídrico en el Paraguay: una tarea inconclusa

Juan Francisco Facetti

Es bien conocido que en la Región Oriental del Paraguay existe una inmensa abundancia de agua; esto para quien no conoce el sector debería llevar a creer que no habría problemas para responder a la demanda fin de satisfacer los varios usos de agua existentes. Sin embargo, Paraguay tiene los peores índices de abastecimiento de agua de Sudamérica y con empresas embotelladoras e industrializadoras de agua que están migrando o considerando migrar de zonas periurbanas por causa de la contaminación de las aguas profundas.

Existen algunos factores responsables de esta paradoja: la ausencia de reformas oportunas y de calidad, ausencia de inversiones y la distribución de la población. El recurso hídrico está siendo utilizado con mayor demanda en la producción de alimentos (ganadería y agricultura), en la industria y en los servicios de provisión de agua potable. Las inversiones para el aprovechamiento energético hidráulico no siguieron el ritmo de los años 80, pero existen evidencias de deseos de invertir en la construcción de pequeñas centrales hidroeléctricas en varios cursos de agua en la Región Oriental del Paraguay. Los recursos hídricos necesitan ser administrados adecuadamente para satisfacer las demandas de la población.

Juan Francisco Facetti

Doctor en Bioquímica, Maestría en Sciences de l'Environnement FUL-Université de Liege. Postdoctorado en Química Ambiental de la University of Antwerp. Realizó cursos de especialización en Derecho Internacional Ambiental en Bélgica, Técnicas Analíticas Nucleares en Bélgica y en Seguridad Nuclear en Argonne, EEUU. Fue Secretario Ejecutivo de la Secretaría del Ambiente. Jefe de Programa Governance de la OEA en Haití. Miembro del AdSec (Advisory Security Group on Nuclear Security) de Mohamed El Baradei, Director General del OIEA de 2006 a 2009. Trabajó en El Salvador, Ecuador, Bolivia y Uruguay con el BID, Banco Mundial y GTZ como asesor de Ministros del Ambiente y Autoridades de Agua. Profesor Titular de la UNA y del Instituto de Altos Estudios Estratégicos.



Las sucesivas reformas al marco legal e institucional del sector no fueron satisfactorias teniendo a la vista la mala administración del recurso hídrico por parte de diversos usuarios, la ausencia de control y regulación sobre la calidad y uso de ellos, así como la alarmante degradación que sufren los cuerpos de agua en gran parte del país.

Introducción

La situación de gobernanza en el sector hídrico a inicios del 2003 tenía algunas características importantes de mencionar. En primer lugar, existía una gran cantidad de instituciones involucradas en la gestión del recurso hídrico en el país y todas ellas se regían por leyes que no reflejan las necesidades reales, mucho menos reflejaban la crisis del sector, las desactualizaciones, vacíos e inconsistencias de dichas leyes, sumándose el hecho de la superposición de responsabilidades y competencias en el sector. En segundo lugar, todos los entes preocupados por la situación y “exigidos” por las leyes que las rigen se concentraron en elaborar planes y proyectos en forma independiente, descoordinada, inconexa y sin una guía que oriente hacia dónde se desea llevar el sector. En tercer lugar, la falta de coordinación de los esfuerzos apuntó, en la generalidad, hacia la utilización no eficiente de los recursos de por sí escasos; así la gestión se volvió independiente de cada organismo, notándose escasa coordinación y relación. Por último, los recursos para el sector continúan siendo difíciles de conseguir, sumándose a esto la aparición de nuevos organismos en los quince últimos años (tales como el ERSSAN y la SEAM), que se involucran en algunos casos para intentar soluciones sectoriales, regionales o puntuales, y en otros con la intención de ordenar el sector.

Con todo ello, los esfuerzos no lograron el objetivo final buscado, que fue el contar con un marco eficiente y útil para la promoción del uso de los recursos hídricos, así como su conservación a través de una política bien definida del sector y un marco legal que promueva instituciones nacionales competentes.

Génesis de la Ley de Aguas

Múltiples intentos de reforma del sector en el Paraguay fueron dados a inicios de los años 90 cuando una serie de misiones de la Unesco y de la Organización Mundial de Meteorología plantearon al Gobierno del presidente Wasmosy llevar a cabo reformas basadas en cambios institucionales, cumplimiento de las normas y leyes y la separación de funciones de regulación y rectoría. Otras instituciones que plantearon años más tarde la misma estrategia fueron el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización Panamericana de la Salud.

Es así que en 1997 se inicia un proceso de reforma que abarcó primeramente el sector de servicios de agua potable y saneamiento que culmina en el año 2000 con la sanción de la ley de creación del Marco Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (Ley 1654/2000). Paralelamente, en el área de gestión de los recursos naturales también se inició un proceso de modernización con la sanción de la ley que crea el Sistema Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente en el mismo año 2000 (Ley 1561/2000).

Estas reformas buscaron el ordenamiento institucional con base en las responsabilidades de cada actor y a la redefinición de las relaciones en el marco de sistemas institucionales. En particular en el sector gestión de recursos naturales se buscó la adopción de los enfoques de descentralización y gobernanza buscando por sobre todo mejorar la conservación de los recursos naturales a través de una mayor participación de los interesados y una mejor efectividad en el uso de los recursos financieros, humanos y tecnológicos.

En el sector de la gestión de los servicios de agua potable y saneamiento la reforma también se puso en marcha con la creación del Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (ERSSAN) bajo la misma Ley 1654/00; sin embargo, quedó pendiente la creación del órgano rector para el sector, lo cual estaba previsto en la hoja de ruta trazada por el Análisis Sectorial de Agua Potable y Saneamiento (1998).

La necesidad de este ente rector surgió en los debates de creación de la ley del Marco Regulador de los servicios de APS en el Senado, pero se opinó que la reforma debería hacerse paso a paso, quedando pendiente completarla en los siguientes años bajo una dirección secuencial y coordinada del Poder Ejecutivo. Ello nunca aconteció por los cambios de gobierno de 1998 y 1999.

Los opositores a la privatización temían una pérdida del control sobre la gestión de un bien público tan importante como el servicio de provisión del agua.

Fue así que en octubre de 2003 el senador Bader Rachid Lichi presenta al pleno del Senado la Ley del Código de Aguas elaborado por el Dr. Fernando Constantini e inspirado en el Código de Aguas de Chile (Bader Rachid Lichi, Octubre 2003).

Paralelamente en 2004, en la Comisión de Ecología y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados se debatía la necesidad de la modificación del Código Civil en los aspectos relativos al régimen del dominio público/privado de las aguas, debate liderado por el diputado Nery Huerta. La exposición de motivos argumentaba que el Art. 1898 del Código Civil no mencionaba el dominio del Estado sobre las aguas subterráneas (Eduardo Nery Huerta, Francisco Rivas, Edmundo Rolón, 2004). Esta reforma es alcanzada el 22 de julio de 2004, tres años antes de la aprobación de la Ley de Recursos Hídricos.

Es de mencionar además que el proyecto del senador Bader Rachid Lichi establecía en su Art. 13 que *“las aguas superficiales y subterráneas son propiedad del Estado”* (Rachid Lichi, 2003).

Las Reformas Previas

A mediados de los años 90 en Paraguay se exploran la posibilidad de plantear la privatización de los servicios de provisión de agua potable y saneamiento y la creación de un marco regulador de los mismos siguiendo la ola de privatizaciones en Latinoamérica debidas a la consideración de que el sector público era percibido como “no eficiente” en la administración de la infraestructura de los servicios de agua potable y saneamiento. De hecho, la falla del Gobierno en la administración fue debida a cuestiones técnicas, apego a intereses políticos, inexistencia de incentivos para la búsqueda de innovaciones privadas (como tercerizaciones), ausencia de medios financieros, entre otros. Los opositores a la privatización temían una pérdida del control sobre la gestión de un bien público tan importante como el servicio de provisión del agua.

La tendencia a la privatización inmediatamente cambió debido a las presiones de los sindicatos y del partido de gobierno quedando la reforma limitada a mantener al gran operador del sector, Corposana, como una empresa pública, fortalecer la descentralización de la gestión en las pequeñas juntas de agua y fortalecimiento de las empresas privadas conocidas como “aguateras”. Los aspectos de calidad de las aguas superficiales y profundas eran la menor de las preocupaciones en las reformas planteadas.

La reforma alcanzada en el año 2000 con la sanción de la Ley del Marco Regulador (Ley 1654/2000) es de particular importancia, por la obligatoriedad del Estado de velar por los intereses tanto de prestadores como de usuarios del servicio de provisión de agua potable y alcantarillado sanitario, en el sentido de brindar ciertas garantías en ambos grupos, como ser:

- Satisfacción del usuario o consumidor (cantidad y calidad del servicio);
- Garantizar un marco jurídico y económico previsible;
- Apuntar a metas de mayor y mejor cobertura de los servicios;
- Incentivar a la eficiencia a través de mecanismos de competencia, a fin de lograr estas metas y objetivos.

En otras palabras, el ente regulador constituye el “administrador” de todo un complejo sistema de acción técnico-económico y jurídico, que interrelaciona al Estado, al ente regulador, al prestador, y al usuario; este último, sujeto y objeto de toda acción de regulación.

El Análisis Sectorial de agua potable

Uno de los aspectos más destacados durante la presentación al Banco Mundial y al BID, en Washington DC en marzo de 1998, de las conclusiones del Análisis Sectorial de Agua Potable y Saneamiento (Facetti J.F.; Jiménez J.R.; Becerra M.; Torres R.; López Cano M.; Ayala V.H. 1998) fue la gran insistencia y presión del Banco Mundial en que el análisis sectorial recomiende la necesidad de privatizar los servicios de agua potable y saneamiento, sugerencia que fue rechazada por los actores principales en aquel entonces (Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Ministerio de Hacienda y Secretaría Técnica de Planificación) por no reconocer el Banco las fuerzas externas e importancia social de las juntas de saneamiento y las pequeñas aguateras. Además se mencionaron las condicionalidades de programas del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial a reformas del sector de APS para la futura concesión de créditos para el sector. Finalmente el Análisis Sectorial sugería la necesidad de un cambio institucional que incluya mejoras institucionales (conjuntos estructurales de instituciones interdependientes diferenciando la rectoría y regulación del sector) y de actores organizacionales como los operadores y otras organizaciones.

Ley de Aguas. Inicios de la Reforma

En marzo de 2004, luego de que las instituciones conociesen el proyecto presentado por el senador Rachid Lichi, se constituyó una comisión interinstitucional bajo coordinación de la Vicepresidencia de la República, para el análisis del mencionado proyecto y plantear en caso necesario sugerencias de modificación. Los comentarios a los proyectos de ley en discusión y análisis en el Congreso Nacional fueron productos de 74 reuniones, las cuales han contado con la participación de 21 instituciones públicas centrales, de 17 gobiernos departamentales, de siete redes del tercer sector, así como también del sector privado a través de tres gremios del sector.

En particular son de resaltar las reuniones regionales realizadas en las gobernaciones de Concepción, Itapúa, Presidente Hayes y Central, en las cuales tuvieron activa participación gobernadores, concejales departamentales, intendentes, concejales municipales, miembros de juntas de saneamiento, prestadores de agua potable, presidentes de comisiones de microcuencas y líderes de las comunidades, reuniones en las cuales más de 220 personas opinaron principalmente sobre la necesidad de descentralizar la gestión del recurso hídrico en el Paraguay.

Las instituciones públicas entendían que la promulgación de la Ley de Recursos Hídricos y su posterior reglamentación e implementación encaminarían a lograr:

1. Ordenamiento integral del sector hacia una mejor gestión de los recursos hídricos;

2. Evitar la superposición de funciones entre diversas instituciones;
3. Tender a lograr el uso racional del recurso hídrico, enfocando en niveles de acción: i) nacional, ii) regional (departamental) y iii) local (municipios).
4. Dar prioridad para la extracción y utilización del recurso agua, a aquellos usos destinados al consumo de la población y fines sociales, fundamentado en principios consensuados entre los diferentes sectores públicos y sociales del país
5. Tenderá a lograr el equilibrio entre las necesidades económicas y el cuidado del medio ambiente.



Posiciones Institucionales

La posición del Ministerio de Agricultura y Ganadería en los debates sobre la Ley de Aguas era que sería *“instrumental tanto en lo productivo como en lo social y al momento de implementar la gestión integral del agua bajo una visión de cuencas y microcuencas, la institución sería una opción válida para la operatividad y promoción en el sector”* (Mayeregger, 2004). En ese momento el MAG contaba con el *Proyecto Alto Paraná / Itapúa Norte* y el *Programa de Agrometeorología del MAG*, con una gama de posibilidades de hacer realidad la implementación de la ley apoyando al sector productivo.

La acción del MAG podría beneficiar la gobernabilidad evitando o minimizando los siguientes factores negativos que hacen la gestión del Recurso Hídrico como: bajo nivel de eficiencia en el uso del agua, ausencia de incentivos para un buen uso de agua, incremento notable de la contaminación, fragmentación en la gestión institucional del agua, insuficiente oferta de información fidedigna y oportuna, y necesidad de una mayor participación pública en la gestión del agua.

En el Paraguay, hoy y no mañana, deben iniciarse la reflexión, el análisis, la toma de conciencia y la adopción de medidas oportunas y satisfactorias para la soberanía y potencial desarrollo de nuestra Nación, en materia del otorgamiento de aguas.

El otro gran responsable del sector, el ERSSAN, regulador del sector de APS, consideraba a la Ley de Aguas como una oportunidad para la mejora de la gobernabilidad a fin del “*otorgamiento de permisos y concesiones para la utilización del agua buscando tomar en reserva cierta cantidad del recurso agua dentro de una zona concesionada o permitida*”, con el fin de otorgar las autorizaciones o derechos de uso de agua para los sistemas de provisión pública del servicio de agua potable y alcantarillado sanitario (González, 2004).

La Administración Nacional de Electricidad ANDE también opinaba sobre aspectos propios del sector, como ser la independencia del otorgamiento por la autoridad de aguas y el “*otorgamiento y utilización de Recursos Hídricos para fines de generación de energía eléctrica, debiendo ellos estar subordinadas a la ANDE o Ente Regulador del Servicio Eléctrico*”. (Darío Jiménez, Julio J. Bogado, Septiembre 2004).

Se ve en estos tres ejemplos que la prioridad de la reforma del sector estaba orientada a mejorar la eficiencia en la gestión del recurso hídrico y promover su uso para el desarrollo económico y social del país. Sin embargo, las responsabilidades de promoción del uso cayeron bajo la esfera de una institución encargada exclusivamente de la protección del recurso como es la SEAM. Posición nunca compartida por el Poder Ejecutivo y traducida en el proyecto de ley que fuera presentado el 16 de agosto de 2005 en la Cámara de Senadores por el Ing. Luis Alberto Castiglioni (Exposición de Motivos, Proyecto de Ley de Recursos Hídricos, 2005). En el mismo se proponía la creación de una Autoridad Nacional de Aguas dependiente del Poder Ejecutivo pero con autarquía propia.

Finalmente la Ley de Recursos Hídricos (Ley 3239, 2007) no consideró la propuesta proveniente del Poder Ejecutivo, inclinándose más bien a atender las propuestas provenientes del tercer sector y en particular de la SEAM. La ley aprobada designa a la SEAM como Autoridad Nacional de Aguas y le da una serie de atribuciones, entre ellas la de definir aspectos técnicos de la administración de las aguas como ser: “*la determinación del caudal ambiental de los cursos de agua, la delimitación de las zonas de recarga de los acuíferos, el establecimiento de áreas restringidas a la utilización de las aguas subterráneas*”, entre otros.

Asimismo la SEAM estaba obligada a presentar para el 2012 un Plan Nacional de los Recursos Hídricos, el Inventario Nacional del Agua y el Balance Hídrico Nacional; sin embargo, hasta 2014 esto no ocurrió.

Tampoco pudo reglamentarse la ley en aspectos fundamentales para la industria, como ser el pago del canon por el uso del agua o el pago de canon por el vertido de efluentes basado en sus características químicas.

Reflexiones finales

El agua en el Paraguay es un recurso espacial y estacionalmente abundante, en particular en la Región Oriental. Su disponibilidad media por habitante es de las más elevadas en el planeta. En estas condiciones el análisis de los bienes de agua, de los mecanismos de concesión y permisos, la regulación de las aguas permisionadas y los mercados de aguas, cobran dimensiones diametralmente distintas a los criterios asentados tradicionalmente, ya que estos surgen en situaciones en las cuales prevalecen la escasez del agua, la competencia por el recurso, cobro de cánones a los usuarios del agua, para finalmente desembocar en mecanismos de reasignación de esas escasas aguas.

Esto nos lleva a revisar la legislación en cuestión, ya que la misma no plasma la forma de valorizar los bienes del agua y los inherentes a esta. Así mismo es fundamental definir con criterios claros y visión de futuro las formas de asignar las aguas, hoy día que ellas son abundantes para evitar que en el futuro pudiera coartarse la libertad de desarrollo del Paraguay en aras de concesionar las aguas de forma irreflexiva para proyectos que, para alcanzar su viabilidad, requieren forzosamente períodos largos de aseguramiento de las aguas para ser rentables.

En el Paraguay, hoy y no mañana, deben iniciarse la reflexión, el análisis, la toma de conciencia y la adopción de medidas oportunas y satisfactorias para la soberanía y potencial desarrollo de nuestra Nación, en materia del otorgamiento de aguas por concesión o permiso y en materia de conservación y recuperación de la calidad del agua. Aquel mecanismo de asignación debe tomar muy en cuenta la aparente fragilidad de los ecosistemas y biomas con que cuenta el Paraguay. De igual manera requiere no olvidar las condiciones de respuesta de los acuíferos, algunos con condiciones de recarga insuficientemente estudiadas y otros que han presentado claros signos de contaminación natural y antropogénica de sus aguas (Facetti Kawai, 2013).

Bibliografía

- Bader Rachid Lichi, Proyecto de Ley del Código de Aguas, Octubre 2003.
- Eduardo González, Memorándum a la Vicepresidencia de la República, Setiembre de 2004.
- Edgar Mayeregger. Memorándum a la Vicepresidencia de la República. 10 Agosto de 2004 y 30 de Diciembre de 2004.
- Facetti J.F.; Jiménez J.R.; Becerra M.; Torres R.; López Cano M.; Ayala V.H. Análisis Sectorial de Agua Potable y Saneamiento del Paraguay. MSPBS. STP, CORPOSANA, BID, OPS, UNICEF. Mayo 1998.
- Hideo Kawai; Juan Francisco Facetti. Editores. Manual Técnico de Descentralización de la Gestión Ambiental. JICA-SEAM-FIUNA. Editorial Mercurio. Marzo 2013.
- Exposición de Motivos, Proyecto de Ley de Recursos Hídricos, presentado por el Poder Ejecutivo. 2005.
- Exposición de Motivos para la modificación del Art. 1898 del Código Civil. Eduardo Nery Huerta, Francisco Rivas, Edmundo Rolón, 2004.
- Darío Jiménez, Julio J. Bogado, Memorándum a la Vicepresidencia de la República, Septiembre 2004.
- Ley 3239 de 2007 de los Recursos Hídricos.
- Ley 1654/2000 que crea el Marco Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento.
- Ley 1561/2000 que crea el Sistema Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente.