

DERECHO AL AGUA Y SANEAMIENTO

# DESIGUALDAD EN EL DISFRUTE DEL DERECHO HUMANO AL AGUA: ANTES, DURANTE Y POSPANDEMIA



El derecho humano al agua es reconocido por el Estado paraguayo, pero no está siendo garantizado para toda la población por igual. La crisis sanitaria agravó las asimetrías en la prestación del servicio y en el propio disfrute de este derecho. La crisis en la gobernanza, la informalidad de los prestadores del servicio y la insuficiencia de datos sectoriales son las principales barreras que tiene el Estado para proteger y garantizar el derecho humano al agua.

**Palabras claves:** *derecho al agua, informalidad de prestadores, sistema de información sectorial, rendición de cuentas, exoneración de tarifas de agua.*

**Claudia Antonella Zapattini Irala**

OBSERVATORIO CIUDADANO POR EL AGUA, SANEAMIENTO E HIGIENE PARAGUAY (OCASH)

APORTES DE: **MARÍA ISABEL GIMÉNEZ MELGAREJO** (CENTRO DE ESTUDIOS AMBIENTALES Y SOCIALES)

El presente artículo aborda la situación del derecho humano al agua en Paraguay, específicamente durante el estado de emergencia sanitaria 2020-2021, en donde los usuarios y las usuarias de las zonas periurbana y rural del país no han podido ser incluidos dentro de las medidas de contingencia diseñadas y financiadas por el Estado para sostener el servicio de agua.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

Hace 19 años se definió que el derecho humano al agua es «el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico»<sup>1</sup>. Ocho años después, en julio de 2010, la Organización de las Naciones Unidas reconoció explícitamente que el acceso al agua potable «es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos»<sup>2</sup>. Y es mediante este reconocimiento que las posibilidades y las herramientas para su exigibilidad han ido en aumento.

El derecho al agua, reconocido dentro del grupo de Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC), y a través de su marco normativo, obliga a los Estados a la realización progresiva de este derecho y a la asignación de recursos suficientes para su implementación. Asimismo, se determina que los Estados están comprometidos a proteger, respetar y cumplir el derecho. En el presente documento no se pretende abordar la satisfacción integral del derecho, más bien, se analizan algunos elementos vinculados a la obligación de cumplir, y en específico la subobligación de facilitar, es decir, que el Estado adopte medidas positivas y ayude a los particulares y comunidades al ejercicio del derecho al agua<sup>3</sup>.

El derecho humano al agua, a diferencia de otros derechos humanos, no surgió para limitar el actuar del Estado sobre el individuo, sino para fijar estándares mínimos y facilitar la capacidad del estado de velar por su observancia<sup>4</sup>. Existen diferentes mecanismos, internacionales y regionales, para acompañar la incidencia, vigilancia y exigibilidad del derecho, entre los cuales, para procesos de incidencia, se puede citar la figura del Relator Especial

---

1 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Observación General N.º 15 sobre el derecho al agua (2002).

2 Asamblea y el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Resolución N.º 64/292 del 28/07/2010.

3 Exigibilidad de los Derechos Humanos al Agua y al Saneamiento. AECID, 2017. NIPO en línea: 502-17-019-9 <https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/FCAS/Generales/exigibilidad-web.pdf>

4 Reflexiones sobre la gestión del agua en América Latina y el Caribe. CEPAL, 2021.

sobre los derechos humanos al agua y al saneamiento<sup>5</sup>; y para procesos de exigibilidad jurídica, a la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>6</sup>.

En Paraguay, el acceso al agua para la satisfacción de las necesidades básicas es reconocido como un derecho humano<sup>7</sup>. Además, la legislación determina que los recursos hídricos y el servicio de agua potable<sup>8</sup> son de dominio público. Asimismo, a nivel nacional la garantía de la disponibilidad del agua, el mejoramiento de la calidad, su gestión sostenible y la universalidad de los servicios son compromisos asumidos por el Estado paraguayo a través del PND Paraguay 2030<sup>9</sup> y el Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento<sup>10</sup>; y a nivel internacional con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>11</sup>, en específico el ODS 6 «Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos».

A pesar de la vigencia de estos marcos jurídicos y normativos, que expresan las intenciones y los compromisos del Estado paraguayo, 1.204.406 personas carecen del servicio público<sup>12</sup> y se abastecen a través de sistemas individuales de autoprovisión. Si bien el Estado paraguayo es el titular de obligaciones para la prestación del servicio, las normativas permiten delegar roles y responsabilidades a los prestadores del servicio, para que estos asuman la corresponsabilidad en la protección y realización del derecho humano al agua. Sin embargo, la mayoría de los prestadores carecen de la capacidad jurídica, técnica y financiera para garantizar este derecho.

- 
- 5 El mandato del Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento fue establecido inicialmente por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en marzo de 2008. El mandato del Relator fue creado para prestar atención a la cuestión de las obligaciones; llevar a cabo investigaciones temáticas; colaborar con los profesionales del desarrollo para hacer efectivos los derechos al agua y el saneamiento. El señor Pedro Arrojo Agudo es el actual Relator Especial y, desde el 2020, el OCASH Py ha iniciado una serie de reportes sobre la situación de los DHAS en Paraguay. <https://www.ohchr.org/SP/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/PedroArrojoAgudo.aspx>; <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/PlanningReportWater/input-nonstates/Observatorio-ciudadano-por-el-agua-y-el-saneamiento-en-Paraguay.pdf>
  - 6 Paraguay posee dos antecedentes emblemáticos que visibilizan el derecho humano al agua. El primero en el año 2006, el caso de la comunidad indígena Sawhoyamaya contra Paraguay ([https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_146\\_esp2.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_146_esp2.pdf)), y el segundo caso, es el de la comunidad indígena Xákmok Kásek en 2010. ([https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen\\_214\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_214_esp.pdf)) En ambos de lo observado al Estado no se determinaron medidas para garantizar la satisfacción de este derecho.
  - 7 Según la Ley N.º 3239/07 De los Recursos Hídricos del Paraguay.
  - 8 Según la Ley N.º 1614/00 General Marco Regulatorio y Tarifario de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario de la República del Paraguay.
  - 9 Decreto N.º 2794/14, por el cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030.
  - 10 Resolución - MOPC N.º 1274/18, por la cual se emite la formulación del Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento – (PNAPS).
  - 11 Resolución A/RES/70/1. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
  - 12 Informe de gestión del Ente Regulador de Servicios Sanitarios Erssan. Diciembre de 2020.

## LA CRISIS DE GOBERNANZA DEL AGUA PARA LA PROTECCIÓN Y REALIZACIÓN DEL DERECHO HUMANO

La sensación de abundancia hídrica en el Paraguay disfraza las limitaciones que existen en cuanto a su acceso, impidiendo a las personas titulares del derecho a tomar conciencia de los efectos que se generan ante el aumento de su consumo y su deficiente gestión. Al mismo tiempo, el disfrute del derecho al agua está limitado por una crisis en el sector que no se da exclusivamente por la falta de una fuente natural, la carencia de soluciones técnicas, o la insuficiente inversión, sino que el motivo principal se debe a una crisis de gobernabilidad<sup>13</sup>.

A nivel nacional, la titularidad para la prestación del servicio de agua es de naturaleza pública y le corresponde al Estado, a través del Poder Ejecutivo. La Ley N.º 1614/2000<sup>14</sup> del Marco Regulatorio y Tarifario del servicio es la principal herramienta para organizar la gobernanza del sector porque en la misma se determina el alcance de los principales actores sectoriales: el titular del servicio, los tipos de prestadores, el Erssan, los usuarios y los terceros comprendidos.

El Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) es el ente que asiste al titular del servicio (Estado paraguayo) y ejerce la rectoría sectorial a través de su instancia técnica denominada Dirección de Agua Potable y Saneamiento (Dapsan)<sup>15</sup>; el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (Erssan), además de la regulación, supervisa los niveles de calidad y eficiencia de los servicios; el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (Senasa) es el promotor del acceso a la infraestructura y los servicios de agua potable en zonas rurales e indígenas.

Existen también otras instituciones que están involucradas e invierten de alguna u otra manera en el sector. Para facilitar la coordinación y articulación de las acciones e inversiones en el sector de agua potable y saneamiento (APS), se conformó el Comité Interinstitucional de Coordinación del Sector de Agua Potable y Saneamiento (Cicosaps)<sup>16</sup>, instancia integrada por: MOPC, Dapsan, Erssan, Senasa, MH, MSPBS, Mades, MUVH, MEC, STP, SEN, Indert, Indi y las entidades binacionales: Itaipú Binacional y Entidad Binacional Yacyretá.

Si bien la existencia de este comité es un avance para mejorar la coordinación y planificación sectorial a nivel nacional —lo que justifica que el 90% de sus integrantes sean entes del Gobierno central—, los gobiernos subna-

13 Stålgren, P. Corrupción en el sector de agua: Causas, consecuencias y potenciales reformas. SIWI, 2006.

14 Ley N.º 1614/2000 «Marco Regulatorio y Tarifario del servicio de provisión de agua potable y alcantarillado sanitario para la República del Paraguay».

15 Decreto N.º 5516/2010, por la cual se modifica parcialmente y amplía el reglamento de la Ley N.º 1614/00.

16 Decreto N.º 1402/2019 Ampliación del Cicosaps.

cionales<sup>17</sup> responsables ante la población en su territorio no tienen participación en esta instancia de coordinación. En casos puntuales, algunas de las instituciones citadas se articulan para dar respuestas ante las urgencias.

Actualmente, el Cicosaps carece de un reglamento interno para organizar la toma de decisiones, no cuenta con un instrumento de rendición de cuentas públicas para informar sobre el cumplimiento de las responsabilidades asumidas por los miembros de esta instancia y tampoco se han vuelto a reunir en los últimos 20 meses en el marco de este Comité.

Por otra parte, es importante mencionar que a nivel sectorial existen otros espacios y herramientas para promover la participación igualitaria y multisectoriales, que son promovidos desde el Estado como: los consejos de cuenca y las mesas interinstitucionales de agua y saneamiento (MIAS). Sin embargo, en estos espacios no se toman decisiones para la elaboración y planificación de políticas, sino más bien son espacios de análisis y reflexión sobre las situaciones del sector.

Ante esta situación y la multiplicidad de actores en el sector APS, el sistema de gobernanza se encuentra fragmentado, con funciones divididas y en muchos casos superpuestas y duplicadas. Además, se evidencia la debilidad en el liderazgo de la rectoría (ante la deficiencia de políticas públicas sectoriales) y regulación del sector (enfocado más en el control que en la regulación). Ambas situaciones contribuyen a la ineficiencia para el aprovechamiento de las inversiones de este sector<sup>18</sup>.

La corrupción florece en entornos en que las funciones y responsabilidades no están bien definidas o se diluyen entre múltiples instituciones que pueden evadir el asumir responsabilidades por sus fracasos o incumplimientos y trasladarlas a las demás instituciones. [...] Los derechos humanos y la rendición de cuentas, en esencia, son para mantener un equilibrio de poder con objeto de proteger a los más vulnerables y marginados<sup>19</sup>.

El principio de rendición de cuentas solo puede llevarse a cabo si existen responsabilidades y normas de desempeño y si las mismas están claras. En ese sentido, el Estado paraguayo, ante las deficiencias en la gobernanza del sector, está limitado en su capacidad de dar cumplimiento al principio de rendición de cuentas, el cual exige a los Estados y otros agentes que respondan ante la población afectada con las obligaciones asumidas.

17 El término de «gobiernos subnacionales» incluye a las gobernaciones y municipalidades.

18 Resumen País. El sistema de inversión del sector de Agua Potable y Saneamiento (APS) en Paraguay. Dapsan-MOPC para la alianza SWA, noviembre de 2020.

19 Informe del Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y saneamiento sobre el principio de la rendición de cuentas A/73/162.

## LA DESIGUALDAD EN LA PROVISIÓN DEL SERVICIO Y LA INFORMALIDAD DE LOS PRESTADORES

El disfrute del derecho al agua de la población paraguaya se da en un contexto de desigualdad en función al tipo de prestador y al área de residencia.

El acceso al agua mejorada y libre de contaminación es bastante desigual en función a varios factores, por ejemplo: según la zona de residencia, existen 21 puntos porcentuales de diferencia (urbanas 72% y rurales 46%), y el promedio nacional de acceso de calidad es de 64%, el cual se encuentra bastante alejado del promedio de la región, que es de 82%<sup>20</sup>. También se dan brechas en el acceso: según el nivel de ingreso, existen 38,9 puntos porcentuales de diferencia (el quintil más pobre 29,9% y el más rico 68,5%). El impacto de la falta de acceso a infraestructuras de saneamiento y el acceso a agua de calidad generan una pérdida anual equivalente a 10.643 años de vida para la población paraguaya<sup>21</sup>.

Además, es importante mencionar que el acceso, el uso y la gestión del agua están directamente vinculados al cuidado de las personas y a las tareas domésticas que son llevadas a cabo en los hogares, principalmente por las mujeres. En Paraguay, las mujeres dedican el 61,3% de las horas de la semana a estas tareas, mientras que los hombres tan solo un 25,3%<sup>22</sup>. Así, la responsabilidad de obtener, tratar y conservar el agua recae, en gran medida, en las mujeres. En las zonas rurales, donde con frecuencia la infraestructura de agua es limitada, son las mujeres y las niñas las principales encargadas de transportar el agua hasta los hogares, limitando sus procesos de desarrollo en materia de educación y participación económica, social y política a nivel comunitario.

También se observan grandes desigualdades entre los departamentos del país en cuanto al acceso al servicio por redes de distribución —tecnología considerada como servicio público—. Entre los 14 departamentos de la región Oriental, los cuatro departamentos con mayor índice de pobreza: Caazapá, Concepción, San Pedro y Caaguazú<sup>23</sup> presentan los menores niveles de acceso al servicio de agua por redes. En promedio, solo el 64% de la población de estos departamentos accede al servicio de agua por redes, los cuales, a la vez, están siendo proveídos en mayor medida por prestadores comunitarios.

A nivel nacional, actualmente existen 5.177 prestadores del servicio de agua potable por redes<sup>24</sup>, en donde la Empresa de Servicios Sanitarios del

20 Progresos en materia de agua para consumo, saneamiento e higiene en los hogares. Fondo de las Naciones para la Infancia (UNICEF) y Organización Mundial de la Salud (OMS), 2019.

21 El servicio de Agua y Saneamiento en Paraguay. Gobernanza y Gasto público. Banco Mundial, 2020.

22 Encuesta sobre Uso del Tiempo. DGEEC, 2017.

23 Los departamentos con mayor índice de pobreza según la EPH del 2016.

24 Informe de gestión del Ente Regulador de Servicios Sanitarios del Paraguay (Erssan), 2020.

Paraguay S.A. (Essap)<sup>25</sup> y las aguaterías privadas brindan el servicio en zonas urbanas, mientras que los prestadores comunitarios —sean juntas de saneamiento o comisiones vecinales— se encuentran en áreas periurbanas, rurales y también en algunas zonas urbanas. En cuanto al nivel de cobertura de estos prestadores, el 33,8% de la población está siendo atendido por las juntas de saneamiento. La Essap tiene una cobertura de 25,1%; las aguaterías privadas, una cobertura de 9,1%; las comisiones vecinales, 8,4%; y otros prestadores ascienden al 2,4% de la población, totalizando una cobertura del servicio por redes de 79% para todo el país<sup>26</sup>.

El marco regulatorio categoriza a los prestadores del servicio bajo dos títulos jurídicos. El primero es el concesionario, con más de dos mil (2.000) conexiones, siendo el único prestador con contrato de concesión la Essap. El segundo título es el de permisionario, con menos de dos mil (2.000) conexiones, entre los cuales se encuentran las juntas de saneamiento, Aguaterías privadas, comisiones vecinales, cooperativas, etc., pero a la fecha no se han formalizado a prestadores bajo esta figura. Es decir, más del 68% de la población que cuenta con el servicio de agua por redes recibe el servicio de prestadores no formalizados.

Los prestadores del servicio poseen diferentes niveles de capacidades técnicas, se encuentran atomizados, superpuestos y carentes de formalización, lo que impide avanzar hacia una economía de escala y sostenibilidad de los servicios<sup>27</sup>. Las poblaciones periurbanas y rurales son las zonas de mayor riesgo, porque reciben el servicio de agua de los prestadores con menos capacidades para sostener la gestión de la calidad del agua.

La obligación del Estado de proteger, cumplir y facilitar el derecho se hace más necesaria ante la cantidad y tipología de prestadores para la prestación del servicio de agua. Una de las obligaciones del Estado es la de generar el entorno propicio, regular y supervisar a los prestadores en quienes han delegado la responsabilidad del servicio. Asimismo, el Estado tiene la obligación de asegurar las medidas para que los servicios estén al alcance de todos y de formular estrategias generales a fin de lograr la plena realización del derecho al agua<sup>28</sup>.

Sin embargo, la realidad es otra. La deficiencia de instrumentos políticos, de planificación e inversión, como la falta de reglamentación de la Ley de Recursos Hídricos N.º 3239/07 que prioriza el agua para consumo humano ante el uso industrial y promueve la gestión integrada de recursos hídricos; la falta de indicadores y procesos de monitoreo y evaluación del Plan Nacio-

25 Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A. con capital 100% del Estado paraguayo.

26 Informe del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (Erssan), presentado a la Dapsan-MOPC, 2020.

27 Informe Dapsan para la Alianza Sanitation and Water for all - SWA. Noviembre de 2020.

28 Exigibilidad de los Derechos Humanos al Agua y Saneamiento. AECID, 2017 NIPO en línea: 502-17-019-9

nal de Agua Potable y Saneamiento (PNAPS); la ausencia de contratos para la formalización de prestadores; entre otros, genera una situación de vulnerabilidad e inseguridad jurídica para los prestadores y las personas usuarias, limitando así el disfrute del servicio y del derecho al agua.

## **LA DEFICIENCIA DE LOS DATOS SECTORIALES LIMITÓ EL APOYO A PRESTADORES Y USUARIOS DEL SERVICIO DE ZONAS PERIURBANAS Y RURALES ANTE LA EMERGENCIA SANITARIA**

Ante la pandemia del COVID-19, el Estado paraguayo, a través de la Ley N.º 6524/20, declara estado de emergencia en todo el territorio de la República del Paraguay y establece medidas administrativas, fiscales y financieras para la contingencia de esta crisis. En específico, en el artículo 17 de esta ley se mencionan las medidas de adecuación del pago de facturas por los servicios básicos correspondientes a los meses de marzo, abril y mayo del año 2020. En el inciso b) se hace referencia a las facturaciones de los prestadores de servicios de agua y saneamiento:

Las de la ESSAP S.A., Aguateras Privadas, Juntas de Saneamiento, Comisiones de Saneamiento, podrán ser diferidas temporalmente y/o tener un descuento de hasta el 100% (cien por ciento) para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) y sectores vulnerables. Este plazo podrá ser prorrogado de acuerdo a las condiciones económicas y a la posibilidad de financiamiento. Estas obligaciones impagas resultado de esta medida temporal podrán ser financiadas hasta en 18 cuotas sin recargos ni intereses.

A partir de la mencionada ley se fueron reglamentando medidas más específicas para asegurar el acceso a los servicios de agua, como por ejemplo: para las usuarias y los usuarios conectados a la red de la Essap, cuyas facturaciones promedio no superen los 50.000 guaraníes por mes, serían exonerados en el pago por tres meses: abril, mayo y junio de 2020; las facturas superiores a 50.000 guaraníes podrían ser diferidas al mes de junio de 2020; y las facturas impagas a esa fecha podrían ser financiadas sin recargo ni intereses<sup>29</sup>. Después se prorrogaron los plazos de las exoneraciones previstas, en primer lugar, por dos meses más,<sup>30</sup> y luego por un mes más, es decir, hasta agosto de 2020<sup>31</sup>. Adicionalmente, dentro del paquete de las medidas transitorias de consolidación económica y contención social para mitigar el impacto de la pandemia, se estableció una exoneración complementaria de hasta el 50% a los sectores gastronómicos, eventos, hotelero, agencias de turismo y en-

29 Decreto N.º 3506/20 «Por el cual se reglamenta la Ley N.º 6524/2020». En específico en el artículo 28.

30 Decreto N.º 3770/20 «Por el cual se proroga el plazo de vigencia de las exoneraciones previstas en los artículos 26, 27 y 28 del Decreto N.º 3506/20».

31 Decreto N.º 4043 «Por el cual se proroga el plazo de vigencia de las exoneraciones previstas...».

entrenamientos, de todo el territorio de la República, que utilicen el servicio proveído por la Essap<sup>32</sup>.

Estas normativas permitieron destinar los fondos de la ley de emergencia para que la Essap pueda exonerar y/o diferir las facturas de sus usuarios y usuarias hasta por seis meses, así como para mejorar las infraestructuras de sus sistemas, beneficiando así al 25% de la población del país que corresponde al sector poblacional con los mayores niveles del servicio. En específico, la exoneración de facturas de la Essap ascendió a aproximadamente USD 3,2 millones y la inversión en infraestructura destinada en ese periodo fue de USD 19 millones<sup>33</sup>.

La implementación de estas medidas benefició a la Essap y a las personas usuarias de sus servicios y no a los demás prestadores, quienes evidencian mayores dificultades para la prestación de un servicio de calidad. El Estado mencionó que esta decisión se dio a raíz de que los datos con los que contaba la Essap permitían obtener la trazabilidad de los fondos a utilizarse, a diferencia de la carencia de datos sobre los usuarios de los más de 5.000 prestadores privados y comunitarios restantes a nivel nacional.

Los demás prestadores del servicio de agua —privados y comunitarios— manifestaron su disconformidad ante la ley y los decretos emitidos, ya que estos subsisten únicamente de las tarifas. Así, para atender a los prestadores excluidos de las medidas mencionadas anteriormente se iniciaron trabajos interinstitucionales de planificación y coordinación para definir otras alternativas.

En primer lugar, la Dapsan-MOCP en conjunto con el Erssan analizaron las variables<sup>34</sup> que podrían tenerse en cuenta para el cálculo del monto del subsidio/ayuda a los prestadores. En el estudio se observó que el 85% de los prestadores del servicio de agua tienen menos de 200 conexiones y las tarifas mensuales cobradas oscilan entre 19.000 y 32.000 guaraníes al mes. Además, el análisis de la facturación en función a los principales gastos de estos prestadores identifica que, en promedio, el 24% de la facturación está destinado al pago de la energía eléctrica, el 44% a costos operativos y un 47% va al pago de recursos humanos. Estas cifras evidencian que el nivel de facturación de los prestadores del servicio de agua no es suficiente para contemplar gastos de inversión, es decir, no pueden ser sostenibles solo con las tarifas que cobran.

32 El artículo 6 de la Ley N.º 6809/2021, por la cual se establece las medidas transitorias de consolidación económica y de contención social, para mitigar el impacto de la pandemia del COVID-19.

33 Publicación Essap, <http://www.essap.com.py/fondos-ley-de-emergencia-sanitaria/>

34 Las variables analizadas según informe de Erssan-Dapsan-MOCP fueron: monto de facturación, costos mínimos de operación, cantidad de conexiones domiciliarias, tarifas básicas de cada prestador, energía eléctrica consumida, los costos de los recursos humanos y el IVA.

En este sentido, la Dapsan-MOPC en su carácter de rector presentó a la Dirección General de Empresas Públicas (DGEP), del Ministerio de Hacienda, el proyecto de subsidio a los sistemas de agua, sean estas juntas de saneamientos, aguaterías privadas, etc. El proyecto se canalizó a través del Consejo Nacional de Empresas Públicas y se presentó al Equipo Económico Nacional (EEN), los que, a través del Acta N.º 50 del 21 de julio de 2020, aprobaron un subsidio de Gs. 20.000 por mes por y por tres meses a cada usuario registrado por el prestador en los registros del Erssan<sup>35</sup>. El diseño de estos subsidios a los sistemas de agua no implicaría una transferencia monetaria directa del monto aprobado, sino que se daría a través del pago del consumo de energía eléctrica de los prestadores del servicio<sup>36</sup>.

Ante este contexto y bajo el liderazgo de la Dirección General de Empresas Públicas del MH y en conjunto con actores sectoriales (Erssan, Dapsan), para avanzar con la implementación de los subsidios iniciaron un procedimiento de recolección de datos específicos mediante declaraciones juradas firmadas por los prestadores del servicio. A través de este mecanismo eran los prestadores del servicio quienes debían manifestar el interés de beneficiar a sus usuarios y usuarias con el subsidio estipulado<sup>37</sup>.

Estas declaraciones juradas precisaban datos específicos y puntuales, lo que al mismo tiempo significaba una oportunidad para actualizar las bases de datos sectoriales. El Número de Identificación del Suministro (NIS) del servicio de energía eléctrica, proveído por la ANDE, fue el principal dato recolectado, ya que los mismos no se encontraban en ninguna base de datos de las instituciones del sector o si se encontraban no estaban actualizados.

Este relevamiento de datos estuvo a cargo del Erssan en el marco de sus trabajos del Plan Anual de Supervisión (PAS). A septiembre de 2020 habían relevado la información de 1.464 sistemas de los más de 5.000 prestadores del servicio registrados. En ese sentido, se puede identificar que el 76% de los prestadores que presentaron declaraciones juradas provienen de ocho departamentos<sup>38</sup> en donde la Essap posee menos del 20% de la cobertura de servicios, es decir, donde predomina la gestión comunitaria del agua.

Del total de las declaraciones juradas, 500 sistemas no poseían NIS o los datos proveídos no coincidían con los de la ANDE. Otra barrera identificada en el proceso de recolección de datos fue que los prestadores no declaran la cantidad exacta de usuarios y usuarias, principalmente los prestadores del

35 Nota de respuesta de pedido de acceso a la información. Disponible en: <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/1456506-Respuesta-47911ClaudiaZapattinipdf-Respuesta-47.911ClaudiaZapattini.pdf>

36 Portal de acceso a la información. Solicitud #33292. Subsidios al Ministerio de Hacienda, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/33292>

37 Nota de respuesta de pedido de acceso a la información. Disponible en: <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/1456506-Respuesta-47911ClaudiaZapattinipdf-Respuesta-47.911ClaudiaZapattini.pdf>

38 Alto Paraná, San Pedro, Paraguarí, Cordillera, Caaguazú, Itapúa, Misiones y Concepción.

servicio con menos de 200 conexiones, ya que, al superar esa cantidad de acuerdo al marco regulatorio, deben cobrar a sus usuarios la tasa retributiva del servicio.

Así, luego de un periodo de recolección de datos, se envió un paquete de información a la ANDE para analizar la situación de los NIS de cada prestador. La ANDE reportó la situación de cada cuenta por lotes, culminando en enero de 2021. A partir de esta fecha, la DGEP recién pudo estimar el impacto presupuestario del subsidio, el cual ascendía a 12 mil millones de guaraníes. Es decir, diez veces menos de los recursos destinados a la Essap de los recursos provenientes de la Ley N.º 6524/20.

Todo este proceso de recolección y validación de datos superó el periodo de vigencia del artículo 17, inciso b) de la Ley N.º 6524/20, y desde la Abogacía del Tesoro se emitió el Dictamen N.º 861/2021, en donde «no considera jurídicamente viable la implementación y formalización del subsidio», ateniendo a que la misma «ha perdido su vigencia y se han cerrado los procedimientos presupuestarios y administrativos derivados del Ejercicio Fiscal 2020»<sup>39</sup>. En términos sencillos, la ayuda no pudo ser efectuada por la falta de datos oportunos y detallados de los prestadores<sup>40</sup>.

Desde la DGPE, a través de su respuesta del pedido de acceso a la información #47911, han manifestado que:

No obstante, considerando que dichos beneficios o subsidios fueron estipulados con el fin de reducir el impacto económico producido por el estado de emergencia COVID-19 declarado en 2020, se podría solicitar por los canales o conductos correspondientes para la inclusión en el Presupuesto General de Gastos de la Nación en el presente ejercicio fiscal o del próximo año 2022, a fin de poder cumplir con lo establecido en su momento por el artículo 17º de la Ley 6524/2020.

Es importante destacar que, al mismo tiempo, se ejecutaron otras medidas para apoyar a los prestadores del servicio sin hacer uso de los fondos de la ley de emergencias, como es el caso de Senasa con las juntas de saneamiento. El Senasa<sup>41</sup> diseñó un plan de contingencia con la reorganización de fondos de la cooperación internacional con el que ejecuta sus proyectos. En el plan de emergencia ante el COVID-19 incluyó: 1) Apoyo a juntas de saneamiento: con 33 sistemas de agua para comunidades rurales; 2) Dotación de ciertos componentes de obras faltantes para que los sistemas entren en funcionamiento óptimo en 100 comunidades rurales; 3) Instalación de casetas prefabricadas

39 Nota de respuesta de pedido de acceso a la información. Disponible en: <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/1456506-Respuesta-47911ClaudiaZapattini.pdf>

40 Entrevista con el Elvio Brizuela, director general de Empresas Públicas del Ministerio de Hacienda. 07/10/2021.

41 Encargado de promover y ejecutar obras de infraestructura para la provisión de agua potable y saneamiento para poblaciones de menos de 10.000 habitantes. Para ello, promueve la creación de las juntas de saneamiento.

con equipo clorador, tablero eléctrico para electrobomba sumergible y cloro por 6 meses para 500 JS; 4) Provisión y montaje de 500 puestos de lavado de manos.

Apoyo para comunidades indígenas: (solicitud en abril de 2020) adquisición de 3 camiones cisterna, provisión de tanques de fibra de vidrio de 10 m<sup>3</sup> (200 unidades). Sin embargo, para estos tanques y camiones fue realizado al finalizar la época crítica de sequía en el Chaco —octubre/noviembre de 2020— y hasta la fecha —octubre de 2021— solo contados tanques fueron repartidos y los camiones aún no están operando en el Chaco<sup>42</sup>.

Además, se identificaron diversos proyectos relacionados al fortalecimiento de capacidades de las juntas de saneamiento, la mayoría de ellos implementados por Senasa en conjunto con OSC, por ejemplo: «Capacitación en gestión de riesgos para integrantes de las Juntas de Saneamiento»<sup>43</sup>; fortalecimiento de la cadena de valor de agua, saneamiento e higiene (ASH)<sup>44</sup>, entre otros.

Al año 2021, las normativas sobre las medidas para sostener los servicios de agua ya no se encuentran vigentes para todos los usuarios<sup>45</sup>, y las facturas de agua de la Essap que fueron diferidas están siendo cobradas. En febrero de 2021 se anunciaron y realizaron cortes de servicio a usuarios «morosos» por falta de pago de tres facturas vencidas<sup>46</sup>. Se estimaron aproximadamente 50.000 usuarios morosos, y rutas de desconexión de hasta 3 mil usuarios por día. No obstante, pusieron a disposición algunas alternativas para una negociación de las cuentas como, por ejemplo: un *call center* y fracciones de cuentas en la casa central (Asunción).

A pesar de toda la inversión realizada para contener el servicio durante la emergencia, el plan para la recuperación financiera de la Essap se centra en una de las prácticas que limita en mayor medida el disfrute del derecho humano al agua, como es el caso de las desconexiones por impago. El corte del servicio no puede llegar al punto de limitar a una persona el acceso a una cantidad mínima de agua potable. Si bien la desconexión es una práctica reconocida para desincentivar la falta de pago, que está contemplada en el marco regulatorio, el prestador debe asegurarse de que posee la tecnología y los mecanismos necesarios para reducir a los niveles básicos de cantidad de

42 Exceptuando a los sectores dispuestos en el artículo 6 de la Ley N.º 6809/2021: eventos, gastronómicos, turísticos.

43 Ejecutado por Ceamsa con financiación de Unicef, <https://www.facebook.com/293307377799057/photos/a.530357737427352/1173375463125573/>

44 Implementado en el marco del proyecto Y Kuaa del programa Lazos de Agua, por la Fundación Moisés Bertoni, <https://www.lazosdeagua.org/blog/inician-fortalecimiento-de-cadena-de-valor-ash?fbclid=IwARoS6maaSB38iKPh9rX8IM-kIYrYLUXSF-iok72G-BjfmuvSGdy8FPI8>

45 A excepción de los sectores gastronómicos, eventos, hotelero, agencias de turismo y entretenimientos, de todo el territorio de la República, proveídos por la Essap según el artículo 6 de la Ley N.º 6809/2021, por la cual se establecen las medidas transitorias de consolidación económica y de contención social, para mitigar el impacto de la pandemia del COVID-19.

46 <https://twitter.com/EssapSA/status/1356986182261948418>

<https://www.ultimahora.com/iniciaron-cortes-servicio-agua-usuarios-morosos-asuncion-n2925952.html>

agua potable suministrada y, por tanto, solo resulta admisible la interrupción total del servicio cuando exista una fuente alternativa para obtener la cantidad mínima<sup>47</sup>.

## CONCLUSIONES

A pesar del reconocimiento del derecho humano al agua por parte del Estado paraguayo, no se observaron medidas que prioricen y garanticen el agua para consumo humano frente al uso industrial durante la pandemia. Una amenaza significativa para la garantía del derecho humano al agua es la carencia de políticas públicas inclusivas, planificación sectorial y una correcta asignación de recursos para la realización progresiva de este derecho.

El Estado tiene la obligación de no discriminar en el disfrute del derecho, lo que implica no excluir a grupos vulnerables, sino adoptar medidas para garantizar la igualdad sustantiva y abordar los patrones de desigualdad sistémicos. Sin embargo, con la pandemia del COVID-19 quedó evidenciado que la falta de coordinación de las instituciones del sector, la carencia de un sistema de información sectorial y la informalidad de los prestadores del servicio limitaron el disfrute del derecho humano a más del 50% de la población.

Las dificultades que presentó el Estado para planificar, coordinar, priorizar y atender a los prestadores periurbanos y rurales —en quienes delegó la responsabilidad de garantizar el disfrute del derecho humano al agua— no fueron precisamente a causa de la pandemia, sino que agravaron los problemas estructurales que se tenían en el sector APS.

Si bien existen esfuerzos desde los diferentes actores que son parte de la gobernanza, la falta de coordinación e instrumentos de priorización limita la capacidad de generar mayores impactos a la población y sobre todo orientar los esfuerzos hacia donde más se necesita. La falta de apoyo a los prestadores con menos capacidades induce a una regresión del derecho a largo plazo, que trasciende el periodo de emergencia, afectando a la sostenibilidad de los sistemas de agua que brinda el servicio a la población menos favorecida o vulnerable.

La informalidad de los prestadores del servicio es un problema estructural del sector que se viene tratando desde hace tiempo, y con la emergencia sanitaria esta situación acentuó las vulnerabilidades que poseen los prestadores ante la falta de una seguridad jurídica y normativa. Los prestadores del servicio informales no dejaron de brindar el servicio y probablemente seguirán haciéndolo sin la formalización correspondiente. El desafío del Estado ante esta situación radica en la garantía de la calidad, sostenibilidad y cobertura del servicio sin discriminación.

47 Reflexiones sobre la gestión del agua en América Latina y el Caribe. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46792/1/S2000908\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46792/1/S2000908_es.pdf)

## RECOMENDACIONES

- Garantizar los derechos humanos al agua y al saneamiento, adoptando el enfoque basado en derechos humanos en el diseño de políticas públicas, independientemente al modelo de prestación de servicio que el Estado ha decidido implementar<sup>48</sup>, ya sean empresariales, privadas, comunitarias o indígenas.
- Avanzar progresivamente hacia la realización del derecho al agua y para ello un requisito indispensable es la definición de metas e indicadores claramente desglosados (capacidad de pago, sexo de los(as) usuarios(as) titulares, nivel de consumo, georreferenciación, entre otros) que prioricen a los sectores más rezagados y que se defina las responsabilidades de cada actor que forma parte de la gobernanza. La definición de metas —ambiciosas pero alcanzables— permitirá identificar las prioridades del Estado, la asignación suficiente de recursos y analizar el grado de avances de los compromisos asumidos.
- Activar el Cicosaps y que esta instancia pueda establecer y definir las medidas necesarias y, sobre todo integrales, para la atención de las problemáticas sectoriales. Aumentar las capacidades técnicas y operativas de esta instancia para que desde la coordinación se puedan direccionar los recursos disponibles, ya sea bajo carta de compromisos u otros instrumentos que tiene el Estado para tomar decisiones.
- Activar la mesa técnica para la formalización de prestadores permisionarios y continuar con el proceso de diseño de la estrategia ya iniciada y descrita en el PNAPS. Este proceso podría significar un incentivo para los prestadores del servicio, ya sean grandes o pequeños, el cual se debería conectar con el proceso de actualización de datos y la preparación del sistema de información sectorial.
- Poner en marcha los instrumentos de generación y relevamiento de datos<sup>49</sup>, actualizar los sistemas informáticos de vigilancia y autorreporte<sup>50</sup> y que efectivamente garanticen la equidad en el acceso y disfrute del derecho al agua. Para ello, es clave contar con el apoyo de los gobiernos locales, los que desde el territorio pueden contribuir significativamente a mantener actualizados los datos sectoriales.
- Empoderar a las personas titulares de derecho —usuarios(as) del servicio—, a fin de que puedan solicitar información y examinar las decisiones

48 Informe de la experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos, relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento. Resolución del Consejo de Derechos Humanos A/HRC/15/31, 29 de junio de 2010.

49 Sistema de Información de Agua y Saneamiento Rural (Siasar), que actualmente cuenta con el Decreto N.º 3189/19 que crea el Comité Estratégico Nacional para la Implementación del SIASAR.

50 Sistema de Información Unificado - SIU, que actualmente está a cargo del Erssan.

y acciones del Estado para la protección del derecho. Por ejemplo, activando la figura de «Asociación de Usuarios y Usuarías». Si bien existen asociaciones de juntas, es interesante unir a los usuarios para mejorar la exigibilidad de servicios de calidad. De igual manera, promover la participación efectiva de las mujeres en la gestión y planificación de los servicios de agua potable y saneamiento.

