



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL SECTOR DEL AGUA: MÉTODOS, HERRAMIENTAS Y BUENAS PRÁCTICAS

Copyright © Octubre de 2011

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Dirección de Políticas de Desarrollo
One United Nations Plaza
New York, NY 10017, USA

Correo electrónico: pacde@undp.org
Sitio web: www.undp.org/governance y www.undp.org/poverty

Agradecimientos

El presente estudio fue encargado por el PNUD y escrito por Jeroen Vos, quien se desempeña actualmente como investigador del Grupo de Ingeniería de Riego y Gestión del Agua de la Universidad de Wageningen.

Los estudios de caso que se presentan en el Anexo 3 fueron elaborados por Allen Asiimwe con la ayuda de Ashaba Ahebwa y Víctor Agaba (consultores independientes).

Las opiniones expresadas en esta publicación pertenecen a los autores y no representan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este estudio recibió el apoyo de un Comité Asesor que proporcionó orientación y revisó los borradores del informe. Este Comité estuvo integrado por Teun Bastemeijer (Red de Integridad del Agua), Maria Jacobson (Stockholm International Water Institute), Hosny Khordagui (Dirección Regional del PNUD para los Estados Árabes), Sareen Malik (Transparency International Kenya) Gonzalo Pizarro (Grupo de Pobreza del PNUD) y Hakan Tropp (Stockholm International Water Institute). El estudio también se benefició de los debates mantenidos durante la cuarta reunión de la Comunidad de Práctica del PNUD y los diversos talleres organizados por el PNUD durante la XXIV Conferencia Internacional Anticorrupción (noviembre de 2010, Bangkok, Tailandia). También queremos agradecer a Gerardo Berthin, Bogge Tuva, Francesco Checchi, Samuel de Jaegere, Dan Dionisie, Arkan El-Seblani, Tsegaye Lemma, Siphosami Malunga, Job Ogonda, Christianna Pangalos, Paavani Reddy, Charmaine Rodrigues y Pauline Tamesis por sus oportunas aportaciones y sugerencias que contribuyeron de forma significativa a este proyecto. También nos gustaría dar las gracias a Jeff Hoover por la corrección de estilo de este informe.

El PNUD es el organismo de desarrollo mundial de la ONU que promueve el cambio y conecta a los países con los conocimientos, la experiencia y los recursos necesarios para ayudar a los pueblos a forjar una vida mejor. El PNUD está presente en 135 países en desarrollo, y trabaja con ellos para ayudarles a encontrar sus propias soluciones a los retos mundiales y nacionales del desarrollo.

Editores: Phil Matsheza, Anga R. Timilsina y Aida Arutyunova
Diseño y maquetación: First Kiss Creative



Prólogo	3
Acrónimos y abreviaturas	5
Resumen ejecutivo	6
1. El contexto: antecedentes y panorama general	9
1.1 Introducción	9
1.2 Acerca del informe	11
1.2.1 Estructura del informe	12
1.3 Definición de la corrupción	12
1.3.1 Definición de corrupción en el sector privado	15
1.4 El costo de la corrupción en el sector del agua para los pobres	17
1.4.1 El agua y los ODM	18
2. Tipos de corrupción en el sector del agua	20
2.1 Sector del abastecimiento de agua y saneamiento	21
2.2 Sector del riego	22
2.3 Gestión de los recursos hídricos	23
2.4 Sector hidroeléctrico	25
3. Panorama general y análisis de las medidas anticorrupción	27
3.1 Principales factores subyacentes: rendición de cuentas, transparencia e integridad	27
3.2 Evaluación del impacto de las medidas anticorrupción en general	28
3.2.1 Productos, efectos e impactos	28
3.2.2 Indicadores	29
3.3 Temas y áreas de interés relacionados con la lucha contra la corrupción de especial importancia para el sector del agua	33
3.3.1 Mayor supervisión del gobierno	33
3.3.2 Reformas pro-mercado en el sector del agua	36
3.3.3 Aumento de la supervisión de los usuarios y de la sociedad civil y libertad de prensa	39



4. Medidas Anticorrupción en el sector del agua: evaluación de efectos e impacto	43
4.1 Efectos e impacto de aumentar la supervisión gubernamental	43
4.1.1 Suministro de agua y alcantarillado	43
4.1.2 Sector del riego	50
4.1.3 Gestión de los recursos hídricos	50
4.1.4 Sector hidroeléctrico	52
4.2 Efectos e impacto de las reformas pro-mercado	54
4.2.1 Sector del abastecimiento de agua y saneamiento	54
4.2.2 Sector del riego	56
4.2.3 Gestión de recursos hídricos	57
4.2.4 Sector hidroeléctrico	57
4.3 Efectos e impacto del aumento de la supervisión por parte de los usuarios, la sociedad civil y los medios de comunicación	57
4.3.1 Sector del abastecimiento de agua y alcantarillado	57
4.3.2 Sector del riego	60
4.3.3 Gestión de los recursos hídricos	61
4.3.4 Sector hidroeléctrico	62
5. Análisis y conclusiones	64
5.1 Análisis de las condiciones y factores determinantes de las medidas anticorrupción	64
5.2 Principales conclusiones	65
5.3 Consideraciones para la formulación de políticas públicas	66
Anexo 1. Referencias bibliográficas	68
Anexo 2. Términos de Referencia propuestos para la realización de estudios de caso sobre lucha contra la corrupción en el sector del agua en los países	74
Annex 3. Case Studies from Uganda, Kenya and Zambia: Mapping Good Anti-Corruption Practices in sub-Saharan Africa	81



Durante la última década se han realizado avances muy significativos en la consecución de los compromisos mundiales definidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Se han establecido sistemas, procesos y marcos legales, y en la mayoría de los países ha aumentado considerablemente el gasto público agregado en servicios sociales como educación, salud y agua y saneamiento. Sin embargo, si se desglosan estas cifras por metas de los ODM, el panorama de los avances pone de manifiesto diferencias notables tanto entre países como de unas regiones a otras.

Este progreso desigual no se debe sólo a la incapacidad para abordar las disparidades y desigualdades más arraigadas o a la insuficiencia, en términos de cantidad y calidad, de los recursos financieros que se derivan a los países en desarrollo. La corrupción sistémica que subyace a la malversación de valiosos recursos constituye uno de los mayores obstáculos para el desarrollo de muchos de estos países. Y son los sectores más pobres y vulnerables de la población los que sufren en mayor medida las consecuencias de la corrupción.

En el documento final de la Cumbre sobre los avances hacia el cumplimiento de los ODM de 2010, la corrupción aparece como el principal obstáculo para cumplir con los ODM. Por ello, en el documento se insta a adoptar medidas definitivas para combatir la corrupción en todas sus formas. Esto requiere comprender en profundidad las distintas manifestaciones de la corrupción y saber identificar los espacios en los que surge el riesgo de corrupción en diferentes sectores con el fin de formular estrategias que permitan abordar los obstáculos que impiden avanzar en materia de gobernabilidad y lucha anticorrupción.

El presente estudio, patrocinado por el PNUD, incluye métodos, herramientas y buenas prácticas para identificar el riesgo de corrupción, diseñar estrategias y establecer asociaciones para abordar estos obstáculos y hacer frente a la corrupción en el sector del agua. Es un complemento al Marco de Aceleración de los ODM del PNUD aprobado por el Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas y permite a gobiernos y asociados para el desarrollo identificar y priorizar de forma sistemática los obstáculos que bloquean, dentro de los procesos nacionales, el progreso hacia el logro de los ODM para después encontrar la forma de superarlos.

El estudio recoge las iniciativas emprendidas por el PNUD en apoyo a los países para la elaboración de marcos orientado a acelerar sus esfuerzos para lograr los ODM y alcanzar con éxito los compromisos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Además, retoma la agenda del PNUD apuntando al desarrollo de enfoques sectoriales para hacer frente a la corrupción en los diferentes sectores.

El agua es un elemento básico para la vida en general y la vida humana en particular. Sin embargo, unos mil millones de personas carecen de acceso a agua potable. Teniendo en cuenta las previsiones de crecimiento demográfico y el impacto del cambio climático, es probable que para el año 2030 más de la mitad de la población mundial tenga que enfrentarse a vulnerabilidades relacionadas con el agua. En este contexto, es vital abordar la corrupción, la mala gestión y las fugas de capital en este sector si se quieren sostener los avances alcanzados en el logro de los ODM y evitar la desaceleración. En este estudio se presenta un mapa de los riesgos de corrupción en el sector del agua (incluidos los relacionados con el riego y la energía hidroeléctrica) y presenta métodos y herramientas para medir la corrupción en este sector. También se presentan buenas prácticas para mejorar de la supervisión y la promoción de una mejor gestión de los recursos hídricos.



PRÓLOGO

Esperamos sinceramente que este estudio sirva para impulsar un análisis más profundo de los riesgos de corrupción en el sector del agua en el ámbito nacional. También esperamos que los métodos, enfoques y buenas prácticas aquí presentados puedan ser de utilidad en el diseño de intervenciones a nivel nacional y para la creación de alianzas sostenibles que promuevan la rendición de cuentas y mejoren la eficiencia en la prestación de servicios.

Atentamente,

Geraldine Fraser-Moleketi
Directora del Grupo de Gobernabilidad Democrática
Dirección de Desarrollo de Políticas, PNUD

Selim Jahan
Director del Grupo de Reducción de la Pobreza
Dirección de Desarrollo de Políticas, PNUD



BAsD	Banco Asiático de Desarrollo
OSC	Organización de la sociedad civil
Danida	Organismo Danés de Desarrollo Internacional
EIA	Evaluación del impacto ambiental
GRECO	Grupo de Estados contra la Corrupción, Consejo de Europa
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONG	Organización no gubernamental
NWASCO	Consejo Nacional de Agua y Saneamiento de Zambia (<i>National Water Supply and Sanitation Council</i>)
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
PACDE	Programa Temático Mundial sobre Anticorrupción para la Efectividad del Desarrollo
APP	Alianza público-privada
SIWI	Instituto Internacional del Agua de Estocolmo
TISDA	Transparencia e Integridad en la Prestación de Servicios en África (<i>Transparency and Integrity in Service Delivery in Africa</i>)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNTOC	Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (<i>United Nations Convention against Transnational Organized Crime</i>)
WIN	Red de Integridad del Agua (<i>Water Integrity Network</i>)
WSP	Programa de Agua y Saneamiento (<i>Water and Sanitation Programme</i>) (administrado por el Banco Mundial)
WWG	Grupos de observadores de los temas de agua (<i>Water watch group</i>)



UN Foto / Jeffrey Foxx

La corrupción en el sector del agua es un problema grave que, entre otras cosas, reduce la eficacia de los esfuerzos por alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) relacionados con los temas de agua potable y saneamiento. Las prácticas corruptas generan grandes costos para la sociedad ya que aumentan los costos de la prestación de servicios de agua y perjudican la calidad de dichos servicios. Esto afecta especialmente a las personas de menores recursos económicos ya que algunas prácticas como inflar los precios tienen como consecuencia que se construyan menos infraestructuras, privando de suministro de agua y otros servicios a las familias más desfavorecidas.

Los resultados de este estudio documental, encargado por el PNUD en 2010, muestran que la corrupción puede atravesar todos los subsectores del agua: agua potable y saneamiento, riego, gestión de los recursos hídricos y energía hidroeléctrica. Entre las formas de corrupción de alto nivel destacan la colusión, la captación de políticas públicas por parte de la élite, la malversación de caudales y fondos públicos, el soborno en transacciones internacionales, la manipulación de licitaciones y el nepotismo. El presente informe recoge un ejemplo destacable de corrupción de alto nivel ocurrido en el marco del Proyecto Hidráulico de las Tierras Altas de Lesotho (*Lesotho Highlands Water Project*). El director ejecutivo del proyecto fue condenado 15 años de prisión en 2002 tras recibir ilegalmente 6 millones de dólares americanos de empresas de construcción internacionales. Existen muchos otros ejemplos, pero los casos que han sido sometidos a procedimientos penales son todavía escasos. La corrupción a pequeña escala se puede manifestar en el sector del agua a través, por ejemplo, de la extorsión y el soborno para conseguir conexiones de agua y licencias de uso de agua. La corrupción también puede manifestarse como control deficiente de la calidad del agua o como la ausencia de aplicación de sanciones por contaminación del agua.



A menudo resulta difícil medir los niveles de corrupción debido a su carácter oculto. La corrupción es un fenómeno complejo, de capas múltiples y con frecuencia interconectado con la política y las estructuras sociales en sentido amplio. A menudo se trata de una corrupción sistémica e institucionalizada, con reglas extraoficiales persistentes que contribuyen a reforzar las prácticas de corrupción en de las instituciones. Los procesos de contratación internacional de obras y servicios del sector del agua potencian la complejidad de la corrupción y los riesgos ligados a este fenómeno.

Se definen como buenas prácticas en la lucha contra la corrupción aquellas actividades que contribuyen de manera significativa y duradera a la reducción de la corrupción, que abordan riesgos específicos y que (en la medida de lo posible) se realizan en colaboración con los actores clave y favorecen el sentido de propiedad (*ownership*). Las medidas anticorrupción deberían contribuir a mejorar la rendición de cuentas, la transparencia y la integridad. En el presente estudio se identifican tres tipos de medidas: una mayor supervisión gubernamental, las reformas pro-mercado y una mayor participación de los ciudadanos y los consumidores.

Para poder evaluar el impacto de las medidas anticorrupción, es necesario medir en primera instancia los niveles de corrupción. Los cuatro métodos más comúnmente utilizados para medir los niveles de corrupción en el sector del agua son: i) la evaluación comparativa del rendimiento de los servicios de agua, ii) los índices generales de percepción de la corrupción, iii) los indicadores financieros que comparan los precios adjudicados con los precios estimados en los procedimientos de contratación pública, y iv) las encuestas de hogares sobre el soborno.

La principal medida para frenar la corrupción es la supervisión gubernamental. Para ello, se puede recurrir a estrategias como la mejora de la eficacia de las iniciativas de vigilancia y auditoría llevadas a cabo por el organismo nacional de auditoría, el parlamento, el organismo anticorrupción, la defensoría del pueblo u otras instituciones sectoriales y locales. Además, entre las medidas anticorrupción más habituales figuran una mayor protección para los denunciantes de irregularidades, enjuiciamientos más eficaces o el establecimiento o fortalecimiento de un organismo regulador independiente para el sector del agua encargado de controlar a los prestadores de servicios de agua descentralizados o privatizados.

Existen diferentes herramientas para frenar la colusión y la manipulación de licitaciones. En Pakistán y México, por ejemplo, se ha recurrido con éxito a testigos de la sociedad civil para evitar sobreprecios. Son muchas las medidas que se pueden aplicar en el seno de los organismos gubernamentales para promover la transparencia y la integridad en el nombramiento de los empleados o regular la promoción laboral. Es cada vez más frecuente que los sistemas de vigilancia tengan en cuenta información proveniente de la ciudadanía (“tarjetas de denuncia ciudadana” en la India, líneas de atención telefónica, etc.) para supervisar tanto los servicios públicos como los privados. Como queda reflejado en el presente estudio, aunque la voluntad para frenar la corrupción es un factor importante, no es suficiente. Es necesario que los líderes políticos que tengan la voluntad para poner fin a la corrupción ejecuten además reformas concretas, apliquen sanciones y sean capaces de movilizar a un amplio espectro de actores. Además, la lucha anticorrupción requiere una asignación de recursos públicos que abarque un período de tiempo prolongado.

Entre las reformas pro-mercado que podrían ayudar a frenar la corrupción destacan la privatización de la prestación de servicios, la subcontratación de servicios, las alianzas público-privadas y la



licitación de las concesiones y de las licencias de funcionamiento y aprovechamiento del agua. Sin embargo, los procesos de privatización en sí también son susceptibles de corrupción. También pueden resultar útiles para luchar contra la corrupción las iniciativas de responsabilidad social empresarial. Por ejemplo, las empresas miembro de la asociación nacional de fabricantes de tuberías de Colombia y Argentina han acordado abstenerse de manipular precios y licitaciones, lo cual ha ayudado a reducir los costos de los proyectos de agua potable y saneamiento.

Por su parte, una participación significativa de representantes de la ciudadanía y de las asociaciones de usuarios en la gestión de los servicios públicos relacionados con el agua puede contribuir a aumentar la rendición de cuentas y la transparencia. Los usuarios pueden participar en la toma de decisiones (presupuestación social) y a través de la auditoría social. La democracia, el Estado de Derecho y la libertad de prensa constituyen factores esenciales para alcanzar niveles de rendición de cuentas aceptables ante los usuarios de servicios relacionados con el agua. Por ejemplo, en Bolivia y Uganda se han implementado formas de presupuestación gubernamental descentralizada gracias a lo cual los ciudadanos pueden participar en la toma de decisiones a través de comités creados a tal fin, y se da prioridad a los proyectos de agua municipales. En Perú, se transfirió la gestión de los sistemas de riego a gran escala a asociaciones de usuarios de servicios relacionados con el agua con altos niveles de rendimiento tanto financiero como en la prestación de los servicios. En Ecuador, las denuncias realizadas por grupos organizados de ciudadanos en Riobamba contribuyeron a frenar la corrupción que se daba en el otorgamiento de licencias de derechos de uso del agua para el riego.

Los resultados del presente estudio muestran cómo, para combatir la corrupción en el sector del agua, es importante combinar los tres tipos de métodos: una mayor supervisión gubernamental, la reforma de las normativas para estimular el rendimiento y una mayor rendición de cuentas a los ciudadanos a través de su creciente participación en la toma de decisiones.



UN Foto / Kibae Park

1.1 Introducción

La corrupción es un fenómeno mundial tan antiguo como el propio gobierno. El término “corrupción” procede de una palabra del francés antiguo que se utilizaba para referirse a cuerpos y almas enfermos, y desde principios del siglo XV se ha aplicado también a los cargos públicos. A lo largo de toda la historia se han registrado casos de corrupción, por ejemplo, durante el Imperio Romano, en la India alrededor del año 300 a. C., o en el siglo XVII en Europa (Klitgaard, 1988).

La corrupción, también en el sector del agua, afecta más a los pobres que a los ricos y merma los esfuerzos que se realizan para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Algunas prácticas que contribuyen a esto son, por ejemplo, el uso indebido de los fondos públicos y las cuotas que deberían dedicarse al funcionamiento y mantenimiento de los sistemas de agua o la desviación de fondos destinados a la construcción de proyectos de agua. También pueden estar relacionadas con la corrupción prácticas como la negligencia en el cumplimiento y aplicación de las normativas relativas a la calidad del agua.

Además, a pesar de que muchos países han iniciado ya programas de lucha contra la corrupción, sus resultados son irregulares. La corrupción no sólo se manifiesta en conductas ilegales o poco éticas por parte de algunos funcionarios. Se trata de un fenómeno a menudo sistémico e institucionalizado



1. CONTEXTO: ANTECEDENTES Y PANORAMA GENERAL

a través de normas extraoficiales muy arraigadas dentro de las instituciones públicas y las empresas privadas que perpetúan y refuerzan las prácticas corruptas. Por este motivo resulta muy difícil hacer frente a la corrupción y es que, para cambiar el sistema, no basta con las buenas intenciones de algunas personas. De hecho, no es raro que las personas honestas queden excluidas de determinados puestos de trabajos o que se vean obligadas a aceptar prácticas corruptas para conservar su puesto.

A nivel internacional, se han firmado importantes convenios de lucha contra corrupción, como la Convención de la OCDE para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC, por sus siglas en inglés), y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (UNTOC). La UNCAC entró en vigor en 2005. Aunque a fecha de 14 de octubre de 2011, son ya un total de 154 estados miembros los que han firmado y ratificado la Convención, muchos han reconocido que necesitan asistencia técnica para aplicar sus disposiciones.

También existen normas y estándares anticorrupción de ámbito regional, como la Convención de la Unión Africana para prevenir y combatir la corrupción y delitos conexos, la Convención Interamericana contra la corrupción de la Organización de Estados Americanos, el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO), y la Iniciativa Anticorrupción de la región de Asia y el Pacífico (BASD-OCDE).

A nivel internacional, se han desarrollado programas de asistencia técnica desde diferentes organizaciones para apoyar los programas anticorrupción de gobiernos nacionales. El PNUD lleva más de una década participando en actividades de promoción de la lucha contra la corrupción: en 1999, se publicó un manual muy influyente en la lucha contra la corrupción titulado “La lucha anticorrupción para mejorar la gobernabilidad”, y en 2008, se desarrolló un programa de apoyo para prestar una asistencia técnica más eficaz a través del Programa Temático Mundial de Lucha Anticorrupción para la Efectividad del Desarrollo (PACDE, por sus siglas en inglés). Además del PNUD, otras muchas organizaciones internacionales cuentan programas de lucha anticorrupción, como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y la GTZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit), la antigua Cooperación Técnica Alemana.

La iniciativa más importante en el ámbito de la gobernabilidad del agua y la corrupción es la Red de Integridad del Agua (WIN, por sus siglas en inglés). En ella colaboran Transparency International, el Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial (WSP, por sus siglas en inglés), el Centro Internacional de Agua y Saneamiento IRC y el Instituto Internacional del Agua de Estocolmo (SIWI, por sus siglas en inglés). También trabajan en lucha contra la corrupción en el sector del agua organizaciones como el Centro de Recursos Anticorrupción U4, el Banco Asiático de Desarrollo y WaterAid. En África, el Programa de transparencia e integridad en la prestación de servicios (TISDA, por sus siglas en inglés) ha iniciado un extenso programa de investigación y apoyo sobre temas de corrupción en el sector del agua, la salud y la educación, que está siendo ejecutado por los capítulos de Camerún, Ghana, Kenya, Nigeria, Senegal, Sudáfrica, Uganda y Zambia de Transparency International.



Destacan a nivel mundial dos publicaciones sobre corrupción en el sector del agua: “La corrupción en el sector del agua: causas, consecuencias y posibles reformas” (Stålgren, 2006) y el “Informe Global de la Corrupción 2008: Corrupción en el sector del agua” (Transparency International, 2008).

1.2 Acerca del informe

Los principales objetivos del presente informe son: i) identificar las herramientas y buenas prácticas de lucha contra la corrupción en el sector del agua emprendidas por los gobiernos, la sociedad civil y los asociados para el desarrollo; y ii) analizar las pruebas del impacto de la aplicación de dichas herramientas y buenas prácticas con el fin de desarrollar una metodología que ayude a planificar buenas prácticas a nivel nacional.

A los efectos de este estudio, se consideran “buenas prácticas” aquellas actividades que contribuyen de manera significativa a reducir la corrupción. Las buenas prácticas pueden ser innovadoras y de reciente aplicación, estar en fase piloto o ya evaluadas, y pueden aplicarse o evaluarse en muy diversos niveles yendo de lo general o nivel macro hasta las estructuras de base. Puede tratarse de actividades (métodos e instrumentos) independientes o parte de un proceso de reforma más amplio.

En este estudio se define “buena práctica” como una actividad que contribuye de manera significativa a reducir la corrupción en el sector del agua. Las buenas prácticas pueden aplicarse o evaluarse en muy diversos niveles yendo de lo general o nivel macro hasta las estructuras de base.

Las buenas prácticas se caracterizan por:

- abordar un riesgo específico,
- tener en cuenta diferentes contextos, estructuras de incentivos, etc.,
- estar apropiadas por los responsables (o afectados),
- desarrollarse e implementarse en asociación con otros, incluso con la sociedad civil,
- ser sostenibles, y
- tener un impacto demostrable en garantes de derechos y titulares de derechos o beneficiarios.

En este estudio documental se analiza el impacto de las iniciativas de lucha contra la corrupción realizadas en el sector del agua. La complejidad y el carácter oculto de la corrupción, que ya de por sí es difícil de medir, dificultan la evaluación del impacto de estas iniciativas. Así todo, se presenta aquí un marco de análisis y una categorización de las medidas anticorrupción, así como ejemplos de buenas prácticas de lucha contra la corrupción en el sector del agua.



1. CONTEXTO: ANTECEDENTES Y PANORAMA GENERAL

Un aspecto fundamental de la investigación consistió en encontrar los indicadores y las fuentes de información adecuados. Para ello, se analizó información de diversos actores:

- agencias o comisiones anticorrupción (ACA);
- comisiones parlamentarias que investigan casos de corrupción;
- organizaciones de la sociedad civil del sector del agua, como organizaciones de consumidores, asociaciones profesionales, sindicatos y asociaciones de usuarios del agua de riego;
- proveedores de agua públicos (agua potable, servicios municipales), y
- proveedores de agua privados.

Conviene señalar que los ejemplos de corrupción utilizados en el texto y en los recuadros de este documento no implican que no haya algunos subsectores de algunos países que no presenten mayores niveles de corrupción o que en dichos países no existan intervenciones anticorrupción mejores o más eficaces. Los ejemplos se utilizan a modo ilustrativo, y no pretenden ser representativos ni indicativos de ningún dato estadístico.

1.2.1 Estructura del informe

Este informe consta de cinco secciones. En la primera sección se presentan los antecedentes del mismo, se define el concepto de corrupción y se resumen los costos que la corrupción en el sector del agua implican para los pobres. En la segunda sección se recorren las diferentes formas de corrupción en este sector.

La tercera sección describe tres tipos de medidas anticorrupción. Esta clasificación ayudará a entender y analizar los distintos mecanismos de lucha contra la corrupción. En primer lugar, se aborda la evaluación de los impactos de las medidas anticorrupción, en particular, las dificultades de para medir la corrupción y cómo manejar los indicadores adecuados. Se describen a continuación las tres principales formas de lucha contra la corrupción, a saber: una mayor supervisión gubernamental, los enfoques pro-mercado, y los enfoques ascendentes (*bottom-up*).

En la cuarta sección se presentan ejemplos de medidas anticorrupción y sus repercusiones en cuatro subsectores del agua (agua potable y saneamiento, riego, gestión de recursos hídricos y energía hidroeléctrica), según el tipo de medidas.

La quinta y última sección proporciona un breve análisis los elementos clave y las condiciones de las medidas anticorrupción. Se presentan por último las conclusiones generales y algunas implicaciones para la formulación de políticas.

1.3 Definición de corrupción

Existen diversas definiciones de corrupción, pero para los propósitos de este informe bastará con una relativamente sencilla: “el uso indebido del poder público para el beneficio privado”. Se trata de la



definición que también utilizan el PNUD y Transparency International (PNUD, 2008a; Transparency International, 2008).

En general, se suele hacer la distinción entre corrupción a pequeña escala y corrupción a gran escala o de alto nivel (Butterworth y de la Harpe, 2009a y 2009b). La corrupción a pequeña escala se refiere principalmente a prácticas de soborno de funcionarios por parte de clientes, y la corrupción a gran escala se refiere principalmente a la colusión en procedimientos de contratación de obras de construcción de gran envergadura. Sin embargo, ambos ámbitos de corrupción pueden estar relacionados, además de existir muchas otras formas de corrupción.

Rara vez la corrupción es un acto de un individuo subversivo aislado. Se trata más bien de un fenómeno sistémico e institucionalizado. También está relacionada con la voluntad política de controlar la corrupción (Klitgaard, 1988). El nivel de corrupción de las instituciones públicas puede variar enormemente. Algunos estados están etiquetados como *neo-patrimoniales* o *cleptocracias*. En estos países el Estado está secuestrado por una élite. Una vez que la corrupción es sistémica y generalizada, estos sistemas se mantienen a sí mismos y se rigen por sus propias reglas internas (Médard, 2002; ver también Stålgren 2006 y PNUD, 2008d).

Recuadro 1. Ejemplo de corrupción sistemática

Robert Wade (1982) realizó una descripción detallada de la corrupción institucionalizada en el sistema de riego a gran escala del sur de la India. Aunque se trata de un relato del año 1982, la detallada descripción de las reglas extraoficiales que rigen el sistema de corrupción administrativa y política de una “burocracia hidráulica” es única. (El autor no dispone de datos sobre las prácticas reales del sector del riego en la India.)

Wade observó que los funcionarios del canal tenían un gran poder discrecional. Pedían y conseguían sobornos por contratos de construcción, que ascendían a un mínimo del 16 por ciento del valor de cada contrato. Además, durante la construcción, se podía desviar hasta el 50 por ciento del valor del contrato dando por buenas obras de peor calidad y menor trabajo. Los ingresos ilegales se compartían entre los contratistas y los funcionarios. Un ingeniero ejecutivo con un sueldo anual oficial de unos 3.500 dólares americanos podía llegar a ingresar ilegalmente unos 32.000 dólares americanos en calidad de comisiones ilegales y sobornos por las obras. Sus subordinados, jefes de obra, podían llegar a embolsarse unos 10.000 dólares americanos al año, es decir, más de tres veces sus sueldos oficiales que rondaban los 3.000 dólares americanos, sobornando a los agricultores a cambio de un suministro de agua de riego fiable. Los cargos de los ingenieros de riego se “subastaban” ilegalmente. Los puestos cambiaban cada tres años y para conseguir el puesto deseado, los ingenieros tenían que pagar entre 12.000 y 50.000 dólares americanos a un representante del ministro estatal de riego.

En este ejemplo traído desde el sur de la India, la corrupción a pequeña escala es la base de una “pirámide” de corrupción, en la que el soborno y las rentas de la colusión llegaban a los estratos altos de la jerarquía. Si un ingeniero no quería pagar por su puesto, las probabilidades de que se le contratara eran remotas, de manera que el sistema se refuerza a sí mismo. Era incluso posible acusar públicamente de corrupción a un ingeniero honesto para destituirlo de su cargo.



1. CONTEXTO: ANTECEDENTES Y PANORAMA GENERAL

La corrupción también puede provenir de fuera de la burocracia. Por ejemplo, la extorsión de grupos criminales podría obligar a los funcionarios a actuar de forma deshonesta. Esto sucede por ejemplo en Kenya y en Perú. En Perú, algunos grupos mafiosos extorsionan con dinero de “protección” (los llamados *cupos*) a los funcionarios públicos y a empresas de construcción privadas. Los funcionarios podrían sentirse obligados a cometer fraude en las licitaciones para permitir este tipo de pagos.

Hay tres concepciones principales de la corrupción y de las correspondientes medidas anticorrupción (a partir de Everett et al, 2007):

- La corrupción como “manzana podrida”: la corrupción es el comportamiento indebido de algunos funcionarios concretos delincuentes y de baja moral. La solución es la supervisión estricta de la burocracia estatal. Con la voluntad política suficiente y las herramientas anticorrupción adecuadas es posible acabar con las “manzanas podridas”. Este enfoque se basa en una rendición de cuentas en sentido ascendente por la cual los funcionarios de la jerarquía burocrática tienen que responder ante los altos funcionarios. Esta es la concepción más “ortodoxa” de la corrupción.
- La corrupción como “captación de rentas” por parte de funcionarios públicos: el interés personal de los funcionarios públicos los hace susceptibles a la corrupción (la llamada “cultura de la corrupción”). En este caso una mayor supervisión no es la solución al problema ya que siempre habrá forma de encontrar nuevos y originales medios para sacar provecho de los puestos de funcionario. La creación de nuevos órganos de control significaría simplemente la creación de una nueva capa de funcionarios a los que sobornar. La solución propuesta en estos casos es la “estrategia de salida”. A menudo se considera que la privatización de las empresas estatales y la subcontratación de servicios a empresas privadas es la mejor solución; se trata de la respuesta neoliberal (ver Klitgaard, 1997, y Banco Mundial, 1997). Sin embargo, el funcionamiento de las empresas privadas requiere una supervisión si cabe más estricta e intensiva por parte del gobierno ya que podría dar lugar a más corrupción. Los procesos de privatización en sí son también susceptibles de corrupción.
- Desde una concepción “integral” la corrupción sería un complejo fenómeno socio-económico-político. La corrupción no tiene límites claros y está profundamente entrelazada con la política y con el tejido socioeconómico de la sociedad. Es sistemática e institucionalizada, en el sentido de que existen reglas extraoficiales relativamente estables que perpetúan los actos de corrupción dentro de los organismos gubernamentales y de las empresas privadas, y como tal la corrupción forma parte intrínseca de la sociedad, ya que no es provocada por unos pocos individuos. Desde una visión integral, la corrupción se relaciona con la lucha por el poder entre diferentes grupos sociales: el objetivo es acaparar el control sobre los recursos y las instituciones. De hecho, los propios políticos que se encargan de la lucha contra la corrupción pueden ser tan corruptos como sus oponentes. Los políticos pueden utilizar la retórica de la lucha contra la corrupción para atacar a opositores políticos y crear una cortina de humo para ocultar sus propias prácticas corruptas. La corrupción está muy relacionada con la política de partidos, el fraude electoral y el Estado autoritario. Entre las soluciones posibles se sugiere un mayor empoderamiento de los grupos de usuarios, los comités de consumidores y las



organizaciones de la sociedad civil, así como una libertad de prensa consolidada (ver, por ejemplo, Everett et al., 2007).

En lugar de apoyarse en una de las tres concepciones, este estudio parte de la idea de que en determinadas circunstancias puede convenir considerar una o varias de ellas para entender la situación y desarrollar la estrategia anticorrupción más adecuada.

1.3.1 Definición de corrupción en el sector privado

La gestión del agua es un proceso complejo que requiere de gobierno a distintos niveles y en distintas áreas, desde la gestión de cuencas hidrográficas a la gestión de los recursos hídricos locales, desde políticas nacionales hasta soluciones locales puntuales. Dadas las propiedades físicas del agua, estos niveles de gobierno están muy relacionados entre sí (geográfica, institucional y políticamente). Las opciones en materia de control central sobre los recursos hídricos (presas grandes o muchas pequeñas represas, sistemas de riego público a gran escala o muchos pequeños sistemas de riego manejados por agricultores, monitoreo de la calidad del agua central o descentralizada) influyen en la estructura de gobierno y, por extensión en las relaciones de rendición de cuentas y en la transparencia. Los niveles de riesgo de corrupción varían en función de estas relaciones.

Se enumeran a continuación algunas de las causas de la corrupción en el sector del agua:

- Un entorno poco propicio (por ejemplo, frágil estado de derecho, el entorno político, etc.)
- Bajos niveles de rendición de cuentas y transparencia
- Escasa capacidad técnica y de gestión
- Captura política de las políticas y los proyectos relacionados con el agua
- Vacíos en las leyes y políticas
- Corrupción de alcance internacional (empresas multinacionales, etc.)

La corrupción del sector del agua está a menudo entrelazada con actividades legales, con la gobernabilidad política y con otros procesos sociales. Con frecuencia es difícil determinar dónde está la frontera entre las actividades lícitas e ilícitas. La corrupción en el sector del agua interactúa de distintas maneras con problemas más amplios de la sociedad, como por ejemplo:

- Niveles insuficientes de capacidad técnica y de gestión que pueden contribuir a aumentar y afianzar la corrupción. En muchos casos es difícil distinguir entre mala administración (legal) y corrupción. Es posible que los retrasos y la baja calidad de la construcción y el mantenimiento de obras hidráulicas, las construcciones mastodónticas innecesarias, o los problemas de contaminación del agua se deban a una baja capacidad técnica y de gestión o a la falta de fondos públicos, y no a la corrupción. Las deficiencias de capacidad del gobierno pueden a su vez deberse a la falta de recursos y la falta de funcionarios calificados. La mala gestión no es sinónimo de corrupción, por lo que la lucha contra la corrupción no es la única solución para combatir los malos resultados. Sin embargo, también es cierto que muchas medidas



1. CONTEXTO: ANTECEDENTES Y PANORAMA GENERAL

anticorrupción, como la mayor supervisión ciudadana, no sólo contribuyen a frenar la corrupción, sino que también pueden ayudar a mejorar la calidad de las decisiones políticas y de gestión, así como su aplicación.

- Captación política de políticas y proyectos relacionados con el agua por parte de algunos actores con poder. Esto no es fácil de detectar claramente, y puede resultar muy complicado probar que se trata de actividades ilegales. Los procesos de privatización son especialmente susceptibles de beneficiar a una élite. Cuando la empresa es privada, es legal que se generen altos ingresos financieros procedentes de la explotación del agua (a lo cual contribuye su posición de monopolio en la mayoría de los casos). Sin embargo, si la misma empresa fuera estatal, el desvío de los ingresos podría calificarse de “captación de rentas”.
- La corrupción en el sector del agua también puede derivarse de situaciones de corrupción en otros sectores del gobierno o de otras actividades criminales, lo cual redundaría en la complejidad del fenómeno. Por ejemplo, puede haber empresas privadas que oferten precios ridículamente bajos en procesos de contratación para la construcción de obras hidráulicas ya que el dinero



UN Foto/Gill Fickling

proveniría de actividades criminales, de manera que este tipo de fenómenos podrían ser señal de que se está intentando blanquear dinero obtenido ilegalmente. Otro ejemplo de la práctica criminal relacionada con el agua puede ser la instalación de servicios de agua prescindiendo de medidas objetivas o haciendo caso omiso de las políticas de desarrollo urbano, por la influencia de elementos criminales que tienen interés en hacer dinero mediante proyectos de viviendas ilegales en tierras agrícolas o estériles de su propiedad.



- Los vacíos existentes en las leyes y las políticas debidos a la fragmentación de las agencias gubernamentales (y en algunos casos a través de diferentes países) constituyen otro gran problema, que afecta especialmente a la contaminación de ríos en las partes altas de las cuencas hidrográficas transfronterizas.
- Las inversiones transnacionales en el sector del agua pueden implicar grandes riesgos de corrupción, porque puede resultar más fácil evadir las legislaciones nacionales y su aplicación cuando, por ejemplo, no están claras las competencias.
- En las empresas municipales de agua pueden surgir problemas al ofertarse tarifas de agua bajas en periodos de campaña electoral para ganar votos. Posteriormente, estas bajas tarifas pueden causar problemas en la financiación de la empresa municipal de agua. Esta práctica no es corrupción en sí misma, pero se ha notado que los políticos que han sido procesados por malversación de fondos también han usado promesas populistas para llegar al gobierno. Prometer tarifas de agua bajas puede ser una forma eficaz de ganar muchos votos en países pobres donde los derechos de agua representan una parte relativamente importante de los impuestos municipales de los ciudadanos.
- En un plano más positivo, también se puede decir que las buenas prácticas democráticas tanto en el ámbito local como nacional del gobierno –elecciones limpias, rendición de cuentas de los políticos hacia sus electores y libertad de prensa – pueden contribuir en gran medida a la reducción de la corrupción en general. Esto también se aplica a la gobernabilidad del agua puesto que, después de todo, no es un sector aislado.

1.4 La corrupción en el sector del agua: el costo para los pobres

La corrupción afecta más a los pobres que a los ricos (PNUD, 2008). En lo que respecta al sector del agua, esto se debe al hecho de que cualquier aumento en los costos de los servicios de agua les afecta de forma más severa que a los ricos. En cualquier caso, sean pobres o ricos, la gente no puede evitar el impacto: el agua es una necesidad básica para la que no hay alternativa. Los pobres tienen menos poder social y político y, por tanto, suelen ser las víctimas, no los culpables de la corrupción, pero son ellos los que pagan el precio del mal desempeño.

A continuación se mencionan algunas de las consecuencias concretas que las diversas formas de corrupción en el sector del agua pueden tener sobre los pobres:

- Es más costoso obtener el agua de camiones cisterna que a través de una conexión regular.

La corrupción en el sector del agua tiene un impacto desproporcionado sobre los pobres, porque los mayores costos y los sobornos relacionados con los servicios de agua les afectan en mayor proporción que a los ricos. Además, muchas veces se construye menos infraestructura debido al sobreprecio, lo que a menudo se traduce en que las familias más pobres se quedan sin servicios de agua.



1. CONTEXTO: ANTECEDENTES Y PANORAMA GENERAL

Por ejemplo, en Lima, Perú, los habitantes de las barriadas pobres pagan cinco veces más por metro cúbico de agua que los que viven en zonas de la ciudad de ingresos más altos (Defensoría, 2005). La corrupción puede impedir que se construyan nuevas conexiones y redes de tuberías, por lo que los pobres se ven obligados a comprar en cisternas agua que suele ser cara y de mala calidad, mientras que los ricos se benefician de los subsidios a la red pública, que cuenta con agua corriente de mayor calidad (ver también Swyngedouw, 1997).

- Los sobrepagos ligados a la corrupción hacen que se construyan y se dé mantenimiento a menos infraestructura relacionada con el suministro de agua.
- Hay que pagar sobornos para obtener una conexión de agua. Estos costos adicionales podrían privar a las familias más marginadas del acceso a suministro de agua en el hogar.
- La corrupción puede influir en las decisiones sobre el otorgamiento de licencias de derechos de agua, por ejemplo, se puede dar que sean los grandes agricultores, más influyentes, los que obtengan derechos de agua en detrimento de los más pequeños (ver, por ejemplo, Warner et al., 2009).
- La “hidrominería” o explotación de las aguas subterráneas por parte de empresas agroindustriales hace que se agoten los acuíferos y además de tener un impacto directo en los pozos locales abiertos y poco profundos que utilizan las comunidades locales para abastecerse de agua potable y para el riego.
- La baja calidad del agua del río afecta a los agricultores pobres que utilizan el agua para regar. Esto podría estar relacionado con la corrupción porque, en ocasiones, la contaminación no se detiene porque las empresas que contaminan el agua del río evaden el control y/o el castigo mediante sobornos a funcionarios.
- La mala calidad del agua potable y de los servicios de saneamiento afecta de manera desproporcionada a los niños de las familias más pobres; muchos niños de esas comunidades mueren por enfermedades diarreicas transmitidas a través de agua contaminada. Esto se debe especialmente al hecho de que en los países en desarrollo son las mujeres y los niños los encargados de proporcionar agua a los hogares, y cuando los niños se enferman de diarrea son sus madres las que los cuidan.

1.4.1 El agua y los ODM

Los ODM definen metas de acceso al agua potable y al saneamiento. La meta 10 del ODM 7 consiste en reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas que carecen de acceso sostenible a agua potable y a servicios básicos de saneamiento.

Un informe de Naciones Unidas de 2009 sobre los progresos realizados hacia el logro de los ODM señala lo siguiente acerca de este objetivo:

El mundo está cumpliendo antes de lo programado la meta sobre el acceso al agua potable fijada para el 2015. Sin embargo, en algunos países la situación aún es muy difícil: 884 millones de personas en el mundo todavía utilizan fuentes de agua no mejoradas para beber, cocinar, bañarse y otras tareas domésticas. De ellas, un 84% (746 millones de personas) vive en zonas rurales. (UN, 2009a, p. 46).



Según el informe, la situación en lo que respecta a los servicios de saneamiento no es muy alentadora:

Entre 1990 y el 2006, 1.100 millones de personas en países en desarrollo obtuvieron acceso a inodoros, letrinas y otros tipos de servicios de saneamiento mejorado. Sin embargo, 1.400 millones de personas más aún necesitan esos servicios para que se pueda cumplir la meta fijada al 2015. Se requiere un avance más acelerado para dotar de acceso a servicios de saneamiento mejorados a los 1.400 millones de personas que carecían de ellos en el 2006, y obtener beneficios consecuentes en la salud de las comunidades y el medio ambiente local. Al ritmo en que se está avanzando actualmente, la meta de saneamiento para el 2015 no se podrá cumplir. (UN, 2009a, pp. 45 y 5)

El Panel Camdessus estima las inversiones necesarias a nivel mundial para alcanzar las metas de los ODM relacionadas con el agua potable y el saneamiento rondarían los 13.000 y 17.000 millones de dólares americanos al año, respectivamente. Estas cifras no tienen en cuenta los costes de funcionamiento y mantenimiento de la infraestructura existente ni los costes de formación (Winpenny, 2003; Mehta et al, 2005). Según estimaciones más recientes del sector privado con respecto a las inversiones necesarias para cerrar la brecha existente entre la demanda y la oferta de agua potable a nivel mundial, estas cifras ascenderían a entre 50.000 y 200.000 dólares americanos anuales (2030 Water Resources Group, 2009 , p. 70).

La corrupción puede llegar a aumentar los costos de la construcción de infraestructura de agua hasta en un 40 por ciento, lo que implica que serían necesarios 12 millones adicionales por año para alcanzar la meta del ODM sobre agua potable y saneamiento.

Se estima que los costos de construcción de infraestructura de agua aumentan entre un 20 y un 40 por ciento debido a la corrupción (estimaciones del Banco Mundial citadas en Stålgren, 2006). Esto implicaría que se necesitarían entre 6.000 y 12.000 millones adicionales por año para alcanzar la meta del ODM sobre agua potable y saneamiento, según las estimaciones del Panel Camdessus.



2. TIPOS DE CORRUPCIÓN EN EL SECTOR DEL AGUA



UN Foto / Eskinder Debebe

En esta sección se presentan ejemplos de corrupción en el sector del agua en cuatro áreas concretas: el sector del abastecimiento de agua y saneamiento, el sector del riego, la gestión de los recursos hídricos y el sector hidroeléctrico. La información y las observaciones que se incluyen aquí no pretenden ser exhaustivas, su objetivo es proporcionar un análisis práctico del alcance y la naturaleza de la corrupción en el sector del agua.

La corrupción en el sector del agua por áreas específicas:

- Sector del abastecimiento de agua y del saneamiento
- Sector riego
- Gestión de recursos hídricos
- Sector hidroeléctrico



2.1 Sector del abastecimiento de agua y saneamiento

La mayoría de los casos de corrupción documentados en el sector del agua están relacionados con el sector del agua potable y el saneamiento. El agua potable es una necesidad básica insustituible y contar con un saneamiento apropiado es de vital importancia para la salud individual y pública. Por ende, la falta de servicios adecuados en este sector puede ser mortal. Nada menos que cinco millones de niños y adultos mueren cada año por la falta de servicios adecuados de agua potable y saneamiento (PNUD, 2002).

El riesgo de corrupción en este subsector es alto debido a la posición de monopolio de los proveedores y a las grandes sumas de dinero que se manejan en las inversiones, la rehabilitación, el funcionamiento y el mantenimiento de la infraestructura de este subsector (Plummer y Cross, 2006; Shordt et al., 2006.).

Davis (2004) ofrece una descripción detallada del carácter sistemático de la corrupción en el sector público del agua y del saneamiento en la India y Pakistán. Las tres formas principales de corrupción identificadas fueron el soborno relacionado con la lectura de medidores de agua y las conexiones ilegales; la connivencia en las licitaciones; y el mercado de transferencias de empleo. Los contratistas le comentaron a Davis que los precios estaban inflados en un 15 por ciento debido a la connivencia (p. 57).

La construcción de obras relacionadas con el agua pueden generar cantidades considerables de ingresos ilegales a políticos y funcionarios, que podrían llegar a propiciar que se mantenga o empeore artificialmente la escasez de agua. Por ejemplo, Giglioli y Swyngedouw (2008) demostraron que la crisis del agua que se padeció en Sicilia, Italia, en 2002 fue agravada en primera instancia por intereses políticos locales y nacionales, de manera que se pudieran obtener ingresos a partir del suministro privado de agua en cisternas y aumentar el apoyo público para la construcción de nueva infraestructura que sería inaugurada por políticos de alto nivel.

En el Recuadro 2 se presenta una lista no exhaustiva de los tipos de corrupción que se pueden encontrar en el sector agua potable y saneamiento. Ver descripción de los riesgos de corrupción en el sector del agua en de la Harpe y Butterworth (2009) y Butterworth y de la Harpe (2009a).

Recuadro 2. Resumen de los tipos de corrupción del sector agua potable y saneamiento

- Connivencia (sobornos o manipulación de las licitaciones) y extorsión en los procedimientos de contratación de las obras de construcción y mantenimiento
- Connivencia durante el control de calidad de la construcción y rehabilitación de obras de infraestructura de agua
- Modificaciones de contratos y renegociaciones injustificadas
- Captación de contratos rentables y (re)negociaciones por parte de empresas privadas para conseguir concesiones relacionadas con el agua



2. TIPOS DE CORRUPCIÓN EN EL SECTOR DEL AGUA

- Malversación de fondos de ayuda y activos del gobierno y extranjeros
- Soborno a los funcionarios públicos para evitar el pago de cuotas de agua o permitir puntos de conexión ilegales
- Mala gestión política de los servicios públicos municipales para ganar votos con tarifas bajas
- Nepotismo y soborno en el nombramiento y el ascenso a puestos lucrativos
- Funcionarios que se benefician de la concesión de “licencias” a proveedores de agua informales
- Captación de los servicios y comités de abastecimiento de agua por parte de élites locales o nacionales

2.2 Sector del riego

El sector de riego es susceptible de corrupción debido a las grandes inversiones realizadas por los gobiernos en infraestructura de riego a gran escala, como presas, canales, túneles, pozos y drenes, así como en proyectos de gran envergadura con muchos pequeños sistemas de riego. La corrupción también puede estar ligada al valor del agua de riego en sí.

Un informe realizado por Robert Repetto, “Skimming the water: rent-seeking and the performance of public irrigation systems” [Limpiando el agua: captación de rentas y rendimiento de los sistemas de riego públicos], publicado por el Instituto de Recursos Hídricos (WRI, por sus siglas en inglés), en 1986, fue uno de los primeros en abordar los vínculos entre las subvenciones del sector del riego, los bajos precios oficiales del agua y los favores pagados por los usuarios del agua a los administradores del canal, a cambio de la reasignación de agua a sus campos. Repetto hace hincapié en los efectos negativos de la captación política por parte de los grandes agricultores, entre otras cosas por el hecho de que tal uso del agua es ineficiente y los contribuyentes terminan subsidiando el riego a los propietarios ricos.

El artículo de Robert Wade (ver Recuadro 1) hacía hincapié en el carácter institucional de la corrupción en el sector del riego en la India en la década de 1980. La descripción del caso pone de manifiesto cómo la corrupción a pequeña escala de la “burocracia hidráulica”, como es el soborno para conseguir turnos de agua, puede estar vinculada a prácticas de corrupción a gran escala, como el mercado de transferencias.

Sin embargo, bajo ciertas circunstancias específicas, los pagos ilegales pueden tener inesperados efectos secundarios positivos. Por ejemplo, el rendimiento de la distribución de agua en un sistema de riego a gran escala a lo largo de la árida costa norte de Perú resultó ser sorprendentemente bueno. La distribución de agua se beneficiaba de la venta ilícita de agua por parte de operadores del canal contratados por la asociación de usuarios del agua. Los operadores del canal ganaba dinero extra vendiendo toda el agua sobrante gracias a la precisión con que se entregaban los volúmenes encargados y pagados por otros usuarios (Vos, 2008).

En el Recuadro 3 se resumen los tipos de corrupción típicos del sector del riego.



Recuadro 3. Resumen de los tipos de corrupción del sector del riego

- Connivencia (sobornos o manipulación de las licitaciones) y extorsión en los procedimientos de contratación de las obras de construcción y mantenimiento
- Captación política de grandes proyectos y subvenciones por los grandes usuarios de tierra
- Malversación de fondos de ayuda y activos del gobierno y extranjeros
- Modificaciones de contratos y renegociaciones injustificadas
- Soborno y nepotismo en la asignación de derechos de agua y turnos de riego
- Soborno para permitir la extracción informal de agua subterránea
- Soborno a funcionarios del sistema de riego para evitar el pago de cuotas de agua
- Mala gestión política para ganar votos con tarifas bajas
- Nepotismo y soborno en el nombramiento y el ascenso a puestos lucrativos

2.3 Gestión de los recursos hídricos

La gestión de recursos hídricos es un amplio subsector que comprende una gran variedad de actividades y, por lo tanto, los tipos y formas de corrupción también son muy variados.

La gestión de los recursos hídricos abarca aspectos tan diversos como la asignación de derechos de uso del agua, la reforestación de las partes altas de las cuencas, el control de la erosión, la regulación del uso del agua subterránea, la recolección de agua, el control de la contaminación del agua por aguas residuales domésticas, industriales y agrícolas, la protección de las riberas de los ríos, las obras de control de inundaciones (diques y esclusas), y proyectos de mitigación del cambio climático.

El control de la contaminación representa una zona de riesgo especialmente alto en lo que respecta a la corrupción. Ejemplo de esto son los casos registrados recientemente en China. En octubre de 2009, se informó de un importante caso de corrupción en los proyectos de mejora de la calidad del agua en tres grandes ríos y tres lagos del país. La Oficina Nacional de Auditoría descubrió que entre 2001 y 2007 se habían malversado o utilizado indebidamente unos 59 millones de dólares americanos asignados para el control de la contaminación del agua. Además, se habían robado, gestionado indebidamente o no se habían utilizado unos 650 millones de dólares americanos. Las empresas responsables de la contaminación del agua no habían pagado los honorarios de más de 300 millones de dólares americanos destinados a proyectos que abordan la contaminación del agua. Más recientemente, también se han dado otros casos de corrupción en el ámbito de la protección del medio ambiente en China que han llamado la atención sobre este problema. En concreto, se halló que muchas fábricas optan por no tratar sus aguas residuales



2. TIPOS DE CORRUPCIÓN EN EL SECTOR DEL AGUA

ya que las multas por contaminación son más bajas que los costos de funcionamiento de plantas de tratamiento eficaces¹.

El ámbito de las decisiones de asignación de derechos de agua es otro de los espacios vulnerables a la corrupción. En áreas de escasez de agua, algunos sectores del agua y distintos colectivos de usuarios podrían tener interés en conseguir derechos de agua mediante soborno. En el caso de las aguas subterráneas, la corrupción y la influencia política de los grandes agricultores puede contribuir a acelerar el agotamiento de los acuíferos (ver casos de México, Wester [2008]; y Perú, Hepworth et al. [2010]). El agotamiento de acuíferos también puede estar relacionado con la existencia de proveedores informales de agua que abastecen a zonas que no disponen de suministro formal de agua (muy posiblemente debido a la corrupción).

Los proyectos de mitigación y adaptación al cambio climático también pueden estar atravesado por la corrupción. Según Jacobson y Tropp (2010), la corrupción en los proyectos de adaptación al cambio climático se traducirá en proyectos más costosos y una adaptación más lenta, lo que podría ocasionar a un daño irreversible a los ecosistemas y reducir la velocidad de las iniciativas de desarrollo y reducción de la pobreza. En Water Integrity Network (2010) se compilan varias presentaciones sobre riesgos y oportunidades en la relación entre la corrupción y los programas de mitigación y adaptación al cambio climático.

El Recuadro 4 resume los tipos de corrupción que se pueden dar en el sector de la gestión de recursos hídricos.

Recuadro 4. Resumen de los tipos de corrupción del sector de la gestión de recursos hídricos

- Cohecho relacionado con la concesión de licencias para el vertido de aguas residuales que contaminan aguas abiertas
- Corrupción en el sector de la concesión de derechos de uso del agua (incluidas las aguas subterráneas)
- Soborno y encubrimiento de los impactos ambientales de algunos proyectos e industrias
- Corrupción que afecta al manto forestal de las cuencas altas
- Corrupción en los proyectos de mitigación del cambio climático
- Uso indebido de los fondos destinados a la gestión de recursos hídricos, que abarca, por ejemplo, la protección de las riberas del río, obras de protección contra inundaciones y fondos de emergencia para inundaciones
- Nepotismo y soborno en el nombramiento y el ascenso a puestos lucrativos

¹ "Report finds dirty money, water in China", Washington Times, 12 de noviembre de 2009. En línea: www.washingtontimes.com/news/2009/nov/12/report-finds-dirty-money-water-in-china/?page=all#pagebreak.



2.4 Sector hidroeléctrico

Alrededor del 17 por ciento de la electricidad mundial se genera en centrales hidroeléctricas. Al igual que con otras obras de gran envergadura, este sector presenta un alto riesgo verse afectado por la connivencia, el pago ilegal de comisiones y la manipulación de licitaciones durante los procesos de contratación. Estos riesgos se ven potenciados por la complejidad, las grandes sumas de dinero y el carácter internacional de las licitaciones de este sector, concentrado en unas pocas empresas de diseño y construcción especializadas). Tanto la población pobre como el medio ambiente de las zonas inundadas por las presas son los que más sufren las consecuencias de la corrupción en el sector hidroeléctrico (Jennett, 2007).

A pesar del alto riesgo de corrupción de los megaproyectos, no se dispone de demasiada información sobre casos concretos de corrupción investigados y confirmados en el sector de la energía hidroeléctrica. McCully (2001) hace referencia a casos de corrupción en grandes proyectos de construcción de presas desarrollados en Japón, Tailandia, Brasil, Italia, España, Francia y Portugal. Uno de los casos de corrupción mejor documentados es el que afecta a las represas de Itaipú y Yacyretá en el río Paraná en la frontera entre Brasil y Paraguay. Se trataba del mayor proyecto de energía hidroeléctrica del momento (década de 1970), y fue construido sin mercado para satisfacer a los gobiernos militares que ostentaban el poder en ambos países. El costo de la construcción de la represa de Itaipú estimado inicialmente en 3.400 millones de dólares americanos contrasta con el costo real de 20.000 millones de dólares americanos. Por su parte, el costo estimado de la construcción de la represa de Yacyretá era inicialmente de 2.700 millones de dólares americanos, pero terminó costando más de cuatro veces esa cifra: 11.500 millones de dólares americanos (McCully, 2001). Randall (2009) señala que “Glen Switkes, director de la filial brasileña de International Rivers, una organización que trabaja para proteger los ríos y las comunidades que dependen de ellos, afirma que ‘la corrupción estaba a la orden del día’ durante la construcción de Itaipú.” Y añade que el dinero de la obra ha servido para “llenar las cuentas suizas de muchos políticos y empresas de Brasil” (Rose-Ackerman, 1999).

Muchos otros megaproyectos de grandes represas han sido objeto de críticas, como la represa de Narmada (proyecto Sardar Sarovar) construida en la India, donde la corrupción aparece vinculada a los fondos de reasentamiento (ver Amigos del Río Narmada: www.narmada.org).

En China, está siendo controvertida la construcción de la represa de las Tres Gargantas y represas asociadas, en el río Yangtzé. Presuntamente, los fondos para la reubicación de 13.000 agricultores de los alrededores de Gaoyang habrían desaparecido tras ser enviados al gobierno local, dejando a los residentes sin compensación. En 2000, un total de 97 funcionarios fueron condenados por malversación de los fondos de la represa². Dai Qing, el periodista ambiental más importante de China y crítico histórico de la presa, describió el proyecto como “una mina de oro para funcionarios corruptos” (Qing, 1998). Un nuevo megaproyecto en fase de planificación que ha recibido muchas críticas, en parte por los riesgos de corrupción que se prevé pueda generar, es la represa Gran Inga en la República Democrática del Congo.

2 “Cracks” in China’s Three Gorges dam, BBC News website, 12 April 2002. Online: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/1925172.stm>.



2. TIPOS DE CORRUPCIÓN EN EL SECTOR DEL AGUA

En el Recuadro 5 aparece una lista de ejemplos de actos de corrupción asociados a los proyectos hidroeléctricos.

Recuadro 5. Resumen de los tipos de corrupción típicos del sector hidroeléctrico

- Connivencia (sobornos o manipulación de las licitaciones) y extorsión en los procedimientos de contratación para el diseño y la construcción y mantenimiento de proyectos hidroeléctricos
- Soborno y nepotismo en la asignación de licencias de uso del agua (y también en relación con los estudios de impacto ambiental)
- Modificaciones de contratos y renegociaciones injustificadas
- Uso indebido de los fondos de reasentamiento y mitigación ambiental
- Fraude a seguros de equipamiento
- Corrupción en el suministro de energía



UN Foto / Albert Gonzalez Farran



3.1 Principales factores subyacentes: rendición de cuentas, transparencia e integridad

En general, tres aspectos son fundamentales en toda medida anticorrupción: la rendición de cuentas, la transparencia y la integridad. La transparencia es el derecho de acceso a la información y la existencia de normas y reglamentos escritos. Se trata de una parte esencial de toda iniciativa que pretenda prevenir y combatir la corrupción. No obstante, la transparencia sólo es útil si está acompañada de rendición de cuentas y de capacitación. Para combatir la corrupción, es preciso que se disponga de información concreta y detallada, que los comités de auditoría estén capacitados para interpretar dicha información, y que los ciudadanos cuenten información detallada. Por otra parte, si la información no está actualizada será poco útil en la promoción y el mantenimiento de la transparencia (Jenkins y Goetz, 1999).

También es esencial en la lucha contra la corrupción la rendición de cuentas. La rendición de cuentas significa que las personas y las instituciones son objetivamente responsables de su propio desempeño. Esto implica que están obligados a informar, rendir cuentas y asumir la responsabilidad de las decisiones y acciones ante una entidad que puede imponer sanciones. En general, una mayor rendición de cuentas ayuda a reducir los niveles de corrupción.



3. PANORAMA GENERAL Y ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN

La rendición de cuentas puede darse en tres direcciones: de abajo hacia arriba (ascendente), de arriba hacia abajo (descendente) y horizontal (Devas y Grant, 2003; Véron et al., 2006.). La rendición de cuentas ascendente implica tener que rendir cuentas ante funcionarios o autoridades de más alto nivel (el caso de las funciones delegadas en organizaciones jerárquicas). La rendición de cuentas descendente implica ser responsable ante los usuarios o clientes, o ante el electorado en general. La rendición de cuentas horizontal implica ser responsable ante los pares (por ejemplo, en un colegio profesional).

Puesto que la corrupción es el abuso del poder público, las mejores medidas anticorrupción serán aquellas que estén concebidas como poder compensatorio. Se han identificado siete tipos de instituciones con capacidad para movilizar este poder compensatorio:

- entes reguladores del gobierno (nacional o local) o independientes de cada sector,
- el parlamento (u otras autoridades regionales y locales electas),
- el poder judicial o los sistemas de justicia,
- organismos anticorrupción independientes y/u defensorías del pueblo,
- organizaciones de la sociedad civil (en general),
- organizaciones de consumidores o usuarios (también sindicatos de empleados), y
- medios de comunicación (desde medios impresos a blogs en línea).

La integridad –definida como incorruptibilidad, una condición no limitada o cabal, y sinónimo de honestidad (PNUD, 2008d)– es un concepto aún más difícil de definir que la transparencia o la rendición de cuentas. Para alcanzar los resultados deseados en cuanto a integridad, las medidas concretas anticorrupción y las reformas más generales del sector deberán ir acompañadas de programas de capacitación y sensibilización sobre integridad y lucha contra la corrupción. Por otro lado, también se requiere asistencia técnica y capacitación. Los gobiernos tienden a ser sensibles a este enfoque (Earle et al., 2008).

3.2 Evaluación del impacto de las medidas anticorrupción en general

3.2.1 *Productos, efectos e impactos*

Antes de evaluar el impacto de la corrupción, conviene establecer la distinción distinguir entre los productos, los efectos y los impactos de las medidas anticorrupción (ver, por ejemplo, PNUD, 2009). Los productos se refieren a medidas reales (por ejemplo, leyes, reglamentos, comisiones anticorrupción, programas de capacitación)³; se pueden evaluar analizando la legislación del gobierno nacional o local y la existencia de organismos anticorrupción. Otros indicadores de este nivel podrían ser el número de funcionarios que participan en capacitaciones sobre ética en la función pública, los fondos destinados a los organismos de lucha contra la corrupción, o el número de auditorías financieras independientes ejecutadas y difundidas públicamente.

3 Otros se refieren a este nivel como “insumos” (ver, por ejemplo, PNUD y Global Integrity, 2008).

3. PANORAMA GENERAL Y ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN



Los efectos se refieren a mejoras en el funcionamiento de la burocracia estatal y los servicios públicos. El efecto es un nivel de desempeño o de logro. Puede evaluarse mediante la evaluación del desempeño a través de ciertos indicadores: por ejemplo, el número de casos de corrupción investigados por el parlamento, el número de casos de malversación (robo) de fondos y bienes públicos, el personal idóneo contratado, o la disminución de la captación política por parte de actores poderosos. Uno de los problemas importantes en la medición de los efectos es que la relación entre las medidas específicas y los cambios de rendimiento observados no siempre es directa. Por ejemplo, un aumento en el número de casos de malversación de fondos investigados puede ser debido a que un organismo de control de la corrupción ha puesto un énfasis especial en estos casos, pero esto no significa necesariamente que haya aumentado la corrupción. No obstante, el hecho de que se estén investigando más casos, también lleva potencialmente a una disminución de la corrupción.

Los impactos buscan inversiones más eficaces y una distribución más equitativa de los costos y los beneficios, por ejemplo, inversiones más eficaces en proyectos de agua potable y saneamiento o una redistribución de los subsidios más equitativa. No es fácil encontrar buenos indicadores para evaluar el impacto de determinadas medidas anticorrupción, ya que los impactos se derivan de procesos complejos en los que intervienen muchos factores. Podrían distribuirse y revisarse cuestionarios de percepción de la corrupción en el sector del agua antes y después de la aplicación de la medida. Entre los indicadores sobre temas de agua podrían figurar el porcentaje de conexiones de agua clandestinas, los costos por punto de conexión en las nuevas construcciones de sistemas de agua potable, el porcentaje de subsidios desviados a proyectos de riego de grandes terratenientes, la calidad del agua del río, o el cumplimiento de las medidas de protección de las cuencas hidrográficas.

3.2.2 Indicadores

El principal objetivo de este estudio es evaluar los efectos y el impacto de las medidas anticorrupción en el sector del agua. Se trata de evaluaciones complicadas ya que, por un lado, es necesario medir la corrupción antes y después de la intervención anticorrupción en cuestión. Por otro lado, no es fácil asociar los cambios en los niveles de corrupción a un solo factor o medida anticorrupción. Los procesos de corrupción son complejos, institucionalizados y con muchas capas o niveles. Además, las intervenciones para frenar la corrupción pueden disminuir la corrupción en un lugar (o en un momento), pero contribuir a su aumento en otros lugares (o momentos).

La medición de los efectos de una intervención requiere que se realicen estudios para establecer referencias antes de la intervención y evaluaciones posteriores con el alcance y la precisión suficientes para detectar posibles cambios. Se trata de un gran reto debido no sólo a las posibles diferencias en la interpretación de lo que constituye exactamente un acto de corrupción, sino también a que, por lo general, los actos de corrupción se mantienen ocultos y no hay registro de los actos de corrupción más graves.

Cuatro tipos de indicadores se utilizan generalmente para evaluar tanto el nivel de corrupción como el impacto de las medidas anticorrupción:

- indicadores de rendimiento (si se hace de manera comparativa y sistemática, es una forma de establecer puntos de referencia) o *benchmarking*;



3. PANORAMA GENERAL Y ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN

- indicadores relacionados con la percepción de la corrupción (a escala nacional o referidos a un proveedor de servicios particular);
- indicadores financieros que muestran la eficacia de los procedimientos de contratación pública (tales indicadores sirven para establecer comparaciones entre los precios estimados y los precios reales de los contratos adjudicados), y
- encuestas de hogares sobre el soborno (o respuestas de grupos específicos sobre el número de veces y las cantidades pagadas en concepto de sobornos para obtener ciertos servicios durante un período determinado).

Cada tipo de indicador tiene sus áreas específicas de uso, y sus ventajas y desventajas. A continuación se enumeran ejemplos concretos en los que se han utilizado estos indicadores para medir la corrupción, con énfasis en el sector del agua.

Benchmarking

Desde hace más de una década se están utilizando indicadores de desempeño técnico y financiero para comparar el desempeño de las compañías de servicios de agua públicos y privados. El *benchmarking* o evaluación comparativa se refiere a la utilización de indicadores para establecer comparaciones entre distintos sistemas (con características similares) o distintos momentos. Es un proceso continuo que puede ayudar a los administradores de sistemas a mejorar el rendimiento. La Red Internacional de Comparaciones para Empresas de Agua y Saneamiento (IBNET, por sus siglas en inglés) proporciona información sobre cientos de compañías de agua potable en todo el mundo.

González de Asís et al. (2009) ofrecen numerosos ejemplos de la utilización de la evaluación comparativa para detectar el mal gobierno en el sector del agua potable. Entre los indicadores de desempeño tipo figuran el porcentaje de la población que cuenta con servicio de agua potable y alcantarillado, la producción de agua por consumidor, la continuidad del servicio (horas por día), el porcentaje de muestras de agua con suficiente cloro residual en conexiones ubicadas en los extremos de las redes, cantidad de agua de la que no se han rendido cuentas, la cobertura de los medidores, el número de roturas de tuberías por kilómetro de tubería por año, las obstrucciones de alcantarillado por kilómetro por año, y el porcentaje de aguas residuales tratadas. La evaluación comparativa también puede utilizar indicadores financieros, por ejemplo, el personal contratado por cada 1.000 conexiones o las inversiones totales por persona atendida por año.

No obstante, si bien la evaluación comparativa puede servir para detectar actos de corrupción, la desviación del valor de alguno de los indicadores no significa necesariamente que nos encontremos ante un caso de corrupción. De hecho, son muchos los factores pueden causar una desviación con respecto a la media. Son muchas las circunstancias específicas del contexto local que pueden provocar diferencias en los costos o en el rendimiento de los prestadores de servicios públicos como, por ejemplo, los precios locales de la mano de obra y de los materiales de construcción, las características geográficas, las condiciones y la antigüedad de la infraestructura existente, y la disponibilidad de los recursos hídricos. El *benchmarking* no es más que el punto de partida del análisis. Así todo, también puede darse el caso inverso: un historial con buenos indicadores de desempeño no implica automáticamente que no haya corrupción. En general, sin embargo, la



publicación de indicadores de referencia puede ayudar prevenir la corrupción si las desviaciones de los indicadores son capaces de llamar la atención del público en general.

Sirva como ejemplo el caso del Registro Público de Operaciones y Finanzas (PROOF, por sus siglas en inglés) de Bangalore, India. Aquí, cuatro organizaciones no gubernamentales (ONG), junto con el gobierno local, publicaron y discutieron los estados de cuentas trimestrales (en comparación con las cifras del presupuesto inicial) y otros indicadores de desempeño relevantes. En el informe resultante, “Third citizen report card on public services in Bangalore” [“Tercer informe ciudadano sobre los servicios públicos de Bangalore”] (2003), se documentó una mejoría notable en la calidad del servicio en general. El porcentaje de personas “satisfechas” con el servicio de agua y saneamiento prestado por la Junta de Suministro de Agua y Alcantarillado de Bangalore, pasó del 4 por ciento en 1994 al 73 por ciento en 2003. En ese mismo periodo, la satisfacción con la conducta del personal de la Junta aumentó del 26 por ciento al 92 por ciento. Entre 1999 y 2003, la exactitud de las facturas de agua pasó del 32 por ciento al 90 por ciento. Finalmente, para el conjunto de los servicios municipales, el porcentaje de personas que informaron haber pagado “dinero rápido” se redujo del 23 por ciento en 1999 al 11 por ciento en 2003 (González de Asís et al., 2009, p. 57).

Percepción de la corrupción

El Índice de Percepción de Corrupción (IPC) de Transparency International es una clasificación de todos los países de acuerdo con más de 25 indicadores de corrupción a partir de las percepciones de distintos grupos focales. Otros organismos, como el Instituto del Banco Mundial, también utilizan indicadores compuestos para determinar el nivel de corrupción de los países a partir de las percepciones. A pesar de la amplia difusión que los medios de comunicación dan a estos y otros índices de corrupción nacionales e internacionales y de que los donantes recurren a ellos para evaluar el progreso realizado en la reducción de la corrupción, estos estudios no están exentos de limitaciones inherentes que hacen que se cuestionen su validez y valor (Galtung, 2005; PNUD y Global Integrity, 2008).

El uso de la percepción de la corrupción como indicador de corrupción tiene cinco inconvenientes fundamentales (ver Galtung, 2005). En primer lugar, la percepción es siempre subjetiva y relativa a ciertas definiciones, reglas y normas no controladas. Por ejemplo, la percepción de la corrupción puede aumentar a raíz de una campaña de sensibilización, pero esto no quiere decir que hayan aumentado los niveles de corrupción, sino que ha aumentado la percepción de la misma. Además, las comparaciones internacionales (o interregionales) de los indicadores de percepción son riesgosas porque los estándares de lo que se consideran niveles bajos, medios o altos de corrupción pueden variar de unos lugares a otros. En segundo lugar, los resultados dependen en gran medida de la selección de las muestras de encuestados, por lo que es importante elegir un tamaño de muestra adecuado y minimizar el sesgo. En tercer lugar, el tipo de preguntas de la encuesta y la forma en la que se llega a los encuestados pueden influir en los resultados. La estandarización de las preguntas y la selección de una muestra representativa de encuestados facilita la comparación entre diferentes lugares y la observación de tendencias. Sin embargo, la corrupción ocurre en un lugar y en un momento específicos y, por lo tanto, es necesario que los cuestionarios contengan preguntas específicas. En cuarto lugar, estas encuestas permiten captar las prácticas de corrupción relacionadas con el soborno y extorsión, pero no captan la participación activa de los propios encuestados (la oferta de soborno). También cabe señalar que estos estudios se centran más en la corrupción a



3. PANORAMA GENERAL Y ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN

pequeña escala (soborno) que en la de alto nivel (por ejemplo, la connivencia en los procedimientos de contratación), que ocurre en un ámbito más oculto y desconocido para los encuestados. En quinto lugar, los resultados de estas encuestas son susceptibles de verse alterados por la falta de confianza y temor a posibles represalias por señalar altos niveles de corrupción (es decir, a pesar de que se supone que la encuesta garantiza el anonimato, los encuestados podrían temer ser identificados a partir de sus respuestas).

Otro tipo de problema relacionado con el uso de índices de percepción es la comparación global (*ranking*) de los indicadores de percepción de corrupción, ya que proporcionan una justificación moral para no ayudar a reducir la pobreza debido a que resulta más fácil culpar a los países pobres por ser poco fiables (“son pobres porque son corruptos”). Sin embargo, no existe relación causal entre corrupción y pobreza.

Los precios de contratación

El uso de rangos de precios de contratos similares a los precios de referencia estimados en un proceso de adquisición puede indicar cierto grado de complicidad, ya sea mediante el pago de sobornos a funcionarios o por la manipulación de las licitaciones de las empresas supuestamente competidoras.

Uno de los problemas de este indicador de corrupción es que los funcionarios pueden manipular desde el principio del precio de referencia estimado de un proyecto con el fin de ocultar un margen de ganancia considerable en el precio del contrato –para una descripción detallada de la manipulación de cotizaciones en las obras del sistema de riego de la India en la década de 1980, ver Wade (1982), en el que se hace referencia a una variación del 16 por ciento–. Una medida eficaz para poner freno a este problema puede ser solicitar una cotización a un tercero para así contar con otro precio de referencia, en particular en lo que respecta a los proyectos más complejos. Otro problema que se puede dar es que se inflen los precios durante una renegociación de los contratos del proyecto una vez finalizado el proceso de licitación y adjudicados los contratos. No es raro que en grandes proyectos aparezcan altos costos adicionales durante las fases del diseño final y la construcción del proyecto, de manera que el precio “competitivo” ofrecido inicialmente, sería más adelante “compensado” con repentinas subidas de precios en los contratos por obras adicionales.

Encuestas de hogares sobre sobornos

Las encuestas de hogares o encuestas entre determinado grupo de profesionales son herramientas basadas en la experiencia que se utilizan para evaluar la cuantía de los sobornos pagados para obtener o mantener el acceso a ciertos bienes, recursos o servicios. Gracias a estas herramientas se puede obtener de forma directa un panorama bastante ajustado de la corrupción a pequeña escala. Sin embargo, sólo se miden los sobornos pagados por las víctimas de la extorsión de los funcionarios, ya que los sobornos pagados voluntariamente por los ‘clientes’ para obtener acceso ilegal no suelen salir a la luz. Igual que con cualquier encuesta, es importante aquí evitar los sesgos de clase, género, etnia o lugar.



3.3 Temas y áreas de interés relacionados con la lucha contra la corrupción en el sector del agua

En el apartado 1.3 se habían presentado tres concepciones de la corrupción y orientaciones para las soluciones correspondientes: una mayor supervisión del gobierno, el enfoque pro-mercado y el enfoque ascendente. Estos tres enfoques suponen una base a partir de la cual clasificar las medidas anticorrupción concretas. En las siguientes secciones se describe la aplicación de estos tres enfoques en el sector del agua.

3.3.1 Mayor supervisión del gobierno

Una medida anticorrupción muy común es aumentar la supervisión del gobierno. Todos los países cuentan con alguna forma de auditor general (por ejemplo, el de Contador Federal General en la India o la Oficina Nacional de Auditoría de China) que se encarga de controlar los gastos de los organismos gubernamentales. A menudo hay un fiscal general que se encarga de las acciones judiciales de funcionarios y autoridades gubernamentales electas. En muchos países, también hay auditores y fiscales en los niveles sub-nacionales de gobierno (provincia, estado, condado, etc.). Algunos países también cuentan con otros órganos gubernamentales, como departamentos de lucha contra la corrupción, comisiones parlamentarias especiales, defensorías del pueblo, etc., que ejercen supervisión legal y tienen responsabilidades en materia de corrupción.

La contabilidad del sector público es un tipo de contabilidad particular que puede beneficiarse del intercambio internacional de experiencias. Existen varias organizaciones a través de las cuales los profesionales contables pueden intercambiar ideas y experiencias. El Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (IPSASB, por sus siglas en inglés) se centra en las necesidades de contabilidad e información financiera de los gobiernos nacionales, regionales y locales, y organismos gubernamentales relacionados. El IPSASB forma parte de la Federación Internacional de Contadores (IFAC, por sus siglas en inglés). La Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) opera como organización central para la fiscalización pública exterior. Desde hace más de 50 años ha proporcionado un marco institucional para que las instituciones supremas de auditoría puedan promover el desarrollo y la transferencia de conocimientos, mejorar la fiscalización pública en todo el mundo, y mejorar las capacidades profesionales, la reputación y la influencia de las instituciones supremas de auditoría miembro en sus respectivos países. Ambas organizaciones emiten normas de auditoría. En particular, un grupo de discusión sobre temas de agua de la INTOSAI ha publicado una guía de auditoría de las entidades relacionadas con el agua⁴.

En el Recuadro 6 se presenta un panorama general de las organizaciones de lucha contra la corrupción de Uganda. La existencia de un gran número de instituciones independientes pone de manifiesto la necesidad de coordinarlas para evitar duplicaciones y omisiones en materia de auditoría y procesamiento.

⁴ La guía, 'Auditing water issues: experiences of supreme audit institutions', está disponible en: www.environmental-auditing.org/Portals/0/eng04pu_guidewater.pdf.



3. PANORAMA GENERAL Y ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN

Recuadro 6. Instituciones anticorrupción de Uganda

- Cuerpo de Inspectores del Gobierno (oficina del IGG)
- Dirección de Ética e Integridad (DEI)
- Oficina del Auditor General (OAG)
- Dirección del Ministerio Público (DPP)
- Autoridad de Contratación Pública y Enajenación de Activos Públicos (PPDA)
- Tribunal de Lucha contra la Corrupción
- Comité de Cuentas Públicas (PAC)
- Comité Permanente de Comisiones, Autoridades Estatutarias y Empresas del Estado (COSASE)
- Dirección de Investigaciones Penales (CID)
- Comisión de Finanzas de Gobiernos Locales
- Iniciativas ad hoc - comisiones de investigación
- Sector de Rendición de cuentas
- Presidencia
- Iniciativas de la sociedad civil, como la Iniciativa para el Desarrollo Comunitario Integrado (CIDI)

Fuente: WIN / WSP (2009, p 9).

Más concretamente, en lo que respecta al sector del agua, suele haber reguladores independientes que se encargan de supervisar y auditar a los entes públicos. Estos organismos establecen normas y supervisan los servicios de agua de acuerdo a las leyes y normativas. La auditoría de empresas municipales de servicios públicos de municipios relativamente pequeños es diferente de la auditoría de las grandes empresas comerciales o de los gobiernos nacionales. En 2001, ocho países latinoamericanos crearon la *Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas*, ADERASA. Esta organización apoya a los reguladores nacionales mediante el intercambio de experiencias, publicaciones y debates. En el año 2011, un total de 16 países de América Latina eran miembros de ADERASA.

Es necesario todavía reforzar la mayoría de las oficinas de auditoría, las agencias de lucha contra la corrupción y los reguladores sectoriales. (Para más información sobre este tema, consultar: Naciones Unidas, 2004; Centro Regional del PNUD en Bangkok, 2005; PNUD, 2008b y 2008c; Hussmann et al., 2009; Peñailillo, 2009; y el Centro Regional del PNUD en Bratislava, 2010).

A continuación, se presentan ejemplos de entidades, estructuras, procesos y sistemas que contribuyen a la supervisión del gobierno en materia de corrupción:

- agencias (o comisiones) anticorrupción, y defensorías del pueblo,
- reformas específicas en los procedimientos de licitación y contratación,

3. PANORAMA GENERAL Y ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN



- auditorías financieras independientes, investigación y acciones legales,
- normativas para el nombramiento y la promoción de empleados (selección por méritos),
- protección de los denunciantes,
- comisiones parlamentarias especiales de lucha contra la corrupción (o comisiones ad hoc para casos de corrupción específicos),
- desarrollo de capacidades y formación de funcionarios,
- promoción de la ética y la integridad en las organizaciones públicas, y
- comentarios de los usuarios sobre la prestación de servicios (“tarjetas de quejas”, líneas de atención telefónica).

En general, las auditorías internas se pueden encontrar con las siguientes limitaciones en diferentes países: i) un mayor énfasis en el cumplimiento que en la eficacia del gasto público, ii) entidades de auditoría dependientes del poder ejecutivo, e iii) insuficiencia de fondos. No obstante, las limitaciones relativas a la estructura y el énfasis son fácilmente subsanables. En el Recuadro 7, por ejemplo, se describe un cambio en el alcance de los informes de auditoría en Perú.



World Bank / Julio Pantoja



3. PANORAMA GENERAL Y ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN

Recuadro 7. Las auditorías de las reservas naturales de la Contraloría General de la República del Perú

El diez por ciento de la superficie del Perú forma parte de alguna reserva natural declarada, sin embargo, los organismos gubernamentales locales carecen del personal y el equipo necesarios, de manera que es poco lo que pueden hacer para evitar la tala ilegal y la expansión de la agricultura dentro de las reservas. La labor de inspección forestal en el Amazonas es muy vulnerable a la corrupción.

Entre 2003 y 2006, la Contraloría General de la República del Perú elaboró y publicó más de 50 informes de inspección sobre la gestión de los recursos naturales y la conservación de las reservas naturales por parte de la institución competente en esta materia, el *Instituto Nacional de Recursos Naturales* (INRENA). Los informes fueron elaborados con la ayuda de un proyecto holandés de asesoría.

Lo particular de estos informes de auditoría es que analizan en detalle las actividades reales de las organizaciones locales de cuencas hidrográficas y de las unidades locales gubernamentales de conservación. En general, en las auditorías de la Contraloría General se analizan los aspectos legales y financieros. Por lo general, no se detienen a estudiar la eficacia o la sostenibilidad de las actividades, centrándose únicamente en si los fondos se han gastado de acuerdo con la legislación pertinente. El análisis de la actuación o rendimiento de las organizaciones gubernamentales resulta mucho más difícil. En los informes de auditoría se investigan las causas de los malos resultados de algunas de las actividades de las unidades de conservación y se formulan recomendaciones útiles que van más allá de los asuntos legales y financieros que normalmente se abordan en las auditorías.

Fuente: Informes de inspección disponibles en: www.controlaria.gob.pe

Los denunciantes de irregularidades desempeñan un papel muy importante, ya que a menudo saben exactamente cómo y dónde tienen lugar actos de corrupción y quién está involucrado en ellos. La protección de los denunciantes es por lo tanto esencial (Whitton, 2008) y ya se ha empezado a prestar una mayor atención su importancia y a su protección. En un caso de connivencia de gran envergadura ocurrido en el sector de la construcción en los Países Bajos, por ejemplo, el denunciante que detalló ante el fiscal el funcionamiento de la “administración extraoficial”, aportando pruebas de que se habían inflado los precios de las obras públicas en millones de euros, fue ignorado durante dos años (Van den Heuvel, 2005). Sólo después de que se retransmitiera por la televisión nacional un documental, la fiscalía decidió iniciar el procesamiento de las partes involucradas; poco después, se iniciaría una investigación parlamentaria (2002). El denunciante fue despedido de su trabajo y no fue capaz de encontrar otro puesto de trabajo en el sector de la construcción. Él mismo fue procesado por la fiscalía por connivencia y soborno. Sin embargo, no fue condenado, y en 2009 recibió una compensación económica por parte del gobierno holandés.

3.3.2 Reformas pro-mercado en el sector del agua

En las últimas dos décadas, se ha realizado una importante promoción de las reformas pro-mercado, entre las que figuran la privatización, las alianzas público-privadas (APP) o la sub-contratación de

3. PANORAMA GENERAL Y ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN



servicios. La idea general es que los proveedores privados son más rentables y menos corruptos debido a la competencia de mercado. Sin embargo, la privatización del agua potable no está carente de controversia (Hukka y Katko, 2003; Swyngedouw, 2005). Se considera que el suministro de agua potable es una necesidad básica (o derecho humano), y a menudo los proveedores operan en una situación de monopolio debido a limitaciones de infraestructura física.

Entre las reformas pro-mercado del sector del agua destacan las siguientes:

- privatización de los servicios públicos de agua,
- subcontratación a empresas privadas,
- alianzas público-privadas,
- creación de un ente regulador independiente del sector,
- promoción de la transparencia en el sector privado del agua y evaluación comparativa del rendimiento, y
- promoción de valores empresariales éticos en el sector privado de agua.

En algunos países de Europa, los servicios públicos de agua llevan más de un siglo gestionados por empresas privadas (por ejemplo, en Francia y en el Reino Unido). En muchos otros países, en las últimas dos décadas se ha producido la privatización de los servicios municipales y/o nacionales de agua potable, como en Guayaquil (Ecuador), Abidjan (Côte d'Ivoire), Gabón, Níger, Tánger (Marruecos), Camerún, y Burkina Faso.

En los casos de Cochabamba y El Alto en Bolivia y en varias ciudades de Perú, se han producido protestas sociales que han logrado detener los procesos de privatización. También se han dado muchos casos en los que se han cancelado o no se han renovado acuerdos con operadores privados, por ejemplo, en Malí, Guinea, la República Centroafricana, Chad, Cabo Verde, Dar es Salaam (Tanzania), Uganda, Johannesburgo (Sudáfrica), Rwanda y Madagascar (Auriol y Blanc, 2009).

En un documento del Banco Mundial elaborado por Rivera (1996) se hace referencia a algunas de las condiciones institucionales y jurídicas que obstaculizan los procesos de privatización de los servicios de agua. En este documento se mencionan las dificultades que se presentan ante los cambios en el marco institucional, la aprobación de leyes, la creación de nuevas agencias reguladoras y el diseño de mejores regímenes arancelarios (ver también Kaufmann y Siegelbaum, 1997).

A continuación, se mencionan algunos casos de corrupción documentados relacionados con acuerdos de privatización del sector del agua en Francia (Hall, 2001):

En Francia, dos de las multinacionales francesas del agua han sido declaradas culpables de pagar sobornos para obtener contratos de agua. En Grenoble en 1996, un ex alcalde y ministro y un alto ejecutivo de Lyonnaise des Eaux (hoy Suez-Lyonnaise des Eaux), recibieron sendas penas de prisión por recibir y dar sobornos para adjudicar el contrato de agua a una filial de Lyonnaise des Eaux. En Angoulême, el ex alcalde fue condenado en 1997 a dos años de cárcel, y dos años de inhabilitación, por aceptar sobornos de empresas que licitaban por los contratos, incluida Générale des Eaux. Algunos ejecutivos de la Générale des Eaux fueron condenados



3. PANORAMA GENERAL Y ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN

también por sobornar al alcalde de Saint-Denis (Ile de la Réunion) para obtener la concesión del agua. Los mismos grupos – Suez-Lyonnaise y Vivendi, junto con Bouygues– fueron investigados en Francia por prácticas de corrupción de sus divisiones de construcción, en un escándalo descrito como “un sistema convenido para la malversación de fondos públicos”. Las compañías formaban un cartel de corrupción en obras de construcción de escuelas en la región de Ile-de-France (París y alrededores) entre 1989 y 1996. Los tres grupos se repartieron contratos por valor de 2.800 millones de francos (unos 500 millones de dólares americanos).

Los procesos de negociación y renegociación de los contratos de privatización son un espacio abierto para todo tipo de prácticas corruptas. Guasch y Straub (2009) estudiaron este tipo de corrupción en decenas de renegociaciones de las concesiones privadas de agua potable en América Latina. Las renegociaciones eran muy frecuentes: en el 76 por ciento de los acuerdos de privatización las renegociaciones se iniciaron en promedio sólo 1,6 años después la firma del contrato original. Guasch y Straub encontraron una correlación estadística categórica entre el índice de percepción de corrupción de un país y el porcentaje de renegociaciones iniciadas por la empresa operadora. (En otras palabras, cuanto más corrupto es un país, mejores condiciones consiguen las empresas privadas.) Esto puede indicar que se comparten los “ingresos” con los funcionarios del gobierno.

Las reformas pro-mercado en el sector de agua potable también pueden adoptar otras formas. En Perú, por ejemplo, el Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural (PRONASAR) financió la construcción de pequeños sistemas comunales de agua potable. El PRONASAR fue ejecutado por una organización gubernamental, el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Local (FONCODES). Sin embargo, la construcción y la supervisión de las obras de construcción locales fueron subcontratadas a organizaciones no gubernamentales nacionales, una para ejecutar el contrato y otra para supervisar el trabajo de la primera. El PRONASAR se inició en 2002 con el objetivo de construir 100 sistemas comunales de agua potable en zonas rurales. El presupuesto total de 80 millones de dólares americanos provenía del gobierno peruano (25 millones), de un préstamo del Banco Mundial de 50 millones y de una donación de 5 millones del Gobierno de Canadá. Los donantes realizaron auditorías financieras anuales, siguiendo las normas internacionales de contabilidad. (Para una mayor información sobre el proyecto visitar www.pronasar.gob.pe.)

Las reformas pro-mercado en el sector de riego se ocupan principalmente del riego por pozo entubado con agua subterránea. El riego mediante pozos entubados propios está subvencionado con precios reducidos de electricidad (tarifas planas) en muchos países de Asia. Ahora, para reducir los descubiertos, se están promoviendo cargos volumétricos.

La mayoría de los grandes sistemas de riego por canales han sido construidos por los gobiernos. Aunque anteriormente algunas empresas privadas pudieron iniciar grandes proyectos de riego por canales (por ejemplo, en la India y en Estados Unidos), la magnitud de las inversiones, los altos riesgos altos y los bajos retornos han desalentado a la mayoría de los inversores. Las reformas aplicadas a los sistemas de riego por canales administrados por el gobierno tienden a ser “transferencias de la gestión del riego” a asociaciones de usuarios del agua, lo cual no representa un ejemplo de la privatización per se, pero constituye una reforma del sector que mejora la participación comunitaria.

Las reformas pro-mercado en la gestión de recursos hídricos pueden manifestarse de diversas maneras. Un enfoque relativamente nuevo es el mecanismo de “pago por servicios ambientales”



(PSA). La idea es que un grupo de ciudadanos produce un servicio ambiental (por ejemplo, la captura de CO₂ o el almacenamiento de agua) y que las personas que se benefician de este servicio pagan o indemnizan al primer grupo. En relación con el agua, se han iniciado sistemas de este tipo en algunos países de América Latina (Costa Rica, Colombia, Ecuador), donde los usuarios de las aguas de zonas altas conservan o mejoran el manto terrestre para aumentar la capacidad de retención de agua del suelo a fin de aumentar el caudal de base y reducir el flujo máximo del río aguas abajo. Sin embargo, este tipo de mecanismo suele tener que hacer frente a muchas dificultades de carácter jurídico, económico y técnico.

Otro ejemplo de reforma pro-mercado en la gestión de recursos hídricos es la privatización de los derechos de uso del agua en Chile. Bauer (2004) ha demostrado que esto ha generado especulación y acaparamiento de derechos de agua y un uso no óptimo de los escasos recursos hídricos del país. También ha llevado a la pérdida de derechos de agua y un funcionamiento ineficiente de los pequeños sistemas de riego indígenas. En el caso de la energía hidroeléctrica, las reformas pro-mercado pueden adoptar, por ejemplo, la forma de modalidades construir-operar-transferir (BOT), o de concesiones.

3.3.3 Aumento de la supervisión de los usuarios y de la sociedad civil y libertad de prensa

Las protestas ciudadanas pueden ser una forma eficaz de luchar contra la corrupción y de ejercer presión para que se apliquen reformas. Sin embargo, es frecuente que estas protestas sólo resulten eficaces cuando van dirigidas a casos concretos de corrupción. Llevar un seguimiento más sistemático es caro, y la mayoría de los organismos nacionales no gubernamentales de control de la corrupción sólo sobreviven gracias a fondos de los donantes.

Muchas iniciativas anticorrupción parten de protestas populares y de programas desde los que se organiza y empodera a los pobres. Las protestas sociales contra la corrupción están estrechamente vinculadas a procesos políticos nacionales y locales más amplios. Es importante contar con una prensa libre que pueda investigar y denunciar los casos de corrupción y cubrir con libertad las protestas que se organizan contra la corrupción. Los medios de comunicación pueden informar sobre la mala gestión y movilizar a los ciudadanos. Las Organizaciones de la sociedad civil (OSC) desempeñan un papel fundamental como organismos de control de la corrupción. De hecho, el rol de las OSC y de los medios de comunicación ha sido decisivo en muchos casos en los que se ha condenado a líderes y funcionarios corruptos.

A continuación se enumeran algunos de los factores que favorecen un enfoque ascendente:

- mayor sentido democrático y Estado de Derecho (que incluya rendición de cuentas de las autoridades políticas hacia los usuarios del agua),
- supervisión ciudadana/auditorías sociales efectivas,
- mayor sensibilización sobre la corrupción en el sector del agua entre el público en general,
- la participación activa de los usuarios (o de sus representantes) en las juntas directivas de las empresas públicas de servicios de agua y en los proyectos de construcción y rehabilitación de infraestructura relacionada con el agua,



3. PANORAMA GENERAL Y ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN

- presupuestos participativos,
- participación en la construcción de obras de agua y proyectos de rehabilitación,
- organizaciones de usuarios del agua y de trabajadores del sector del agua fortalecidas y movilizadas (con mejor capacitación para los organizadores),
- coaliciones de organizaciones movilizadas para la promoción, investigación y trabajo en red en la lucha contra la corrupción en el sector del agua, y
- medios de comunicación libres e independientes con periodistas que han sido capacitados en temas de corrupción.

La participación de los usuarios en la toma de decisiones y el control social de la gestión del agua puede ser una medida importante para prevenir la corrupción. La participación de los usuarios en la toma de decisiones y en la supervisión puede mejorarse a través de tres reformas específicas en el sector del agua: la descentralización, la presencia de representantes de los usuarios en las juntas directivas de los servicios públicos, y la transferencia de la gestión del riego.

La descentralización implica la derivación del poder de decisión y de los recursos a niveles inferiores de gobierno (Robinson, 2007). No hay consenso en cuanto a si la descentralización reduce la



World Bank / Dominic Sansoni, 2002

3. PANORAMA GENERAL Y ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN



corrupción o si la simplemente la “descentraliza”. Los gobiernos locales operan cerca de los destinatarios del servicio y por lo tanto podría ser más fácil controlarlos. Sin embargo, la fragmentación de las funciones y la falta de transparencia también pueden contribuir a aumentar el riesgo de corrupción (Devas y Grant, 2003; Verón et al., 2006; Asthana, 2008).

Algunas formas de descentralización también introducen la participación directa de los ciudadanos en la planificación y supervisión (ver los ejemplos de Bolivia y Uganda en el Recuadro 8). Se supone que la descentralización participativa amplía la voz de los pobres y marginados; en condiciones ideales, los comités de aldea o barriales participarían activamente en la toma de decisiones sobre los proyectos iniciados o apoyados por sus gobiernos locales. La descentralización participativa también establece mecanismos de control social sobre la gestión pública local. Como se señala en el Recuadro 8, la evaluación de la descentralización participativa en Bolivia y Uganda demuestra que los comités locales necesitan una mayor capacitación para poder llevar a cabo auditorías sociales eficaces.

Recuadro 8. Descentralización participativa en Bolivia y Uganda

Tanto en Bolivia como en Uganda se han aplicado, desde 1994 y 1997 respectivamente, políticas radicales de descentralización. Los ciudadanos adultos tienen la posibilidad de participar activamente con los gobiernos locales en la elaboración de los presupuestos, y también pueden participar directamente en las auditorías sociales de los presupuestos municipales.

Además de los fondos distribuidos por el gobierno central a los municipios, en ambos países la mayoría de los municipios también reciben fondos de la iniciativa de reducción de la deuda de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME).

En Bolivia, de acuerdo con la Ley de Participación Popular, cada pueblo y cada barrio han formado su propia OTB (*Organización Territorial de Base* o comité de barrio). Cada OTB elige a un presidente que representa al pueblo o barrio en el *Comité de Vigilancia* a nivel municipal del distrito. Cada año, el *Comité de Vigilancia* da prioridad a los proyectos que van a ser ejecutados por el municipio. El *Comité de Vigilancia* (a través de las OTB) también supervisa la ejecución de proyectos, entre los que destacan los sistemas comunales de agua potable y pequeños sistemas de irrigación. Además, la reforestación a pequeña escala para la protección de las vertientes se financia a nivel local. Los municipios deben informar al auditor del gobierno central, así como a un comité especial del Parlamento Nacional.

El sistema en Uganda es muy similar. De acuerdo con la Ley de Gobierno Local, en las aldeas (L1) se forman comités con voz directa en la priorización de proyectos. Los representantes de los comités participan en los órganos de los niveles superiores: parroquias (L2), condados (L3) y distritos (L5). Los comités locales de gestión de proyectos (PMC) supervisan los proyectos, y gracias a las emisoras de radio locales se ayuda a crear una rendición de cuentas de arriba hacia abajo. También se da una rendición de cuentas de abajo hacia arriba en forma de informes dirigidos a los órganos centrales de gobierno.



3. PANORAMA GENERAL Y ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN

Tanto en Bolivia como en Uganda, la gente pobre ha ganado influencia en el gobierno local gracias a la descentralización. Sin embargo, la participación no es equitativa. Las élites locales tienen más poder y las mujeres y los jóvenes están menos involucrados en la toma de decisiones. A los *Comités de Vigilancia* y a los PMC les resulta complicado realizar una auditoría financiera eficaz debido a los bajos niveles de formación y a la falta de formación específica. Aun así, la valoración global es en general positiva. Las prioridades locales influyen en los presupuestos y la auditoría social puede prevenir en muchos casos las principales formas de malversación de fondos, nepotismo y captación política.

Fuentes: Devas y Grant, 2003; Kohl, 2003; Pape, 2008

La presencia de representantes de los usuarios en la junta directiva de una empresa de servicios públicos de suministro de agua puede ser una forma eficaz de aumentar la influencia de los usuarios del agua y la rendición de cuentas. Estos representantes pueden canalizar las ideas, preferencias, conocimientos y opiniones de los usuarios del agua y hacerlas llegar a la junta directiva, y tienen voz y voto en la toma de decisiones. También pueden canalizar la información sobre la gestión del servicio hacia los usuarios. Este flujo de información en ambos sentidos sólo funciona bien si los representantes tienen que rendir cuentas a los destinatarios de servicios. Deberían organizarse elecciones frecuentes de los nuevos representantes, así como reuniones regulares donde los representantes y los usuarios puedan intercambiar información y los representantes consultar a los usuarios sobre las posiciones que se adoptarán procesos de decisión de la junta. Las organizaciones de usuarios del agua deberían tener la capacidad y la voluntad de cambiar de representante si uno no está desempeñando bien su tarea. La calidad del proceso de consulta es de vital importancia.

La transferencia de la gestión del riego (TGR) ha sido una importante preocupación política desde la década de 1990, promovida por el Banco Mundial, por el Instituto Internacional de Gestión del Agua (IWMI) y por otras instituciones internacionales. La idea es transferir la gestión (y en algunos casos la propiedad) de los sistemas de riego de un organismo gubernamental a una asociación de usuarios del agua (AUA). Al construir un sentido de propiedad, este paso debería en teoría mejorar el rendimiento del sistema de riego y reducir los gastos y la burocracia en general. Al mismo tiempo, los riesgos de corrupción (la búsqueda de ingresos a través de la venta ilegal de agua o soborno) deberían disminuir al acercarse los honorarios que se pagan a una AUA al valor del agua para los agricultores. Hay registro de experiencias de TGR exitosas en las Filipinas, México y Perú (Korten y Siy, 1989; Vos, 2002; Rap, 2006). En otros países, sin embargo, los informes correspondientes reflejan un impacto más moderado de los procesos de TGR, por ejemplo, en Indonesia, Sri Lanka y Etiopía (Vermillion y Sagardoy, 1999; Suhardiman, 2008).



UN Foto / Milton Grant

Como se señaló en la sección 3.2, los niveles de corrupción se pueden medir principalmente a través de cuatro tipos de indicadores: la evaluación comparativa de rendimiento, la percepción de la corrupción, los rangos de precios de las ofertas respecto a los precios estimados en los procedimientos de contratación, y las encuestas de hogares sobre soborno. Estos mismos cuatro tipos de indicadores se utilizan también para evaluar el impacto de las medidas anticorrupción. En esta sección se analizan varios estudios de caso sobre medidas anticorrupción emprendidas en el sector del agua. No obstante, cabe señalar que en la mayoría de los casos estos estudios se basan en gran medida en observaciones anecdóticas por no disponerse de datos para un análisis cuantitativo, de largo plazo y en mayor profundidad. Aun así, se pueden identificar muchos aspectos que podrían ser considerados buenas prácticas. En cualquier caso, uno de los factores clave para el éxito será contar con una rendición de cuentas fuerte e institucionalizada, independientemente de que esta sea ascendente, descendente u horizontal. La información y la capacidad organizativa serán también factores importantes.

4.1 Efectos e impacto de aumentar la supervisión gubernamental

4.1.1 Suministro de agua y alcantarillado

Una medida muy frecuente para hacer frente a la corrupción en el sector del agua y el saneamiento consiste en aumentar la supervisión que realizan los organismos gubernamentales. Con este



4. MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN EN EL SECTOR DEL AGUA: EVALUACIÓN DE EFECTOS E IMPACTO

aumento de la inspección, de la vigilancia y de las sanciones se pretende frenar el soborno, la malversación de fondos y connivencia. En los Recuadros 9, 10, 11 y 12, se presentan algunos ejemplos de esta medida en África, Asia y Europa.

Recuadro 9. El Proyecto Hidráulico de las Tierras Altas de Lesotho: la “gran connivencia” se enfrenta a la justicia

El Proyecto Hidráulico de las Tierras Altas de Lesotho (LHWP, por sus siglas en inglés) es uno de los proyectos de infraestructura hidráulica más grandes del mundo. Este proyecto, que nace de un tratado firmado en 1986 por los gobiernos de Sudáfrica y Lesotho, tiene como objetivo aumentar el suministro de agua a la zona metropolitana de Johannesburgo, Sudáfrica, y en el mismo proceso generar electricidad para Lesotho. Para ello cuenta con un sistema de grandes presas y túneles, localizados en su mayoría en las tierras altas de Lesotho. Se estima que el coste total de todas las fases ascendería a 8.000 millones de dólares americanos. A cambio, el proyecto promete grandes regalías por la venta de agua y de energía hidroeléctrica.

El proyecto fue financiado a través de una serie de instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial, el Banco Europeo de Inversiones, el Banco de Desarrollo del África Meridional, Banque Nationale de Paris, Credit Lyonnais, Dresdner y varios organismos de crédito a la exportación, así como por el Gobierno de Lesotho.

La Autoridad de Desarrollo de las Tierras Altas de Lesotho (LHDA, por sus siglas en inglés), una organización paraestatal, fue la encargada de supervisar el proyecto. En 1993, durante una auditoría interna ordenada por el ministro de recursos naturales, se hallaron irregularidades en las declaraciones del director ejecutivo de la LHDA. A través de las investigaciones posteriores emprendidas por funcionarios de Lesotho se descubrió que el director ejecutivo del proyecto tenía diversas cuentas bancarias en Suiza y Sudáfrica, cuentas en las que se depositaban los pagos ilícitos de los representantes locales de las constructoras internacionales. En total, durante el proceso de licitación se pagaron más de 6 millones de dólares americanos en concepto de sobornos. En 2002, el director ejecutivo fue declarado culpable de 11 cargos de soborno y dos de fraude y fue condenado posteriormente a 18 años de prisión por el Tribunal Superior de Lesotho (pena que quedaría reducida a 15 años tras la apelación).

Los intermediarios que sobornaron al director ejecutivo también fueron procesados, con resultado de varias condenas (la mayoría de las cuales se limitaban al pago de multas). Por otra parte, tres empresas de construcción fueron declaradas culpables de haber pagado sobornos al director ejecutivo a través de intermediarios. En total, 19 constructoras estaban implicadas en esta trama, y el Banco Mundial negó durante varios años a dos de las empresas la posibilidad de licitar para proyectos financiados por el Banco.

Tres temas fueron importantes en este proceso judicial de alto nivel. En primer lugar, la primera auditoría ordenada por el ministro de recursos naturales, que dejó al descubierto una serie de irregularidades que desencadenaron posteriores investigaciones. En segundo lugar, el gobierno suizo aceptó levantar las cláusulas de confidencialidad de las cuentas bancarias del director

4. MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN EN EL SECTOR DEL AGUA: EVALUACIÓN DE EFECTOS E IMPACTO



ejecutivo. Y en tercer lugar, fue decisiva la persistencia de la Corte Suprema de Lesotho en desentrañar esta red internacional de soborno a través de intermediarios, con la colaboración del Gobierno de Sudáfrica y la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, la OLAF.

Earle (2007) señala que los juicios contribuyeron a mejorar la gestión pública y la empresa privada en Lesotho más allá del LHWP.

Fuentes: Hoja informativa de casos del WIN 05/2008 (www.waterintegritynetwork.net/page/2201); Earle, 2007

El estudio de caso de Lesotho (Recuadro 9) plantea varias cuestiones importantes con respecto al enjuiciamiento de la corrupción a nivel internacional. Por ejemplo, ¿cómo debería definirse legalmente el soborno? ¿Cómo puede ser demostrarse ante el tribunal? Y, ¿cómo habría que determinar la jurisdicción del soborno cuando los pagos se realizan fuera del país afectado? El Tribunal Superior de Lesotho pudo procesar los casos gracias a que resolvió estas cuestiones con eficacia.

En ocasiones, se delega la supervisión del sector en los reguladores sectoriales. Para asegurar su eficacia, los reguladores independientes del sector deberían ser íntegros y transparentes. Sin embargo, la selección de personal del organismo regulador puede ser problemática debido a que muchos de los expertos candidatos podrían estar estrechamente vinculados al servicio comercial de las empresas proveedoras a las cuales supervisan. El ente regulador del sector del agua en Colombia, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), es un ejemplo. El CRA



UN Foto / Milton Grant



4. MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN EN EL SECTOR DEL AGUA: EVALUACIÓN DE EFECTOS E IMPACTO

cuenta con varios procedimientos para garantizar la renovación del personal. Los expertos pueden trabajar en este organismo por un período fijo de cuatro años de período, y para proyectos específicos se contrata a expertos independientes. En 2008, la CRA empleó a 43 funcionarios y firmó contratos con 45 profesionales independientes. Está prohibido por ley que trabajen en el ente expertos vinculados a la industria del agua.

Los antiguos empleados de las empresas reguladas quedan inhabilitados para trabajar para la CRA durante un período de un año después de haber terminado su relación laboral con en estas empresas. Asimismo el parentesco con empleados de alguna empresa regulada es motivo de inhabilitación para trabajar en la CRA. Los sobornos y otras formas de comportamientos corruptos están sujetos a la ley penal, con sanciones que incluyen hasta ocho años de prisión, multas monetarias y la inhabilitación para ejercer en las oficinas públicas de hasta ocho años. En Colombia, la práctica de no dejar nunca que los reguladores estén solos durante los encuentros con los directivos de las empresas reguladas ha terminado por convertirse en una norma extraoficial⁵.

En el Recuadro 10 se presenta un ejemplo de lo que se pudo ahorrar gracias a los procedimientos de adquisición abiertos en el Plan de Abastecimiento de Agua de Karachi en Pakistán.

Recuadro 10. Procedimientos de adquisiciones transparentes del Plan de Abastecimiento de Agua de Karachi, Pakistán

El Plan de Abastecimiento de Agua de Karachi es un importante proyecto de saneamiento desarrollado en Pakistán. En 2001, el Comité Directivo de la Compañía de Agua y Alcantarillado de Karachi decidió que se necesitaba mejorar la transparencia de las contrataciones públicas. En este contexto, se contrató a Transparency International-Pakistán para diseñar y poner en práctica un “pacto de integridad” en el marco del Plan de Abastecimiento de Agua de Karachi (Proyecto K-III), contrato con un valor estimado de cerca de 880 millones de dólares americanos.

Un pacto de integridad es un acuerdo entre un organismo público y las empresas que participan en el proceso de licitación para el suministro de bienes o servicios de un determinado contrato. En el pacto ella se establece que no se ofrecerán, aceptarán ni solicitarán sobornos, no sólo durante el proceso de licitación sino también durante la ejecución del contrato por parte del adjudicatario. Los pactos de integridad suelen tener las siguientes características (Transparency International-Pakistán):

- un compromiso oficial de no soborno por parte del licitador, en el marco de la licitación firmada (acompañado de un código de conducta empresarial y un programa de cumplimiento);
- el correspondiente compromiso del gobierno para evitar la extorsión y la aceptación de sobornos por parte de sus funcionarios;
- divulgación de todos los pagos realizados a agentes y otros;
- sanciones a licitantes que violan su compromiso de no soborno;

5 Source: WIN Case information Sheet 02/2009 (www.waterintegritynetwork.net/page/2201).

4. MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN EN EL SECTOR DEL AGUA: EVALUACIÓN DE EFECTOS E IMPACTO



- la participación de la sociedad civil en el seguimiento de la evaluación de las ofertas, el proceso de decisión de adjudicación y la ejecución del contrato, y
- la divulgación pública de la decisión de adjudicación, incluyendo los elementos principales de la evaluación y las razones para la selección del adjudicatario.

Las sanciones suelen consistir en la denegación/anulación del contrato, la responsabilidad por daños y perjuicios (al gobierno y a los licitantes), y la pérdida de la garantía de la oferta y la inhabilitación del infractor para cualquier emprendimiento con el gobierno durante un período determinado de tiempo.

Siguiendo las normas establecidas por el Consejo de Ingeniería de Pakistán con el apoyo de Transparency International-Pakistán, la dirección de la Compañía de Agua y Alcantarillado de Karachi aplicó a cabalidad las normas de contratación pública en el proceso de licitación de obras y servicios. El proyecto de licitación se reorganizó en paquetes, y las 18 licitaciones quedaron reducidas a ocho paquetes. Esta disposición era esencial no sólo para garantizar una carga de trabajo suficientemente rentable para los licitadores y completar la adjudicación del contrato en el plazo de tiempo más breve posible, sino también para mejorar la capacidad de supervisión de los contratos adjudicados.

Transparency International-Pakistán ejecutó la primera fase del proyecto en 2002. El pacto de integridad fue firmado por todos los consultores y contratistas que participaban en el Plan de Abastecimiento de Agua de Karachi, Fase-V, Etapa-II, 2º 100 MGD, Proyecto K-III.

A partir del pacto de integridad, en julio de 2002 la Compañía de Agua y Alcantarillado de Karachi adjudicó un contrato de consultoría por un total de 10 millones de dólares americanos, que le supuso un ahorro neto de cerca de 30 millones de dólares americanos, es decir, el 75 por ciento de lo que se había estimado inicialmente para este contrato.

El proceso de licitación de los contratos de adquisición finalizó en septiembre de 2003, adjudicándose todos los contratos de construcción por un costo total de 740 millones de dólares americanos, cantidad inferior a las estimaciones iniciales de 880 millones de dólares americanos. Con este proceso, que fue totalmente transparente y conforme al espíritu del pacto de integridad, se consiguió ahorrar un total del 16 por ciento.

En su análisis, Transparency International-Pakistán (. 2003, p 6) destacó lo siguiente:

Estos resultados no hubieran sido posibles de no ser por el compromiso, la integridad y la profesionalidad del nuevo director general de Brig. Sardar Javed Ashraf Khan. En un entorno en el las adjudicaciones de contratos están sujetas a un muchas presiones y las normas están sujetas a discreción y no a la inversa, este caso supone un ejemplo de transparencia y de licitación basada en méritos sin precedente en la historia de la adjudicación de megaproyectos en Pakistán. También es un ejemplo único en el sentido de que durante las reuniones previas a la licitación, la evaluación de ofertas y la adjudicación del contrato no se realizaron negociaciones para manipular ninguna de las estipulaciones del contrato, el alcance del trabajo o para reducir los precios cotizados.

Fuente: Transparency International-Pakistan, 2003 (www.transparency.org.pk/documents/KW&SB.pdf)



4. MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN EN EL SECTOR DEL AGUA: EVALUACIÓN DE EFECTOS E IMPACTO

Se podría argumentar que el caso del Plan de Abastecimiento de Agua de Karachi debería clasificarse más como un ejemplo de supervisión ciudadana que de supervisión gubernamental. Sin embargo, incluimos el caso en esta categoría porque la participación de los ciudadanos en el procedimiento de licitación no es más que un elemento de la medida anti-corrupción, y es que los ciudadanos no tienen competencia para sancionar a las partes involucradas, recayendo en el gobierno el poder de controlar y sancionar.

En un contexto similar en Zambia, hay grupos de observadores que operan como órganos de control para el Consejo Nacional de Agua y Saneamiento (NWASCO, por sus siglas en inglés) y ayudan al ente regulador nacional a desempeñar sus funciones de supervisión de las empresas de servicios públicos de las zonas urbanas. Aunque hay un elemento de participación de los usuarios, sin embargo, la sanción real depende de las acciones del organismo de supervisión del gobierno. Además, el NWASCO contrata a miembros de los grupos de observadores (por un período renovable de un año) y también puede terminar la colaboración antes de lo previsto. (Para más detalles sobre los grupos de observadores de Zambia, ver Anexo 3 y D'Souza y Barmeier, 2006).

En el Recuadro 11 se presenta un tercer caso interesante a este respecto. Se trata del uso de tarjetas de reporte ciudadano de la India que ayuda a controlar la calidad de los servicios públicos. En la mayoría de los casos, sin embargo, con el uso las tarjetas no se garantiza realmente que la voz de los usuarios sea tenida en cuenta en la gestión de servicios.

En Kuria, Kenya, Nuru Internacional (una ONG que tiene su sede en EE.UU.) ha adoptado un enfoque de supervisión innovador al recurrir a teléfonos móviles como herramienta para recopilar información durante las inspecciones independientes de los proyectos de saneamiento. Así, los agricultores de los proyectos toman con los teléfonos móviles fotografías de los lugares que hay que inspeccionar y envían datos a una computadora central a través de mensajes de texto.

Recuadro 11. “Tarjetas de reporte ciudadano” en India: “El espejo de los gobiernos locales”

Las tarjetas de reporte ciudadano y las tarjetas de puntuación de la comunidad son algunas de las herramientas que se pueden utilizar para evaluar la percepción de los consumidores sobre los servicios de agua potable e informar a la dirección sobre el desempeño de los mismos. Estas herramientas pueden servir como referencia para comparar el rendimiento de las instituciones. En Bangalore, India, las tarjetas de reporte se utilizaron por primera vez en 1993 en el Centro de Asuntos Públicos (PAC). El éxito de esta primera experiencia piloto quedó reflejado en dos evaluaciones consecutivas de los servicios de abastecimiento de agua de Bangalore. Tanto el segundo informe de evaluación consecutivo sobre las tarjetas, realizado en 1999, como el tercero, de 2003, mostraron mejoras notables en la percepción del servicio.

En 2006, se desarrolló en el estado indio de Maharashtra otro proyecto piloto, iniciativa del Instituto Tata de Ciencias Sociales de Mumbai, en colaboración con el Proyecto Jalswarajya, patrocinado por el Banco Mundial (Programa de Abastecimiento de Agua en Medio Rural de Maharashtra). El objetivo del proyecto consistía en abastecer de agua potable a la población rural. Se recurrió a la metodología de tarjetas de reporte ciudadano para mejorar la gestión de pequeños sistemas de

4. MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN EN EL SECTOR DEL AGUA: EVALUACIÓN DE EFECTOS E IMPACTO



agua potable administrados a nivel local por los comités de agua y saneamiento. Durante la fase de implementación se realizó una evaluación con grupos de discusión de mujeres y hombres, a partir de la cual se generaron indicadores para la evaluación del servicio. En esta fase, también se realizaron una autoevaluación de los proveedores de servicios (utilizando los indicadores generados anteriormente) y una reunión con proveedores y usuarios de agua para discutir un plan de acción a partir de la comparación entre las puntuaciones otorgadas por la comunidad y los proveedores.

Las tarjetas de reporte se han utilizado en muchos lugares de la India, por ejemplo, en los estados de Tamil Nadu, Karnataka y Maharashtra, así como las ciudades de Mumbai y Nueva Delhi, y en otros países, como Filipinas, Bangladesh, Sri Lanka, Viet Nam, Ucrania, Tayikistán, Kirguistán, Uganda, Kenya, la República Unida de Tanzania (en Zanzibar), Etiopía y Perú. Esta herramienta cuenta con el apoyo del Banco Mundial, Banco Asiático de Desarrollo, PNUD (en Kirguistán) y el PAC.

Si bien las tarjetas de reporte sirven para poner de manifiesto el descontento de los consumidores y para movilizar sus demandas, la herramienta funciona principalmente como medio para informar a los administradores sobre la percepción de los consumidores. Los usuarios de servicios relacionados con el agua podría conseguir que sus puntos de vista estuvieran más presentes combinando este método de tarjetas con mecanismos de rendición de cuentas, como los presupuestos participativos, las auditorías sociales y el seguimiento de los gastos.

Fuentes: Murty et al., 2007 y www.citizenreportcard.com.

El papel de los donantes internacionales en materia de corrupción ha sido objeto de un escrutinio cada vez más importante debido a que los mega proyectos que financian son a menudo muy susceptibles de corrupción. Varios donantes han adoptado medidas anticorrupción en sus propias organizaciones (ver, por ejemplo, el Recuadro 12).

Recuadro 12. Línea anticorrupción de Danida

El Organismo Danés de Desarrollo Internacional (Danida) es la principal agencia de ayuda bilateral del gobierno danés. Como parte de la aplicación del Plan de Lucha contra la Corrupción del Danida, se creó, en octubre de 2007, una línea telefónica anticorrupción para denunciar casos de corrupción o uso indebido de los fondos de Danida tanto desde dentro como desde fuera de Dinamarca. La línea está disponible en inglés y en danés. Su objetivo es crear una mayor responsabilidad sobre el uso de los fondos de Danida.

Fuente: www.ambkampala.um.dk/en/menu/DevelopmentPolicy/DanidasAnti-CorruptionPolicy/

La creación de una línea telefónica directa por parte de Danida es un caso raro de programación anticorrupción en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo. El gobierno danés utiliza las quejas de los ciudadanos y los funcionarios (denunciantes) para frenar posibles casos de



4. MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN EN EL SECTOR DEL AGUA: EVALUACIÓN DE EFECTOS E IMPACTO

corrupción en el seno de Danida y en otros organismos. El Banco Mundial también cuenta con una línea directa internacional para que se puedan denunciar anónimamente supuestos casos de corrupción.

4.1.2 Sector del riego

En el sector del riego no se ha favorecido el aumentar la supervisión del gobierno. En su lugar, se ha promovido la transferencia de la gestión del riego a asociaciones de usuarios. La razón principal es que la complejidad técnica de los sistemas de riego a gran escala requieren de expertos especializados para investigar adecuadamente cuestiones financieras y técnicas. En Perú, por ejemplo, una comisión parlamentaria especial investigó la presunta trama de corrupción del sistema de riego del Río Cachi, en Ayacucho, durante la década de 1990 y se encontraron muchas irregularidades y renegociaciones de contratos⁶.

La gestión informatizada de la prestación de los servicios de agua puede ayudar a controlar la corrupción. En España, Italia y Bangladesh, por ejemplo, se utilizan sistemas automatizados para el pago del suministro de agua de riego en los sistemas de abastecimiento por tuberías. Los usuarios particulares de agua tienen tarjetas magnéticas que se utilizan para solicitar y pagar turnos de agua; estos sistemas automatizados y automáticos limitan las interacciones cara a cara entre proveedores de servicios y usuarios del agua. Además pueden ser potencialmente más transparentes por guardar registros de forma automática. Sin embargo, la tecnología no es más que una herramienta. El efecto sobre el soborno no depende sólo de la tecnología, sino también de factores como el entorno institucional, la voluntad política y las relaciones de rendición de cuentas entre los políticos, los proveedores de servicios de agua y usuarios del agua.

4.1.3 Gestión de los recursos hídricos

En la mayoría de los países, se considera que la gestión de los recursos hídricos es una función esencial de los gobiernos. Aunque, en algunos lugares, los usuarios del agua pueden participar en comités de cuenca, por ejemplo, son los gobiernos los que toman las decisiones más importantes. Según las evaluaciones a las que se los ha sometido, los comités de cuencas y otras organizaciones descentralizadas que se ocupan de temas relacionados con el agua han recibido valoraciones diversas. En cualquier caso hay riesgo de corrupción en áreas tales como la asignación de derechos de uso de agua, el otorgamiento de permisos para el vertido de agua contaminada en los cuerpos de agua naturales y la protección de la vegetación natural en las zonas de recarga de los acuíferos.

Shordt et al. (2004) concluyen que, si bien los organismos internacionales han alentado macro-reformas como la descentralización como una de las estrategias para mejorar la eficacia y reducir la corrupción, estas reformas no han generado resultados tan rápidos como se esperaba y, al mismo tiempo, han planteado nuevos retos. La aplicación de sistemas adecuados de gestión descentralizada de los recursos hídricos dependerá en gran medida de la capacidad local, del liderazgo y de los fondos disponibles.

6 En informe está disponible en: www.congreso.gob.pe/comisiones/2002/CIDEF/oscuga/InformeRioCachi.pdf.

4. MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN EN EL SECTOR DEL AGUA: EVALUACIÓN DE EFECTOS E IMPACTO



En la mayoría de los países, cuando se planifica un gran proyecto de infraestructura, industria o minería, hay que realizar algún tipo de evaluación de impacto ambiental (EIA), ya que este tipo de proyectos pueden tener un considerable impacto negativo en la calidad y cantidad del agua. Sin embargo, los fuertes intereses y una legislación poco clara puede favorecer una corrupción en forma de soborno o influencia política. Se puede mejorar la transparencia y la rendición de cuentas si un organismo independiente del sector evalúa el proceso y el resultado de una evaluación de impacto ambiental y testigos sociales participan en el proceso de la EIA. Sin embargo, el factor más importante para la transparencia de los procesos de EIA es la participación genuina de la población afectada en la toma de decisiones.

En el Recuadro 13 se presenta un ejemplo de un programa de gobierno descentralizado que implementó varias medidas anticorrupción.

Recuadro 13. El Proyecto de Desarrollo Kecamatan, Indonesia

El Proyecto de Desarrollo de Kecamatan era un programa de ámbito nacional dirigido por el Gobierno de Indonesia y subvencionado por el Banco Mundial y otros donantes, que se ejecutó entre 1998 y 2009. El programa cubrió 34.000 aldeas de Indonesia, casi la mitad de las 70.000 aldeas del país. En total, los créditos, donaciones y financiamiento del gobierno ascendieron a unos 1.600 millones.

Se trató de un proyecto descentralizado, que trabajó con unos 2.000 facilitadores sobre el terreno. Se proporcionan fondos y asistencia a nivel de aldea, y permitió que las juntas de aldea establecieran las prioridades de los proyectos. El agua fue una de las áreas cubiertas junto con la salud, la infraestructura y el desarrollo agrícola, entre otros. En lo que respecta al agua, se construyeron 5.200 sistemas de riego, 2.800 unidades de suministro de agua limpia y 1.300 unidades de saneamiento.

El riesgo de corrupción fue alto, por varias razones, pero sobre todo por la debilidad de las instituciones de control de Indonesia y por el régimen autoritario de las aldeas. EL enfoque anticorrupción del programa se sustenta sobre el principio de que los propios aldeanos tienen poder de decisión sobre la planificación, la contratación y la gestión de los fondos. Entre las medidas concretas que caracterizan a este enfoque destacan las siguientes:

- Formatos financieros sencillos que puedan ser comprendidos fácilmente por los aldeanos (los documentos del proyecto tenían un máximo de dos páginas para todos los procedimientos)
- Transferencia de fondos directamente a las cuentas bancarias comunales colectivas
- Insistir en que todas las transacciones financieras tuvieran al menos tres firmas y en que los aldeanos encargados de la adquisición de bienes obtuvieran al menos tres cotizaciones previas y compartieran los resultados en las reuniones públicas
- Insistiendo en que se publiquen en los tablones de anuncios del pueblo los detalles de todas las transacciones financieras
- Exigir la celebración de reuniones ordinarias de la comunidad para rendir cuentas de los fondos del proyecto y dar a los pobladores el derecho de suspender desembolsos adicionales si se encontraran irregularidades



4. MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN EN EL SECTOR DEL AGUA: EVALUACIÓN DE EFECTOS E IMPACTO

- Proporcionar fuentes de información y los canales de denuncias locales que sean independientes de los gobiernos locales
- Supervisión intensiva en el terreno realizada por facilitadores de aldea electos (dos en cada aldea) y facilitadores de proyecto sub-distritales, y medición de la infraestructura faltante, por ejemplo, muestreo de carreteras para medir las cantidades de materiales que se utilizaron realmente.
- Auditoría transversal entre aldeas
- Supervisión independiente del proyecto por organizaciones no gubernamentales y periodistas locales
- Reducción de la discreción, por ejemplo, a través de donaciones en bloque fijo (aunque una buena práctica de desarrollo podría requerir una financiación más flexible en algunos lugares)
- Promover la competencia, por ejemplo, permitiendo que las aldeas puedan comprar infraestructura en un mercado abierto y fomentar la competencia de propuestas de proyectos entre las aldeas

El PDK era un proyecto grande y complejo desarrollado en una sociedad compleja y diversa que atravesaba por un momento de grandes cambios. Por lo tanto, la evaluación del impacto de las medidas anticorrupción no resultaba nada fácil. Según Woodhouse (2005), a partir de 2005 las medidas tuvieron cierto éxito, aunque persistía la corrupción en el PDK. Guggenheim (citado en Otto y Butterworth, 2007, p. 3) concluyó lo siguiente: “La escala del proyecto permitió que se pudieran probar y evaluar las medidas anticorrupción, y constatar algunos resultados inesperados. Por ejemplo, se ha determinado que, si bien las comunidades podían controlar los precios bastante bien, tuvieron problemas con las cantidades de materiales y la infraestructura. Las medidas más eficaces contribuyeron a llevar la corrupción a nuevos ámbitos y no redujeron la carga general”. No obstante, Woodhouse (2005; p. v) también señaló que “hay pruebas también de algunos efectos añadidos del KDP en materia de gobernanza, ilustradas por ejemplos de aldeanos que utilizan su experiencia de KDP como precedente para protestar contra la corrupción en otros proyectos”.

Fuentes: Hoja informativa de caso 2/2008 WIN (www.waterintegritynetwork.net/page/2201); Ficha de información del Banco Mundial sobre el proyecto (www.worldbank.org/id/kdp); Woodhouse, 2005; Otto and Butterworth, 2007.

4.1.4 Sector hidroeléctrico

Las grandes sumas de dinero involucradas en la construcción de proyectos hidroeléctricos aumentan el riesgo de corrupción en este sector. En el Recuadro 14 se presenta un estudio de caso sobre la supervisión de un proceso de licitación, con mediate veeduría ciudadana.

Recuadro 14. Auditoría social: un caso adquisiciones para una planta hidroeléctrica de México (El Cajón)

En 2001, Transparencia Mexicana (el capítulo nacional de Transparency International de México) comenzó a aplicar pactos de integridad en colaboración con varias agencias del Gobierno de México.

4. MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN EN EL SECTOR DEL AGUA: EVALUACIÓN DE EFECTOS E IMPACTO



Los pactos de integridad, destinados a mejorar el procedimiento de adjudicación de contratos, incluían una declaración con las reglas de integridad firmado por todas las partes interesadas así como la participación de un observador externo llamado “testigo social”. El testigo social era seleccionado por Transparencia Mexicana y era un experto técnico independiente y de renombre en su campo. El testigo social supervisaría el proceso de contratación y comunicaría los resultados a la sociedad civil.

A lo largo del año 2007, se implementaron unos 50 pactos. Uno de estos pactos de integridad fue el de la hidroeléctrica El Cajón. Este proyecto de 750 MW se licitó en 2002. Al final del proceso, en 2003, se adjudicó el contrato, de 748 millones, a la oferta más baja. La oferta ganadora era un 8,5 por ciento inferior al costo estimado.

Fuente: www.transparency.org/global_priorities/other_thematic_issues/corruption_in_water/ti_national_chapter_publications.

Críticas a la estructura del testigo social

En noviembre de 2008, la revista mexicana *Contralínea* publicó un artículo de Nancy Flores en el que se criticaba la figura del testigo social introducida por Transparencia Mexicana. Para Flores, los problemas habrían comenzado en diciembre de 2004, cuando el gobierno mexicano institucionalizara la iniciativa del testigo social, regulada en la actualidad por la *Secretaría de la Función Pública* (la oficina nacional de auditoría). Flores presentó tres argumentos para explicar por qué el testigo social había dejado de ser independiente:

- Los testigos sociales nunca se quejaban de los procedimientos, y nunca denunciaron a nadie en los 78 casos observados entre 2004 y 2006. Sin embargo, en al menos cuatro casos, otras personas denunciaron irregularidades (entre ellos algunos de los participantes directos en la licitación).
- Los testigos sociales perciben remuneración por sus servicios (entre 8.500 y 40.000 dólares americanos por contrato) por parte de los organismos de los ministerios o del gobierno a los que supuestamente deben controlar. Algunos testigos sociales han acumulado varios contratos (hasta un máximo de 10 contratos), lo que genera la sospecha de que se haya formado una relación de dependencia con la institución a la que está observando.
- Los testigos sociales son designados por el organismo nacional de auditoría, una entidad del gobierno.

Fuente: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2008/11/01/testigos-sociales-la-simulacion/>.

Llama la atención que todos estos ejemplos de medidas anti-corrupción implementadas por los gobiernos incluyen algún tipo de participación ciudadana. Sin embargo, es importante distinguir estas medidas anticorrupción de aquellas iniciativas emprendidas por la sociedad civil para empoderar a los usuarios, consumidores y ciudadanos en general en la lucha contra la corrupción. En las primeras, las agencias del gobierno siguen controlando los procesos y el uso de la información



4. MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN EN EL SECTOR DEL AGUA: EVALUACIÓN DE EFECTOS E IMPACTO

proveniente de los ciudadanos a su propia discreción. En las últimas, que se analizan en la sección 4.3, los ciudadanos son empoderados por su propia organización.

4.2 Efectos e impacto de las reformas pro-mercado

4.2.1 Sector del abastecimiento de agua y saneamiento

Son muchos los tipos de mecanismos pro-mercado con potencial para frenar la corrupción. Pero no todos ellos tienen por qué provenir de normativas del gobierno. Desde el sector privado también se pueden implementar medidas anticorrupción. En el Recuadro 15 se proporciona dos ejemplos de medidas de “responsabilidad social corporativa” de la industria de la tubería, un ramo muy importante en el sector agua potable y el saneamiento.

Recuadro 15. Conducta ética de los fabricantes de tuberías de Colombia y Argentina

Tanto en Colombia como Argentina, varios fabricantes de tuberías han establecido acuerdos sectoriales anticorrupción. El objetivo último de estas iniciativas es reducir los precios generales de la construcción, rehabilitación y reparación de los sistemas de agua potable y alcantarillado.

En Colombia, en 2004, un total de 11 fabricantes iniciaron el proceso de garantizar una conducta ética. Todos los fabricantes de tuberías de Colombia están afiliados a la *Asociación Colombiana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental (ACODAL)*. Esta asociación recurrió a *Transparencia por Colombia* (el capítulo nacional de Transparency International) para formular un acuerdo.

El propósito de esta iniciativa es lograr compromisos colectivos, más allá de los esfuerzos individuales de los empresarios, con el fin de promover cambios en las condiciones empresariales. Asimismo, se pretende involucrar a los empresarios en diversos aspectos institucionales, lo cual es importante dado el papel fundamental desempeñado por este sector en el desarrollo de la sociedad. Como parte de una estrategia regional, un grupo de fabricantes de tuberías de agua potable y de drenaje y Transparency International están alentando a sus afiliados y capítulos locales de América Latina, respectivamente, a promover procesos que generen acuerdos sectoriales de transparencia en sus relaciones con el Estado y dentro del propio sector privado. En 2008, ya habían firmado el acuerdo cerca de la mitad de los 167 fabricantes de tuberías y los precios medios de las tuberías se habían reducido en un 30 por ciento.

En Argentina, en 2005, los nueve mayores productores de tuberías de plástico firmaron un convenio con la *Asociación Argentina de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente (AIDIS)* para adoptar a una carta ética que promovía licitaciones transparentes, la lucha contra la corrupción y la eliminación de la evasión fiscal. El proceso fue facilitado por AVINA y *Poder Ciudadano* (capítulo argentino de Transparency International).

Fuentes: Stålgren, 2006; Hoja informativa de casos 04/2008 WIN (www.waterintegritynetwork.net/page/2201)

4. MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN EN EL SECTOR DEL AGUA: EVALUACIÓN DE EFECTOS E IMPACTO



En el Recuadro 16 se presenta el texto de un artículo sobre la privatización de las cisternas de agua en Nueva Delhi, India. En muchas grandes ciudades de los países pobres, el agua llega a los barrios más pobres en camiones cisterna. En estos casos, los precios del agua por metro cúbico son significativamente más altos en comparación con el agua corriente, lo cual hace que este tipo de actividad sea propensa a prácticas corruptas.

Recuadro 16. India: privatización de las cisternas de agua en Nueva Delhi

Este cuadro contiene el texto de un artículo publicado en junio de 2010 en el sitio web del diario New Kerala.

Cuatro empresas se interesan en la iniciativa de la Ayuntamiento de Nueva Delhi para privatizar los camiones cisterna expendidores de agua

Cuatro empresas han mostrado interés y han presentado sus respectivas propuestas técnicas para las licitaciones convocadas por el Delhi Jal Board (DJB) para privatizar el sistema de gestión de las cisternas y reducir el hurto de agua potable por parte de la “mafia de las cisternas”.

Un alto funcionario del DJB declaró: “Las licitaciones económicas se convocarán una vez realizada la evaluación técnica, lo cual puede tomar unos 15 días.”

El DJB decidió privatizar el sistema de gestión de cisternas para controlar el desperdicio de agua y la corrupción que se pudiera estar dando en el propio sistema. El contrato garantizaría una renovación total del sistema y la introducción de nuevas tecnologías.

Según las autoridades, esto ayudaría al DJB a vigilar el movimiento de las cisternas hacia y desde los distintos puntos de entrega. El proyecto también se proponía evitar el desperdicio de agua por fugas en los tanques.

“También ha habido quejas de que nuestros camiones cisterna abastecen de agua a los hoteles y centros comerciales para ganar dinero extra. Dada la corrupción imperante en el departamento, y la falta de un sistema de control, es difícil incluso saber si los camiones cisterna llegan a su destino”, dijo un alto funcionario del DJB.

La decisión del DJB de establecer en una alianza público-privada para modernizar la gestión de las cisternas trae consigo la introducción de cambios tecnológicos en los camiones cisterna, entre los que destacan la identificación biométrica de los conductores, un sistema de GPS para controlar los movimientos de la cisterna, un medidor de flujo para registrar la cantidad de agua introducida y suministrada, un clorímetro para asegurar la calidad del agua y un sistema de bloqueo automático para evitar fugas de agua en las cisternas.

El DJB tiene que suministrar agua en más 18.349 puntos fijos de la ciudad. Además de eso, también se facilita el servicio en colonias regulares en caso de emergencias como explosiones de oleoductos



4. MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN EN EL SECTOR DEL AGUA: EVALUACIÓN DE EFECTOS E IMPACTO

o escasez de suministro de agua. El departamento posee 250 camiones cisterna y tienen que contratar a diario un mínimo de 600 cisternas privadas para asegurar el suministro a por lo menos 1.600 colonias no autorizadas o regularizadas.

Fuente: www.newkerala.com/news/fullnews-123147.html

4.2.2 Sector del riego

En los sistemas de riego que utilizan agua subterránea se utiliza principalmente un enfoque pro-mercado. Durante muchos años en la India se ha estado desarrollando un debate sobre el uso de tarifas planas de electricidad para el funcionamiento de los pozos entubados. Y aunque la corrupción no es el tema principal del debate, los puntos de control colocados al perforar nuevos pozos para detener la sobreexplotación de los acuíferos son susceptibles de corrupción. Algunos expertos están promoviendo que se mida la electricidad como parte de un esfuerzo para reducir el bombeo de agua subterránea. Se considera que la medición es una medida útil para reducir la necesidad de asignar permisos de perforación y mejorar el seguimiento de las bombas ilegales, reduciendo así las oportunidades de desarrollar actos de corrupción.



World Bank

4. MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN EN EL SECTOR DEL AGUA: EVALUACIÓN DE EFECTOS E IMPACTO



4.2.3 Gestión de recursos hídricos

Son escasas las reformas pro-mercado en el ámbito de la gestión de los recursos hídricos. En Chile se encontró un ejemplo de reforma pro-mercado en la concesión de derechos de uso del agua, privatizados en una ley de aguas de 1992. En teoría, esta medida podría haber contribuido a reducir la corrupción en la asignación de derechos de uso del agua, sin embargo, ha resultado en especulación (y acaparamiento) en torno a los derechos de uso del agua (Bauer, 2004).

Los mecanismos pro-mercado también son parte de los planes de “pago por servicios ambientales” (PSA) que se están implantando ahora en distintas partes del mundo. No se trata específicamente de medidas anticorrupción, y además, los propios planes no están exentos de riesgos de corrupción. Estos riesgos están relacionados con el laborioso trabajo de vigilancia que se necesita para dar cuenta de los objetivos de conservación, así como de quien recibe los pagos por los servicios ambientales. No se han documentado medidas anticorrupción centradas en el pago de servicios ambientales.

4.2.4 Sector hidroeléctrico

Muchos grandes proyectos de construcción de represas con fines hidroeléctricos han sido estructurados en torno a algún tipo de asociación público-privada, por ejemplo, concesiones o contratos en régimen de construcción, operación y transferencia (BOT). No es fácil evaluar el impacto de las reformas pro-mercado en la corrupción en el sector hidroeléctrico debido a la complejidad de los proyectos y a sus diseños únicos.

4.3 Efectos e impacto del aumento de la supervisión por parte de los usuarios, la sociedad civil y los medios de comunicación

4.3.1 Sector del abastecimiento de agua y alcantarillado

Una forma eficaz de mejorar la prestación de cualquier servicio es aumentar la voz y la influencia de los usuarios en la gestión del servicio. Sin embargo, es más fácil decirlo que hacerlo. En el Recuadro 17 se describe un ejemplo de cómo el Gobierno de Perú ha tratado de impedir que los usuarios de agua elijan a sus propios representantes en las juntas directivas más influyentes de las empresas municipales de servicios de agua potable.

Curiosamente, no son los grupos de usuarios del agua los que más se han manifestado en contra de la corrupción en los servicios de agua. Las protestas más significativas han venido de los sindicatos de trabajadores de los servicios públicos municipales, que suelen estar bien organizados y no tienen inconveniente en identificar y denunciar casos de corrupción entre sus empleadores. Los sindicatos locales están organizados en torno a una federación nacional llamada FENTAP (*Federación de Trabajadores del Agua Potable y Alcantarillado del Perú*), creada en 1981.



4. MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN EN EL SECTOR DEL AGUA: EVALUACIÓN DE EFECTOS E IMPACTO

Recuadro 17. Retos de los representantes de los usuarios del agua en Perú

En Perú, son diversas las formas de organización de los servicios de agua potable que coexisten. En las zonas urbanas, la mayoría de los servicios están estructurados como “empresa municipal” semi-independiente (*Empresa prestadora de saneamiento*, o EPS). En unas 50 ciudades de tamaño medio, las EPS se rigen por una junta de accionistas compuesta de los alcaldes municipales, provinciales y de distrito (o sus representantes). Estas juntas nombran juntas directivas de tres o cinco miembros (dependiendo del tamaño del ente), con al menos un representante del gobierno regional y uno o dos representantes de los usuarios del agua.

Son numerosos los casos de corrupción en las EPS que aparecen en los periódicos locales. La corrupción se concentra principalmente en el nivel del alcalde y los funcionarios de más alto nivel, y está relacionado principalmente con las obras de construcción, siendo escasos los casos de corrupción a pequeña escala que se denuncian.

En la actual Ley General de Servicios de Saneamiento de 2006, se especifica que los representantes de los usuarios del agua en los consejos de administración deben ser elegidos directamente por sus electores (dos representantes para las empresas públicas de mayor tamaño y uno para las más pequeñas). Sin embargo, en diciembre de ese año, el gobierno aprobó un decreto declarando que tales representantes deberían ser designados por la junta municipal de accionistas. En respuesta a las protestas generalizadas, se decretó en abril de 2007 que los representantes de los “usuarios” serían designados por las cámaras de comercio y otras organizaciones profesionales de la localidad. Terminó así una buena oportunidad para la rendición de cuentas descendente.

Fuentes: www.fentap.org.pe;
<http://gua30.wordpress.com/2008/10/03/dia-interamericano-del-agua-sociedad-civil-tienen-derecho-a-co-gestionar-los-sistemas-publicos/>.

En contraste con los recientes acontecimientos ocurridos en Perú (Recuadro 17), los representantes de usuarios del agua de Cochabamba, Bolivia, han ganado con mucho esfuerzo independencia e influencia, aunque los resultados hasta ahora han sido irregulares (ver Recuadro 18).

Recuadro 18. Representantes de los usuarios en la junta directiva de la empresa pública de agua de Cochabamba, Bolivia

En febrero y abril de 2000, se produjeron en Cochabamba, Bolivia, protestas masivas por la llamada guerra del agua, que se tradujeron en la cancelación del contrato de servicios firmado con la empresa privada que iba a ejecutar el proyecto Misicuni para llevar más agua a la ciudad y operar el sistema de agua potable. La guerra del agua, atrajo la atención del mundo entero, pero el posterior proceso de constitución de una empresa de servicio público con una gestión mejorada a través de la supervisión ciudadana no recibió tanta atención.

4. MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN EN EL SECTOR DEL AGUA: EVALUACIÓN DE EFECTOS E IMPACTO



Tras cancelarse la privatización de la prestación del servicio, el comité organizador de las protestas (la *Coordinadora del Agua*) propuso varios mecanismos de participación ciudadana para la nueva empresa municipal de agua, SEMAPA. Sin embargo, la mayoría de las propuestas fueron rechazadas por los representantes de la municipalidad y de la empresa. La *Coordinadora* logró colocar a 4 de los 9 miembros del Consejo de Administración de SEMAPA como representantes ciudadanos elegidos por voto popular por los usuarios del agua.

Sin embargo, varios problemas surgieron posteriormente en la gestión de SEMAPA. Los representantes de los ciudadanos no pudieron evitar los malos resultados de desempeño ni los principales actos de corrupción por parte de la dirección general. Esto se explica porque los ciudadanos de Cochabamba perdieron el interés en exigir que los representantes de los ciudadanos rindieran cuentas sobre su actividad en la junta. Además, muchos de los representantes de los ciudadanos o bien no estaban bien informados acerca de la gestión o estaban ellos mismos involucrados en prácticas ilícitas.

Sin embargo, en dos ocasiones, los representantes de los ciudadanos, junto con los movimientos sociales, tuvieron una actuación importante. En 2005, un grupo de manifestantes logró destituir de la junta a un representante sindical que no desempeñaba bien su labor. A su vez, en 2007, fue destituido de su cargo el director general tras acusaciones de corrupción relacionadas con un proyecto iniciado por SEMAPA para ampliar el servicio en la parte sur de la ciudad.

Fuentes: Hoja informativa de casos WIN 01/2009 (www.waterintegritynetwork.net/page/2201); Driessen, 2008

En el Recuadro 19 se describe un caso sobre cómo los usuarios del agua pueden empoderarse para exigir la rendición de cuentas de las empresas públicas de servicios mediante el uso de información financiera para lograr la presión social. Esta forma de empoderamiento difiere de la de las tarjetas de reporte ciudadano, porque en el caso de la India (Recuadro 11), los ciudadanos proporcionaban principalmente información a la empresa de servicios, mientras que en el caso de Uganda (Recuadro 19), los ciudadanos definen los objetivos y ejercen presión.

Recuadro 19. Supervisión comunitaria en Kawempe, Uganda

WaterAid trabaja el tema de la supervisión comunitaria de proyectos de saneamiento en 15 regiones de seis países, entre las que figura la División Kawempe de Kampala, Uganda.

Con una población de unos 269.000 y una extensión de sólo 32 kilómetros cuadrados, Kawempe es una de las divisiones administrativas más pobres de Kampala. Tanto en Kawempe como otros lugares, uno de los mayores problemas para los habitantes de barrios marginales es el alto costo del abastecimiento de agua potable y saneamiento.

A partir de dos estudios encargados por el Gobierno de Uganda en 2007 y 2008 y de su propia investigación, WIN/WSP (2009) proporciona ejemplos de rendimiento insuficiente y de corrupción a pequeña y gran escala en el sector del agua en Uganda:



4. MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN EN EL SECTOR DEL AGUA: EVALUACIÓN DE EFECTOS E IMPACTO

- Connivencia y soborno en los procesos adquisición de contratos de construcción: en un informe del Banco Mundial de 2004, se cita al auditor general de Uganda diciendo que “el 20 por ciento del valor de las adquisiciones públicas se pierde en prácticas corruptas”, ya que la connivencia llevó a sobrediseño y la sobrefacturación de las obras públicas de saneamiento.
- Soborno por el acceso conexiones de agua
- Abuso de autoridad (por ejemplo, en la contratación) y malversación de fondos (robo de honorarios por servicios pagados en la oficina del cajero) y combustible.

Una ONG local de Kawempe, Iniciativa para el Desarrollo Comunitario Integrado (CIDI), en colaboración con WaterAid puso en marcha el Proyecto de Acción Ciudadana. Este proyecto ha ayudado a los usuarios del agua a recolectar información sobre el uso de los fondos, el rendimiento y los casos de soborno, y así poder presentar estos resultados a los proveedores de agua y al público en general.

CIDI ha proporcionado capacitación a la comunidad y ha facilitado reuniones entre la población y los proveedores de servicios. Asimismo, lleva la publicación de un boletín trimestral llamado *Voces de la comunidad*. En el marco de esta iniciativa también se ejecutó un inventario de las casas con y sin acceso a servicios de saneamiento. Esta experiencia demuestra que la recogida de información en el inventario y el monitoreo de proyectos de construcción puede ser una herramienta eficaz para mejorar la prestación de servicios.

Fuentes: Hoja informativa de casos WIN 03/2009 (www.waterintegritynetwork.net/page/2201); Banco Mundial (2004). A Country Procurement Assessment Report: Uganda (CPAR) Vol. II. Main Findings and Recommendations, 9; Gobierno de Uganda (2007). Fiduciary Risk Assessment for the Water and Sanitation Sector: Final Report, Abril 2007; Ministerio de Agua y Medio Ambiente / Dirección de Desarrollo del Agua (2008). Tracking Study for the Water and Sanitation Sector (WSS) Cost Variation: Final Report, Vol. 1, Septiembre 2008; WIN/WSP, 2009.

4.3.2 Sector del riego

En muchos países, el proceso de transferencia de la gestión de los sistemas de riego a asociaciones de usuarios del agua sólo ha conseguido tener un éxito parcial, debido a que en la mayoría de los países los usuarios sólo gestionan los bloques terciarios, y no tienen ni voz ni voto en la gestión de los canales secundarios o del sistema principal. Sin embargo, en Perú se ha transmitido con éxito la gestión del sistema principal de riego de algunos sistemas a gran escala de la costa norte a la asociación de usuarios del agua (ver Recuadro 20).

Recuadro 20. Transferencia de la gestión de grandes sistemas de riego en Perú

Desde 1992, la operación y el mantenimiento de los tres grandes sistemas de riego repartidos lo largo de la árida costa norte del Perú han pasado de estar bajo un total control gubernamental a

4. MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN EN EL SECTOR DEL AGUA: EVALUACIÓN DE EFECTOS E IMPACTO



World Bank / Alex Baluyut



quedar bajo el control de las asociaciones de usuarios del agua. Esta transferencia de la gestión del riego resultó ser un éxito: la tasa de recuperación de costos es alta y el suministro de agua continúa realizándose según las reglas establecidas. El éxito de esta experiencia está ligado a una fuerte rendición de cuentas descendente de los líderes electos de las asociaciones de usuarios de agua hacia los propios usuarios. Antes de la transferencia, los agricultores tenían que sobornar a los funcionarios del ministerio de agricultura para conseguir acceso al agua. Desde que se efectuó la transferencia, se han denunciado muchos menos casos de soborno, aunque los operadores del canal siguen distribuyendo turnos de agua ilegales con el agua que se ha ahorrado por la precisión de la distribución de los turnos de agua oficiales.

Fuente: Vos, 2002 y 2008

4.3.3 Gestión de los recursos hídricos

La asignación de derechos de uso del agua es un proceso muy susceptible de corrupción (Warner et al., 2009). En el Recuadro 21, se destaca la lucha de las asociaciones de pequeños agricultores de Ecuador por reducir la corrupción de la institución local encargada de la concesión de títulos de agua.



4. MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN EN EL SECTOR DEL AGUA: EVALUACIÓN DE EFECTOS E IMPACTO

Recuadro 21. El éxito de las auditorías sociales en una Institución del Agua en Ecuador

Desde abril de 2006, la ley de Ecuador ha permitido que las organizaciones sociales realicen una auditoría social (*Veeduría Ciudadana*) de las entidades gubernamentales. Las agencias del agua son organizaciones gubernamentales que funcionan a nivel provincial y son las encargadas de conceder los derechos de uso del agua a usuarios individuales y colectivos. En gran parte de Ecuador, la disponibilidad de agua se está convirtiendo en un problema que está amenazando la producción agrícola. A esto se suma el hecho de que los derechos de uso del agua están concentrados en las manos de los grandes terratenientes, y en varios casos se han concedido derechos de uso de agua que exceden el volumen de agua disponible en el río, generando conflictos sociales.

El personal y los representantes de algunas agencias del agua han sido acusados por grupos de pequeños usuarios de agua de aceptar sobornos a cambio de nuevos derechos de uso del agua a los grandes terratenientes. Los pequeños usuarios de agua y los grupos indígenas se sentían privados de un recurso vital para su supervivencia. En 2005, el director de la agencia del agua de Chimborazo fue acusado de corrupción, y posteriormente unos 200 agricultores exigieron su renuncia. Sus esfuerzos no tuvieron éxito y dos meses después, Interjuntas, la organización de usuarios del agua (riego comunal y sistemas de agua potable) de Chimborazo, organizó protestas adicionales por las cuales 400 campesinos obligaron al director a dimitir.

Pero esta victoria no duró mucho: al cabo de unos meses, el director fue restituido en su cargo después de que un nuevo gobierno nacional asumiera el control. Una vez más los agricultores protestaron, unos 4.000 manifestantes bloquearon la entrada de la oficina de la agencia provincial de agua durante 16 días en junio de 2005 exigiendo la renuncia del director y una auditoría social sobre los nuevos títulos de agua que se habían otorgado. Se formó una junta de seis miembros, con representantes de la sociedad civil, académicos y organizaciones de usuarios, y la junta inició una auditoría social en el marco de un proceso dirigido por un comité especial del gobierno. La auditoría social consistió en la inspección y análisis de todos los documentos de la oficina de la agencia. Tras la presentación del informe de auditoría en junio de 2007, se descubrieron y anularon varios derechos de agua emitidos ilegalmente a grandes terratenientes.

Fuente: Dávila y Olazával (2006); *Los Andes* (newspaper), 8 de junio 2007.

4.3.4 Sector hidroeléctrico

No es fácil ampliar la voz de los ciudadanos en los megaproyectos. En el Recuadro 22 se presenta una lucha social contra la corrupción relacionada con la construcción de dos pequeñas centrales hidroeléctricas en Ayacucho, Perú.

4. MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN EN EL SECTOR DEL AGUA: EVALUACIÓN DE EFECTOS E IMPACTO



Recuadro 22. Protesta de usuarios del agua contra la corrupción en la financiación de dos centrales hidroeléctricas en Ayacucho, Perú

En 1998, el Gobierno de Perú inició en Ayacucho la construcción de uno de los planes de riego más importantes de los Andes, el Proyecto Especial Río Cachi (PERC). El diseño del proyecto preveía el riego de 15.000 hectáreas, la provisión de agua potable a la capital de la región de Ayacucho, y la construcción de dos centrales hidroeléctricas de tamaño medio. En 2003 el gobierno nacional le transfirió el sistema al gobierno regional. En ese momento, el sistema carecía de canales secundarios y terciarios y las plantas hidroeléctricas no habían sido construidas todavía. El proveedor regional de electricidad, Electrocentro, consideraba que las centrales hidroeléctricas no eran suficientemente rentables para financiarlas.

El Gobierno regional no tenía fondos para terminar la construcción del sistema. En 2007 una compañía privada llamada Sun Land Group Corp (con sede en la República Dominicana, pero registrada en Miami, Florida) se ofreció a conseguir un préstamo de 60 millones de dólares americanos con el Banco de Exportación e Importación de los Estados Unidos para construir las centrales hidroeléctricas y terminar los canales. En marzo de 2007, el consejo de gobierno regional aceptó oficialmente la oferta.

Poco después, la asociación de usuarios del agua del sistema de riego PERC descubrió los dudosos antecedentes de Sun Land Group en la República Dominicana. Se constató que la empresa había ofrecido varios préstamos al gobierno dominicano (por un total de más de 450 millones de dólares americanos entre 2001 y 2004), pero que después de que el Grupo Sun Land hubiera recibido los primeros pagos de millones de dólares en concepto de servicios, los proyectos acordados se no se habían ejecutado.

Esto no significaba necesariamente que el acuerdo entre el gobierno regional de Ayacucho y el Grupo Sun Land en sí fuera ilegal, pero levantó sospechas de que la compañía estaba pagando sobornos. Esas sospechas se intensificaron después de que la asociación de usuarios del agua comenzara a compartir información sobre la trayectoria de la compañía, y el líder de la asociación recibiera amenazas telefónicas.

En febrero de 2008 la asociación de usuarios del agua organizó una protesta callejera masiva contra varias políticas del gobierno nacional (entre las que se incluían un tratado de libre comercio con Estados Unidos que se ratificó en 2006 y la nueva ley de aguas) y los planes del gobierno regional en el marco del día nacional de protesta de los agricultores. La manifestación comenzó pacíficamente, sin embargo, terminó de forma violenta cuando un agente de policía mató a dos agricultores que participaban en la marcha.

En última instancia, no obstante, la protesta llevó a que se rechazara de la propuesta de préstamo de Sun Land Group y a la renuncia del funcionario principal del gobierno regional. Sin embargo, el oficial de policía y sus superiores nunca fueron sancionados por el asesinato de los campesinos.

Fuente: No existe mucha documentación sobre este caso, salvo algunos artículos del diario nacional La Republica sobre las protestas. Por ejemplo:

*www.larepublica.pe/archive/all/larepublica/20080220/pasadas/01/todos
and www.larepublica.pe/archive/all/larepublica/20080220/pasadas/15/25704.*



5. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES



UNDP Foto

5.1 Análisis de las condiciones y factores determinantes de las medidas anti-corrupción

Las conclusiones presentadas a continuación sobre las condiciones y los factores determinantes de las medidas anticorrupción se basan en lo expuesto a lo largo de las secciones 1 a 4:

- Entre los factores determinantes para el éxito de las medidas anticorrupción destacan:
- la voluntad política, en lo que respecta al prestigio político, la ideología y la presión social;
- la voluntad política, en lo que respecta a la rendición de cuentas en sentido descendente (presión del electorado);
- presión para cumplir con las normas de transparencia e integridad de los donantes internacionales;
- la movilización de los ciudadanos (sobre todo cuando se ven directamente afectados por la corrupción), y
- el compromiso de la empresas privada.



A su vez, las medidas anticorrupción requieren que cumplan ciertas condiciones:

- un sistema judicial de calidad y justo (Estado de Derecho);
- un entorno político democrático (al menos en cierta medida);
- una prensa libre e independiente;
- una dotación de personal suficiente en los organismos nacionales anticorrupción;
- organizaciones de la sociedad civil que actúen como entes de control de la corrupción, y cuenten con una financiación adecuada y personal capacitado;
- existencia y cumplimiento de las políticas de protección de los denunciantes, y
- sólidos mecanismos de consulta a los representantes de los usuarios del agua en las juntas directivas de los servicios públicos de agua.

5.2 Principales conclusiones

A partir de los análisis y estudios de caso del presente informe, se pueden formular algunas conclusiones generales:

- Se han evidenciado casos de corrupción en los subsectores del agua potable, el riego y la energía hidroeléctrica, así como en las actividades de gestión de recursos hídricos. La corrupción en el sector del agua está con frecuencia muy relacionada con los procesos políticos, lo que la convierte en un problema complicado de difícil solución. La corrupción puede ser sistemática e institucionalizada, y suele tener sus propias reglas extraoficiales para reforzar las actividades ilegales. La corrupción en el sector del agua cuesta millones de vidas e impide el progreso hacia el logro de los ODM.
- Resulta muy difícil medir el impacto de las medidas anticorrupción, debido en parte a las zonas grises que existen entre la mala gestión y la corrupción, pero también porque no es fácil medir los niveles de corrupción. Son pocos los casos documentados que proporcionan un análisis profundo del impacto de las medidas de lucha anticorrupción en el sector del agua. La mayoría de los casos se limitan a describir el problema de la corrupción y las medidas que se han implementado, y algunos hacen referencia a los principales éxitos de esta implementación, pero son pocos los que realmente aportan una buena evaluación cuantitativa y cualitativa del impacto de las medidas y de su sostenibilidad.
- La mayoría de los casos de medidas anticorrupción en el sector del agua que se han presentado aquí atañen al ámbito del agua potable y del saneamiento. En menor medida, se han documentado casos en los subsectores del riego, la gestión de recursos hídricos y la energía hidroeléctrica.
- Aunque no son muchos los casos que se han documentado en profundidad sobre la repercusión de las medidas anticorrupción, una característica notable de la mayoría de ellos es que el éxito en la lucha contra la corrupción está vinculado a una combinación de rendición de cuentas en sentido ascendente y en sentido descendente. Con esto se sugiere que para luchar de forma eficaz contra la corrupción son necesarios tanto un estricto control “desde arriba” (en la forma de voluntad política y supervisión gubernamental) como la movilización de las voces de los usuarios (auditoría social, representación en las juntas directivas, presupuestos participativos).



5. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES

- En México y Pakistán, gracias al control social sobre los procedimientos de contratación, se logró obtener precios más bajos en las ofertas.
- A pesar de la importancia de las protestas sociales y de los movimientos populares en la lucha contra la corrupción, el éxito de éstas sólo será parcial sin la suficiente voluntad política. En muchos casos, por ejemplo, a los funcionarios acusados públicamente se los transfiere a otros puestos sin mayor sanción.
- La participación de los representantes de usuarios en las juntas directivas de las empresas de agua potable y en los proyectos de riego parece constituir un medio eficaz para contribuir a frenar la corrupción. Sin embargo, es indispensable garantizar una representación real de todos los usuarios a través de elecciones de representantes periódicas y de una frecuente rendición de cuentas al electorado. En los casos en los que se ha transferido la gestión de sistemas de riego completos a asociaciones de usuarios del agua, como en el norte de Perú, es también fundamental que se rinda cuentas a los usuarios del agua para mantener la transparencia y prevenir la corrupción.
- Las nuevas tecnologías como el SMS (en el caso de los teléfonos móviles), y la publicación y el intercambio de información a través de Google Earth o de aplicaciones específicas para teléfonos móviles representan herramientas muy valiosas para empoderar a los usuarios de agua en su intento de identificar y dar a conocer prácticas corruptas.

5.3 Consideraciones para la formulación de políticas públicas

A partir de lo analizado en este informe se pueden aventurar algunas recomendaciones para la formulación de políticas públicas:

- Para tener éxito, las iniciativas anticorrupción deben trabajar desde varios frentes: desde abajo, desde arriba y horizontalmente. Se necesitan combinaciones de medidas que fortalezcan la rendición de cuentas en todas estas direcciones. Por ejemplo, la participación ciudadana (auditoría social) mejora la eficacia de la supervisión gubernamental, y los movimientos de base logran mayores cambios si van acompañados de gobiernos responsables y sistemas jurídicos que dan respuesta a sus demandas.
- Para que se investigue adecuadamente la corrupción es necesario capacitar y brindar asistencia financiera a las organizaciones de base y de la sociedad civil.
- Es necesario capacitar a los grupos de usuarios del agua para que sean capaces de auditar y controlar a los organismos gubernamentales y a los servicios públicos. Algunos ejemplos de prácticas exitosas en este sentido son las auditorías y presupuestos participativos de Bolivia y Uganda, las auditorías sociales en Ecuador, o las tarjetas de reporte ciudadano en la India y en otros lugares.
- Hay que evaluar los efectos de las reformas sectoriales (especialmente la privatización) sobre todo en lo que respecta a su posible impacto en la población más pobre y marginada.
- Es necesario fomentar y respetar la libertad de prensa, y que los periodistas de medios tanto nacionales como locales deberían tener formación en diferentes aspectos de la corrupción y de las medidas anticorrupción.



- Debería contarse con leyes y políticas orientadas a proteger a los denunciantes y animarlos a seguir adelante.
- Es necesario fortalecer las capacidades y asegurar el apoyo financiero para investigaciones parlamentarias e (inter)nacionales de los funcionarios públicos y las empresas privadas acusadas de corrupción. Como se demostró en el caso de Lesotho, estos esfuerzos requieren de importantes recursos financieros.
- Hace falta alentar la realización esfuerzos anticorrupción por parte de los líderes políticos. La voluntad política de la lucha contra la corrupción no siempre es genuina y puede estar guiada únicamente por fines políticos. En cualquier caso, el compromiso político es esencial para poder aplicar de forma eficaz las iniciativas anticorrupción.
- Es necesario construir redes y alianzas entre los actores públicos, privados, y de la sociedad civil de la lucha contra la corrupción contra la corrupción a nivel local, nacional, regional e internacional.
- Es necesario realizar una investigación más profunda para identificar medidas exitosas contra la corrupción y analizar sus factores clave, sus costos, efectos, sostenibilidad y condiciones.



UN Foto/Kibae Park



ANEXO 1. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

2030 Water Resources Group (2009). 'Charting our common future: economic frameworks to inform decision-making'. En línea: www.mckinsey.com/App_Media/Reports/Water/Charting_Our_Water_Future_Full_Report_001.pdf

Asthana, A. (2008). 'Decentralisation and corruption: evidence from drinking water sector'. *Public Administration and Development* 28, 181–189.

Auriol, E. y Blanc, A. (2009). 'Capture and corruption in public utilities: the cases of water and electricity in sub-Saharan Africa'. *Utilities Policy* 17, 203–216.

Banco Mundial (1997). 'Helping countries combat corruption: the role of the World Bank'. Washington, DC (EE.UU.).

Bauer, C. (2004). 'Results of Chilean water markets: empirical research since 1990'. *Water Resources Research* 40, 1-11.

Budds, J. y McGranahan, G. (2003). Privatization and the provision of urban water and sanitation in Africa, Asia and Latin America. Human Settlements Discussion Paper Series, Theme: Water-1. IIED Londres, Reino Unido.

Butterworth, J. y de la Harpe, J. (2009a). 'Grand designs: corruption risks in major water infrastructure projects'. U4 Brief 27, Chr. Michelsen Institute, Bergen, Noruega.

Butterworth, J. y de la Harpe, J. (2009b). 'Not so petty: corruption risks in payment and licensing systems for water'. U4 Brief 26, Chr. Michelsen Institute, Bergen, Noruega.

D'Souza, A. & Barmeier, N. (2006). 'Case sheet: regulation and supervision on water supply and sanitation. Focus: Zambia'. GTZ, Eschborn, Alemania.

Dávila, G. y Olazával, H. (2006). 'De la mediación a la movilización social: análisis de algunos conflictos por el agua en Chimborazo'. WALIR, SNV, Interjuntas y ABYA YALA, Quito, Ecuador.

Davis, J. (2004). 'Corruption in public service delivery: Experience from South Asia's water and sanitation sector'. *World Development* 32(1), 53-71.

De la Harpe, J. y Butterworth, J. (2009). 'Improving the framework? Institutional reform and corruption in the water sector'. U4 Brief 28, Chr. Michelsen Institute, Bergen, Noruega.

Defensoría del Pueblo (2005). Ciudadanos sin agua: Análisis de un derecho vulnerado. Informe Defensorial No. 94, Lima, Perú.

Devas, N. y Grant, U. (2003). 'Local government decision-making – citizen participation and local accountability: some evidence from Kenya and Uganda'. *Public Administration and Development* 23, 307-316.

Driessen, T. (2008). 'Collective management strategies and elite resistance in Cochabamba, Bolivia'. *Development*, No. 51(1), pp. 89-95.



Earle, A. (2007). 'The role of governance in countering corruption: an African case study'. *Water Policy* 9, Supplement 2: 69–81.

Earle, A., Lungu, G. y Malzbender, D. (2008). 'Mapping of integrity and accountability in water activities and relevant capacities in the SADC region'. Informe encargado por el Centro de Gobernabilidad del Agua del PNUD en el SIWI, WaterNet y Cap-Net.

Estache, A., Goicoechea, A. Y Trujillo, L. (2009). 'Utilities reforms and corruption in developing countries', *Utilities Policy* 17: 191–202.

Everett, J., Neu, D. y Rahaman, A. (2007). 'Accounting and the global fight against corruption'. *Accounting, Organizations and Society* 32(6), 513-542.

Galtung, F. (2005). 'Measuring the immeasurable: boundaries and functions of (macro) corruption indices' in Galtung, F. & Sampford, C., eds. *Measuring corruption*, Ashgate, Reino Unido.

Giglioli, I. y Swyngedouw, E. (2008). 'Let's drink to the great thirst! Water and the politics of fractured techno-natures in Sicily'. *International Journal of Urban and Regional Research* 32(2), 392-414.

González de Asís, M., O'Leary, D., Ljung, P. y Butterworth, J. (2009). 'Improving transparency, integrity, and accountability in water supply and sanitation: action, learning, experiences'. Instituto del Banco Mundial y Transparency International, Banco Mundial, Washington, DC, Estado Unidos.

Guasch, L. y Straub, S. (2009). 'Corruption and concession renegotiations: evidence from the water and transport sectors in Latin America'. *Utilities Policy* 17: 185–190.

Hall, D. (2001). 'Water in public hands'. PSIRU y Universidad de Greenwich, Londres: Public Services International.

Hepworth, N., Postigo, J. y Güemes, B. (2010). 'Drop by drop: understanding the impacts of the UK's water footprint through a case study of Peruvian asparagus'. Progressio, CEPES y Water Witness International, Londres.

Hukka, J. y Katko, T. (2003). 'Refuting the paradigm of water services privatization'. *Natural Resources Forum* 27: 142-155.

Hussmann, K., Hechler, H. y Peñailillo, M. (2009). 'Institutional arrangements for corruption prevention: Considerations for the implementation of the United Nations Convention against Corruption Article 6'. U4 Issue 4 Chr. Michelsen Institute, Bergen, Noruega.

Jacobson, M. & Tropp, H. (2010). 'Addressing corruption in climate change water adaptation', *Reviews in Environmental Science and Biotechnology* 9:81–86.

Jenkins, R. & Goetz, A. (1999). 'Accounts and accountability: theoretical implications of the right-to-information movement in India'. *Third World Quarterly* 20(3), 603–622.



ANEXO 1. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Jennett, V. (2007). 'Corruption in the hydropower sector'. U4 Expert Answer, Chr. Michelsen Institute, Bergen, Norway.

Kaufmann, D. (2005). 'Back to basics – 10 myths about governance and corruption'. *Finance and Development* 42(3), Fondo Monetario Internacional, en línea: www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2005/09/basics.htm.

Kaufmann, D. y Siegelbaum, P. (1997). 'Privatization and corruption in transition economics'. *Journal of International Affairs* 50.

Klitgaard, R. (1988). 'Controlling corruption'. University of California Press, Berkeley, CA (EE.UU.).

Klitgaard, R. (1997). 'Cleaning up and invigorating the civil service'. *Public Administration and Development* 17, 487-509.

Knox, C. y Tahera, Y. (2007). 'Transparency International Bangladesh impact assessment'. Centro de Recursos de Gobernabilidad y Desarrollo Social, Birmingham (Reino Unido). En línea: www.gsdr.org/docs/open/HD492.pdf.

Kohl, B. (2003). 'Democratizing decentralization in Bolivia: the law of popular participation'. *Journal of Planning Education and Research* 23, 153-164.

Korten, F. y Siy, R., eds. (1989), *Transforming a bureaucracy: The experience of the Philippine National Irrigation Administration*. Ateneo de Manila University Press, Manila (Filipinas).

McCully, P. (2001). *Silenced rivers: the ecology and politics of large dams*. Edición ampliada y actualizada, Zed Books, Londres (Reino Unido).

Médard, J. (2002). 'Corruption in the neo-patrimonial states of sub-Saharan Africa' en Heidenheimer, H. y Johnston, M., eds. *Political corruption: concepts & contexts* (3ª edición), Transaction Publishers, New Brunswick, Nueva Jersey (EEUU)

Mehta, M., Fugelsnes, T. y Virjee, K. (2005). 'Financing the Millennium Development Goals for water and sanitation: what will it take?' *International Journal of Water Resources Development* 21(2) 239 -252.

Michael, B. (2004). 'What do African donor-sponsored anti-corruption programmes teach us about international development in Africa?' *Social Policy & Administration* 38(4), pp. 320–345.

Murty, J., Agarwal, S. y Shah, P. (2007). 'Maharashtra, India: improving panchayat service delivery through community scorecards'. Social Accountability Series, Nota N° 4. Banco Mundial.

Naciones Unidas (2004). 'United Nations handbook on practical anti-corruption measures for prosecutors and investigators'.

Naciones Unidas (2009a). "Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2009". Departamento de Asuntos Sociales y Económicos (DESA), 2009, Naciones Unidas, Nueva York (EE.UU.).



Naciones Unidas (2009b). 'Technical guide to the United Nations Convention against Corruption'. UNODC, Nueva York (EE.UU.).

Otto, B. y Butterworth, J. (2007), Informe de taller: Going from political rhetoric to anti-corruption action in water: what will it take? Water Integrity International, Berlín.

Pape, I. (2008). "This is not a meeting for women": the sociocultural dynamics of rural women's political participation in the Bolivian Andes. *Latin American Perspectives* 163, Vol. 35(6), 41-62.

Peñailillo, M. (2009). 'How prepared are we to assess real implementation of anti-corruption conventions? Lessons from the Americas'. U4 Issue 3 Chr. Michelsen Institute, Bergen, Noruega.

Plummer, J. & Cross, P. (2006). 'Tackling corruption in the water and sanitation sector in Africa: starting the dialogue'. Programa de Agua y Saneamiento (WSP), Documento de trabajo.

PNUD (2002). 'Johannesburg Summit: Secretary-General calls for global action on water issues'. Boletín de prensa disponible en línea: www.un.org/jsummit/html/media_info/pressrelease_prep2/global_action_water_2103.pdf.

PNUD (2008a). 'Corruption and development, anti-corruption interventions for poverty reduction, realization of the MDGs and promoting sustainable development'. Manual sobre corrupción y desarrollo, Grupo de Gobernabilidad Democrática, Dirección de Políticas de Desarrollo, PNUD, Nueva York (EE.UU.).

PNUD (2008b). 'Mainstreaming anti-corruption in development, Update on UNDP work on anti-corruption in 2008'. Grupo de Gobernabilidad Democrática, Dirección de Políticas de Desarrollo, PNUD, Nueva York (EE.UU.).

PNUD (2008c). 'Mainstreaming anti-corruption in development'. Nota de práctica sobre lucha contra la corrupción. Diciembre de 2008. PNUD, Nueva York (EE.UU.).

PNUD (2008d). 'Tackling corruption, transforming lives: accelerating human development in Asia and the Pacific'. Informe Regional de Desarrollo Humano Asia-Pacífico, PNUD y Macmillan India.

PNUD (2009). Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo. PNUD, Nueva York (EE.UU.).

PNUD Centro Regional de Bangkok (2005). 'Institutional arrangements to combat corruption: a comparative study'.

PNUD Centro Regional de Bratislava (2010). 'Methodology for assessing the capacities of anti-corruption agencies to perform preventive functions'.

PNUD y Global Integrity (2008). 'A users' guide to measuring corruption'. Centro de Gobernabilidad de Oslo del PNUD.



ANEXO 1. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Qing, D. (1998). *The river dragon has come! The Three Gorges Dam and the fate of China's Yangtze River and its people*, Thibodeau, J. y Williams, P., eds., Probe International and International Rivers Network, Nueva York (EEUU).

Randall, R. (2009). 'Itaipú: Wonder of the Modern World?'. En: Argentina Independent (sitio de noticias), 10-08-2009, www.argentinaindependent.com/socialissues/environment/itaipu-wonder-of-the-modern-world/

Rap, E. (2006). 'The success of a policy model: irrigation management transfer in Mexico'. *Journal of Development Studies* 42(8): 1301 - 1324.

Red de Integridad del Agua (2010). 'WIN expert consultation on water, corruption and climate change'. Presentaciones del taller del 29 de marzo de 2010 (por Peter McIntyre, con Susie Kinghan).

Repetto, R. (1986). 'Skimming the water: rent-seeking and the performance of public irrigation systems'. Research Report 4, World Resources Institute.

Rittel, H. y Webber, M. (1973). 'Dilemmas in a general theory of planning'. **Policy Sciences** 4. Reprinted in Cross, N., ed. (1984). *Developments in design methodology*, J. Wiley & Sons, Chichester (Reino Unido).

Rivera, D. (1996). 'Private sector participation in the water supply and wastewater sector: lessons from six developing countries'. Banco Mundial, Washington, DC (EEUU).

Robinson, M. (2007). 'Decentralising service delivery? Evidence and policy implications'. *IDS Bulletin* 38(1), 1-6.

Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and government: causes, consequences, and reform*. Cambridge University Press, Nueva York (EE.UU.).

Shordt, K., Stravato, L. y Dietvorst, C. (2006). 'About corruption and transparency in the water and sanitation sector'. Thematic Overview Paper 16, IRC, Delft, Países Bajos.

Stålgren, P. (2006). 'Corruption in the water sector: causes, consequences and potential reform'. Swedish Water House Policy Brief 4, SIWI.

Suhardiman, D. (2008). 'Bureaucratic designs: the paradox of irrigation management transfer in Indonesia'. Tesis doctoral, Wageningen University, Países Bajos.

Swyngedouw E. (1997). 'Power, nature, and the city. The conquest of water and the political ecology of urbanization in Guayaquil, Ecuador: 1880 – 1990'. *Environment and Planning A* 29(2) 311 – 332.

Swyngedouw, E. (2005). 'Dispossessing H2O: the contested terrain of water privatization'. *Capitalism Nature Socialism* 16(1), 82-98.

Transparency International (2004). Transparency International, Informe Anual 2004, Berlín.



Transparency International (2008). 'Global corruption report 2008: corruption in the water sector'. Zinnbauer, D. y Dobson, R., eds., Transparency International, Red de Integridad del Agua, Cambridge University Press, Cambridge (Reino Unido).

Transparency International-Pakistan (2003). 'Integrity pact: a Pakistan success story'. Plan de Abastecimiento de Agua de Karachi (Fase-V, Etapa-II, 2nd 100 MGD, Proyecto K-III).

Van den Heuvel, G. (2005). 'The parliament enquiry on fraud in the Dutch construction industry collusion as concept between corruption and state-corporate crime'. *Crime, Law and Social Change* 44, 133-151.

Vermillion, D. y Sagardoy, J. (1999). 'Transfer of irrigation management services guidelines', FAO Irrigation and Drainage Paper 58, Roma, Italia.

Véron, R., Williams, G., Corbridge, S. y Srivastava, M. (2006). 'Decentralized corruption or corrupt decentralization? Community monitoring of poverty-alleviation schemes in Eastern India'. *World Development* 34(11), 1922-1941.

Vos, J. (2002). 'Metric matters: the performance and organisation of volumetric water control in large-scale irrigation in the north coast of Peru'. Tesis doctoral, Wageningen University, Países Bajos.

Vos, J. (2008). 'Understanding illegal irrigation water payments after irrigation management transfer in Peru' en De Luca, F., ed., *Economic corruption: detection, costs and prevention*. Nova Science Publishers, Nueva York (EE.UU.).

Wade, R. (1982). 'The system of administrative and political corruption: canal irrigation in South India'. *Journal of Development Studies* 18(3), 287-328.

Warner, J., Butterworth, J. Wegerich, K. Mora, A., Martinez, G., Gouet, C. y Visscher, J. (2009). 'Corruption risks in water licensing with case studies from Chile and Kazakhstan'. Swedish Water House Report 27.

Wester, P. (2008). 'Shedding the waters: institutional change and water control in the Lerma-Chapala basin, Mexico'. Tesis doctoral, Wageningen University, Países Bajos.

Whitton, H. (2008). 'Making whistleblowers protection work: elements of an effective approach'. U4 Brief 24, Chr. Michelsen Institute, Bergen, Noruega.

Winpenny, J. (2003). 'Financing water for all'. Report for the World Panel on Financing Water Infrastructure, chaired by Michel Camdessus (available at: www.worldwatercouncil.org).

Woodhouse, A.F. (2005), Village corruption in Indonesia: Fighting corruption in the World Bank's Kecamatan Development Program, Indonesian Social Development Paper No. 6. Oficina del Banco Mundial en Jakarta, Indonesia.

WSP y WIN. (2009). Uganda: Risk/opportunity mapping study on integrity and accountability in the water supply and sanitation sector. Informe principal, agosto de 2009.



1. Antecedentes

La corrupción en el sector del agua supone un gran obstáculo para alcanzar los ODM ya que contribuye a reducir el acceso a los servicios de agua potable y a que se desvíen recursos que deberían ser invertidos en infraestructura, mantenimiento y funcionamiento de estos servicios.

Un estudio documental realizado a nivel internacional reveló que las iniciativas anticorrupción del sector del agua no están bien documentadas y que son escasos los espacios existentes para compartir aprendizajes sobre buenas prácticas entre países y organismos. Se destaca también la necesidad de mejorar los conocimientos sobre el entorno propicio y los factores determinantes de las medidas anticorrupción y de evaluar de forma más sistemática las intervenciones anticorrupción para medir sus resultados en lo que respecta a la reducción de la corrupción y la sostenibilidad de las medidas.

A partir del análisis documental se identifican tres concepciones de la corrupción con sus correspondientes enfoques anticorrupción (basados en Everett *et al.*, 2007.):

La visión “ortodoxa” de la corrupción como “manzana podrida”: la corrupción es el comportamiento indebido de algunos funcionarios concretos delincuentes y de baja moral. La solución es la supervisión estricta de la burocracia estatal. Con la voluntad política suficiente y las herramientas anticorrupción adecuadas es posible acabar con las “manzanas podridas”. Este enfoque se basa en una rendición de cuentas ascendente por la cual los funcionarios de la jerarquía burocrática tienen que responder ante los altos funcionarios.

La corrupción como “captación de rentas” por parte de funcionarios públicos: el interés personal de los funcionarios públicos los hace susceptibles de corrupción (la llamada “cultura de la corrupción”). En este caso, una mayor supervisión no es la solución al problema ya que siempre habrá forma de encontrar nuevos y más rebuscados medios para sacar provecho a los puestos de funcionario. La solución propuesta en estos casos es la “estrategia de salida”. A menudo se considera que la privatización de las empresas estatales y la subcontratación de servicios a empresas privadas es la mejor solución; se trata de la respuesta neoliberal (ver Klitgaard, 1997, y Banco Mundial, 1997). Sin embargo, el funcionamiento de las empresas privadas requieren una supervisión si cabe más estricta e intensiva por parte del gobierno, lo cual podría generar incluso más corrupción. Los procesos de privatización en sí son también susceptibles de corrupción.

Desde una concepción “radical”, la corrupción sería un complejo fenómeno socio-económico-político. La corrupción no tiene límites claros y está profundamente entrelazada con la política y con el entramado socioeconómico de la sociedad. La corrupción forma parte intrínseca de la sociedad, ya que no es provocada por unos pocos individuos. La corrupción se relaciona con las luchas de poder entre diferentes grupos sociales: el objetivo es acaparar el control. Una mayor supervisión puede generar a su vez mayores niveles de soborno y connivencia. Las operaciones privadas pueden permitir que se desvíen grandes cantidades de dinero. Los propios políticos que se encargan de la lucha contra la corrupción pueden ser tan corruptos como sus oponentes. Los procesos de privatización pueden conllevar corrupción. La corrupción es una batalla discursiva orientada a legitimizar la autoridad y los juicios morales como fuentes de poder social. Los políticos pueden utilizar la retórica de la lucha contra la corrupción para atacar a opositores políticos y crear una



cortina de humo para ocultar sus propias prácticas corruptas. La corrupción está muy relacionada con la política de partidos, el fraude electoral y el Estado autoritario. Entre las soluciones posibles se sugiere un mayor empoderamiento de los grupos de usuarios, los comités de consumidores y las organizaciones de la sociedad civil, así como una libertad de prensa consolidada (ver, por ejemplo, Everett et al., 2007).

En lugar de apoyarse en una de las tres concepciones, se parte de la idea de que en determinadas circunstancias puede convenir considerar una o varias de estas concepciones para entender la situación y desarrollar la estrategia anticorrupción más adecuada.

I. Ejemplos de mayor supervisión gubernamental:

- agencias (o comisiones) anticorrupción, y defensorías del pueblo,
- reformas específicas en los procedimientos de licitación y contratación,
- auditorías financieras independientes, investigación y acciones legales,
- normativas para el nombramiento y la promoción de empleados (selección por méritos),
- protección de los denunciantes,
- comisiones parlamentarias especiales de lucha contra la corrupción (o comisiones ad hoc para casos de corrupción específicos),
- desarrollo de capacidades y formación de funcionarios,
- promoción de la ética y la integridad en las organizaciones públicas, y
- comentarios de los usuarios sobre la prestación de servicios (“tarjetas de reporte ciudadano”, líneas de atención telefónica).

II. Ejemplos de reformas pro-mercado en el sector del agua:

- concesiones para transferir el manejo de los servicios de agua y de los sistemas hidroeléctricos y de riego a operadores privados,
- subcontratación de tareas concretas a empresas privadas,
- alianzas público-privadas,
- creación de entes reguladores independientes para supervisar a los operadores privados,
- promoción de la transparencia en el sector privado del agua y evaluación comparativa del rendimiento (o *benchmarking*), y
- promoción de valores empresariales éticos en el sector privado del agua.

III. Ejemplos de una mayor “voz”:

- mayor sentido democrático y Estado de Derecho (que incluya rendición de cuentas de las autoridades políticas hacia los usuarios del agua),
- supervisión ciudadana/auditorías sociales efectivas,



- mayor sensibilización sobre corrupción en el sector del agua entre el público en general,
- participación activa de los usuarios (o de sus representantes) en las juntas directivas de las empresas públicas de servicios de agua y en los proyectos de construcción y rehabilitación de infraestructura relacionada con el agua (incluida la capacitación de los representantes)
- organizaciones de usuarios del agua y de trabajadores del sector del agua fortalecidas y movilizadas (con mejor capacitación para los organizadores),
- coaliciones de organizaciones movilizadas para la promoción, investigación y trabajo en red en la lucha contra la corrupción en el sector del agua, y
- medios de comunicación libres e independientes con periodistas que han sido capacitados en temas de corrupción.

2. Objetivo y alcance

Con la investigación de campo se pretende identificar medidas y herramientas anticorrupción en el sector del agua que constituyan "buenas prácticas". Se tendrán en cuenta medidas e instrumentos que se hayan utilizado y se describirán en detalle, con su contexto, los factores favorables o desfavorables y, en la medida de lo posible, se evaluará su éxito y su impacto en la reducción de la corrupción en el sector del agua. El sector del agua abarca los subsectores del agua potable y el saneamiento, el riego, la energía hidroeléctrica y la gestión de los recursos hídricos.

El estudio de país constará de un panorama general del país y de unos cuatro estudios de caso detallados sobre medidas o herramientas concretas (en la medida de lo posible, en diferentes subsectores).

A los efectos de los estudios de país, definimos como buena práctica aquellas actividades que van desde políticas generales o políticas macro a políticas a nivel de base. Estas actividades (métodos o herramientas) pueden ser independientes o parte de un proceso, pero en ellas se puede identificar claramente su atribución o contribución significativa a la reducción de la corrupción o a cambios en este ámbito. La buena práctica puede ser innovadora y de reciente aplicación, en fase de prueba o ya evaluada. La validez de la práctica no evaluada tendrá que ser valorada mediante entrevistas con diversos actores y el análisis de documentación de apoyo.

Siempre que sea posible y cuando la práctica haya tenido efectos positivos en diferentes contextos, se identificarán buenas prácticas para replicar.

Un buena práctica se caracteriza por:

- abordar un riesgo específico,
- tener en cuenta diferentes contextos, estructuras de incentivos, etc.,
- estar apropiada por los responsables (o afectados),
- desarrollarse e implementarse en asociación con otros, incluso con la sociedad civil,
- ser sostenible, y



- tener un impacto demostrable en garantes de derechos, y
- tener un impacto demostrable titulares de derechos o beneficiarios.

3. Metodología

A partir de la revisión de la documentación y las reuniones de consulta, los mapas de riesgos de corrupción:

- Analizan cada riesgo y la dinámica de poder, los valores y las prácticas culturales subyacentes a las actitudes individuales y de grupo con respecto a las áreas de riesgo y la corrupción.
- Identifican las medidas y herramientas anticorrupción que se han utilizado en diversos subsectores del agua y analizan cómo se relacionan con los riesgos de corrupción identificados.

i Análisis documental (literatura, legislación, informes)

Fuentes:

- Gobierno: legislación, planes y políticas nacionales del sector del agua, procedimientos de contratación, ente regulador independiente del sector, etc.
- Organismos nacionales: Comisión anticorrupción, Corte Suprema, Comisión de Auditoría, etc.
- Naciones Unidas y organismos multilaterales: documentos de antecedentes, estudios y documentos de programas y proyectos del PNUD, la UNESCO, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo (Banco Africano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, etc.), la CE.
- Donantes bilaterales: DFID, AFD, NORAD, CIDA, ASDI, GTZ, etc.
- Organizaciones de la sociedad civil: asociaciones del ámbito del agua, organizaciones de transparencia y lucha contra la corrupción a nivel nacional y local (capítulos nacionales de Transparency International y otros)
- Universidad, institutos de investigación y organizaciones no gubernamentales
- Medios de comunicación

ii Encuesta de actores

Se diseñará y administrará entre los distintos actores un cuestionario para hacer una encuesta rápida. Esta encuesta irá dirigida a organismos multilaterales y bilaterales, funcionarios del gobierno (Ministerio de Agricultura, Ministerio de Energía – energía hidroeléctrica, Ministerio de Medio Ambiente, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Planificación, etc.), determinadas autoridades locales del agua, sindicatos de trabajadores del agua, universidades y las organizaciones de la sociedad civil y ONG. El cuestionario se propone: i) identificar los actores clave de las intervenciones de lucha contra la corrupción, ii) identificar los riesgos (percibidos) de corrupción en los sectores del agua, iii) identificar intervenciones de lucha contra la corrupción, e iv) identificar la documentación pertinente para el análisis documental.



iii Entrevistas en profundidad y reuniones de consulta

El cuestionario de la encuesta rápida y el análisis teórico servirá para orientar el diseño de listas de verificación para la consulta con los actores clave que participan en las intervenciones de lucha contra la corrupción en el sector del agua. Se entrevistará a representantes del sector del agua a nivel nacional y local, siempre que sea pertinente. Se pueden organizar reuniones de consulta con los actores clave para discutir temas concretos.

iv Presentación de informes

La investigación dará lugar a un informe de no más de 40 páginas (más anexos) en el que se presentarán el contexto de la corrupción del sector del agua y las intervenciones de lucha contra la corrupción, las áreas clave del riesgo de corrupción en el sector del agua y las intervenciones de lucha contra la corrupción desarrolladas para hacer frente a estos riesgos. El análisis se guiará por las preguntas de investigación proporcionadas en los presentes Términos de Referencia y cualquier otra pregunta que se considere pertinente en el contexto particular del país.

Los (cuatro) estudios de casos de medidas o herramientas anticorrupción serán analizados en el anexo. En un informe anexo se resumirán los aspectos clave y las lecciones de cada intervención anticorrupción analizadas utilizando la siguiente plantilla:

Área/riesgo	Sector particular del agua
Tipo de medida anticorrupción	
Contexto	Político, Social, Económico, Cultural, Histórico, Nacional / local, Sistema de gobierno
Estructura	Marcos legislativo y normativo
Proceso	
Mecanismos preventivos	
Sanción	
Resultados	
Factores de éxito/fracaso	
Factores que obstaculizan / favorecen	
Características del entorno propicio	
Elementos de replicabilidad	



3. Ejemplos de preguntas para el estudio de país

a. Preguntas principales sobre el entorno propicio:

¿Cuáles son los parámetros institucionales y contextuales en el ámbito nacional?

- El contexto jurídico, normativo e institucional de los subsectores del agua (participación del sector privado, relaciones de rendición de cuentas, descentralización (fiscal) de los servicios de agua potable, procedimientos de contratación pública)
- El papel de los donantes internacionales y las compañías de agua y de construcción
- Legislación, financiación, sanciones y aplicación específicas anticorrupción
- Voluntad política y liderazgo para frenar la corrupción (Gobierno y Parlamento)
- Funciones y tareas de los reguladores independientes del sector y evaluación comparativa del rendimiento de los servicios públicos
- Planificación financiera y subsidios en el sector del agua
- Sistema nacional de auditoría y enjuiciamiento (vigilancia, investigación, sanción, sistema judicial, mecanismos de aplicación, protección de denunciantes)
- Organismo (o comisión) anticorrupción
- Participación ciudadana (también organizaciones de usuarios de agua de riego), presupuestación social y auditoría social
- El papel de los sindicatos de trabajadores
- Las iniciativas del sector privado
- El papel de los entes de control de la corrupción de las OSC nacionales (capítulos nacionales de TI, organizaciones de consumidores) y de los medios nacionales de noticias (radio, televisión, periódicos, blogs) y protestas populares espontáneas
- Las redes de las organizaciones antes mencionadas
- Campañas concretas de sensibilización y actividades de capacitación

b. Cuestiones relacionadas con los riesgos de corrupción por sub-sector del agua

- Identificar los riesgos de corrupción específicos por subsector agua
- Describir los principales escándalos de corrupción nacionales relacionadas con el sector del agua
- Analizar los mecanismos de corrupción institucionalizados y sistémicos

c. Cuestiones relacionadas con buenas prácticas en el sector del agua:

- ¿Qué intervención anticorrupción se inició?
- ¿Cuáles son los factores que la promueven?



- ¿Qué riesgos específicos de corrupción abordan?
- ¿Cuál ha sido el enfoque de la intervención anticorrupción?
- ¿A través de qué asociación de implementación se realizó la intervención?
- ¿Cómo han abordado las actividades los diversos factores de la práctica corrupta o del riesgo identificado?
- ¿Cuáles han sido los resultados de la intervención anticorrupción? (Trate de ser lo más concreto posible y proporcionar datos cualitativos y cuantitativos, y estudios de línea de base, en al medida de lo posible). ¿De qué pruebas se disponen para sustentar estos resultados?
- ¿Cuáles han sido los factores favorables y desfavorables de los resultados de la intervención anticorrupción? ¿Cómo se han superado las limitaciones y los obstáculos durante la ejecución de la intervención?
- ¿Qué mecanismos de sostenibilidad se han integrado en la intervención anticorrupción? ¿Han sido eficaces?
- ¿Qué lecciones se pueden extraer de la intervención anticorrupción?
- ¿Qué elementos de replicabilidad podrían identificarse en la intervención?

4. Implicaciones para los recursos

El tiempo estimado para desarrollar el estudio de caso en de 60 días.

Composición del equipo

- Jefe de equipo: más de 10 años de experiencia profesional, con gran experiencia en la lucha anticorrupción y la administración pública en el sector del agua
- Especialista en gobernabilidad pública: sólida formación en finanzas del agua y conocimiento significativo de las cuestiones de contratación.
- Especialista de la empresa de agua: experiencia de trabajo demostrable en cuestiones institucionales de los servicios y reguladores de agua. Conocimiento de los servicios y las asociaciones público-privadas del ámbito del agua. Capacidad para realizar entrevistas a nivel ministerial sobre temas sensibles.
- Especialista en especialista sobre participación de la sociedad civil: buen conocimiento del papel de la sociedad civil en el gobierno, experiencia demostrable en campañas de la sociedad civil.
- Asistente de investigación.



Estos estudios de caso están redactados a partir del estudio preliminar y proporcionan información más detallada, así como el análisis de las reformas específicas llevadas a cabo en Uganda, Kenia y Zambia. (Los términos de referencia para los estudios de caso se presentan en su totalidad en el Anexo 2.) Estos tres estudios de caso se han escogido en parte porque ponen de manifiesto reformas que han conducido a un aumento del suministro de agua potable y a la mejora de los servicios de saneamiento.



World Bank / Yosef Hadar

1. Estudio de caso de Uganda: Aumento de la supervisión gubernamental a través de una Corporación Nacional de Agua y Alcantarillado

1.1 Introducción

El sector del abastecimiento de agua y el saneamiento en de Uganda ha mejorado considerablemente en las zonas urbanas desde mediados de los años 1990, con importantes incrementos de la

⁷ Estos estudios de caso fueron encargados por el PNUD y preparados por AVID Development Ltd. en marzo de 2011. La investigación documental la realizó Allen Asiimwe, asistida por Ashaba Ahebwa y Victor Agaba.



cobertura, así como en términos de prestaciones comerciales y operativas. El sector se ha reformado a través de diversas leyes y políticas introducidas desde 1995, que han llevado a la descentralización y han aumentado la participación del sector privado. Las operaciones de la Corporación Nacional de Agua y Alcantarillado (NWSC) durante ese periodo, así como innovadores contratos de servicios en ciudades pequeñas, han suscitado un importante interés internacional (CR Uganda – Ministerio del Agua y el Medio Ambiente (MWE), 2009). El acceso a un mejor suministro de agua en las zonas rurales se encuentra al 63%, pero presenta enormes desigualdades regionales, que caen hasta un 12 % en Kaabong (noreste de Uganda) y ascienden hasta más del 90% en Kabale (sudoeste de Uganda). En las zonas urbanas, abastecidas en su mayoría por la NWSC, el acceso al agua potable se encuentra entre el 61 y el 72% (MWE, 2005 en el estudio WIN/WSP de 2009).

1.2 Motores de progreso en el sector hídrico

- a. Reformas legislativas y normativas. El sector hídrico ha estado guiado por marcos legislativos y normativos sólidos y bien coordinados. La ley del Agua de Uganda de 1997 estipula el establecimiento de organismos de abastecimiento de agua, mientras que la Ley de administración local (1997) confiere a las administraciones locales poderes para proporcionar servicios de agua y saneamiento.
- b. Un marco institucional y directivo claro. El sector hídrico dispone de numerosas instituciones y estructuras directivas con funciones bien definidas. Sin embargo, cabe señalar que no existe ningún organismo legislativo económico independiente para el suministro de agua. Las agencias clave incluyen:
 - *Ministerio del Agua y Medio Ambiente (MWE)*: La agencia principal en la redacción de políticas nacionales de agua y saneamiento, la coordinación y la regulación del sector.
 - *La Dirección de Desarrollo Hídrico*, supeditada al MWE, actúa en tanto que brazo ejecutivo y proporciona su apoyo a las administraciones locales y demás proveedores de servicios.
 - *La NWSC*, regulada por un contrato de resultados con el gobierno, es responsable del abastecimiento del agua y los servicios de alcantarillado.
 - *El Comité de Política Hídrica* es un organismo multisectorial que actúa como principal órgano asesor del ministro y cuyo papel incluye determinar políticas nacionales, estándares y prioridades, incluyendo la coordinación de las revisiones de la legislación y las regulaciones del sector.

El Estatuto de Aguas de 1997 también estipula la creación de comités de agua y saneamiento, grupos y asociaciones de consumidores de agua en tanto que organizaciones a nivel de las comunidades locales, y su papel incluye asegurar la sostenibilidad del abastecimiento de agua y las instalaciones sanitarias a través de una gestión, un funcionamiento y un mantenimiento adecuados.

Unas 180 ONGs implicadas en actividades del sector hídrico han formado la Red de Agua y Saneamiento de Uganda (UWASNET). La red trata de mejorar la coordinación de sus actividades y sirve de plataforma para un compromiso constructivo con el gobierno y los donantes del sector hídrico.



- c. Coordinación con otros sectores clave, incluido el Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico, que coordina la financiación y el apoyo de los donantes, y el Ministerio de la Administración local, que apoya los sistemas de gobierno descentralizados que gestionan sus propias instalaciones de agua. Otras agencias implicadas incluyen el Ministerio de Agricultura, Industria Animal y Pesca, que supervisa el uso del agua para la irrigación; la División de Sanidad Medioambiental del Ministerio de Sanidad, encargada de una estrategia de saneamiento integrada para el país; y el Ministerio de Educación y Deportes, responsable de la salud, el saneamiento y la higiene en los colegios. Todas estas partes interesadas, junto con el Ministerio de Servicio Público, con colaboradores para el desarrollo y con la sociedad civil, forman el Grupo de Trabajo del Sector del Agua y el Saneamiento.
- d. Incremento de la financiación del sector. La financiación del sector hídrico ha aumentado de manera constante durante los últimos 10 años, con una mayoría de fondos procedentes de la fundación Acción contra la Pobreza, prioridad del gobierno, dentro del Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza.
- e. Un marco claro de control, evaluación y elaboración de informes. El sector hídrico dispone de indicadores comprobables específicos para controlar el progreso en el abastecimiento de agua y el saneamiento urbanos. El Departamento de Planificación y Garantía de Calidad fue creado para controlar y evaluar todas las actividades del ministerio, incluyendo el abastecimiento de agua y el saneamiento. El departamento establece informes periódicos sobre la garantía de calidad, cotejando los resultados con los objetivos fijados, y recomienda las medidas correctivas que deberían tomarse.

Además, una vez al año, el sector hídrico celebra un foro conjunto del gobierno y los colaboradores para el desarrollo sobre la revisión del sector, para examinar de manera exhaustiva los resultados del sector. También se redactan evaluaciones técnicas conjuntas a mitad de periodo, como parte del proceso de control de los resultados. El marco también estipula estudios periódicos sobre la realización del servicio y, a menudo, diversas partes interesadas efectúan estudios independientes focalizados (Informe nacional sobre el desarrollo de los recursos hídricos en Uganda, 2005).

1.3 La situación de la corrupción en el sector hídrico

El progreso no se ha logrado, sin embargo, sin algunos obstáculos. El sector hídrico ha experimentado altos niveles de corrupción que han dificultado el progreso hacia los objetivos fijados. Un estudio de referencia esponsorizado por el Banco Mundial sobre la integridad del sector del abastecimiento de agua y saneamiento ugandés reveló que la corrupción cuesta al sector hídrico billones de chelines ugandeses cada año, y debilita los servicios de agua, en particular para los hogares pobres. Cada año, se pierden en corrupción entre 5 y 10 millones de US\$dólares destinados a mejorar el acceso al agua potable en Uganda, mientras que entre el 10 y el 20 por ciento del dinero entregado a los contratistas se gasta en sobornos, reduciendo significativamente el alcance de lo que puede proporcionar el contratista en términos de mejora del acceso al agua potable y saneamiento⁸.

8 "Uganda: water sector loaded with corruption, US\$32.5 million lost over last 5 years". E-Source, 16 de octubre de 2009. En línea: www.irc.nl/page/50329.



De acuerdo con el estudio de referencia WIN/WSP, las principales formas de corrupción en el sector hídrico incluyen las siguientes:

- pago adicional para acelerar una nueva conexión o una reconexión;
- sobornos para evitar una desconexión o para encubrir una conexión ilegal;
- falsificación de las lecturas de contadores; y
- pagos para entorpecer la notificación de contadores defectuosos.

1.4 Causas de la corrupción en el sector hídrico

En general, se estima que la corrupción en el sector hídrico se debe a los siguientes factores, listados por orden de importancia (estudio de referencia WIN/WSP):

- sueldos del personal bajos (25 %)
- influencia de la sociedad (22 %)
- avaricia (8 %)
- escasos mecanismos para detectar la corrupción (6 %)
- políticas anticorrupción débiles (3 %)

1.5 Esfuerzos anticorrupción en el sector hídrico

El Ministerio del Agua y Medio Ambiente, en colaboración con la Secretaría de la Red de Integridad del Agua (WIN, situada en la Secretaría de Transparency International en Berlín, Alemania), y el Programa de Agua y Saneamiento en Uganda (WSP-Uganda) han desarrollado un Sistema de la Integridad del Agua (WINS), también conocido como “escáneres del agua” para el sector del agua y el saneamiento en Uganda. Esta iniciativa ha dado la prioridad a un número de actividades clave, como un estudio de identificación de las oportunidades de riesgo y un estudio de referencia (WIN/WSP et al. 2009) sobre la visión que tienen los consumidores y proveedores de la integridad en el consumo y el suministro de agua en Uganda. El trabajo está en curso y se prevé evaluar el progreso durante el primer trimestre de 2011.

También ha habido numerosas iniciativas a nivel de la comunidad que tratan de promover la gobernanza del sector hídrico. Un informe del PNUD y del Uganda Ethics Network Outreach (UENO) sobre el progreso obtenido con vistas a alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio 7 Meta 10, destaca dos estudios de caso de promoción de la gobernanza a través de la acción ciudadana y la responsabilidad social⁹. En Luwero, se han hecho muchos esfuerzos para aumentar la gobernanza a través de responsabilidad social, la comunicación y la transparencia. Este proyecto, que cuenta con el respaldo del Instituto del Banco Mundial y del gobierno local de Luwero, utiliza formularios de calificación para pedir a los usuarios sus experiencias y observaciones sobre el suministro de agua y transmitir sus opiniones a los proveedores de servicios en cuanto a sus puntos fuertes y débiles.

9 PNUD y UENO, “Sustaining good governance in water and sanitation sector in Uganda”, con vistas a alcanzar el ODM 7 Meta 10, diciembre de 2008, pág. 21.



Otro proyecto en Kawempe trata de cerrar la brecha de gobernanza y responsabilidad entre las comunidades y los proveedores de servicios sanitarios a través de la acción ciudadana. Esta iniciativa consiste en conceder a los ciudadanos el poder de identificar los problemas y asumir una supervisión a nivel de la comunidad para recopilar datos que se utilizarán más tarde en negociaciones con el gobierno.

1.6 Marco de integridad en la Corporación Nacional de Agua y Alcantarillado

El estatuto especial por el que se estableció la Corporación Nacional de Agua y Alcantarillado (NWSC) en 1995 le concede el poder de gestionar y proveer los servicios de suministro de agua y alcantarillado con una sólida base comercial y viable. El estatuto requiere que el ministro responsable de los asuntos hídricos firme un contrato de resultados con la NWSC en relación con sus actividades de acuerdo con las estipulaciones del estatuto. La ley también otorga a la NWSC el poder de poseer bienes en las zonas en que proporciona servicios sin necesidad de compensar el traspaso de dichos bienes.

La NWSC es responsable de proveer servicios de agua y alcantarillado en más de 20 grandes poblaciones de Uganda. Propone tarifas de agua que somete al MWE para su aprobación. Un contrato de resultados con el Gobierno de Uganda regula las actividades de la NWSC. Dicho contrato es revisado con regularidad por parte de un Comité de Revisión de Resultados dentro del MWE. Una serie de empresas privadas, autorizadas por el MWE, proporcionan instalaciones de agua y saneamiento en poblaciones pequeñas. Trabajan bajo la supervisión de las juntas de aguas nombradas por los organismos de abastecimiento de aguas. (WIN/WSP, 2009)

La NWSC ha sido seleccionada para esta revisión de la literatura en tanto que objetivo adecuado, pues se trata de uno de los órganos paraestatales del gobierno con mejores resultados de Uganda, y fue citada como una de las organizaciones públicas más honestas de Uganda en la III Encuesta de Integridad Nacional (2008). La NWSC ha establecido un marco de integridad con una política de cero tolerancia ante la corrupción. Los últimos años han visto como la institución se convertía en un organismo público nacional para el agua viable, cuyo éxito también se debe a las prácticas de gestión abiertas y transparentes instituidas en toda la junta. La dirección de la NWSC ha llevado a cabo un número de cambios y reformas de políticas estructurales e institucionales y ha establecido un sistema de integridad para la organización, a través de las medidas subrayadas a continuación.

1.6.1 Reformas internas para alcanzar la transparencia institucional

- El compromiso de la dirección en la lucha anticorrupción. La NWSC dispone de un equipo directivo fuerte y de un comité que se ocupa de la corrupción. La mayoría de la plantilla de la NWSC confía en el compromiso de la dirección con la lucha anticorrupción, como confirma el 86 % de encuestados en un reciente estudio (WIN/WSP, et al., 2009). Esos estudios también indicaron que los procesos de recursos humanos de la NWSC es transparente y motivador para la plantilla, que el procedimiento de contratación es justo y no discriminatorio, y que las promociones de la plantilla se basan siempre o en la mayoría de los casos en los resultados y en la antigüedad.
- Código de conducta ético. La NWSC dispone de estándares codificados contra la corrupción y las conductas inmorales, con procedimientos claros sobre la forma de tratar los incumplimientos notificados. Su manual de recursos humanos de mayo de 2005 prohíbe expresamente a la



plantilla incurrir en prácticas corruptas; durante las sesiones de orientación e iniciación de la plantilla, la NWSC llama la atención de los empleados sobre estas cláusulas fundamentales.

- **Gestión de finanzas, planificación y presupuesto.** De acuerdo con el estudio de referencia sobre la integridad del sector del suministro de agua y saneamiento en Uganda (WSS, 2009), la gestión de las finanzas, planificación y presupuestos en la NWSC es participativa, y la administración del presupuesto es transparente y está basada en un enfoque de abajo hacia arriba y en criterios específicos. Los responsables de procesos (secciones/departamentos respectivos) establecen los presupuestos y los transmiten a la dirección para su aprobación, integración y aplicación. El noventa y uno por ciento de la plantilla entrevistada en la encuesta WIN/WSP de 2009 declaró participar en el proceso presupuestario. La implicación de la plantilla de la NWSC en la gestión de la planificación de abajo hacia arriba, presupuestos y finanzas ha sido importante para promocionar la transparencia institucional.
- **Auditoría.** La NWSC ha instaurado buenas prácticas de control interno, incluyendo auditorías internas mensuales que han permitido a la institución detectar prácticas incorrectas a tiempo para poder corregirlas.
- **Gestión de adquisiciones y contratos.** La NWSC respeta escrupulosamente la reglamentación de contratación pública del gobierno de Uganda, y ha inculcado la confianza en la transparencia de los procesos de adquisición, incluyendo la precalificación y licitación, a sus proveedores, plantilla y público. Una mayoría (el 73 %) de los proveedores entrevistados en el estudio WIN/WSP de 2009 declaró que el proceso era transparente y sin corrupción, con un 79 % que declaró que en general se invita a los proveedores precalificados a participar en procesos de licitación. La NWSC tiene un plan anual de adquisiciones, así como un eficaz sistema de comunicación que utiliza diversos medios para informar a proveedores, licitadores y al público sobre oportunidades y procesos. De entre los entrevistados en la encuesta WIN/WSP de 2009, el 87 % declaró estar al corriente de los procedimientos de adquisiciones y licitaciones de la NWSC. Todos los encuestados afirmaron asimismo que los procedimientos de contratación pública de la NWSC cumplen con las regulaciones y directrices de la Autoridad de Adquisiciones públicas y Disposición de Bienes públicos, que declararon conocer. Por otra parte, mientras que la injerencia política en las adquisiciones puede ser un factor común en las instituciones públicas ugandesas, en la NWSC dicha injerencia fue considerada mínima por el 90 % de los encuestados.
- **Gestión del conflicto de intereses.** No hay ningún indicio de un aparente conflicto de intereses en la NWSC. Según el informe principal del estudio de referencia sobre la integridad en el sector del suministro de agua y saneamiento en Uganda de agosto de 2009, casi toda la plantilla declaró estar al corriente de las regulaciones que obligan a los empleados y directores a declarar todo conflicto de intereses al tratar asuntos de la NWSC. Sólo el 3 % de los encuestados declararon no estar al corriente de la existencia de dichas regulaciones. La NWSC siempre comprueba los detalles de los directores de las empresas proveedoras de servicios con el registro de empresas antes de firmar con ellas para la provisión de servicios. La mayoría de la plantilla encuestada declaró no conocer a ningún compañero de la plantilla de la NWSC que fuera propietario de una empresa privada que hiciera negocios con la NWSC.

1.6.2 Buenas prácticas en la provision de servicios

La NWSC ha instaurado rigurosas medidas para asegurarse de que los servicios proporcionados cumplan con las expectativas de los consumidores y que la cadena de procesos en los servicios de



suministro de agua y saneamiento se vea reducida, para minimizar el riesgo y la tentación de corrupción. Las buenas prácticas se han centrado en gran medida en incrementar la relación y la comunicación con los consumidores y el público, y en proporcionar incentivos para disuadir de toda práctica corrupta. El noventa y uno por ciento de la plantilla declaró estar al corriente del programa de creación de incentivos para una mayor implicación de la comunidad/público en cuanto a la reducción de utilizaciones ilegales, manipulación de contadores, vandalismo, y rodeos de contadores. La evaluación examina un número de secciones de la cadena de provisión de servicios:

- Información por adelantado sobre los servicios de suministro de agua. La NWSC proporciona regularmente información por adelantado de los servicios hídricos, incluyendo la conexión, desconexión y reconexión o interrupciones del suministro. El procedimiento y/o las ocasiones para una desconexión y/o reconexión del agua están claramente establecidas en los procedimientos estándar de funcionamiento de los proveedores de servicios. Los estudios revelan que la mayoría de encuestados recibe información por adelantado sobre los servicios de suministro de agua por parte de sus proveedores de servicios, así como sobre cualquier corte o interrupción inminente del agua, a través de SMS y/o anuncios públicos en los medios.
- Adquisición del servicio. Se ha facilitado la obtención de nuevas conexiones. El procedimiento para adquirir una nueva conexión, reconexión de agua y/o reparación y mantenimiento de las cañerías de agua, incluyendo calendarios, está bien indicado en los *procedimientos estándar de funcionamiento* de la NWSC. Los estudios revelaron que el 72 % de los clientes encuestados no tuvo problemas para obtener una nueva conexión.
- Atención al cliente. La NWSC ha puesto en marcha un programa de servicio de atención al cliente, introduciendo recientemente un número de teléfono gratuito que permite a consumidores y a cualquier otra parte interesada llamar a cualquier división y hacer observaciones. Sin embargo, deberá tenerse en cuenta que, mientras que el 52 % de los clientes encuestados declararon saber dónde acudir para poner una reclamación, casi la misma proporción (48 %) declaró no conocer el procedimiento de reclamaciones.
- Plazo estipulado para tratar reclamaciones. Se tarda menos de dos semanas en acusar recibo de una reclamación, y a continuación menos de dos semanas más en responder a la mayoría de reclamaciones. Los resultados de los estudios señalan que, de entre todos aquellos que presentaron una reclamación a la NWSC, el 50 % quedó satisfecho.
- Lectura de contadores y facturación. La lectura de contadores se ha regularizado, con la expedición de facturas in situ, al momento. Los estudios muestran que los contadores del 93 % de los consumidores encuestados eran leídos con regularidad. La mayoría (el 97 %) de los encuestados declaró haber recibido sus facturas del agua mensualmente durante los últimos 12 meses; una clara mayoría (el 70 %) también señaló que sus facturas eran correctas, al estar basadas en las lecturas reales de los contadores.

1.6.3. Eficiencia frente a corrupción

A pesar de que estas reformas todavía están en curso, la NWSC aparece de manera consistente como una institución progresista con un enfoque abierto y transparente. Una cuestión clave que se ha puesto de relieve, sin embargo, es si una eficacia y una dirección mejoradas se traducen en una corrupción reducida en el sector del agua y el saneamiento. Debe tenerse en cuenta que estas



reformas han sido propias de la NWSC y aún deben reproducirse en otras instituciones del sector del agua y el saneamiento de Uganda. Pero no obstante, parece estar claro que dichas reformas han reducido las oportunidades y riesgos de prácticas corruptas en la NWSC, al mejorar la transparencia institucional y promocionar la relación y el diálogo con los consumidores. El resultado final ha sido un acceso mejorado a los servicios de agua y saneamiento para las comunidades urbanas de Uganda. Uno de los retos clave sigue siendo la reproducción de dichas reformas en otras instituciones y partes del país, de forma que se aumente el acceso a los servicios de agua y saneamiento en particular a los pobres y a los habitantes de asentamientos informales y comunidades rurales.

Bibliografía

Fondo Africano de Desarrollo (2005), Informe de evaluación "Rural water supply and sanitation programme, Uganda".

Departamento de Desarrollo Internacional (2009), "Clean water makes for good living in Uganda". En línea: www.dfid.gov.uk/stories/case-studies/2009/uganda-sanitation/.

Danert, K., Carter, R. Rwamwanja, R., Ssebalu, J., Carr, G, & Kane, D. (2003), "The private sector in rural water and sanitation services in Uganda: understanding the context and developing support strategies". *Journal of International Development*.

Dirección de Ética e Integridad (DEI), "Government strategy and plan of action to fight corruption and build ethics and integrity in public office: 2001/2003, 2004/2007".

Dirección de Ética e Integridad (DEI), informes de situación de "Government Strategy and Plan of Action to Fight Corruption and Build Ethics and Integrity In Public Office: 2001/2003, 2004/2007".

Dirección de Ética e Integridad (DEI), (2001), "Core functions of Government that need to perform well if corruption is to be controlled".

Foster M. (2000), "New approaches to development cooperation: what can we learn from experience with implementing sector-wide approaches". Documento de trabajo 140, Centro de Ayuda y Gastos Públicos (CAPE), Instituto para el Desarrollo en Ultramar (ODI), Londres, Reino Unido.

Global Water Intelligence (2010), "Taking Ugandan water PPPs to the next level".

Gobierno de Uganda, "Uganda National Water Development Report – 2005"

Gobierno de Uganda, Ministerio de Agua y Medio Ambiente (MWE) (1995), "National Water and Sewerage Corporation (NWSC) Statute".

Gobierno de Uganda, Inspector general del gobierno, "National Integrity Survey III (2008)".

Gobierno de Uganda, Ministerio del Agua y el Medio Ambiente (MWE) (2008), "Sector Performance Report 2007. Executive Summary".



- Gobierno de Uganda (2003), "Uganda National Household Survey 2002/2003".
- Gobierno de Uganda (2003), "Performance contract between the Government of the Republic of Uganda and National Water and Sewerage Corporation."
- Gobierno de Uganda (2000), "Rural Water and Sanitation Strategy and Investment Plan 2000-2015".
- Gobierno de Uganda et al (2007), "Joint Water and Sanitation Sector Programme Support (2008 – 2012). Programme Document".
- Gobierno de Uganda, Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico. Poverty Eradication Action Plan (2004/5-2007/8) (Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza).
- Gobierno de Uganda, Corporación Nacional de Agua y Alcantarillado (NWSC) (2007). Annual report 2006 to 2007.
- Gobierno de Uganda, Corporación Nacional de Agua y Alcantarillado (NWSC), National Water & Sewerage Corporation Content.
- Gobierno de Uganda, Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico. Poverty Eradication Action Plan (2004/5-2007/8) (Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza).
- Gobierno de Uganda, Corporación Nacional de Agua y Alcantarillado (NWSC), "National Water & Sewerage Corporation - Home Page"
- Gobierno de Uganda, Ministerio del Agua y el Medio Ambiente (MWE) (2006). Water and Sanitation Sector Performance Report 2006
- Gobierno de Uganda (1995), Constitution of the Republic of Uganda (Constitución de la República de Uganda).
- Jammal, Y. & Jones, L. (2006), Uno de ocho artículos de un proyecto titulado "Assessing the impact of privatization in Africa". *Boston Institute for Developing Economies (BIDE)*.
- Maxwell Stamp PLC (2003), "Poverty impact assessment of privatisation of the urban water sector in Uganda".
- Mugisha, S., & Berg, S. (2006), "Struggling state-owned enterprises: NWSC's turnaround in Uganda". En línea: http://warrington.ufl.edu/purc/purcdocs/papers/0636_Mugisha_Turning_Around_Struggling.pdf.
- Mugisha, S., Berg, S. & Muhairwe, W. (2007), "Using internal incentive contracts to improve water utility performance: the case of Uganda's NWSC". En línea: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1088146



Muhairwe, W. (2003), "Improving performance through internal reforms by the public sector: a case of national water and sewerage corporation, Uganda". Presentado durante la Semana del Agua, Banco Mundial.

Muhairwe, W. (2006), 'Cost recovery mechanisms: the success of NWSC-Uganda and its relevancy for other African countries'. Presentación en la reunión de expertos Acceso al Agua potable y Saneamiento en Africa, Paris.

Nilsson, D. (2006), "A heritage of unsustainability? Reviewing the origin of the large-scale water and sanitation system in Kampala, Uganda". Environment and Urbanization (Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo).

NWSC Human Resources Manual del 1 de mayo de 2005.

NWSC Annual Report 2006-2007.

PNUD y UENO (2008), "Sustaining good governance in water and sanitation sector in Uganda", towards attainment of MDG 7 Target 10".

Banco Mundial (2009), "Baseline survey on integrity in the Uganda water supply and sanitation sector main report".

WIN/WSP (2009), "Uganda: risk/opportunity mapping study on integrity and accountability in the water supply and sanitation sector".



World Bank / Curt Carnemark



2. Estudio de caso de Kenia: Evaluaciones de corrupción y vulnerabilidad en el sector hídrico llevadas a cabo por Transparency International-Kenia

2.1 El acceso al agua y a instalaciones sanitarias en Kenia

Para la mayoría de poblaciones pobres, tanto urbanas como rurales, el acceso al agua sigue siendo escaso en Kenia. Las conclusiones de un estudio llevado a cabo por Transparency International-Kenia (TI-Kenia)¹⁰ señalan que el 55 % de los hogares examinados consumen menos de 100 litros al día, mientras que el 40 % consume entre 100 y 200 litros. Más del 41 % de los consumidores de agua encuestados se mostraron descontentos con los servicios propuestos por los proveedores, y más del 8 % había llegado a presentar reclamaciones. Quienes no se habían quejado oficialmente declararon no creer que sus reclamaciones serían atendidas; muchos también pensaban que no era necesario plantear el tema, pues probablemente muchos otros tenían los mismos problemas.

10 Transparency International-Kenia y Maji Na Ufanisi, Water governance study 2009.



La mayoría de reclamaciones presentadas se refieren a un suministro de agua poco fiable o desconexiones injustificadas de los contadores de agua. La mayoría de las reclamaciones de consumidores de agua a gran escala (industria) están relacionadas con facturas de agua infladas y suministros de agua irregulares. Casi dos tercios (32,8 %) de los encuestados entre los consumidores de agua a gran escala admitieron haber presenciado o haber oído hablar de corrupción en las instituciones del sector hídrico. La forma de corrupción más citada es el soborno de agentes de aguas.

2.2 Corrupción en el sector del agua y el saneamiento

En el sector hídrico abundan varias situaciones de riesgo que presentan un alto potencial de corrupción. En Kenia, el sector está altamente politizado y es extremadamente complejo. En un informe de TI-Kenia titulado 'Corruption trends analysis, tracing corruption trends in Kenya's public sector', se destaca la multiplicidad de partes interesadas como problema clave que introduce potencialmente la corrupción en el sector hídrico. Las partes interesadas incluyen a agentes internacionales (representantes de donantes, empresas privadas y multinacionales), empresas de construcción nacionales y locales, gabinetes de asesoramiento y a proveedores. Una serie de operadores de pequeña y gran escala, de intermediarios, los consumidores y varias organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional y subnacional son también culpables, y las actividades corruptas que implican a dichas partes ocurren a menudo a nivel institucional, con diversas partes a menudo implicadas en uno o más tipos de corrupción. Otros retos incluyen la injerencia de políticos en la gestión del sector y un gran flujo de dinero público, que a menudo incluye fondos donados sin coordinación alguna¹¹.

En las zonas urbanas, la desregulación de los surtidores y puestos de venta de agua en Kenia han agravado el problema. Los proveedores de servicios a menudo fijan precios para el agua, pero, debido al escaso seguimiento y la falta de adhesión al reglamento, los vendedores aumentan los precios y son las familias pobres sin conexiones de agua seguras quienes pagan el precio. A menudo los hogares pobres acaban utilizando fuentes peligrosas, incluyendo arroyos y pozos poco profundos, lo que promueve la transmisión de enfermedades. Las mujeres, chicas jóvenes y los niños en general sufren a menudo las consecuencias de un escaso acceso al agua y un saneamiento inadecuado¹².

El informe de 2009 publicado por TI-Kenia, en colaboración con la ONG Maji Na Ufanisi, se basa en un estudio realizado entre marzo y mayo de 2009 en Nairobi, Mombasa, Mwingi, Kitui y Budalangi, entre un tamaño muestral de 2.722 consumidores de agua a pequeña escala y 119 consumidores de agua a gran escala. El estudio destacaba la mala gestión y la corrupción en el sector hídrico, que ha conducido a una mala administración y a grandes pérdidas en la recaudación de ingresos. Una de las conclusiones era que el 57 % del agua consumida a fines domésticos no estaba justificada, y que la falsificación de las lecturas de contadores y la desviación del agua de los usuarios domésticos a las industrias estaban generalizadas.

11 Mosota, M., 'Why corruption runs deep in the water'. The Standard, 6 de diciembre de 2010. En línea: www.standardmedia.co.ke/archives/specialreports/InsidePage.php?id=2000024116&cid=259&.

12 Consultar también 'Why is corruption in the water sector a gender issue?', un artículo presentado por Caroline Toroitich en el 5º Foro Mundial del Agua, 2009. En línea: www.waterintegritynetwork.net/page/2658.



En su presentación de las conclusiones del informe, Job Ogonda, director de TI-Kenia, declaró que “La corrupción en el sector hídrico vuelve imposible la implementación de los planes económicos, teniendo como resultado la pobreza y las enfermedades, debidas a las conexiones ilegales a cañerías de mala calidad en la mayoría de barrios pobres.”¹³

En un informe relacionado de Transparency International, ‘The anti-corruption catalyst: realizing the MDGs by 2015’, se declara que en Kenia, la corrupción en el sector del agua está caracterizada por el soborno, honorarios sin justificar y procesos de adquisición opacos¹⁴. El estudio concluyó que el 87 % de los encuestados en Nairobi habían presenciado el pago de sobornos para conectarse a la red urbana de abastecimiento de agua. El informe establece que la corrupción a gran escala del sector supone que alcanzar la meta ODM de un mejor acceso al agua costará una estimación de 48 billones de dólares más de lo que se había previsto con anterioridad. Estas conclusiones ofrecen un panorama desolador cuando se asocian a las revelaciones de que altos funcionarios están acusados de haber violado los procedimientos de contratación pública, concediendo contratos cruciales a familiares, y en general inflando los precios. El problema es objeto de una investigación de vigilancia parlamentaria. Según los cálculos de Transparency International, por cada inversión de 1 millón de dólares US para conectar los hogares al agua corriente, con un coste estimado de 400 dólares US por conexión, la corrupción impide conectarse aproximadamente al 30 % de las familias. Este coste pronosticado no incluye los incalculables efectos colaterales que la falta de agua limpia supone en términos de educación, sanidad, pobreza e igualdad de género¹⁵.

2.3. Combatir la corrupción en el sector del agua y el saneamiento

TI-Kenia y Maji Na Ufanisi han hecho varias recomendaciones a distintas partes interesadas; en particular, instando al Ministerio del Agua a desarrollar vínculos institucionales que faciliten la detección de lagunas jurídicas que crean oportunidades para prácticas fraudulentas. Recomiendan además que se fortalezca la participación de los consumidores y los sistemas de retroinformación para animar a los consumidores de agua a presentar reclamaciones.

En octubre de 2010, en respuesta al amplio debate público sobre estos temas, la Ministra del Agua, Charity Ngilu, admitió abiertamente que la corrupción está generalizada en su ministerio. Explicó que una serie de factores son responsables de ello, incluyendo violentos cárteles del agua, conexiones ilegales a la red de agua, la mala gestión y una Ley del Agua de 2002 demasiado floja. Por consiguiente, ha enviado notificaciones a todos los funcionarios del Ministerio del Agua y planea establecer cuatro juntas del agua, con la esperanza de poner freno al problema¹⁶.

13 Red de Integridad del Agua (WIN), ‘Corruption killing water sector, says TI’. Publicado en junio de 2009; en línea en <http://washafrika.wordpress.com/2009/06/23/corruption-killing-water-sector-says-ti/>.

14 El informe, publicado en 2010, está disponible en línea en www.transparency.org/news_room/in_focus/2010/realising_the_mdgs_by_2015.

15 Mosota, M., ‘Why corruption runs deep in the water’. The Standard, 6 de diciembre de 2010. En línea: www.standardmedia.co.ke/archives/specialreports/InsidePage.php?id=2000024116&cid=259&.

16 ‘Admission of corruption in Kenyan Water Ministry by Ngilu’, WASH news Africa, publicado el 1 de octubre de 2010. En línea: <http://washafrika.wordpress.com/2010/10/01/admission-of-corruption-in-kenyan-water-ministry-by-ngilu/>.



2.4. TI-Kenia: tratamiento de los problemas de gobernanza y de los riesgos expuestos en la evaluación del estudio del agua en Mombasa

Con el apoyo de Transparency and Integrity in Service Delivery in Africa (TISDA, *Transparencia e Integridad en la Provisión de Servicios en África*), TI-Kenia inició en 2009 una evaluación en profundidad de los retos en materia de gobernanza del sector hídrico, incluyendo una serie de estudios de casos locales. La evaluación en Mombasa encontró una infraestructura de agua pobre, instalaciones de alcantarillado y saneamiento inadecuadas y escaseces de agua regulares¹⁷. La principal empresa de suministro de agua, Mombasa Water Service Company (MOWASCO), abastece únicamente a una pequeña parte de la población (entre el 10 y el 27 % de los hogares, según el barrio), y el resto de habitantes de la zona dependen de sistemas de abastecimiento informales, que incluyen a vendedores ambulantes y perforadores de pozos.

Posteriormente, TI-Kenia efectuó evaluaciones adicionales de las distintas partes interesadas y sistemas de abastecimiento de agua, identificando los riesgos de gobernanza asociados. Los riesgos clave de gobernanza identificados incluyeron los siguientes:

- Escasa conciencia entre los consumidores de sus derechos y obligaciones
- Falta de claridad en las relaciones entre los agentes principales – por ejemplo, MOWASCO y otras autoridades de gestión de los recursos hídricos, como ayuntamientos municipales - y entre los proveedores de servicios en conjunto y los usuarios
- Un sistema de abastecimiento de agua extremadamente informal y en gran medida desregulado en lo referente a los pozos de agua y los vendedores ambulantes, resultando en bajos niveles de transparencia y altos costes para el suministro de agua. Las relaciones entre los agentes principales están en gran medida regidas por reglas verbales. Asimismo, el servicio es informal y se basa en un sistema de „pago en el momento de recoger el agua“ en los pozos y „pago en el momento de la entrega“ con los vendedores ambulantes, limitando el acceso a los servicios de agua a aquellos sin recursos.
- La ausencia de códigos de conducta y de mecanismos de sanción

Como seguimiento de estas evaluaciones, TI-Kenia, en colaboración con varios socios, determinó estrategias e intervenciones para responder a los riesgos de gobernanza identificados. El proceso de implementación está en curso, pero las áreas clave de compromiso incluyen¹⁸:

- facilitar la organización de la comunidad sobre los temas del agua y el saneamiento (y en particular sobre el establecimiento de asociaciones de usuarios de los recursos hídricos);
- promover la asociación de proveedores de servicios desregulados - por ejemplo, asociaciones de perforadores de pozos y vendedores ambulantes;

17 Ver <http://tisdakenya.wordpress.com/2011/05/23/the-mombasa-mou-pact-for-impact/>.

18 Información basada en la entrevista con Sareen Malik, agente del programa TI-Kenia, del 7 de febrero de 2001; y de la literatura de TI-Kenia sobre las evaluaciones de Mombasa.



- comprometerse con y reforzar la capacidad de los garantes de derechos, incluidos el Ministerio del Agua y los proveedores de servicios hídricos, tanto formales (como las juntas del agua) como informales. La formación ya está en curso para los proveedores de servicios y garantes de derechos de todos los niveles, y hasta siete juntas del agua por todo el país deberán estar formadas en temas de gobernanza;
- facilitar a las partes interesadas la asociación con los consumidores para establecer tarifas estándar y códigos de conducta; así como
- promover el diálogo entre comunidades y proveedores de servicios.

Los resultados emergentes incluyen una mayor concienciación y fortalecimiento de las partes interesadas, incluyendo a los titulares de derechos (usuarios) y a los garantes de derechos/proveedores de servicios, un mayor diálogo entre todas las partes interesadas y un aumento de las reclamaciones e informes de conexiones ilegales presentados ante los proveedores de servicios. También se facilita que las partes interesadas establezcan pactos de desarrollo para poner de manifiesto los derechos y obligaciones de varios agentes, incluyendo a los usuarios, como forma de promover la transparencia y de minimizar los riesgos de gobernanza.

Experiencia adquirida

El proceso de implementación del proyecto todavía sigue en curso, pero TI-Kenia ya ha identificado las siguientes experiencias esenciales para garantizar el éxito de la implementación de las reformas de la gobernanza del agua:

- Implicar a los funcionarios del gobierno / garantes de derechos desde el inicio del proyecto, de forma que se aumente la comprensión y apreciación de los objetivos del proyecto y se garantice su implicación. Eso resulta clave para garantizar el seguimiento y la implementación de las recomendaciones, en particular puesto que el gobierno es el principal garante de derechos encargado de cumplir las metas de los ODM en términos del agua. En Kisumi, los directores de la junta del agua han sido los campeones de la reforma, pues estaban comprometidos desde el principio.
- Se debería animar a las comunidades a desarrollar soluciones locales. Eso significa que las organizaciones de apoyo no deberían imponer sus propias soluciones o las que han desarrollado en otros lugares.
- Debe respaldarse tanto a los usuarios, en tanto que titulares de derechos, como a los proveedores de servicios, en tanto que garantes de derechos. Los programas de formación pueden contribuir a asegurar que se aumente la capacidad de los garantes de derechos de responder a las reclamaciones de manera oportuna y efectiva.
- Deberá tenerse un enfoque global para garantizar que las reformas sean sostenibles. Por ejemplo, ha surgido la necesidad de proteger a los denunciantes de casos de corrupción, debido al aumento de informes de conexiones ilegales. Como resultado, se deben contratar a otras partes externas al sector hídrico para asegurarse de que dichos problemas se toman en cuenta.



Bibliografía

www.standardmedia.co.ke/InsidePage.php?id=2000024116&cid=259&story=Why%20corruption%20runs%20deep%20in%20the%20water

<http://washafrica.wordpress.com/2010/10/01/admission-of-corruption-in-kenyan-water-ministry-by-ngilu/>

<http://washafrica.wordpress.com/2009/06/23/corruption-killing-water-sector-says-ti/>

Osinde Rose N- PNUD, Kenia y Órgano de la Gobernabilidad del Agua (WGF) del PNUD – “Improving Water Governance in Kenya through the Human rights based approach. A mapping and baseline report”, noviembre de 2007

Transparency International- *“The Anti-Corruption Catalyst: Realizing the MDGs by 2015”*

Transparency International *“Corruption Trends Analysis, Tracing Corruption Trends in Kenya’s Public Sector”*

Transparency International (Kenia) y Maji Na Ufanisi. “Water Governance study, 2009 TI- Kenya- Mombasa Old Town Case Study”

Red de Integridad del Agua (WIN), “Corruption killing water sector, says TI”, publicado en junio de 2009

“Why corruption runs deep in the water”, The Standard, Mangao Mosota, 06/12/10-
www.standardmedia.co.ke/InsidePage.php?id=2000024116&cid=259&story=Whycorruptionrunsdeepinthewater

“Why Is Corruption In The Water Sector A Gender Issue?” Artículo presentado por Caroline Toroitich, SNV en el 5º Foro Mundial del Agua – Sesión 4.3.3: Beyond Water Bribes; Building a corruption Resistant Water Sector Caroline; SNV Netherlands Development Organisation, Kenia, 2009



World Bank / Edwin Huffman



3. Estudio de caso de Zambia: Mayor participación en el sector del abastecimiento de agua y saneamiento a través de grupos “Water Watch” de vigilancia del agua

3.1 Introducción

En Zambia, la cobertura de los accesos urbanos y rurales a un mejor suministro de agua y saneamiento (WSS) ha aumentado de manera global desde 1990. El censo del año 2000 anunció que cerca del 40 % de la población rural tenía acceso a fuentes de agua potable y menos del 5 % de la población rural tenía acceso a letrinas de pozo mejoradas con ventilación (MPV) (pero cerca del 65 % estaban cubiertos si se tienen en cuenta todos los tipos de letrinas). En la actualidad, el suministro de agua y saneamiento en Zambia está caracterizado por enormes discrepancias en el acceso a toda fuente mejorada de agua (90 % en zonas urbanas y 40 % en zonas rurales), así como por una calidad de servicio limitada en zonas urbanas (Programa conjunto OMS/UNICEF de monitoreo, 2004). Las estimaciones actuales sitúan el acceso a fuentes mejoradas de agua en zonas urbanas en un 58 % aproximadamente, aunque los porcentajes son mucho más bajos entre los habitantes de los barrios marginales y los barrios más pobres.



3.2 Marco del sector hídrico en Zambia¹⁹

Un proceso colaborativo nacional entre las partes interesadas del sector del agua y el saneamiento de Zambia a principios de los años 1990 culminó en la adopción de la Política nacional de recursos hídricos de 1994 y la Ley de Agua y Saneamiento de 1997. En el marco de la política y de la ley, se prepararon estrategias de implementación para mejorar los servicios tanto en los subsectores del agua y el saneamiento urbanos como en los rurales. Se prestó una atención considerable al traspaso de la autoridad para proporcionar servicios de abastecimiento de agua y saneamiento desde el gobierno central a las administraciones locales.

Para garantizar la recuperación de los costes, la mayoría de administraciones locales de las zonas urbanas crearon organismos comerciales para proveer los servicios. Las administraciones locales formaron un total de 50 organismos de este tipo, algunos de los cuales han acabado por fusionarse. Unas 20 administraciones locales aún proporcionan servicios de agua y saneamiento a través de sus departamentos de fomento; dichas administraciones tienen un historial de servicios particularmente malo, con niveles de cobertura en verdadero declive.

Como parte de los esfuerzos para alcanzar los ODM, el gobierno de Zambia ha implementado políticas y estrategias progresistas, como el concepto WASHE (Agua, Saneamiento y Educación para la Salud) en las zonas rurales, para incorporar en mayor medida a las poblaciones afectadas en la planificación y desarrollo de sistemas, mejorando así el suministro de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento. Sin embargo, dichas estrategias progresistas se han visto marginalizadas, al seguir siendo baja la financiación del gobierno en el sector, a pesar de la adopción del programa NRWSSP (programa nacional de abastecimiento de agua y saneamiento rural) de 2005 para el subsector rural. El proceso de reforma ha sido lento y sólo ha alcanzado parcialmente sus objetivos, ya que los niveles de inversión (con 42.000 millones de US\$ millones de dólares para el ejercicio 2009/10) suponen sólo una parte de los fondos necesarios, mientras que la creciente corrupción sigue desbaratando los esfuerzos para alcanzar los ODMs. Como consecuencia de ello, sigue siendo poco probable que Zambia alcance sus metas de los ODMs en términos de agua y saneamiento.

3.3 La situación de la corrupción en el sector hídrico

El sector hídrico de Zambia ha sido el escenario de varios escándalos de corrupción en los últimos años. Dos ejemplos²⁰ incluyen el programa nacional de abastecimiento de agua rural y urbano, que financió la perforación de pozos de agua para las comunidades rurales. Según la Comisión Anticorrupción de Zambia, un elevado porcentaje de los pozos de agua fueron perforados en parcelas privadas de funcionarios del gobierno.

Otro polémico caso que ha sido citado es el que implicaba irregularidades en la concesión de contratos en una multimillonaria licitación gubernamental de perforación de pozos para suministrar

19 <http://waterwiki.net/images/3/38/USAIDZambiaWatSanProfile.pdf>

20 Kaunda, D., 'Corruption in water sector makes clean water a piped dream'. Publicado en línea en IPS, el 20 de febrero de 2009: <http://ipsnews.net/africa/nota.asp?idnews=45834>.



agua a dos universidades públicas, la Universidad de Zambia y la Universidad Copperbelt. Una legislación y unos sistemas de adquisición débiles, así como una contratación pública del sector privado no regulada son algunas de las razones presentadas para explicar la situación actual.

Debilidades e ineficacias institucionales, como en la recaudación de los pagos del agua, también han creado lagunas jurídicas que han sido explotadas, conduciendo a altos niveles de impagos y altos costes de cobro (NWASCO, 2008).

3.3. Estrategias para combatir la corrupción en el sector hídrico en Zambia

Fuertes compromisos con las políticas del sector, una mayor financiación de las infraestructuras del agua y el saneamiento, una mejor coordinación entre las partes y la reducción de la corrupción en el sector hídrico resultan primordiales para aumentar los porcentajes de cobertura actuales. Algunas organizaciones de la sociedad civil han hecho llamamientos para obtener presupuestos transparentes y políticas participativas, así como el acceso a los términos de los contratos y a los informes de resultados.

El Consejo Nacional de Servicios de Abastecimiento de Agua y de Saneamiento (NWASCO), un regulador independiente del agua y el saneamiento creado en el marco de la Ley del Agua de 1997, proporciona una especie de modelo para la regulación del suministro del agua y el saneamiento en la región, con el uso de sistemas de puntuación reguladores, grupos de consumidores de “water watch” (vigilancia del agua) y otras herramientas de regulación. Puesto que las autoridades tienen un historial de servicios particularmente malo, la mayoría de gobiernos de las zonas urbanas han creado organismos comerciales para suministrar servicios y garantizar una mayor recuperación de los costes, en colaboración con los grupos de vigilancia del agua (WWGs) creados por las comunidades para actuar en tanto que “ojos del regulador y voz de los que no tienen voz”.²¹

3.4. Water watch groups, los grupos de vigilancia del agua: la supervisión por parte de la comunidad como herramienta para mejorar los servicios

3.4.1. Contexto

La representación y la protección del consumidor en un entorno comercializado y monopolístico es un requisito esencial, en particular en una situación en la que los servicios en cuestión son necesidades humanas básicas, como el agua y el saneamiento. Tras la reorganización del sector de suministro de agua y saneamiento en Zambia, en cuyo marco se descentralizó la provisión del servicio al nivel local y se comercializó, se volvió fundamental vigilar muy de cerca a los proveedores de servicios. Los WWGs – grupos de consumidores voluntarios – fueron creados y respaldados por NWASCO para dar voz a los consumidores. A día de hoy, se ha establecido un total de 12 WWGs²².

21 NWASCO, (2008), ‘Water watch groups: involving consumers in monitoring water supply and sanitation in Zambia’ (en línea: www.nwasco.org.zm/media/water_watch_groups.pdf), y USAID Zambia: Water and Sanitation Profile (en línea: <http://waterwiki.net/images/3/38/USAIDZambiaWatSanProfile.pdf>).

22 Como menciona la web de NWASCO en www.nwasco.org.zm/involving_consumers.php (consultada el 16 de octubre de 2011).



La creación de los WWGs surgió de la necesidad de NWASCO de hacer sentir su presencia en el terreno sin incurrir en importantes sobrecostos. Se establecieron directrices para los proveedores de servicios sobre como cumplir los estándares de la provisión de servicios, y NWASCO recibe informes regulares de los proveedores de servicios y los comprueba durante las inspecciones. A través de los WWGs, NWASCO también recibe informes sobre la percepción por parte de los consumidores de la calidad del servicio obtenido y de cómo se tratan sus reclamaciones²³.

Según NWASCO²⁴, el objetivo principal de los WWGs es representar los intereses del consumidor en el sector del agua y el saneamiento a través de:

- la mejora de la comunicación entre consumidores y proveedores;
- la sensibilización de los consumidores en cuanto a sus derechos y responsabilidades, así como en cuanto al papel y las funciones de NWASCO;
- una transmisión suficiente de la opinión pública a NWASCO; y
- el respaldo a la mejora de la calidad del servicio, en particular acelerando la resolución de las reclamaciones de clientes.

Se espera que los WWGs recopilen la información adecuada para permitir a NWASCO ajustar el reglamento y los procedimientos en función de las necesidades del sector y de la situación en el terreno.

3.4.2. Establecimiento y puesta en funcionamiento de los WWGs

El proceso de establecimiento y puesta en funcionamiento de los WWGs es esencial para que tengan éxito. Hasta hoy, el proceso ha sido en gran medida participativo y ha buscado garantizar la transparencia, objetividad y una amplia representación. Los miembros de un WWG son nombrados en función de su capacidad personal, basándose en sus competencias, experiencia, procedencia, y no en tanto que representantes de ningún grupo de interés, en particular de partidos políticos. Los voluntarios se reclutan poniendo anuncios en prensa y medios electrónicos. Los candidatos interesados envían su candidatura y son entrevistados. Un total de entre seis y nueve personas son seleccionadas. Los miembros proceden de todas las capas del público consumidor de agua, pero NWASCO tiene en cuenta factores destacados, como el conocimiento de asuntos de abastecimiento de agua y saneamiento y la variedad profesional en un grupo. Los miembros WWG se contratan por un periodo de un año y firman un memorando de entendimiento con NWASCO, que expide tarjetas de identidad y presenta formalmente a los miembros a la dirección del organismo comercial del área de servicio en cuestión. A su vez, el proveedor de servicios debe nombrar a un empleado de alto nivel como persona de contacto, que estará autorizada a tratar todos los asuntos presentados por el respectivo WWG, y deberá estar disponible siempre que sea necesario²⁵.

23 Informe anual de NWASCO, 2008.

24 NWASCO (2008), 'Water watch groups: involving consumers in monitoring water supply and sanitation in Zambia' (en línea: www.nwasco.org.zm/media/water_watch_groups.pdf).

25 Ibid.



El WWG y el proveedor determinarán juntos un calendario de reuniones para tratar las reclamaciones. A menudo, los WWGs invitan a directores de zonas de los proveedores a reuniones de concienciación pública, para que respondan a las preguntas de los consumidores que atañen a los proveedores de agua. El proveedor de servicios tiene que presentar las señas de contacto de los WWGs en todas las estaciones de pago y oficinas a las que tengan acceso los consumidores.

Se respalda a los WWGs a través de una formación profesional para permitirles desempeñar sus funciones. Se proporciona formación sobre el marco legal, los requisitos en términos de resultados que se esperan de los proveedores y otros asuntos administrativos básicos, como la creación y mantenimiento de registros de reclamaciones, redacción de informes, comprensión de una factura de agua, etc. Cuando algún miembro de los WWGs no trabaja correctamente, existen mecanismos claros y documentados para retirarlo del servicio.

3.4.3. Funciones de los WWGs

Los WWGs tratan de representar los intereses de los consumidores en el sector del agua y el saneamiento, así como de proporcionar un enlace con los proveedores de servicios. Cumplen un papel de supervisión y también han servido para concienciar y sensibilizar a las comunidades sobre sus derechos y obligaciones. El riesgo de corrupción se ve reducido allí donde se aumenta la transparencia y se sensibiliza y faculta a las comunidades a reivindicar sus derechos. En ese sentido, los WWGs han jugado un papel clave en la educación de los consumidores y en la recopilación de información sobre las prestaciones de los proveedores para transmitirla a NWASCO. Eso permite a NWASCO tomar decisiones fundamentadas y responder a las necesidades de las comunidades.

Tabla 1. Funciones principales de los WWGs.

■ Representar los intereses de los consumidores en el sector del agua y el saneamiento.
■ Hacer el seguimiento de las reclamaciones de clientes que no se han solucionado
■ Mejorar la comunicación entre los consumidores y los proveedores
■ Arbitrar los conflictos entre consumidores y proveedores de servicios
■ Sensibilizar a los consumidores (en especial a los pobres) sobre sus derechos y obligaciones
■ Educar a los consumidores sobre el papel y las funciones de NWASCO
■ Recopilar información sobre las prestaciones de los proveedores
■ Informar a NWASCO de la eficacia de las regulaciones y proponer posibles ajustes
■ Crear una concienciación pública de los WWGs, incluso a través de reuniones públicas, seminarios, exhibiciones, etc.

Fuente: NWASCO (2008), 'Water watch groups: involving consumers in monitoring water supply and sanitation in Zambia'. En línea: www.nwasco.org.zm/media/water_watch_groups.pdf.



Al asumir sus funciones, los WWGs se comprometen con programas de divulgación y publicidad a través de reuniones de sensibilización, emisiones de radio y televisión, foros de los medios de comunicación; celebran reuniones públicas con los consumidores para revisar/validar las reclamaciones, forman y orientan a nuevos WWGs; y someten informes periódicos a NWASCO, que incluyen las opiniones de los consumidores.

NWASCO ha desarrollado formatos y criterios para respaldar a los WWGs en su trabajo, incluyendo el uso de un documento de garantía del nivel del servicio para medir las prestaciones de los proveedores. Algunos aspectos de la provisión de servicios que se miden incluyen la facturación por los servicios, las desconexiones injustificadas y la calidad del agua.

3.4.4 Riesgos y retos

Los WWGs se han enfrentado a su lote de obstáculos. Mientras que muchas personas están dispuestas a trabajar como voluntarios, la motivación para ofrecer sus servicios en gran número a veces procede de la percepción de que recibirán importantes asignaciones. De modo que el principal reto ha sido restablecer la noción de que servir en el WWG se hace de manera voluntaria, y por el bien de todos los consumidores de agua.

Asimismo, el coste de establecimiento y funcionamiento de cada WWG es alto. A pesar de que los miembros trabajan de manera voluntaria, cuesta unos 4.500 US\$ dólares establecer un único WWG, y unos 750 US\$dólares mantenerlo durante tres meses, y eso sin contar los materiales usados en el trabajo de oficina y publicidad que proporciona NWASCO²⁶

Además, en un principio los proveedores de servicios observaban a los WWGs con temor y sospecha, considerándolos oponentes y perros guardianes cuyo objetivo era frustrar los esfuerzos de los proveedores. Pero dichas sospechas han menguado gracias al aumento de la interacción y la comunicación, incluso sobre el hecho de que los WWGs deben considerarse como socios y árbitros ante los consumidores.

3.4.5 Los logros de los WWGs

Algunos de los retos clave y de las prácticas corruptas en el sector hídrico en Zambia tienen su origen en las debilidades e ineficacias institucionales – por ejemplo en la recaudación de los pagos del agua – que a menudo han sido explotadas, conduciendo a altos grados de impagos y altos costes de cobro. De los informes NWASCO sobre el impacto de los WWGs se desprende que el nivel de reclamaciones ha caído y las que llegan son resueltas con rapidez. Los conocimientos de los consumidores sobre los temas de suministro de agua y saneamiento han mejorado a través de la educación y el apoderamiento en términos de derechos y obligaciones, y los consumidores se muestran cada vez más dispuestos a pagar sus facturas. En resumen, promover la voz del consumidor y la supervisión a través de los WWGs ha resultado en varios de los beneficios tangibles listados a continuación:

26 NWASCO (2008), 'Water watch groups: involving consumers in monitoring water supply and sanitation in Zambia'. En línea: www.nwasco.org.zm/media/water_watch_groups.pdf.



- En el ejercicio 2004/2005, los WWGs recibieron y trataron más de 50.000 reclamaciones, un número que se redujo a 298 durante el ejercicio 2007/08, como resultado del aumento de la concienciación pública. De las 298 reclamaciones, 193 se resolvieron a través del mecanismo del WWG, y el resto requirió considerables recursos de los organismos del agua.
- Los proveedores han comenzado a resolver las reclamaciones de clientes con rapidez.
- Existe un claro cambio de actitud de los organismos comerciales ante los consumidores.
- El conocimiento de los consumidores de los asuntos del suministro de agua y saneamiento ha mejorado a través de la educación y apoderamiento en términos de derechos y obligaciones.
- Los consumidores han mostrado un cambio de comportamiento a mejor – por ejemplo la mayor disposición a pagar y menos actos de vandalismo.
- El WWG de Lusaka facilitó la organización de la Oficina de la Compañía del Agua y el Saneamiento de Lusaka.
- El WWG de Kasama apaciguó las manifestaciones planeadas en Kasama por la falta de consulta pública antes de aplicar una nueva tarifa.
- Los WWGs reciben cada vez más consideración tanto a nivel local como internacional, de ahí su participación en foros locales e internacionales.

3.4.6 Experiencia adquirida

Un paso positivo que se ha tomado para combatir la corrupción en el sector hídrico es el representar a los usuarios en las juntas de proveedores de servicios, o tener una mayor voz en la gestión y toma de decisiones en asuntos hídricos. Los WWGs deben poder funcionar libremente para acceder a y compartir información de calidad entre las partes, y deben rendir cuentas a los usuarios.

En Zambia, los WWGs han sido aceptados tanto por los consumidores como por los proveedores como entidades vitales que tratan de garantizar que se respeten los estándares de servicios y que los consumidores disfruten de un servicio de calidad. Asimismo, los proveedores de servicios consideran ahora a los WWGs como una importante interfaz entre los consumidores y los reguladores, que ayudan a los organismos a entender mejor las necesidades de los consumidores.

En las poblaciones en las que no existen WWGs, muchas personas están reclamando su formación. Sin embargo, NWASCO se muestra cauteloso ante la expansión, debido al tiempo y a los recursos que exige su supervisión, así como al coste que implican.

Ante el éxito del concepto del WWG y la efectividad del trabajo de los grupos, dos reguladores de organismos locales desean reproducir el concepto. La Junta de Regulación de la Energía (ERB) y la Autoridad de Comunicación de Zambia (CAZ), reguladores respectivos de los sectores de la energía y las telecomunicaciones, están colaborando con NWASCO para compartir sus buenas prácticas²⁷.

27 Ibid.



Algunas de las lecciones clave aprendidas incluyen lo siguiente:

- La implicación de los consumidores es esencial para el éxito de las reformas del sector hídrico. Sin embargo, los miembros de los WWGs deben estar comprometidos, concentrados y actuar siguiendo objetivos claros. Deberá proporcionárseles una plataforma para expresar sus opiniones y compartir sus hallazgos.
- El concepto de voluntariado ha demostrado ser una herramienta excelente para reforzar la protección del consumidor. Sin embargo, las actividades del WWG deberán estar correctamente financiadas para garantizar sus sostenibilidad.
- Los WWGs deben responder tanto ante los usuarios como ante los proveedores de servicios, y deben existir mecanismos claros para su nombramiento y su retirada del servicio.
- Es importante integrar mensajes sanitarios en los programas de suministro de agua y saneamiento, para tener un enfoque global.
- Resulta esencial prestar una atención específica a las zonas urbanas con bajos recursos y a los asentamientos informales, donde la calidad del servicio provisto a menudo está a la zaga.

Bibliografía

Dagdeviren, H. (2008), "Waiting for miracles: the commercialization of urban water services in Zambia". *Development and Change*. En línea: <https://uhra.herts.ac.uk/dspace/bitstream/2299/1982/1/901104.pdf>

GTZ: "Water and sanitation sector reforms in Africa", 2008, pág. 22-23.

Reseña de investigación del International Poverty Center Policy (septiembre de 2008), "Reforming without resourcing: the case of urban water supply in Zambia". En línea: www.ipc-undp.org/pub/IPCPolicyResearchBrief8.pdf

IRC (2006), "Zambia: Denmark commits EUR 33 million to 5-year water programme". En línea: www.source.irc.nl/page/28479

JICA, Outline of activities: Health and Water (consultada el 30 de septiembre de 2009)

Kaunda, D., "Corruption in water sector makes clean water a piped dream". Publicado en línea en IPS, el 20 de febrero de 2009: <http://ipsnews.net/africa/nota.asp?idnews=45834>

KfW (2009), Zambia: Programa - Wasserversorgung (en alemán).

Informe anual de NWASCO, 2007

Informe anual de NWASCO, 2008



NWASCO (2008), "Water watch groups: involving consumers in monitoring water supply and sanitation in Zambia". En línea: www.nwasco.org.zm/media/water_watch_groups.pdf

USAID, Zambia: Water and Sanitation Profile. En línea: <http://waterwiki.net/images/3/38/USAIDZambiaWatSanProfile.pdf>

Programa conjunto OMS/UNICEF de monitoreo para el abastecimiento de agua y saneamiento



Grupo de Gobernabilidad Democrática
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Dirección de Políticas de Desarrollo
One United Nations Plaza
New York, NY 10017, USA
Correo electrónico: pacde@undp.org
Sitio web: www.undp.org/governance y www.undp.org/poverty