

**DESARROLLO DE UN MARCO REGULATORIO PARA EL SECTOR DE AGUA POTABLE Y  
SANEAMIENTO EN PARAGUAY**

(TC-95-01-28)

**RESUMEN EJECUTIVO**

|                                     |   |               |
|-------------------------------------|---|---------------|
| <b>ORGANISMO<br/>EJECUTOR:</b>      | Ministerio de Hacienda, a través del Consejo de Privatización   |               |
| <b>MONTO DEL<br/>PROYECTO:</b>      | FOMIN   | US\$ 980.000  |
|                                     | Aporte local  | US\$ 220.000  |
|                                     | Total   | US\$1.200.000 |
| <b>FACILIDAD<br/>DEL FOMIN:</b>     | Cooperación técnica (Facilidad I)   |               |
| <b>OBJETIVO:</b>                    | <p>El objetivo del proyecto es desarrollar un nuevo marco legal e institucional para el sector de agua potable y saneamiento en Paraguay que incluya la creación de un organismo regulador separado e independiente de los organismos operadores existentes, creando así las condiciones apropiadas para la participación de la iniciativa privada en el sector.</p>  |               |
| <b>DESCRIPCION:</b>                 | <p>Para lograr este objetivo se contratarán consultorías para: (a) preparación de un diagnóstico del actual marco legal del sector y de la situación legal de las empresas prestadoras de servicios, y formulación y evaluación de alternativas factibles de marco institucional para el sector, con una recomendación sobre la más adecuada; (b) preparación del marco legal, incluyendo los borradores de los documentos legales y asesoramiento al Ejecutivo y Legislativo; y (c) establecimiento del ente regulador del sector, a través de asistencia técnica, programas de capacitación y adquisición de equipos.</p> |               |
| <b>CLASIFICACION<br/>AMBIENTAL:</b> | <p>El Comité del Medio Ambiente clasificó la operación en la categoría III. El Comité aprobó el Resumen Ambiental de la operación de préstamo (PR-0064) a la Corporación de Obras Sanitarias (CORPOSANA) el 18 de octubre de 1994.</p>  |               |

Resumen Ejecutivo

Página 2 de 2

**MODALIDAD:** Donación.

**EQUIPO DE PROYECTO:** Luis Macedo (REL/EN1), Jefe de Equipo; Manuel Pizarro (REL/EN1); Francisco Marcondes (REL/EN1); Hugo Oliveira (Consultor); Joel Branski (REL/EN1); Mario Yano (REL/EN1); Cipriano Pacheco (COF/CPR); Raul Baginski (REL/OD1); Riccardo Rietti (REL/SO1); y Fred Aarons (OPS/LEG).

## I. ELEGIBILIDAD DEL PAIS

- 1.1 El Comité de Donantes del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) aprobó la elegibilidad de la República del Paraguay para todas las modalidades de financiamiento del FOMIN el 16 de septiembre de 1994.

## II. ANTECEDENTES

### A. La operación PR-0064

- 2.1 El Banco Interamericano de Desarrollo está preparando una operación de ordenamiento del sector y financiamiento de proyectos de agua potable y saneamiento urbano en Paraguay (PR-0064). Esta operación incluye un componente de desarrollo de un marco regulatorio (legal e institucional) del sector, el cual se propone para el financiamiento del FOMIN.

### B. El marco institucional y legal actual

- 2.2 La responsabilidad por los servicios de agua potable y saneamiento en Paraguay se reparte entre el Ministerio del Interior, al cual está adscrita la Corporación de Obras Sanitarias (CORPOSANA), el Ministerio de Salud, al cual está adscrito el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA) y el Ministerio de Defensa Nacional, a cargo de la región del Chaco. CORPOSANA se encarga de las localidades urbanas con más de 4.000 habitantes, SENASA del sector rural, principalmente de las localidades con menos de 4.000 habitantes y el Ministerio de Defensa Nacional al cual está adscrito el Departamento de Abastecimiento de Agua para el Chaco, de las localidades urbanas y rurales en esta área del país. Asimismo, han surgido entes privados que operan servicios de agua en forma independiente sin atender a estándares aceptables de calidad.
- 2.3 CORPOSANA, además de tener como objeto la provisión de los servicios de agua potable y saneamiento a la población de las ciudades de más de 4.000 habitantes, tiene las funciones de reglamentar dichos servicios y supervisar los sistemas y de recomendar al Poder Ejecutivo la concesión, a otras entidades publicas o privadas, de dichos servicios de saneamiento. La asignación a CORPOSANA de los roles de prestadora, reguladora y fiscalizadora de los servicios es inadecuada.
- 2.4 El sistema tarifario que aplica CORPOSANA, además de excesivamente complejo, es ineficiente para promover el uso racional del agua y permitir la autonomía financiera de la empresa. Las tarifas son fijadas por el Consejo Superior de CORPOSANA y son sometidas a la aprobación del Poder Ejecutivo. Los criterios que se aplican para la fijación de las tarifas no son técnicos y no hay un mecanismo que garantice el mantenimiento del valor real de las tarifas.

- 2.5 El marco institucional y legal de los servicios de agua potable y saneamiento en Paraguay adolece de problemas que merecen atención inmediata. No existe actualmente una legislación que defina de forma clara y precisa las reglas de funcionamiento del sector, los entes que actuarían y cuales serían sus atribuciones específicas, lo que dificulta la participación de la iniciativa privada en el sector y, cuando esta se da, no es sometida a controles de ninguna naturaleza.
- 2.6 Otro aspecto que obstaculiza una mayor participación de la iniciativa privada en el sector es la inexistencia de una política tarifaria moderna y eficiente. La fijación de las tarifas no toma en cuenta la necesidad de la empresa operadora de recuperar los costos de inversión, operación y mantenimiento, solventar el servicio de la deuda y poder viabilizar la expansión de sus sistemas de agua potable y saneamiento.
- 2.7 Tampoco se ha buscado utilizar la tarifa como herramienta para lograr la utilización racional del recurso agua potable, postergando así las inversiones en ampliación de los sistemas. El bajo nivel de cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento en Paraguay tiene como una de las principales causas la no aplicación de una política tarifaria adecuada, lo que dificulta la obtención de los recursos necesarios para la expansión de los sistemas.

### III. EL PROYECTO

#### A. Objetivo

- 3.1 El objetivo del proyecto es desarrollar un nuevo marco legal e institucional para el sector de agua potable y saneamiento en Paraguay que incluya la creación de un organismo regulador separado e independiente de los organismos operadores existentes, creando así las condiciones apropiadas para la participación de la iniciativa privada en el sector. Esta operación, como se indica anteriormente, sería ejecutada en paralelo al Programa de Agua Potable y Saneamiento Urbano (PR-0064), operación prevista a ser aprobada por el Banco durante el primer trimestre de 1995.
- 3.2 El nuevo marco legal e institucional del sector busca distinguir las responsabilidades del sector público en sus funciones de regulador y contralor de los servicios de agua y saneamiento, de las funciones operativas, a través de la creación de un organismo regulador separado e independiente de los organismos operadores existentes. Al definir las reglas de funcionamiento del sector, incluyendo el mecanismo de fijación de las tarifas de los servicios, se propiciarán las condiciones apropiadas para la participación del sector privado en la prestación de estos servicios.

B. Descripción de actividades

3.3 Para lograr el objetivo propuesto se prevén las siguientes actividades: 1/

1. Preparación de diagnósticos y formulación de alternativas de marco institucional del sector de agua potable y saneamiento

- a. Realización de un inventario y diagnóstico del actual marco legal del sector de agua y saneamiento, identificando los aspectos que dificultan la operación eficiente de las empresas prestadoras de los servicios y la participación del sector privado en el sector.
- b. Preparación de un diagnóstico de la situación legal de las empresas y otros entes existentes, indicando cómo ésta podría afectar la propuesta de un nuevo marco legal e institucional para el sector.
- c. Formulación y evaluación de alternativas factibles de marco institucional para el sector, con una recomendación sobre la más adecuada para el país. Las alternativas que se propongan deberán tomar en cuenta: (a) la necesidad de garantizar la autonomía (administrativa y financiera) del ente normalizador y controlador; y (b) la conveniencia de descentralizar la prestación de los servicios (crear empresas locales), principalmente con vistas a facilitar la prestación de los servicios de saneamiento por el sector privado.

2. Preparación del marco legal

- a. Preparación del borrador de un proyecto de ley que deberá establecer las reglas para el funcionamiento del sector, incluyendo los aspectos relacionados con la política tarifaria que se aplicará, la cual establecerá que las tarifas serán tales que permitan recuperar todos los costos y garanticen la expansión de los servicios. Dicha ley deberá derogar y/o modificar la legislación existente en todo lo que esté en conflicto con la nueva legislación del sector.
- b. Elaboración del borrador de un proyecto de ley para la creación y establecimiento de la entidad reguladora, determinando entre otros, sus facultades, grado de independencia y fuentes de recursos que permitan su financiamiento en el largo plazo. Se elaborarán, además, los proyectos de ley necesarios para implantar el nuevo marco legal e institucional del sector.

---

1/ Los términos de referencia de las consultorías se encuentran a disposición de los interesados.

- c. Asesoramiento a los órganos del poder ejecutivo y legislativo para la aprobación de la legislación e implantación del ente regulador.

3. Establecimiento del ente regulador

- a. Diseño y puesta en marcha de la entidad reguladora, incluyendo su estructura institucional y organizativa, procedimientos operativos y contables, definición de normas para la prestación de servicios, el que incluirá necesariamente la elaboración del proyecto de los estatutos de dicho ente. Adicionalmente se preparará un plan financiero para el primer año de actividades.
- b. Desarrollo e implantación de la metodología para cálculo de las tarifas y de los mecanismos para el mantenimiento de su valor real.
- c. Capacitación de los recursos humanos y el diseño e implementación de un sistema de información, incluyendo la dotación de equipo.
- d. La organización de un seminario con el fin de promover una discusión más amplia de la privatización de los servicios de agua y saneamiento en el país.

IV. COSTO Y FINANCIAMIENTO

- 4.1 El FOMIN suministrará un financiamiento total de US\$980.000, en carácter no reembolsable. El presupuesto del proyecto se presenta en el cuadro siguiente. En el Anexo IV se presenta el cuadro de costos detallado del proyecto.

| Presupuesto del proyecto<br>(en US\$) |         |              |           |
|---------------------------------------|---------|--------------|-----------|
| CATEGORIAS                            | FOMIN   | APORTE LOCAL | TOTAL     |
| Preparación del diagnóstico           | 100.000 |              | 100.000   |
| Preparación del marco legal           | 260.000 |              | 260.000   |
| Establecimiento del ente regulador    | 400.000 | 145.000      | 545.000   |
| Coordinación                          | 130.000 | 50.000       | 180.000   |
| Imprevistos                           | 90.000  | 25.000       | 115.000   |
| TOTAL PROYECTO                        | 980.000 | 220.000      | 1.200.000 |

V. EJECUCION Y DESEMBOLSO

- 5.1 La ejecución del proyecto estará a cargo del Consejo de Privatización, dependiente del Ministerio de Hacienda. Se prevé la contratación de consultores individuales y firmas consultoras para la realización de las actividades del proyecto. Para apoyar al

ejecutor en la contratación y coordinación de las consultorías previstas y en la preparación de los informes semestrales, se contratará un consultor por el tiempo previsto para la ejecución de la operación. La adquisición de bienes y servicios serán realizadas de acuerdo a los procedimientos del Banco y del FOMIN en la materia. En el Anexo I se presenta el cronograma de ejecución de la operación.

- 5.2 Previo al primer desembolso de los recursos del proyecto, el Consejo de Privatización deberá: (a) haber contratado la consultoría para la preparación de diagnósticos y formulación de alternativas; (b) haber contratado el consultor de apoyo al ejecutor; y (c) haber presentado el plan y cronograma definitivo de ejecución del proyecto.
- 5.3 La consultoría para el establecimiento del ente regulador solo podrá ser contratada una vez aprobada la ley marco del sector.
- 5.4 Los desembolsos serán efectuados de acuerdo a los procedimientos del Banco en la materia. Se estima que tomará 24 meses hasta que se complete la implantación de todos los componentes del proyecto, previéndose un plazo de 30 meses para el desembolso final.

## VI. MONITOREO

- 6.1 El Consejo de Privatización deberá presentar al Banco informes semestrales de progreso, los cuales permitirán un adecuado seguimiento del proyecto. Los informes deberán contener, como mínimo: (a) estado de avance del proyecto, con atención particular al cumplimiento de los resultados esperados que se presentan al final de este documento; (b) dificultades o problemas encontrados en la ejecución y medidas tomadas para solucionarlas; y (c) plan para la ejecución del resto del proyecto.

## VII. CUMPLIMIENTO DE LOS CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD

- 7.1 La cooperación técnica, diseñada con el propósito de apoyar los esfuerzos de modernización y participación privada en el sector de agua y saneamiento, es plenamente compatible con el objetivo general del FOMIN, que busca el fortalecimiento de la inversión privada y su expansión como base para acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social del país.
- 7.2 La propuesta es compatible con el criterio de otorgar financiamiento bajo la Facilidad de Cooperación Técnica, Artículo 3, Sección 2 (c) y (d) del Convenio Constitutivo del FOMIN, el cual establece el otorgamiento de sus recursos a los gobiernos para financiar servicios de asesoría requeridos para establecer y/o reforzar los entes reguladores. La propuesta es consistente también con el primero de los Vectores de Estrategia de

la Facilidad de Cooperación Técnica - Promover inversión privada en infraestructura - por la cual el FOMIN está financiando programas similares que incluyen el establecimiento de entes reguladores para agua y saneamiento en otros países de la región.

#### VIII. DISPONIBILIDAD DE RECURSOS DEL FOMIN

- 8.1 El proyecto sería financiado con una donación basada en las siguientes consideraciones: (a) el Comité de Donantes declaró al país elegible para todas las modalidades de financiación del FOMIN, el 16 de septiembre de 1994; (b) en la sección III del Memorandum de elegibilidad del país se detalla el cumplimiento del país con los criterios de elegibilidad para la obtención de donación a escala nacional; y (c) el proyecto propuesto tendrá una importante repercusión catalizadora en la corriente de inversiones, como lo requiere el Artículo 3, Sección (a) del Convenio del FOMIN, en cuanto su objetivo es crear las condiciones para la participación del sector privado en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento. La validez de estos criterios fue confirmada en la reunión del Comité de Donantes el 30 de marzo de 1994 (MIF/GN-23).

#### IX. CONSISTENCIA CON EL PROGRAMA DEL BANCO PARA EL PAIS

- 9.1 La operación propuesta es consistente con la estrategia del Banco para el país, por cuanto el documento de programación indica que el Banco participará en el financiamiento de programas para el sector agua potable y saneamiento en Paraguay para apoyar en la definición, desarrollo e implantación de un nuevo marco legal e institucional para el dicho sector. Además, el Banco busca facilitar la participación del sector privado en el sector de servicios públicos y el proyecto propuesto, al definir el role del Gobierno y los particulares en el sector de agua potable y saneamiento, incentivará dicha participación.
- 9.2 Por su parte, el programa PR-0064, de trámite paralelo a esta operación, procura disminuir la deficiencia de los servicios de agua potable y saneamiento en el país, coherente con la misma estrategia.

#### X. RIESGO DE LA OPERACION

- 10.1 El principal riesgo asociado a la operación sería un posible atraso en la implantación del marco regulatorio del sector. La principal consecuencia de no implantarse el marco regulatorio previsto sería la continuación de la situación actual, la que dificulta la participación de la iniciativa privada en el sector. Para disminuir el riesgo mencionado, en la operación de préstamo paralela, se condiciona el desembolso de 50% de los recursos al



envío del proyecto de ley de marco regulador del sector al Congreso Nacional. Además, el Ejecutivo ha demostrado su compromiso en llevar adelante el proceso de cambios que permitirían una mayor participación de la iniciativa privada en el sector.

#### XI. DOCUMENTOS ADICIONALES

- 11.1 Teniendo presente que la operación del FOMIN es paralela a la del programa de préstamo (PR-0064), la propuesta de préstamo se incluye como Anexo II al presente Memorándum.

#### XII. RESULTADOS ESPERADOS

- 12.1 En el Anexo III se presenta un cuadro resumen de las actividades del proyecto y los resultados esperados.

•

## Resultados Esperados

| FOMIN - FACILIDAD I - PARAGUAY<br>REESTRUCTURACION DEL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO   |  |  |
|---|--|--|
| <b>Objetivo general del proyecto</b><br>Reestructuración del sector agua y saneamiento con el propósito de lograr una mayor eficiencia y una mayor participación del sector privado.              |  |  |
| <b>Objetivo específico del proyecto</b><br>Establecer un marco legal y regulador adecuado a la inversión privada en este sector y apoyar la creación y puesta en marcha de la entidad reguladora. |  |  |
| Proyecto  | Actividades  | Resultados esperados   |
| A. Preparación de diagnósticos y formulación de alternativas  | Inventario/diagnóstico marco legal del sector de agua y saneamiento          | Diagnóstico legal formulado en 4 meses                               |
|   | Diagnóstico situación legal empresas   | Diagnósticos listos en 4 meses                                       |
|   | Formulación/evaluación alternativas factibles marco institucional            | Alternativas formuladas en 8 meses                                   |
| B. Preparación del marco legal  | Proyecto de ley para el sector   | Ley presentada al Congreso en 12 meses                               |
|   | Proyecto de ley creación, establecimiento del ente regulador                 | Ley presentada al Congreso en 12 meses                               |
|   | Proyectos de ley necesarios para implantar nuevo marco legal e institucional | Ley(es) presentadas al Congreso en 12 meses                          |
| C. Establecimiento del ente regulador   | Diseño y puesta en marcha de la entidad reguladora                           | Entidad reguladora establecida 6 meses después de aprobada la ley    |
|   | Desarrollo metodología de tarifas  | Metodología terminada en 4 meses después de aprobada la ley          |
|   | Capacitación de recursos humanos   | Recursos humanos capacitados 12 meses después de aprobada la ley     |
|   | Diseño e implantación sistema de información y equipo                        | Sistema de información implantado 8 meses después de aprobada la ley |
|   | Seminario en Privatización   | Seminario realizado en 12 meses                                      |

## PRESUPUESTO ESTIMATIVO

|  | FOMIN  | LOCAL  | TOTAL   |
|--|--------|--------|---------|
| I PREPARACION DEL DIAGNOSTICO  |        |        |         |
| 1.1 Inventario del marco legal existente:<br>2 meses/profesional                                 | 25000  |        | 25000   |
| 1.2 Diagnóstico situación legal empresas:<br>2 meses/profesional                                 | 25000  |        | 25000   |
| 1.3 Formulación de alternativas<br>3 meses/profesional   | 37500  |        | 37500   |
| 1.4 Preparar y realizar seminario sobre privatización<br>1 mes/profesional y materiales          | 12500  |        | 12500   |
| II PREPARACION DEL MARCO LEGAL   |        |        |         |
| 2.1 Proyecto de ley del marco regulatorio<br>10 meses/profesional                                | 130000 |        | 130000  |
| 2.2 Proyecto de ley del ente regulador<br>6 meses/profesional                                    | 78000  |        | 78000   |
| 2.3 Proyecto de leyes complementarias<br>4 meses/profesional                                     | 52000  |        | 52000   |
| III ESTABLECIMIENTO DEL ENTE REGULADOR   |        |        |         |
| 3.1 Diseño e inicio de operación entidad reguladora<br>6 meses/profesional, materiales y equipos | 138000 | 100000 | 238000  |
| 3.2 Desarrollo metodología de tarifas<br>4 meses profesional                                     | 52000  |        | 52000   |
| 3.3 Capacitación de recursos humanos<br>6 meses/profesional                                      | 78000  |        | 78000   |
| 3.4 Diseño e implantación sistema de información<br>4 meses/profesional, software y hardware     | 132000 | 45000  | 177000  |
| IV COORDINACION<br>20 meses/profesional  | 130000 | 50000  | 180000  |
| V IMPREVISTOS  | 90000  | 25000  | 115000  |
| TOTAL PROYECTO   | 980000 | 220000 | 1200000 |

PROYECTO DE RESOLUCION

PARAGUAY. COOPERACION TECNICA NO REEMBOLSABLE PARA EL DESARROLLO DE UN MARCO  
REGULATORIO PARA EL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

El Comité de Donantes del Fondo Multilateral de Inversiones

RESUELVE:

1. Autorizar al Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Fondo Multilateral de Inversiones, proceda a formalizar los acuerdos necesarios con la República del Paraguay y a adoptar las medidas pertinentes para la ejecución del plan de operaciones a que se refiere el documento MIF/AT- sobre cooperación técnica para el desarrollo de un marco regulatorio para el sector de agua potable y saneamiento.

2. Destinar para fines de esta resolución hasta la suma de US\$980.000, con cargo a los recursos de la Facilidad de Cooperación Técnica del Fondo Multilateral de Inversiones.

3. Establecer que la suma anterior sea otorgada con carácter no reembolsable.