

Respuesta del Servicio de Asistencia Anticorrupción de Transparency International

Agua y corrupción en América Latina

Autora: Gabriela Camacho, tihelpdesk@transparency.org

Revisores: Matthew Jenkins, Transparency International, y Daniela Patiño Piñeros, Water Integrity Network

Fecha: 30 de septiembre de 2021

El sector del agua es complejo y se caracteriza por el desarrollo de importantes proyectos de infraestructura en los que hay grandes asimetrías en cuanto a la información, lo que lo hace susceptible a actos de corrupción. Si bien deben llevarse adelante investigaciones más especializadas sobre el tema en América Latina, varios estudios e informes elaborados por el periodismo de investigación han detectado casos de corrupción en el sector. La cadena de valor del agua está expuesta a una gran cantidad de riesgos de corrupción, en instancias que van desde la formulación de las políticas y las reglamentaciones aplicables al sector hasta los procesos de contratación, las operaciones y el punto de prestación de servicios.

© 2021 Transparency International. Todos los derechos reservados.

No debe entenderse que este documento refleja la postura oficial de la Comisión Europea ni de Transparency International. La Comisión Europea, Transparency International ni ninguna persona que actúe en nombre de la Comisión serán responsables por el uso que pueda darse a la información presentada a continuación.



El Servicio de Asistencia Anticorrupción (Anti-Corruption Helpdesk) es gestionado por Transparency International con financiamiento de la Unión Europea.

Consulta

Solicitamos que tengan a bien describir de manera general los mecanismos de control que aplican los gobiernos y el sector privado en la gestión del agua para prevenir la corrupción. A su vez, agradeceríamos contar con más información y datos sobre la corrupción en el sector del agua en América Latina.

Índice

1. El sector del agua en América Latina
 - a. Antecedentes
 - b. El impacto de la corrupción en el sector del agua
 - c. Magnitud de la corrupción
2. Principales actores del sector
3. Síntesis de los riesgos de corrupción en el sector del agua
 - a. Formulación de políticas y regulaciones, y recursos de las organizaciones
 - b. Contratación pública
 - c. Nivel operativo
 - d. Punto de prestación de servicios
4. Abordajes contra la corrupción
 - a. Cómo mejorar la rendición de cuentas en el sector del agua
 - b. Sector público
 - c. Proveedores de servicios y empresas de servicios públicos
 - d. OSC e iniciativas ciudadanas
 - e. Enfoques integrales del sector
5. Referencias

Puntos principales

- Si bien el acceso al agua potable en la región ha mejorado sustancialmente desde la década de 1990, existen diferencias considerables entre los distintos países de la región y una brecha profunda en el acceso al agua entre las zonas rurales y urbanas.
- La corrupción en el sector del agua afecta a las personas más vulnerables, quienes quizás terminen pagando más por ella que otros sectores de la sociedad que cuentan con más recursos.
- Debido a su complejidad y al volumen de las inversiones, los grandes proyectos de infraestructura relacionados con el agua plantean varios riesgos de corrupción.

El sector del agua en América Latina

Antecedentes

En América Latina se encuentran casi un tercio de las reservas de agua dulce del mundo, y la disponibilidad per cápita de ese recurso escaso es un 300 % mayor que el promedio mundial (Campos y Santiso, 2018). A pesar de esto, el acceso al agua en el continente ha sido muy desigual, y la calidad del servicio suele ser deficiente (Bertoméu-Sánchez y Serebrisky, 2018). En América Latina y el Caribe, hasta un 26 % de las personas (alrededor de 166 millones) carecen de acceso adecuado al agua potable (CEPAL, 2020). Para afrontar este problema, desde principios de la década de 1990, la mayoría de los países de la región han adoptado reformas orientadas a brindar servicios de agua a toda la población y, al mismo tiempo, mejorar la eficiencia y la viabilidad financiera de este sector (Bertoméu-Sánchez y Serebrisky, 2018).

Desde 1990 hasta 2015, el acceso a fuentes de agua potable aumentó significativamente en la región y pasó del 81 % al 95 %, lo que representa un avance considerable en comparación con otras regiones del mundo (Bertoméu-Sánchez y Serebrisky, 2018). Sin embargo, esta mejora se observó principalmente en áreas urbanas (Beroméu-Sánchez y Serebrisky, 2018), e incluso en la actualidad la mayoría de las personas sin acceso a suministro de agua tienen ingresos bajos y viven en zonas rurales (UNESCO, 2019).

Pero incluso en los entornos urbanos, donde en teoría sí hay acceso al agua, en la práctica ese servicio a veces es muy poco confiable. Los asentamientos informales están en una situación especialmente vulnerable, ya que es difícil abastecerlos de agua debido a la “alta densidad poblacional; la construcción no planificada ni coordinada de viviendas y caminos; derechos de

propiedad de la tierra no documentados o controvertidos; medios de subsistencia diversos y, a menudo, inestables; y, con frecuencia, problemas ambientales y de contaminación” (WIN, 2021:38).

Por ejemplo, en las zonas urbanas de Colombia, más de 9 millones de personas no tienen en sus hogares instalaciones para lavarse las manos, mientras que en Bolivia la cantidad es de casi 5 millones de una población de 11,5 millones (CEPAL, 2020).

Es probable que el problema se agudice, dado que América Latina es la región del mundo que se urbaniza con más rapidez. La población urbana continuará aumentando y, según algunas estimaciones, para 2050, cerca de dos tercios de la población mundial vivirá en zonas urbanas (SIWI, 2021). Esto intensificará la competencia entre los distintos usuarios de agua, en especial, entre productores agrícolas, fabricantes, empresas de energía y habitantes urbanos (OCDE, 2016).

Paradójicamente, la baja calidad de los servicios de agua implica que las personas de sectores pobres terminan pagando más por acceder al agua, lo que exacerba las desigualdades subyacentes. De hecho, en la mayoría de las comunidades vulnerables y de bajos recursos abundan los proveedores informales y esto ha provocado que se establezcan precios altos para acceder a estos servicios. En algunos casos, los precios de los servicios pueden ser mayores que los que se cobran por el abastecimiento formal en áreas acaudaladas de las ciudades (WIN, 2021).

En la región de América Latina y el Caribe (ALC), los promedios de los últimos años muestran que los quintiles más bajos de la población gastan el doble por servicios de agua potable que los quintiles más ricos (CEPAL, 2020). La pandemia de COVID-19 ha agudizado esta desigualdad, dado que cumplir con las medidas de cuarentena fue mucho más difícil para los hogares que no

tenían acceso al agua o cuyo acceso era irregular (CEPAL, 2020).

Como resultado de esta falta de acceso confiable al agua, una gran parte de la población debe buscar soluciones alternativas, como obtener conexiones ilegales, comprar agua a vendedores particulares o extraer agua directamente de ríos o lagos, entre otras opciones, muchas de las cuales son costosas o no garantizan que el agua sea segura para su consumo (UNESCO, 2019).

En la mayoría de los países latinoamericanos, la gestión de los servicios de agua y saneamiento está a cargo de empresas privadas. A esas empresas las controlan entes regulatorios autónomos que se ocupan de controlar que se cumplan los estándares de calidad y que la relación precio-calidad sea adecuada (Adam y otros, 2020). En parte, esto es resultado de las reformas que se implementaron en la década de 1990, cuando muchos países de ALC intentaron atraer inversiones del sector privado y se produjo un amplio proceso de privatización del sector. En Chile, a fines de la década de 1990, el 86 % del financiamiento total del sector del agua provino del sector privado, y en 1999, la inversión en asociaciones público-privadas del sector de agua y saneamiento en ALC alcanzó un récord de USD 7000 millones (Beroméu-Sánchez y Serebrisky, 2018).

En todo el mundo, las inversiones privadas y la privatización del agua, que en la década mencionada se proponían como una solución que redundaría en mejores resultados, han tenido efectos dispares en la práctica (Transparency International, 2017a). En la actualidad, ALC es la región que presenta las tasas más altas de participación de intereses privados en el sector del agua. Aunque esta participación privada se concentra mayormente en algunos de los países más extensos, como Argentina, Brasil, Chile y México, en alrededor del 70 % de los países de la región existe participación privada en el sector de

agua y saneamiento (Beroméu-Sánchez y Serebrisky, 2018).

Chile es uno de los pocos países del mundo donde se han privatizado tanto las fuentes de agua como la distribución de ese recurso (Tamayo y Carmona, 2019; Universidad Católica de Chile, 2021). Al adquirir los derechos sobre el agua, los actores privados tienen pleno control sobre su uso, e incluso comercializan el acceso a este recurso, a menudo, a elevadas tarifas de mercado (EFE, 2019). En 2018, siete de las diez ciudades latinoamericanas con los precios del agua más altos eran chilenas (EFE, 2019). En gran parte por la supervisión estatal deficiente, los empresarios privados en Chile han hecho un uso abusivo del acceso al agua. A través de procedimientos de auditoría se han detectado gran cantidad de puntos de suministro de agua ilegales (donde el agua se extrae sin contar con la debida habilitación) y graves conflictos de intereses en el sector (Tamayo y Carmona, 2019). Las autoras presentan un ejemplo que pone de manifiesto estos abusos: en 2019, la Dirección General de Aguas multó a una empresa que había instalado una bomba eléctrica de agua a 13 metros de profundidad para extraer un volumen mayor que el que dicha dirección le había autorizado a obtener legalmente, en un lugar donde regían restricciones al uso del agua debido su escasez (Tamayo y Carmona, 2019).

Teniendo en cuenta que se calcula que para 2050 la demanda de consumo de agua aumentará un 55 % en todo el mundo (OCDE, 2016), el sector necesitará atraer inversiones masivas tanto del ámbito público como del privado. Como se describe en la siguiente sección, estas inversiones están expuestas a numerosos riesgos de corrupción.

El impacto de la corrupción en el sector del agua

Transparency International define corrupción como “el abuso del poder para beneficio propio”. La frase “beneficio propio” debe interpretarse de forma amplia, ya que incluye ventajas que podrían beneficiar a familiares, partidos políticos o incluso organizaciones independientes o instituciones benéficas (WIN y Transparency International, 2010). A su vez, la corrupción plantea una amenaza en todos los ámbitos donde el poder, el dinero y el prestigio están en juego (WIN, 2016). Por ende, no solo se manifiesta en el sector público. Como ejemplo de esto, puede mencionarse que la alteración de los datos registrados en los medidores de agua constituye una práctica corrupta, independientemente de que participen en ella una empresa privada de agua o un servicio público (González de Asis y otros, 2009).

Se sabe que la corrupción menoscaba la gestión eficaz del agua en todo el mundo. Los problemas de escasez suelen deberse a una mala gestión más que a la disponibilidad material del recurso (PNUD/ UNICEF, 2015; Transparency International, 2008). Además, la corrupción en el sector del agua puede hacer del agua un recurso no potable, inasequible e inaccesible (Transparency International, 2008) y puede provocar que se lo use en exceso y se lo contamine, lo cual afecta a los ecosistemas y a las poblaciones humanas (Ethos, sin fecha).

El agua es un bien inelástico, es decir, su demanda se mantiene relativamente constante con independencia de que varíe su costo. Esto se traduce en abundantes oportunidades para la manipulación del mercado, por ejemplo, restringiendo artificialmente el abastecimiento, o para recurrir a otras prácticas corruptas orientadas a distorsionar los precios y extorsionar a los usuarios del servicio (Ethos, sin fecha; Transparency International, 2008). Incluso, la corrupción en el sector del agua puede representar un obstáculo para la salud pública, que impida que se efectivice el derecho humano de acceso al agua potable segura, el cual ha sido

reconocido y ratificado por la mayoría de los países latinoamericanos (Adam y otros, 2020). La corrupción en el sector también puede generar otras cargas económicas que afectan de manera desproporcionada a las personas más marginadas (WIN, 2016).

Entre otras consecuencias, podría incrementar de manera artificial los costos de proyectos; obligar a los ciudadanos a pagar sobornos para poder conseguir agua; desviar agua de irrigación de poblaciones de bajos recursos que la habrían destinado a agricultura; poner en peligro aspectos de seguridad; permitir que se contaminen masas de agua, lo que menoscaba los medios de subsistencia de productores agrícolas y pescadores pequeños; y desviar fondos destinados a mejorar el acceso al agua (WIN y Transparency International, 2010; WIN, 2016). Quienes cometen actos de corrupción en este sector podrían desviar fondos asignados a proyectos hídricos o exigir sobornos a los hogares, en general de bajos recursos, que dependen sustancialmente del acceso al agua, y apropiarse así de las inversiones en el sector que proceden tanto de los altos niveles como de la comunidad (Jenkins, 2017).

La corrupción en el sector del agua también afecta la seguridad alimentaria, ya que la conservación del agua es fundamental para la producción agrícola (Jenkins, 2017; Transparency International, 2017). Si unos pocos se apoderan de los sistemas de irrigación o si existe corrupción en el tratamiento de las aguas y, en consecuencia, este recurso se vuelve escaso o se contamina, eso menoscabaría la seguridad alimentaria y los más perjudicados serían las personas más vulnerables (Transparency International, 2008). Otra consecuencia perniciosa de la corrupción es que genera desconfianza entre los proveedores y los usuarios de agua, y esto puede agudizar las tensiones en torno a proyectos de gran envergadura, como represas y plantas de energía hidroeléctrica (WIN y Transparency International, 2010).

Existe consenso en cuanto a que la corrupción en el sector del agua perjudica sobre todo a los sectores menos favorecidos y genera “pobreza hídrica” (Jenkins, 2017). El impacto de esto en los sectores pobres es muy diverso; por ejemplo, si los costos del agua aumentan debido a corrupción, esto mella de manera directa el presupuesto de un hogar, pero también genera otras externalidades negativas. Cuando la corrupción afecta el acceso al agua potable, existen más probabilidades de que quienes viven en la pobreza sufran enfermedades transmitidas a través del agua o que tengan que dedicar horas a conseguir agua. Estas dos situaciones implican pasar menos tiempo trabajando, lo cual es determinante para las personas que están en una economía de subsistencia (Transparency International, 2008). En ese sentido, la corrupción en el sector del agua y el saneamiento agrava las condiciones de vida de las personas de sectores de bajos recursos, en especial, cuando las condiciones socioeconómicas se entrecruzan con otras situaciones de vulnerabilidad, como el género o el origen étnico, lo que frustra su posibilidad de salir de la pobreza (Jenkins, 2017).

Las mujeres y los niños y niñas son quienes resultan más afectados. Según investigaciones realizadas por Transparency International en 2019, una de cada cinco mujeres en América Latina han sido víctimas (o conocen a alguien que ha sido víctima) de sextorsión. Varios estudios que llevaron a cabo UNICEF, el Instituto Internacional del Agua de Estocolmo (Stockholm International Water Institute, SIWI) y la Red de la Sociedad Civil para Agua y Saneamiento de Kenia (Kenya Water and Sanitation Civil Society Network) han detectado la existencia de estas prácticas específicamente en el sector del agua (WIN, 2021: 99). Dado que la corrupción contribuye a deteriorar la calidad de los servicios de agua y saneamiento, también tiene consecuencias mortales: alrededor del 90 % de los casos de mortalidad en niños y niñas menores de cinco años están relacionados con enfermedades

diarreicas vinculadas con el agua, el saneamiento y la higiene (UNICEF, 2013).

En ese sentido, la corrupción en el sector del agua profundiza las asimetrías de poder existentes. Sus efectos son más devastadores para los sectores de bajos recursos, mientras que los actores dominantes se benefician con la aplicación de formas coercitivas (por ejemplo, los sobornos extorsivos que exigen funcionarios públicos) y formas colusorias de corrupción (como empresas que logran burlar las normas o incluso consiguen que se reformulen para su propio beneficio) (WIN, 2016; UNESCO, 2019).

Magnitud de la corrupción en el sector del agua

Se estima que, en algunos lugares, hasta el 50 % de las inversiones en el sector del agua podría perderse debido a actos de corrupción, y que esa pérdida es de al menos el 10 % (WIN, 2020a). Se calcula que, en los países en desarrollo, la corrupción aumenta el costo de las conexiones a servicios de agua y alcantarillado, en promedio, un 30 % (Adam y otros, 2020).

La corrupción y el favoritismo generalizados en el sector del agua perjudican, en especial, a las economías en desarrollo, ya que desalientan las inversiones que tanto se necesitan (UNESCO, 2019; WIN, 2016).

Las evidencias que existen sobre corrupción en el sector del agua no son uniformes y se refieren principalmente a las contrataciones. Este dato sugiere que se necesita una investigación más sistemática (Transparency International, 2017a) y que deben intensificarse los esfuerzos para recabar datos sobre la corrupción en este sector. No obstante, se cuenta con algo de información. Por ejemplo, de acuerdo con el Barómetro Global de la Corrupción, más de una persona de cada cinco ha pagado sobornos para acceder a

servicios públicos, entre ellos, el suministro de agua (Transparency International, 2019a).

El periodismo de investigación también ha posibilitado que se conozcan algunos escándalos de corrupción en la región de ALC. Si bien Colombia es uno de los países que cuentan con más recursos hídricos del mundo, grandes sectores de su población aún no reciben ese servicio (Bustamante, 2018), lo que puede atribuirse, en parte, a actos de corrupción. Una planta de agua que se suponía que abastecería a la ciudad de Yopal se vio envuelta en un escándalo luego de que colapsó uno de sus tanques, supuestamente debido a prácticas de corrupción y negligencia generalizadas (Prensa Libre, 2019).

En México, la falta de supervisión de las concesiones de agua otorgadas a actores privados ha propiciado múltiples abusos, como la explotación del agua para fines comerciales cuando la concesión se otorgó con fines agrícolas, o la creación de un mercado negro del agua en Chihuahua (Contra la Corrupción, sin fecha). En ese país, las concesiones de agua suelen otorgarse de manera poco transparente y con absoluta discrecionalidad, lo que ofrece un entorno propicio para prácticas corruptas, como el pago de comisiones ilícitas, que generan ineficiencias y sobreexplotación. Según una investigación realizada por Ethos, en la que se cotejaron los registros de concesiones en México con información relativa a fuentes de agua, se concluyó que, entre 2015 y 2018, se otorgaron 77 concesiones para acuíferos en los que no había suficiente disponibilidad de agua y que no redundaron en beneficio del uso público o doméstico (Ethos, sin fecha).

En un informe reciente del Banco Interamericano de Desarrollo se utilizó una metodología específica para representar la corrupción en los sectores del agua y el saneamiento en la región

de América Latina y el Caribe (Adam y otros, 2020). Si bien los resultados obtenidos no son totalmente comparables, dado que los datos de cada uno de los países estudiados eran distintos, los autores pudieron conocer más sobre los riesgos del sector y, lo que es más importante, calcular los costos económicos y sociales de la corrupción en el sector del agua y el saneamiento de una manera que pudiera replicarse. A pesar de las diferencias que hicieron que fuera difícil realizar comparaciones, el estudio permite conocer mejor algunas prácticas como la de “oferta única”. Los autores llegaron a la conclusión de que este riesgo asociado con las contrataciones era menor en el sector del agua y el saneamiento en Colombia, Ecuador y Uruguay, en comparación con el sector de contrataciones públicas en general, pero que era mayor que el promedio nacional en México y Perú (Adam y otros, 2020).

Principales actores del sector

Las responsabilidades por la gestión del agua suelen estar repartidas entre varios niveles de gobierno y distintas partes interesadas, como autoridades regulatorias y organizaciones de cuencas fluviales (OCDE, 2016). Si bien el Estado es el máximo responsable del sector, son varios los actores que habitualmente participan en la prestación de este servicio (PNUD/UNICEF, 2015). Por lo tanto, en la modalidad de organización habitual a través de la cual se presta un servicio público suele haber tres grandes grupos de partes interesadas: comunidades/usuarios; encargados de formular políticas y proveedores de servicios (PNUD/UNICEF, 2015). A su vez, las autoridades regulatorias tienen un papel central en lo que respecta a la supervisión del sector, al desempeñar una función similar a la de los árbitros.

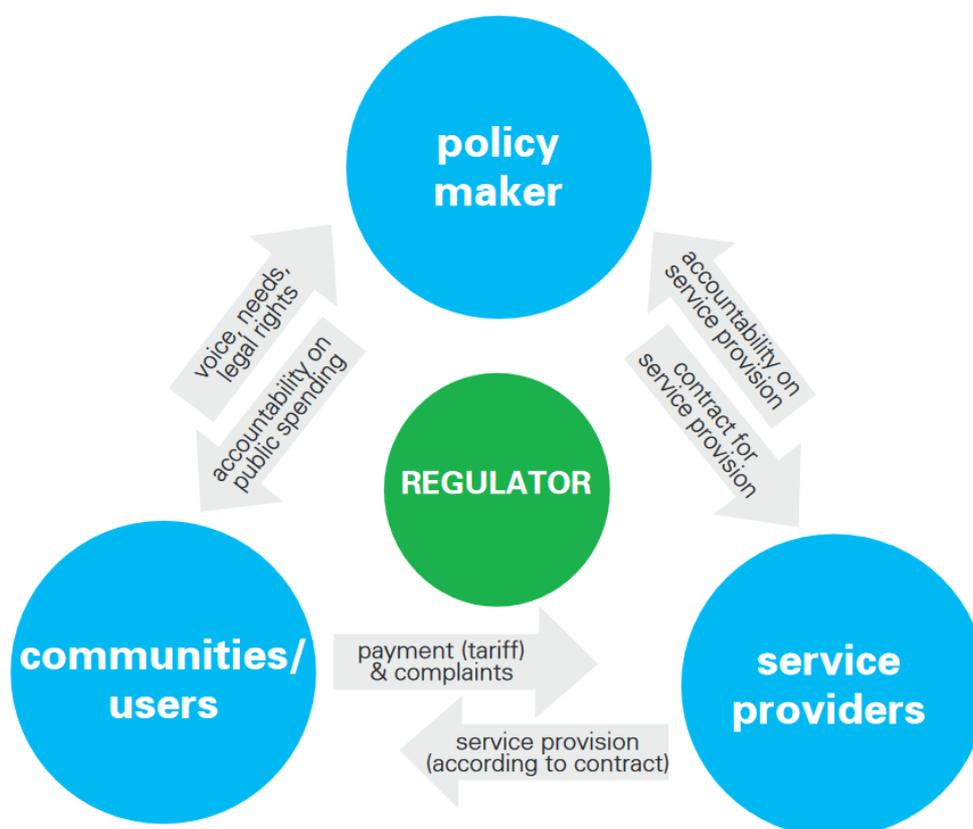


Gráfico 1: Marco de prestación de servicios de agua, extraído de PNUD/UNICEF, 2015, p. 17

Policy Maker	Encargado de formular políticas
Accountability on service provision	Responder por la prestación del servicio
Contract for service provision	Contrato para la prestación del servicio
Service providers	Proveedores de servicios
Service provision (According to contract)	Prestación del servicio (según el contrato)
Payment (tariff) & complaints	Pago (tarifa) y quejas
Communities/users	Comunidades/usuarios
Voice needs, legal rights	Expresar necesidades, derechos legales
Accountability on public spending	Responder por el gasto público
Regulator	Autoridad de regulación

En los grandes proyectos suelen participar otros actores —desde firmas de consultoría hasta bancos de inversión y empresas de abastecimiento— que también deben tenerse en cuenta (WIN y Transparency International, 2010). Además, la responsabilidad por la gestión del agua suele dividirse entre organismos y ministerios, y la infraestructura hidroeléctrica y los servicios de irrigación y de aguas urbanas quedan

bajo la jurisdicción de diferentes entidades (Transparency International, 2017a). Por último, los cursos de agua trascienden las fronteras nacionales, por lo cual es posible que les resulte aplicable más de un marco normativo y esto podría ser aprovechado con fines de corrupción (Transparency International, 2008). Esta fragmentación del sector puede dificultar

considerablemente el seguimiento de los fondos (WIN 2016).

Por lo tanto, un primer paso fundamental es explicitar con claridad y precisión quiénes se ocupan de qué funciones en un determinado mercado del agua (OCDE, 2016), ya que las estrategias de gestión efectivas se basan en una cooperación constructiva entre los actores para garantizar el uso eficiente de los recursos hídricos, el uso responsable de la energía y una prestación de servicios efectiva y sostenible (PNUD/UNICEF, 2015).

También es importante distinguir entre diversos usos y fines del agua, dado que en ellos participan distintos actores y, por lo tanto, los riesgos de corrupción que se presentan son diferentes. Por ejemplo, los actores y los riesgos de corrupción relacionados con el agua que tiene como uso final el consumo en los hogares, serán distintos de los tipos de corrupción asociados con el uso del agua para la industria. De manera similar, los derechos relacionados con las licencias de uso del agua varían en función de su objetivo y pueden incluir derechos de extracción para obtener o utilizar agua, derechos de usufructo para percibir una ganancia por la comercialización del agua, y derechos de gestión para crear normas y modificar el recurso (WIN, 2016).

Por lo tanto, para poder llevar adelante iniciativas orientadas a contrarrestar las prácticas corruptas, es fundamental que antes se realice un análisis atento de los participantes y de la estructura del mercado del agua en análisis.

Síntesis de los riesgos de corrupción en el sector del agua

Para distinguir los riesgos de corrupción que existen en cada etapa de la cadena de valor del sector del agua, es importante comprender

cabalmente las distintas manifestaciones de la corrupción en ese sector.

La cadena de valor en el sector del agua puede esquematizarse en los siguientes niveles: formulación de políticas; recursos de las organizaciones; contratación pública y prestación de servicios/interacción con los clientes.

En el nivel de la prestación de servicios, existe un riesgo alto de que se produzcan hechos menores de corrupción en situaciones en las que funcionarios de los niveles bajos y medios abusen de su poder al tratar con los ciudadanos (Root, 2020). Esto puede incluir sobornos para conseguir una conexión de agua o para acelerar una reparación, que el personal que trabaja en el punto de servicio intente obtener ingresos paralelos brindando servicios de manera informal o sobornos de bajo valor para falsear los datos registrados en los medidores (González de Asis y otros, 2009; Transparency International 2017a). En el nivel de los usuarios, los actos de corrupción menores afectan más directamente a quienes viven en situación de pobreza (Jenkins, 2017). También podría ocurrir que las personas sobornen a funcionarios públicos con el propósito de conseguir algún trato preferencial, por ejemplo, poder acceder al agua durante un período de sequía (Transparency International, 2017a).

En los actos de corrupción a gran escala participan políticos, funcionarios jerárquicos y personal de ingeniería de mayor nivel (Gonzales de Asis y otros, 2009). Este tipo de corrupción puede ser habitual cuando se adjudican grandes contratos, y también existen “carteles del agua” que podrían manipular el servicio e imponer determinadas tarifas por ese recurso de manera generalizada (González de Asis y otros, 2009). La asignación de recursos, permisos y concesiones también genera abundantes oportunidades para que haya actos de corrupción bajo la modalidad de favoritismo y colusión.

La gestión y el suministro del agua presentan riesgos significativos de corrupción debido a sus características especiales. Se presta a lo que se ha dado en llamar “monopolio natural”, y en estas situaciones existen más posibilidades de que haya abusos en la determinación de los precios y en las condiciones de servicio (Ethos, sin fecha).

Para la gestión y, en particular, el suministro de agua potable en general se requieren grandes sistemas de infraestructura que son complejos desde el punto de vista técnico (Transparency International, 2017a). Por lo tanto, se necesitan presupuestos abultados, lo que puede complicar las tareas de supervisión y auditoría y, por ende, favorecer la corrupción (Ethos, sin fecha).

Las estimaciones de los montos de inversión globales que se necesitan para proporcionar agua con fines de consumo humano, irrigación y electricidad y para responder también al cambio climático pueden superar la suma de USD 1 billón (WIN, 2016). En vista de esto, se está instrumentando una mayor cantidad de fondos climáticos a través de los sectores de agua y saneamiento, lo que acrecienta los riesgos de corrupción en el sector (Allakulov y otros, 2020).

Gran parte de la corrupción que tiene lugar en el sector del agua se produce durante los procesos de contratación pública, dado que la infraestructura y los servicios de tratamiento del agua suelen implicar contratos lucrativos e inversiones considerables (Trapnell y otros, 2017).

Antes de continuar, vale la pena señalar que, en ocasiones, puede resultar difícil distinguir entre los problemas que surgen de actos de corrupción y aquellos que son consecuencia de ineficiencia, falta de capacidad e incompetencia (WIN y Transparency International, 2010), aunque estas condiciones, por sí mismas, podrían generar un entorno favorable para que se cometan actos de corrupción y otros abusos de poder.

Nivel de la formulación de políticas y regulaciones

En este nivel, se trata de las personas a cargo de elaborar políticas para el sector del agua y, luego, de implementarlas y monitorearlas (Sánchez Trancón y otros, 2020). El proceso de formulación de políticas suele comprender a los siguientes grupos de actores (WIN, 2016):

- Gobiernos (en el ámbito nacional y local).
- Comunidades locales (que a veces tienen poco poder pero que pueden ser las más afectadas por las decisiones relativas al sector del agua).
- Donantes internacionales y organizaciones multilaterales (que pueden desempeñar un papel importante al asegurarse de que los gobiernos adopten políticas contra la corrupción, pero también podría tratarse de inversionistas).
- Empresas privadas y prestadores de servicios.
- Organizaciones no gubernamentales y otras OSC.

El agua puede ser parte de un ministerio que se ocupe específicamente del sector (sea un ministerio del agua o un ministerio de agua y saneamiento) o puede ser parte de un departamento u organismo dentro de un ministerio más amplio, y las funciones relativas a su gestión suelen distribuirse entre distintos niveles y también pueden encuadrarse en varias categorías (Sánchez Trancón y otros, 2020). A su vez, la determinación de quién se encargará de supervisar la gestión de los recursos hídricos variará según se trate de un país con un sistema de gobierno unitario o federal.

Los riesgos en este sentido incluyen los siguientes: irregularidades políticas en la gestión de los servicios públicos para conseguir votos; captación política de proyectos de gran envergadura; otorgamiento de subsidios a grandes

usuarios de tierras; colusión entre la construcción y el reacondicionamiento durante los controles de calidad (Trapnell y otros, 2017; Transparency International, 2017a); y captura de políticas (González de Asis y otros, 2009). Los riesgos en el nivel de la formulación de políticas pueden manifestarse cuando no existe un marco legal claro y el sector público carece de los recursos necesarios para funcionar debidamente, desde los recursos humanos hasta los materiales y económicos (Sánchez Trancón y otros, 2020).

Incluso antes de iniciar un proyecto, la etapa de planificación y preparación puede ser bastante controversial y tener implicancias políticas, ya que puede requerir la adquisición de terrenos, transferencias o contratos con empresas privadas (WIN, 2016). Se debe supervisar el proceso de modo de verificar que sea justo y transparente, y que los organismos gubernamentales tomen en cuenta los distintos intereses (WIN, 2016). Las decisiones con respecto a la asignación del agua podrían ser objeto de captura y es posible que se influya indebidamente en el proceso de formulación de políticas para impedir que se adopten o implementen regulaciones ambientales (Transparency International, 2017a). La captura regulatoria también representa un riesgo importante (González de Asis y otros, 2009), cuando un ente regulador termina impulsando los intereses comerciales o políticos de determinados grupos (WIN, 2016).

Tanto la transparencia como la participación son fundamentales para prevenir la corrupción, pero a veces estas condiciones se pasan por alto con el fin de agilizar la formulación de políticas o porque se asigna más importancia a la confidencialidad y la seguridad que a la rendición de cuentas pública (WIN, 2016).

Recursos de las organizaciones

Los actos de corrupción en los recursos de las organizaciones pueden provenir de lo siguiente: conductas tendientes a obtener algún tipo de

rentabilidad, que tienen como resultado proyectos inadecuados o una alta inversión en infraestructura pese a que existen soluciones más eficientes; nepotismo y patrimonialismo en la designación de cargos y en la asignación de derechos de los usuarios de aguas; malversación o uso indebido de fondos de gestión del agua; y sobornos para obtener derechos de uso del agua, para extraer informalmente ese recurso o para ocultar impactos ambientales o conseguir habilitaciones para el abastecimiento (Trapnell y otros, 2017; Transparency International 2017a).

En esta instancia puede producirse una malversación de fondos, que se oculte mediante informes fraudulentos, por ejemplo, creando proyectos simulados o con doble contabilización, por lo que siempre es importante que lo que ocurre en el terreno se corresponda con lo que se informa en los libros contables (WIN, 2016).

Como se mencionó antes, a menudo se necesitan proyectos complejos para la infraestructura y el tratamiento del agua. Los contratos de almacenamiento, extracción, tratamiento y transporte de agua, en los que suelen participar unos pocos prestadores y funcionarios públicos, son sumamente lucrativos y generan oportunidades de rentabilidad (Jenkins, 2017).

En lo que respecta al monitoreo, las empresas poderosas podrían eludir las regulaciones ambientales recurriendo a influencia indebida, sobornos para conseguir derechos y permisos, y colusión para ocultar impactos ambientales y sociales (Chêne, 2009). Esto sucede, por ejemplo, cuando las evaluaciones de impacto ambiental que habitualmente se exigen para proyectos de gran envergadura, como represas, se obtienen mediante actos de corrupción (Transparency International, 2017). Por su complejidad, puede resultar difícil para la sociedad civil llevar a cabo un seguimiento de los proyectos. Además, los gobiernos pueden considerar que la seguridad hídrica (en especial en relación con grandes proyectos de infraestructura) es un tema central

para la seguridad nacional y, sobre la base de esto, limitar el espacio de participación de la sociedad civil (Jenkins, 2017).

En México, Ethos (sin fecha) ha detectado que determinadas áreas del sector del agua son especialmente propensas a experimentar actos de corrupción con respecto a las licencias relacionadas con el agua:

- Licencias y transmisión de licencias (otorgar una licencia a otra entidad privada sin seguir el mecanismo público habitual).
- Licencias con información incompleta, extemporánea e incorrecta (concesiones otorgadas incluso si la autoridad a cargo no cuenta con toda la información pertinente).
- Licencias en fuentes de agua deficitarias (proporcionar licencias de agua en lugares donde el recurso es insuficiente).
- Licencias que no respetan las prioridades (que son el uso público y residencial).
- Mercado negro de licencias del agua.
- Falta de capacidad de monitoreo del gobierno.

Las grandes actividades agrícolas también pueden abusar de su posición mediante redes de padrino, el fenómeno de las “puertas giratorias” o incluso conflictos de intereses. Los efectos de esto pueden ser nefastos. Se cree que los sistemas de riego en México habrían sido acaparados por el 20 % de los agricultores más importantes, que reciben más del 70 % de los subsidios para irrigación (WIN y Transparency International, 2010). En Chile, las grandes empresas agrícolas reciben ayuda económica de la Comisión Nacional de Riego mediante subsidios destinados a aumentar las superficies de riego y mejorar las áreas donde este es deficiente, y existen vínculos estrechos entre el sector público y el privado. Por ejemplo, el ministro de Agricultura en 2019 era titular del fondo de inversión Asesorías e Inversiones Antonio Walker Prieto,

por medio del cual él y su familia participaban en una empresa agrícola que se encontraba entre las 20 compañías más beneficiadas por la Comisión Nacional de Riego (Tamayo y Carmona, 2019). Si bien el ministro modificó su función en otras sociedades del sector, su esposa era la administradora y los subsidios a esas compañías se recibieron antes de que él ocupara ese cargo público, todo esto pone de relieve que es posible que haya conflictos de intereses.

Las tensiones entre la actividad agrícola y el uso del agua serán mayores en países donde la agricultura a gran escala representa una parte importante del producto interno bruto. Por ejemplo, en Chile, donde la mencionada actividad representa el 11 % del PIB, la Sociedad Nacional de Agricultura publicó en 2019 una carta, con el apoyo del ministro de Agricultura y del gobierno, en la que exhortaba a los legisladores a no aprobar la finalización de los derechos de agua perpetuos (Tamayo y Carmona, 2019).

Contratación pública

El agua y el saneamiento necesitan el doble de inversión de capital que otros servicios públicos, y a esto se debe que el sector sea propenso a experimentar actos de corrupción, dado que atrae cuantiosos volúmenes de dinero público (Adam y otros, 2020). En general, suele ser más difícil monitorear si existe manipulación en los proyectos grandes y complejos. A su vez, los proyectos grandes de gestión de recursos hídricos, riego, generación de energía hidroeléctrica y represas pueden ser susceptibles de soborno y colusión (Transparency International, 2008; WIN, 2016). En especial, los proyectos de energía hidroeléctrica tienen vastos impactos ambientales y necesitan cuantiosos volúmenes de inversión. Dado que se trata de proyectos muy complejos desde el punto de vista técnico, que precisan de una ingeniería especial, plantean riesgos de corrupción graves en cada etapa del proyecto (WIN y Transparency International, 2010).

La contratación pública y otras formas de actividades que implican contratos públicos, como el otorgamiento de licencias y la privatización, suelen necesitar erogaciones de grandes sumas de fondos públicos. En este nivel, existen posibilidades de colusión y extorsión; variaciones contractuales injustificadas; captura de contratos rentables y negociaciones de concesiones de agua; e incremento artificial de los precios de las contrataciones públicas, todo lo cual puede contribuir a que haya demoras en la prestación o que esta sea de mala calidad, o incluso a que el proyecto no se complete (Adam y otros, 2020; Trapnell y otros, 2017; Transparency International, 2017).

Los precios asociados con corrupción también pueden aparecer en los procesos de contratación y de otorgamiento de permisos y licencias (WIN, 2016). Cuando se formulan los términos de referencia de un proyecto, se corre el riesgo tanto de establecer especificaciones insuficientes como especificaciones excesivas (WIN, 2016). En el primer caso, los oferentes no indican suficientes especificaciones sobre los materiales o los plazos y ofrecen la oferta más baja con el propósito de ganar el contrato, para luego realizar más adelante las modificaciones que sean necesarias. Por el contrario, se pueden establecer especificaciones excesivas para que la tarea resulte más engorrosa a los contratistas o proveedores o para favorecer a un contratista sobre los demás (WIN, 2016).

Los riesgos son más altos, en especial, cuando se trata de contratos lucrativos con pocos prestadores de servicios (Transparency International, 2017), que puede ser el caso habitual en un sector como el del agua. Además, los grandes proyectos hídricos pueden incluir una serie de contratos de menor envergadura, y es importante también prestar atención a cada uno de ellos y no solo al contrato más amplio final (WIN y Transparency International, 2010).

Específicamente, la corrupción puede presentarse de las siguientes maneras: como corrupción administrativa (por ejemplo, falsificación de documentos); colusión en el sector público; sobornos para influir en el resultado de la licitación; falsificación de documentos por los oferentes; colusión; manipulación de ofertas y aumento artificial de precios (González de Asís y otros, 2009; Transparency International 2017a; Transparency International 2008). También puede haber corrupción después del proceso de licitación, ya que es posible que las empresas constructoras que participen en costosos proyectos de infraestructura intenten persuadir mediante *lobby*, sobornar o influenciar a funcionarios gubernamentales a fin de que se modifiquen los términos del contrato, o pueden recortar costos utilizando materiales y equipos de calidad inferior a los estándares (Jenkins, 2017).

Es importante tener en cuenta que la etapas iniciales y últimas del proceso de contratación pública suelen ser las más expuestas a actos de corrupción debido a factores como el acceso limitado a información; una etapa presupuestaria con deficiencias y poco transparente; una etapa de planificación sin información ni participación; el abuso de las excepciones en las licitaciones públicas; y durante la etapa de ejecución del contrato, falta de control y supervisión efectivos (WIN y Transparency International, 2010). Una forma de evaluar los riesgos de corrupción en la contratación pública es recabar información sobre la proporción de contratos adjudicados en los que hubo un único oferente o tan solo la cantidad mínima de oferentes necesaria para que la licitación fuera legal (Trapnell y otros, 2017).

Si bien quizás los proyectos de gran envergadura pueden necesitar que se inviertan en ellos grandes sumas de dinero y, por lo tanto, son más propicios para actos de corrupción, los proyectos de menor magnitud pueden ser más complejos porque su cercanía con las comunidades implica que haya un conjunto más amplio de partes interesadas (WIN y Transparency International,

2010). Además, en el ámbito estatal local, por lo general, se necesitarán asesores externos que no será fácil encontrar, y en general los proyectos de menor envergadura estarán menos organizados que aquellos a gran escala, los cuales suelen implementarse en contextos donde las instituciones de control son bastante fuertes (WIN y Transparency International, 2010).

Una vez que se inicia la construcción del proyecto, surgen nuevos riesgos de corrupción, entre ellos, que no se cumplan las especificaciones, que el proyecto no se complete, que los trabajadores no reciban una remuneración suficiente y que se emitan facturas fraudulentas (González de Asis y otros, 2009).

Nivel operativo

Llevar adelante una evaluación de integridad puede ayudar a detectar riesgos en este nivel (WIN, 2016). En esta instancia, los riesgos de corrupción incluyen, por ejemplo, los de robo, sobrefacturación por parte de los proveedores, instalación de conexiones ilegales, incumplimiento de reglamentaciones y falsificación de estados contables (González de Asis y otros, 2009). En este nivel también puede haber actos de corrupción por parte de veedores e inspectores. Los funcionarios encargados de la regulación también pueden recibir sobornos para pasar por alto supuestos de uso o descarga excesivos de agua, y en las instalaciones de tratamiento, se puede corromper a los inspectores para que proporcionen documentación falsa sobre la calidad del agua (Jenkins, 2017).

De manera similar, cuando es difícil monitorear los sistemas de riego y estos dependen en gran medida de que los mantengan personas experimentadas, se presentan graves riesgos de corrupción, que pueden provocar que los agricultores pequeños no tengan certeza sobre el acceso al riego (WIN y Transparency International, 2010). Otros riesgos incluyen la malversación de fondos y el fraude en las instalaciones de

tratamiento del agua, que pueden desviar recursos que, de otra manera, se utilizarían para el tratamiento o para contratar a los expertos necesarios que puedan analizar la calidad del agua (Trapnell y otros 2017), y sobornar a funcionarios para que pasen por alto situaciones en las que se extraiga un volumen excesivo de agua de ecosistemas frágiles (Jenkins, 2017).

Punto de prestación de servicios

En este nivel, es probable que los riesgos más importantes afecten directamente al usuario final y que impacten en especial en las comunidades marginadas. Si bien, en comparación con otros sectores, como salud o educación, en este punto hay menos agentes que interactúan con los ciudadanos comunes y los hogares, sigue siendo posible que los prestadores de servicios exijan sobornos (Transparency International, 2017a). En algunos lugares, sobre todo en contextos informales, los proveedores privados también pueden ocuparse de abastecer agua en camiones, una actividad que a veces recibe subsidios del Estado. Cuando es así, la interacción entre los prestadores de servicios y los ciudadanos es tan directa como en el caso de los servicios de salud o educación. Dado que en estos contextos se intercambia efectivo a través de interacciones personales, existe un riesgo bastante alto de que se exijan pequeños sobornos (Transparency International, 2017a).

Cuando hay pocos agentes responsables de abastecer agua, se genera un atasco, una situación que los prestadores de servicios pueden utilizar a su favor para exigir sobornos (Trapnell y otros, 2017). En este caso las formas de corrupción pueden incluir cobrar en exceso a los usuarios o al estado o alterar los datos registrados en los medidores (González de Asis y otros, 2009). A su vez, es posible que los usuarios necesiten pagar sobornos para que se les restablezcan los servicios o para que se solucionen los problemas que tengan con los servicios (WIN, 2016). También pueden utilizarse

sobornos para tener acceso a conexiones ilegales, evadir el pago de aranceles y capturar servicios y comités de abastecimiento de agua (Trapnell y otros, 2017; Transparency International 2017a). La manipulación de los datos registrados en los medidores y el agua consumida que no se factura (conexiones ilegales y fugas) también son riesgos en este punto y pueden generar costos económicos importantes a las autoridades hídricas (WIN, 2016).

Si los ciudadanos no pueden tener acceso oficial al agua, es posible que intenten buscar otras soluciones, como recurrir a conexiones ilegales o pagar sobornos (WIN, 2016). Los proveedores informales que operan al margen de la ley pueden cobrar tarifas mucho más altas por el acceso al agua que los proveedores de servicios públicos regulares (Jenkins, 2017). Estos grupos suelen operar al margen de cualquier mecanismo de rendición de cuentas y es poco probable que reinviertan sus ingresos en infraestructura para el abastecimiento de agua, lo que implica que las tarifas que pagan las personas de bajos recursos se pierden y no llegan al sector (WIN, 2016). Los actos de corrupción menores también pueden constituir un acto de fraude importante, dado que el robo y las fugas pueden producir enormes pérdidas, como en el caso de la compañía de agua y alcantarillado de la ciudad de Nairobi, que perdió el 40 % de su provisión, por lo que los residentes de sectores de bajos recursos debieron comprar agua a proveedores a precios 10 o 25 veces mayores que los de la compañía estatal. Otro ejemplo es el de Sudáfrica, donde las pérdidas de agua por conexiones ilegales y vandalismo costaron al Municipio Metropolitano de eThekweni USD 44 millones (WIN, 2016).

Las comunidades rurales pueden verse especialmente afectadas debido a que tienen más dificultades para acceder a un suministro de agua segura. Las personas de bajos recursos en esas comunidades pueden terminar pagando más por agua de menor calidad proporcionada por proveedores informales y cárteles de agua (WIN,

2016). Estas erogaciones directas son ingresos que el sector deja de percibir, ya que no se contabilizan (WIN, 2016). También es posible que las comunidades rurales estén menos enteradas sobre a quién le corresponde ocuparse de mantener los distintos activos para la distribución de agua (WIN, 2016). Incluso cuando las áreas rurales reciben servicios adecuados, quizás resulte difícil para las autoridades de regulación realizar su tarea de la misma manera que lo harían con los proveedores urbanos (Sánchez Trancón y otros, 2020).

En este contexto de desigualdad, es importante tener en cuenta de qué manera las comunidades rurales se organizan para gestionar el abastecimiento de agua (WIN, 2020b). En América Latina coexisten varios organismos de administración del agua con modalidades de gestión comunitaria del agua, pero sigue habiendo incongruencias. En México, estas organizaciones comunitarias no cuentan con suficiente legitimación, lo que les impide cumplir sus funciones debidamente, mientras que su personal suele trabajar de manera no remunerada y enfrenta numerosas dificultades (WIN, 2020b). Estas condiciones no solo menoscaban su capacidad de prestar servicios adecuados sino que también tienen consecuencias en términos de transparencia, rendición de cuentas y cumplimiento de las normas (WIN, 2020b).

Los ciudadanos y las empresas también podrían sobornar a funcionarios con el fin de beneficiarse, como por ejemplo, al desviar aguas de un área a otra (Trapnell y otros, 2017) o conseguir acceso al agua durante períodos de sequía o temporadas secas (Jenkins, 2017). Los riesgos en el punto de prestación del servicio pueden estar relacionados con abusos en las decisiones de racionamiento del agua (WIN, 2016). El contrabando de agua adopta distintas formas; por ejemplo, puede consistir en funcionarios que utilizan las redes públicas para conectar a usuarios que no han cumplido con los trámites necesarios o en la

extracción de agua de redes públicas para venderla a otros usuarios (Ethos, sin fecha).

Por último, se ha detectado que la corrupción en este nivel afecta a las mujeres de diferente manera, dado que la corrupción que enfrentan puede adoptar distintas formas, como la sextorsión (UNESCO, 2019). La recolección de agua suele ser una tarea que recae en mujeres y niñas en la mayoría de los hogares que no tienen conexión a agua, lo que las pone en contacto directo con los actos de corrupción menores que se producen en este nivel (Jenkins, 2017). Las mujeres son especialmente vulnerables a situaciones de sextorsión, una forma de explotación sexual en la cual se extorsiona a la persona para que realice una actividad sexual no deseada a cambio de algo (IBA, 2019), en este caso, el acceso al agua. Si bien las mujeres suelen ser quienes administran el agua del hogar, pocas veces se las consulta sobre cómo es la provisión de servicios de agua (WIN, 2016).

Abordajes contra la corrupción

“No es posible asegurar mayor transparencia, responsabilidad y participación en el sector del agua a menos que se produzca un cambio en las relaciones de poder y los mecanismos de rendición de cuentas”. (WIN 2016: 157).

La Declaración de Delft sobre Integridad del Sector del Agua afirma que el principal problema en el acceso al agua no es la escasez de recursos sino las falencias en términos de gestión. La posibilidad de rendición de cuentas se ve obstaculizada por instituciones fragmentadas en un sector que ya es susceptible a la corrupción, y la mayoría de los países no han establecido un sistema integral para el seguimiento de los fondos destinados al agua y el saneamiento (WIN, 2016).

La integridad del sector del agua implica mucho más que abordar la corrupción y comprende

también la integridad de los recursos hídricos, las personas y las instituciones. Se basa en tres marcos diferenciados: las reglamentaciones del sector del agua, el derecho humano al agua y al saneamiento, y las leyes contra la corrupción (WIN, 2016). La gobernanza efectiva del agua implica integridad, transparencia y participación de los actores interesados (WRI, sin fecha), así como evaluar las normas políticas, institucionales y administrativas, las prácticas formales e informales para la toma de decisiones y, lo que es especialmente importante, hacer que quienes toman decisiones respondan por la gestión del agua (OCDE, 2016).

Un marco clave para contribuir a la integridad en el sector del agua es el enfoque TAP-A, sigla formada por las iniciales en inglés de transparencia, rendición de cuentas, participación y combate a la corrupción, que desarrolló la Red de Integridad del Agua (WIN, 2016). Estos principios clave contribuyen a que haya integridad en el sector. La transparencia debe favorecer que circule información precisa y abierta al promover las leyes de acceso a la información e investigar el alcance de la corrupción y los daños socioeconómicos. Para que quienes toman e implementan decisiones rindan cuentas por lo que hacen, es importante que haya claridad con respecto a la responsabilidad en los sistemas de gobernanza y financiamiento, y que exista en el sector una sólida capacidad para cumplir objetivos de derechos humanos y desarrollo sostenible. Para contar con más participación, debe incluirse a todas las partes interesadas relevantes en la toma de decisiones, procurando al mismo tiempo que se ponderen en forma equilibrada los intereses de los distintos actores y se asegure un lugar en la mesa para la sociedad civil, el sector privado y los grupos excluidos. Por último, la lucha contra la corrupción depende de que existan leyes y reglamentaciones sólidas, con autoridades de regulación y sistemas de justicia fuertes, y legislación complementaria que exija la participación y la transparencia en el sector (WIN, 2016).

Dado que el agua es un recurso indispensable para la vida humana y un derecho humano, es importante que toda medida contra la corrupción considere y procure activamente evitar las externalidades negativas. Por ejemplo, tomar medidas enérgicas contra los proveedores de agua ilegales cuando no se ha delineado un plan para proporcionar agua a los clientes que estos tienen en asentamientos informales tendrá como resultado una restricción en el acceso a ese recurso para los sectores más vulnerables o hará que recurran a otra alternativa informal y posiblemente costosa (Jenkins, 2017). Sin establecer primero servicios de agua oficiales, eficientes y asequibles para las personas que viven en asentamientos informales, es probable que los funcionarios locales se opongan a los esfuerzos para impedir que haya proveedores ilegales y combatir la corrupción en el sector (ver Holland, 2016).

Cómo mejorar la rendición de cuentas en el sector del agua

La rendición de cuentas es un factor de disuasión clave para la corrupción, y los observadores estiman que, si se eliminara la corrupción, podría ahorrarse entre el 20 % y el 70 % de los recursos en el sector del agua (PNUD/UNICEF 2015). Para lograr la integridad en el sector del agua, es importante asegurar que quienes tienen poder respecto del conocimiento, los recursos y la toma de decisiones respondan por sus actos (WIN, 2016). Cuando los mecanismos para la rendición de cuentas horizontal (control gubernamental sobre los proveedores de servicios públicos) y los mecanismos para rendición de cuentas vertical (acceso de los ciudadanos a canales efectivos para expresar inquietudes a sus representantes políticos) funcionan en forma armónica, los resultados que se obtienen son realmente eficaces (PNUD/UNICEF, 2015).

La rendición de cuentas horizontal puede mejorarse si se favorece el desarrollo de capacidades, se amplía el acceso a la información y se asegura la independencia de los organismos gubernamentales de supervisión y reglamentación (PNUD/UNICEF, 2015). En las zonas rurales, también es importante que se brinde asistencia técnica a los niveles descentralizados del gobierno (PNUD/UNICEF, 2015).

La rendición de cuentas vertical puede mejorarse desarrollando las habilidades de análisis político de las OSC, incrementando las capacidades de las ONG para entender mejor el sector del agua, y alentando la participación ciudadana en todos los procesos de políticas y sistemas de monitoreo relacionados con el agua (PNUD/UNICEF, 2015).

La rendición de cuentas híbrida se refiere a la participación de la ciudadanía y de actores de la sociedad civil en los procesos horizontales. Algunos ejemplos incluyen los presupuestos participativos, las auditorías ciudadanas y la participación de la sociedad civil en la supervisión de los proveedores de agua (PNUD/UNICEF, 2015).

Una mayor rendición de cuentas en el sector del agua conlleva tres dimensiones de acción: política, administrativa y social (PNUD/UNICEF, 2015).

La rendición de cuentas política hace referencia a que los gobiernos respondan ante sus ciudadanos y no ejerzan el poder de manera abusiva, además de atenerse a criterios transparentes al designar a personas para ocupar puestos públicos e informar sobre sus actividades y gastos. Es importante contar con mecanismos específicos para el sector del agua que garanticen que los responsables de tomar decisiones y el gobierno respondan ante los ciudadanos. Como parte de esto, se puede incluir a la sociedad civil en la planificación, la elaboración de presupuestos y en la evaluación de proyectos y mecanismos de denuncia y reparación en los proyectos y operaciones relacionados con el agua (PNUD/UNICEF, 2015).

La rendición de cuentas administrativa corresponde a las estructuras y normas administrativas e incluye cerciorarse de que todos los empleados cumplan con lo que establecen los códigos de conducta profesionales. Los proveedores de agua, como las empresas de servicios públicos, deben informar sus planes, desempeño y gastos (PNUD/UNICEF, 2015). Por consiguiente, se vincula con la rendición de cuentas financiera, que se apoya en que los órganos de supervisión como las instituciones de auditoría y los parlamentos lleven a cabo un control de la precisión y la eficiencia en el sector del agua (WIN, 2016).

En tal sentido, la transparencia es importante y puede reforzarse mediante la publicación de presupuestos y contratos de servicios públicos, y la celebración de encuentros públicos en los que se invite a participar a la ciudadanía, autoridades de regulación y funcionarios del sector del agua, entre otros actores (Jenkins, 2017). Esto puede contribuir a una mayor capacidad de respuesta en el sector al permitir que los ciudadanos entiendan los procesos de toma de decisiones, qué información deben exigirles a los funcionarios y cómo pueden presentar denuncias (OGP, 2021).

A su vez, para contrarrestar la corrupción, es importante que se divulgue información y datos acerca de este fenómeno, incluidos los expedientes de casos que puedan usarse en procesos judiciales (OGP, 2021).

La rendición de cuentas social se refiere a las acciones que realizan las personas, sean ciudadanos particulares, periodistas u OSC. Desempeñan un papel de vigilancia y pueden controlar que los proveedores de servicios respeten los estándares de calidad. Este tipo de rendición de cuentas es muy importante en un sector cuasi monopolístico como el mercado del agua (PNUD/UNICEF, 2015). Es fundamental tener en cuenta el contexto local. Por ejemplo, en las zonas rurales, es probable que las radios

comunitarias sean un aliado más efectivo que la divulgación a través de internet.

En las siguientes secciones de este documento se considera cómo mejorar la rendición de cuentas política, administrativa y social en el sector del agua en lo que respecta a los tres grupos de actores interesados que tienen la responsabilidad principal por cada una de ellas, a saber: el sector público, proveedores del servicio de agua y empresas de servicios públicos y, por último, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos.

En la última sección de este documento se analizan enfoques holísticos, que abarcan a múltiples partes interesadas, contra la corrupción en el sector del agua.

Sector público

Las principales funciones del Estado en la asignación y provisión del agua se clasifican en seis categorías: elaboración de políticas y leyes; desarrollo de capacidades; planificación y preparación de presupuestos; financiamiento; organización de las disposiciones de prestación de servicios y regulación de los servicios de agua (PNUD/UNICEF, 2015). Cuando estas funciones y responsabilidades se dividen entre diferentes entidades, establecer un mecanismo de coordinación podría ayudar a resolver problemas de coordinación. Por ejemplo, podría conformarse un grupo de trabajo técnico dedicado exclusivamente al agua integrado por representantes de diferentes organismos que mantienen reuniones en forma periódica (Sánchez Trancón y otros, 2020).

La integridad en el sector del agua en este nivel deber reunir las siguientes características: coherencia de políticas, responsabilidades claras, mecanismos de coordinación con otros actores y organismos, disponibilidad de datos, acceso a información, intervención participativa de partes interesadas relevantes, regulación, rendición de cuentas, autonomía, líderes y recursos adecuados

(Sánchez Trancón y otros, 2020). En lo que queda de esta sección se ofrecerán recomendaciones para combatir la corrupción en el sector del agua a nivel estatal.

Normas consuetudinarias

Es importante considerar la interacción entre las normas consuetudinarias y las estatales dado que, en muchos países, son las normas consuetudinarias las que rigen los derechos relacionados con el agua en las comunidades locales (WIN, 2016). Se debe prestar especial atención a las comunidades que tengan derechos informales relacionados con el agua, a fin de evitar que se vean desposeídas (WIN, 2016). Los niveles inferiores del gobierno, como los municipios y las autoridades de cuencas fluviales, por lo general tienen mayor conciencia de los derechos de los usuarios existentes. Sin embargo, en los países en desarrollo a menudo no tienen capacidad de aplicación suficiente para lidiar con exigencias y derechos contrapuestos (WIN, 2016).

Información relativa a contrataciones públicas

Asegurar que haya mejor información relativa a las contrataciones públicas en el sector del agua es importante a efectos de que el análisis de datos pueda aplicarse para orientar las políticas que se adopten (Adam y otros, 2020). Esto no implica únicamente garantizar la calidad de la información y reducir los errores en los datos y los campos faltantes, sino que además los conjuntos de datos de la contratación pública podrían ampliarse para incluir indicadores de precios, valores de contratos relativos y precios por unidad; demoras y sobrecostos en la terminación de proyectos; e indicadores de evaluación de riesgos, como listas de sanciones vinculadas y los nombres y los precios propuestos por los oferentes que no resultaron adjudicados (Adam y otros, 2020). La transparencia en los procesos de licitación puede favorecerse si se permite el acceso a la información sobre contrataciones públicas, y las contrataciones electrónicas pueden contribuir a que las interacciones entre las empresas

oferentes y los funcionarios públicos sean mínimas, lo cual previene que se formen redes de corrupción (Transparency International, 2017).

Autoridades de regulación

Las autoridades de regulación necesitan determinadas condiciones para poder cumplir con sus mandatos, que incluyen: "(i) autonomía respecto de los responsables de la adopción de políticas (y los políticos) independientemente de los marcos institucionales en los que se ubican; y (ii) capacidad, en términos humanos, materiales y financieros" (Sánchez Trancón y otros, 2020, 4). Estas condiciones deben ayudar a evitar la captura regulatoria o la influencia indebida sobre los organismos de regulación por parte de actores que podrían tener conflictos de intereses o vínculos estrechos con las entidades del sector del agua a las que deberían supervisar las autoridades de regulación.

Las autoridades regulatorias podrían seguir el ejemplo de la autoridad de regulación económica de la industria del agua y el saneamiento (Ofwat) de Inglaterra y Gales, que ofrece orientación especial para quienes tengan interés en hacer alguna denuncia con respecto a empresas de agua y alcantarillado (WIN, 2016). En Honduras, los proveedores de servicios deben registrar e informar mensualmente los indicadores clave al Sistema de Información Regulatoria de Agua Potable y Saneamiento para Prestadores de Servicios. La autoridad de regulación luego utiliza el sistema para identificar problemas e implementar sistemas de monitoreo (Sánchez Trancón y otros, 2020).

Instituciones de auditoría y organismos anticorrupción

Las instituciones de auditoría y los organismos anticorrupción pueden utilizar mecanismos de monitoreo de costos para hacer un seguimiento del gasto público real que se destina al sector del agua y comparar esto con las estimaciones previstas, lo que permitiría identificar señales de corrupción (Adam y otros, 2020). INFObras es un

sistema de información de la contraloría de obras públicas de Perú que procura aumentar la transparencia de estas obras asegurando que haya coordinación entre los sistemas de información, especialmente asociando información acerca de obras públicas con datos relativos al avance en la ejecución (WIN, 2016). También las entidades fiscalizadoras superiores tienen un papel concreto, al cerciorarse de que las instituciones públicas rindan cuentas (WIN, 2016). Por consiguiente, es importante verificar que no se las ignore, que estén dotadas de personal suficiente y que sean independientes. Asimismo, para que las evaluaciones que realizan den resultados, es importante que se impulsen procesos judiciales una vez que un informe detecta delitos flagrantes (WIN, 2016).

Abordajes sobre gobierno abierto

Los abordajes en materia de gobierno abierto pueden reforzar la capacidad institucional y mejorar la comunicación entre diferentes partes interesadas, lo que puede conducir a mejoras en la prestación de los servicios de agua. Se puede consultar [aquí](#) un documento que detalla cómo crear un compromiso y un plan de acción sobre agua y gobierno abierto. El gobierno abierto ofrece la posibilidad de mejorar la gobernanza y el desempeño de los servicios de agua al contribuir a un entorno propicio para que estos funcionen (Avello y otros, 2021). Específicamente, la [Alianza para el Gobierno Abierto](#) (Open Government Partnership, OGP) permite que los gobiernos municipales impulsen los vínculos entre el agua y el gobierno abierto a través de una estrategia local y la Comunidad de Práctica sobre Agua y Gobierno Abierto, que se explica en más detalle en la sección sobre OSC (Avello y otros, 2021).

Como en el enfoque TAP-A, los principios básicos de la OGP para mejorar la gobernanza en materia de agua, saneamiento e higiene (*water, sanitation and hygiene*, WASH) son la participación efectiva; transparencia y datos abiertos; rendición de cuentas; e inclusión, diversidad e igualdad de género (Avello y otros, 2021). Para que sea

posible una participación efectiva, los gobiernos locales deben colaborar y trabajar en coordinación directa con todos los actores del sector del agua (Avello y otros, 2021). La transparencia y los datos abiertos en el sector WASH favorecerán un mejor desempeño y harán posible la toma de decisiones basada en datos contrastados en los niveles nacional y local, y a la vez reforzarán la rendición de cuentas entre los proveedores de servicios y los usuarios de agua (Avello y otros, 2021). El principio de rendición de cuentas requiere de acceso oportuno a la información para que los ciudadanos tengan posibilidad de influir en proyectos del sector del agua (tanto en sus diseños como en su implementación) (Avello y otros, 2021). Si bien estos principios ayudan a combatir la corrupción en el sector del agua, la inclusión, la diversidad y la igualdad de género serán la clave para llegar a las personas más vulnerables (Avello y otros, 2021).

Varios países en la región de América Latina y el Caribe han conseguido avances en el sector del agua a través de la OGP.

- El gobierno de Paraguay estableció la iniciativa SAISAR, una plataforma digital supervisada por la sociedad civil, municipios y grupos de donantes sobre información relacionada con el agua y el saneamiento en zonas rurales (OGP, sin fecha).
- En Brasil, una plataforma de datos permitió que el público monitoreara el programa de gestión de recursos hídricos Agua para Todos (OGP, sin fecha).
- México ha asumido el compromiso de implementar las recomendaciones extraídas del [Índice de Transparencia en Recursos Naturales](#), un proyecto de la sociedad civil que promueve la sostenibilidad de los recursos naturales mediante la participación de todos los ciudadanos interesados. Para cumplir con esto, México ha asumido, entre otros, el compromiso de promover los grupos de

monitoreo (gobierno y sociedad civil) y mejorar en un 50 % la calidad de la información pública sobre gestión de los recursos hídricos (OGP, sin fecha).

- Honduras ha asumido el compromiso de mejorar los servicios de agua potable optimizando la gestión de cuencas hidrográficas y la ampliación del modelo de monitoreo y de contratos sociales (OGP, sin fecha). El compromiso incluyó crear y fortalecer unidades locales de monitoreo y control, conformadas por miembros de la comunidad (OGP, sin fecha).

Contratación abierta y pactos de integridad

Los gobiernos pueden utilizar los [Principios Globales para las Contrataciones Abiertas](#) con el fin de promover la apertura en esos procesos, lo cual fomenta la transparencia y la rendición de cuentas al facilitar el acceso a información pertinente sobre contratos públicos. Según [Open Contracting](#), varios organismos públicos en países de la región ya están utilizando el [Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas](#) (Open Contracting Data Standard, OCDS). Se trata de un estándar para la publicación de información relacionada con contratos públicos, desde la etapa de planificación hasta la fase de implementación. Otra herramienta de utilidad es la [Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Contratación Pública](#) (Methodology for Assessing Procurement Systems, MAPS) desarrollada por la OCDE, que analiza los sistemas de adquisiciones en forma integral.

Los pactos de integridad pueden ser una herramienta efectiva contra la corrupción en las contrataciones públicas (WIN y Transparency International, 2010). Un pacto de integridad consiste en un acuerdo entre un gobierno u organismo público y todos los oferentes de un contrato del sector público, por medio del cual todos se comprometen a no pagar, ofrecer, exigir ni aceptar sobornos. Asimismo, los oferentes se comprometen a no actuar en colusión con la competencia ni a sobornar a funcionarios públicos

mientras cumplen con un contrato. La implementación del pacto la supervisa un veedor independiente, que se cerciora de que todos respeten los compromisos asumidos (WIN y Transparency International, 2010).

Para que un pacto de integridad resulte eficaz, deben estar presentes las siguientes condiciones: voluntad política de la autoridad; máxima transparencia en cada paso; sistema de monitoreo independiente externo e intervención de diferentes partes interesadas. Es especialmente importante elegir un buen veedor independiente, dado que esta entidad vela por la implementación del pacto y, por ende, es la fuente de credibilidad y certeza para todas las partes y la fuente de información para el público (WIN y Transparency International, 2010). Para obtener más información sobre cómo implementar un pacto de integridad en el sector del agua, se sugiere consultar el [manual 2010 de WIN y Transparency International](#).

Dos proyectos hídricos en México, El Cajón y La Yesca, utilizaron elementos de los pactos de integridad en su implementación (WIN y Transparency International, 2010).

En El Salvador, la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados firmó tres pactos de integridad con las empresas que presentaron ofertas en licitaciones para el reemplazo de tuberías. En estos acuerdos, se comprometen a abstenerse de participar en prácticas de corrupción y se designa a un veedor, por lo general de la sociedad civil, que supervisa la totalidad del proceso (UNESCO, 2019). En este caso, la entidad supervisora fue la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), y el Órgano de la Gobernabilidad del Agua de SIWI/PNUD también firmó el pacto en calidad de testigo internacional (UNESCO, 2019). La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) también prestó su apoyo al trabajo.

Proveedores de servicios y empresas de servicios públicos

La falta de integridad amenaza de manera directa el desempeño, la eficiencia y la sostenibilidad en el largo plazo de las empresas de servicios públicos y los proveedores de servicios al incrementar los costos económicos, los riesgos legales y para la reputación y, en última instancia, al reducir la calidad y la disponibilidad de servicios de agua y saneamiento, en especial para las personas más vulnerables y marginadas. A fin de hacer frente a los retos que plantean estas falencias, hay herramientas que las empresas de servicios públicos pueden implementar para evaluar, priorizar y abordar los riesgos a la integridad.

Entre los recursos que pueden emplear los servicios de abastecimiento de agua se incluyen la [herramienta de evaluación de la integridad para empresas de suministro de agua](#) y el [Conjunto de Herramientas sobre Gestión de Integridad](#) de la Red de Integridad del Agua.

El objetivo principal de la herramienta de evaluación es determinar en qué medida una organización está preparada para evitar que se materialicen los riesgos de corrupción, y consiste en principios, indicadores y componentes. A su vez, esto se utiliza como punto de partida para mejorar el desempeño de la organización (Allakulov y otros, 2020). Actualmente, la Red de Integridad del Agua está llevando a cabo pruebas piloto de la herramienta de evaluación en América Latina.

El Conjunto de Herramientas sobre Gestión de Integridad es un enfoque participativo que ayuda a generar conciencia sobre la ética en el lugar de trabajo y a implementar prácticas para la gestión de la integridad (WIN, 2018). Constituye un elemento clave de la gestión de una empresa y ayuda a comunicar los valores de la organización al personal, al tiempo que brinda herramientas

para detectar riesgos y evitar y sancionar transgresiones de las normas (Hermann-Fried y otros, 2014b). El conjunto de herramientas procura sensibilizar acerca de que la gestión de la integridad puede aportar beneficios a una entidad y se concentra en cómo gestionar el proceso de cambios de integridad (Hermann-Fried y otros, 2014b).

El Conjunto de Herramientas sobre Gestión de Integridad ya se ha utilizado en varios países de América Latina, entre ellos, Costa Rica (WIN, 2015), Honduras (WIN, 2018), Ecuador (WIN, SIWI y cewas, 2016–2018), Paraguay y Argentina (WIN, SIWI y cewas, 2019–2021).

Los prestadores de servicios públicos deben procurar la transparencia en tres dimensiones clave: divulgación y apertura; diálogo con usuarios y participación de los actores interesados relevantes; y controles de integridad (Barreti-Dilon y otros, 2018). Un estudio que se llevó a cabo en cuatro empresas de servicios de agua en América Latina determinó que la transparencia tenía una relación positiva con la eficiencia, que puede ser un punto de acceso para persuadir a los proveedores de servicios públicos de implementar reformas que favorezcan la transparencia (Barreti-Dilon y otros, 2018).

Por lo tanto, se podría alentar a las empresas de agua a incorporarse al [Mandato del Agua de los Directores Generales](#) del Pacto Mundial de las Naciones Unidas, que ayuda a las empresas a implementar y divulgar las políticas y prácticas de sostenibilidad en materia de agua.

OSC e iniciativas ciudadanas

La incorporación de mecanismos transparentes y participativos que permitan a las organizaciones de la sociedad civil, a los ciudadanos y a las comunidades afectadas hacer aportes al proceso de toma de decisiones puede contribuir a prevenir la influencia indebida por parte de actores poderosos, a menudo corporativos (UNESCO,

2019). Los enfoques que se plantean desde los niveles inferiores ayudan a construir una base de apoyo para el cambio (WIN, 2016), y la supervisión ciudadana puede hacer de freno a la corrupción (WIN, 2020a). Asimismo, la participación de los grupos de usuarios más vulnerables y las organizaciones comunitarias puede propiciar a una mayor rendición de cuentas y, por consiguiente, un mejor desempeño (UNESCO, 2019).

Los ciudadanos y las OSC pueden utilizar la guía para el mapeo de la rendición de cuentas con el fin de evaluar cuál es el estado de esta en el sector del agua y el saneamiento, y elaborar una representación geográfica de las relaciones de rendición de cuentas entre los distintos actores (Avello y otros, 2021). La [guía para facilitadores](#) presenta métodos para entender la rendición de cuentas en el sector y planificar mejoras.

La [Fundación AVINA](#) promueve la gobernanza democrática de los recursos hídricos, al procurar la participación de los diferentes sectores en la planificación y las políticas públicas relacionadas con el agua. La fundación formó una Comunidad de Práctica sobre Agua y Gobierno Abierto en la cual participan la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP), el Instituto Internacional del Agua de Estocolmo (SIWI), la Red de Integridad del Agua (WIN) y el Instituto de Recursos Mundiales (World Resources Institute, WRI).

Esta comunidad se propone facilitar la definición de enfoques que puedan fomentar la transparencia, la participación inclusiva y la toma de decisiones responsable con el propósito de mejorar los servicios de agua (WIN, 2019a). En una [declaración](#) que emitió recientemente, puso de manifiesto que en algunas áreas, como el financiamiento del sector de agua y las respuestas de emergencia, se necesita mayor transparencia (OGP, 2021).

Algunas de las experiencias relevantes de la región de América Latina y el Caribe que han

surgido de la comunidad de práctica incluyen la creación de una aplicación móvil para denunciar alteraciones en las tuberías de agua en la República Dominicana, el fortalecimiento de las unidades de supervisión y control en Honduras para el monitoreo de los proveedores de servicios de agua y la creación conjunta de un plan de agua nacional por parte del gobierno y la sociedad civil en Uruguay (WRI, sin fecha).

En varios casos, ha quedado demostrado que cuando hay participación pública en las decisiones sobre políticas, esto se traduce en una mayor transparencia y legitimidad de los servicios de agua y saneamiento (OGP, sin fecha). En 2016, Uruguay creó un espacio de diálogo que reunió a casi 2.000 representantes gubernamentales, ciudadanos y académicos para tratar el desarrollo del plan de agua nacional de Uruguay durante un período de seis meses, tras el cual el gobierno aprobó dicho plan (OGP, 2018). Asimismo, el gobierno uruguayo asumió el compromiso de fortalecer los espacios de participación incorporando herramientas digitales y difundiendo el tema del agua en espacios educativos para formular planes de gestión integrada de los recursos hídricos (OGP, sin fecha). México expresó el compromiso de impulsar la coordinación interinstitucional y una participación ciudadana activa con el propósito de establecer un [sistema con información actualizada](#) sobre licencias y extracción de agua (OGP, sin fecha).

En Chile, como parte del proceso de OGP, la Dirección General de Aguas creó una aplicación web para acceder a información sobre licencias de uso de agua y para facilitar la presentación de denuncias de daños (OGP, 2019).

Las OSC también pueden ayudar al objetivo de favorecer la transparencia. Por ejemplo, en Argentina, un colectivo de organizaciones del sector del agua colaboró en el monitoreo de la calidad de la provisión de este servicio, y los datos obtenidos luego se utilizaron para definir políticas

que se adoptaron en los niveles provinciales y municipales (Avello y otros, 2021).

Otros enfoques que reflejen pluralidad de intereses pueden abordar el aspecto internacional de la gestión del agua. Por ejemplo, la Asociación Mundial para el Agua (Global Water Partnership, GWP) organizó una mesa redonda con seis países de América Central, México y la República Dominicana para facilitar la coordinación de los 25 cursos de agua y los 18 acuíferos transfronterizos que hay en América Central (GWP, 2020).

Pueden mencionarse también iniciativas como el 2030 Water Resources Group ([2030 WRG](#)), una asociación entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil bajo los auspicios del Banco Mundial, que se propone ayudar a los países a salvar la brecha entre la oferta y la demanda de agua para el año 2030. El trabajo que realizan se apoya en cuatro principios: inclusión, transparencia, rendición de cuentas e integridad. Su trabajo en Perú ha ayudado a que se estableciera un diálogo transparente y de alto nivel entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil (2030 WRG, sin fecha).

Es fundamental que se recabe la información que pueden aportar las comunidades afectadas y las organizaciones con escasa representación, especialmente las mujeres y las comunidades indígenas cuando sea pertinente (OGP, sin fecha). La organización mexicana Cántaro Azul, que promueve el acceso al agua segura en las comunidades rurales, entendió que era importante desarrollar un componente social en los servicios tecnológicos (Gutiérrez Vizcaino, 2019). Identificaron que uno de los desafíos más significativos era que las personas no conocían cuáles eran sus derechos ni los criterios de calidad del agua y, debido a esto, no les era sencillo exigir servicios de calidad (Gutiérrez Vizcaino, 2019). El Conjunto de Herramientas sobre Gestión de Integridad para Pequeños Sistemas de Suministro de Agua ayudó notablemente a Cántaro Azul a generar sus

propias soluciones comunitarias (Gutiérrez Vizcaino, 2019). Una de las líderes más involucradas en el proceso señaló que el conjunto de herramientas los ayudó a determinar qué querían hacer y a elaborar un plan de trabajo empleando un enfoque de autogestión (Gutiérrez Vizcaino, 2019).

Existen organizaciones de gestión del agua que brindan acceso a información en línea, como el [Índice de Transparencia en la Gestión del Agua](#) de Transparencia Internacional España, que evalúa qué volumen de información relevante ha sido puesta a disposición por un organismo del sector del agua (Trapnell y otros, 2017).

Por último, los medios de comunicación independientes pueden ser un gran aliado para detectar corrupción en el sector del agua. Sin embargo, las garantías plenas de libertad de prensa y seguridad de los periodistas no están dadas en ninguna parte, y menos aún en América Latina. En 2014, un periodista mexicano fue detenido y pasó diez meses encarcelado después de filmar una manifestación frente a la Comisión de Agua Potable en el estado de Quintana Roo (WIN, 2016).

Enfoques integrales del sector

La OCDE ha formulado un marco de gobernanza del sector del agua que puede aplicarse a los diferentes niveles de gobernanza (local, cuenca, nacional, etc.) y a diferentes usos del agua (gestión de recursos, servicios de agua, reducción de desastres relacionados con el agua, por ejemplo) (OCDE, 2018). El marco se basa en un enfoque “desde la ciudadanía” que abarca a múltiples actores interesados, al considerar que tanto las dificultades como las respuestas relativas a la gobernanza del agua dependen sustancialmente del lugar y del contexto (OCDE, 2018). Mediante un sistema de semáforo, evalúa las condiciones del sistema de gobernanza, los cambios que está previsto implementar y qué

grado de apoyo recibe la evaluación de las partes relevantes (OCDE, 2018).

Tiene como objetivo principal alentar un diálogo transparente, inclusivo, abierto y con visión de futuro entre todas las partes interesadas. Es una herramienta de autoevaluación voluntaria para valorar los marcos de políticas, las instituciones y las herramientas de gobernanza del agua con el fin de mejorarlos a lo largo del tiempo y dejar de lado la preparación de informes para adoptar un enfoque más práctico (OCDE, 2018). Es fácil de replicar y las OCS pueden utilizarlo para evaluar al sector.

También deben fortalecerse los esfuerzos que involucran a múltiples partes interesadas contra la corrupción sistémica adoptando enfoques cooperativos en diferentes niveles, desarrollando evaluaciones de riesgos, acercando a los diferentes actores que trabajan en iniciativas contra la corrupción en el sector, y recurriendo al papel de la colaboración internacional y el financiamiento para promover la integridad y los mecanismos contra la corrupción (OGP, 2021).

Trazar un mapa de las partes interesadas es el primer paso en los enfoques holísticos y conlleva identificar quiénes participan en los procesos de toma de decisiones en el sector, y quiénes deberían hacerlo (WIN, 2016), así como las funciones y responsabilidades de los diferentes actores en ese ámbito. También es importante conocer sus prioridades, así como los riesgos y fortalezas del espectro de partes pertinentes.

El gobierno abierto y las reformas en el sector del agua también pueden ser impulsados por cualquier parte interesada en una ciudad a través de un enfoque de cuatro pasos (Avello y otros, 2021). El primer paso consiste en entender la prestación de servicios de agua e interactuar con las principales partes interesadas. Luego se identifican las falencias en la gobernanza en el sector del agua y a continuación se esbozan los factores a considerar para lograr un mayor

impacto. Las características que tendría un marco útil para identificar las falencias en la gobernanza en el sector del agua pueden resumirse en analizar el “qué” (funciones básicas), el “cómo” (cómo se implementan los principios) y el “para qué” (cuáles son los resultados) (Avello y otros, 2021). El último paso es establecer un mecanismo para controlar los avances y darles seguimiento (Avello y otros, 2021). Los compromisos deben cumplir con un criterio mínimo de objetivos SMART: deben ser específicos, mensurables, factibles, relevantes y con plazo determinado (Avello y otros, 2021).

Todas las partes interesadas relevantes deben involucrarse en los procesos de integridad y contra la corrupción, pero es importante equilibrar sus intereses de manera justa y considerar especialmente a las personas de sectores pobres y marginados (WIN, 2016). La Declaración de Delft recomienda que los enfoques multisectoriales consideren los nexos entre el agua, la producción de alimentos y el suministro de energía (WIN, 2016).

También es importante pensar en la inclusión, la diversidad y la igualdad de género para que se llegue a las comunidades más vulnerables, incluso aquellas en asentamientos informales (Avello y otros, 2021). Por consiguiente, se debe tener en cuenta en todo momento la intersección entre la pobreza y otras fuentes de discriminación. La [Alianza de Género y Agua \(Gender and Water Alliance\)](#) y la [Asociación de Mujeres por el Agua \(Women for Water Partnership\)](#) han estado trabajando en temas relacionados con el agua y el género desde hace tiempo. Women for Water Partnership procura empoderar a las mujeres en los procesos de toma de decisiones para alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible de acceso al agua segura para todos.

Estas son algunas medidas específicas que tienen en cuenta aspectos relacionados con el género y que podrían adoptarse (WIN, 2016):

-
- Promover la elaboración de presupuestos con perspectiva de género en el sector.
 - Asegurar que todos los programas comiencen con un análisis de género e involucren a mujeres en los aspectos de planificación.
 - Establecer programas orientados al género.
 - Generar conciencia sobre los impactos específicos que tiene para las mujeres la corrupción en el sector del agua.
 - Reconocer la sextorsión como una forma específica de corrupción.
 - Apoyar a las organizaciones de base conformadas por mujeres.

Referencias

2030 WRG – Water Resources Group. Sin fecha. [Our Work in Peru](#). Sitio web.

Adam, I., M. Fazekas, N. Regös y B. Tóth. 2020. [Más allá de las fugas: cuantificando los efectos de la corrupción en el sector de agua y saneamiento de América Latina y el Caribe](#). Basani, Marcello y Jacopo Gamba, editores técnicos. Banco Interamericano de Desarrollo.

Allakulov, U., J. Gamba, M. Basani, D. Cáceres, M. Mendiburu y D. Patiño Piñeros. 2020. [Assessing Integrity in Water Utilities](#).

Avello, P., P. Saikia, R. Giné, K. Groeneweg-Thakar y A. Jiménez. 2021. [Water and Open Government: A Step by Step City Guide](#). Water and Open Government Community of Practice, Open Government Partnership.

Avello, P., R. Giné y A. Jiménez. 2019. [Control y Gestión de la Integridad en el Sector de Agua y Saneamiento a Través de los Sistemas de Evaluación del Desempeño](#). Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.

Barreti-Dilon, L., M. Basani, F. De Simone y B. Cotlear. 2018. [Transparencia: Impulsando Eficiencia en Empresas Proveedoras de Servicios de Agua y Saneamiento: Buenas Prácticas en Cuatro Empresas de América Latina](#). Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.

Bertoméu-Sánchez, Salvador y Tomás Serebrisky. 2018. [Water and Sanitation in Latin America and the Caribbean: An Update on the State of the Sector](#). (EUI Working Papers RSCAS).

Bustamante, Jaime. 2018. [Colombia y la corrupción en el sector del agua potable y el saneamiento básico](#). Iagua. Publicación de blog. 13 de septiembre de 2018.

Campos, Sergio y Carlos Santiso. 2018. [¿Transparente como el agua? El 10% de la inversión en infraestructuras de agua en América Latina y el Caribe se pierde por culpa de la corrupción](#). El País. 19 de junio de 2018.

CEPAL. 2020. [El rol de los recursos naturales ante la pandemia por el COVID-19 en América Latina y el Caribe](#). 4 de agosto de 2020.

Chêne, M., 2009. [Good Practice in Addressing Corruption in Water Resource Management Projects](#). Transparency International – U4 Anti-Corruption Resource Centre.

Contra la Corrupción. Sin fecha. [Los explotadores del agua](#).

EFE. 2019. [¿Por qué el agua es también blanco de críticas en las protestas en Chile?](#) EFE. Santiago. 11 de diciembre de 2019.

Ethos. Sin fecha. [Corrupción en el Sector del Agua: ¿Quién es Culpable de la Crisis?](#)

González de Asis, M., D. O’Leary, P. Ljung y J. Butterworth. 2009. [Improving Transparency, Integrity and Accountability in Water Supply and Sanitation](#). Instituto del Banco Mundial y Transparency International. Washington D.C.

Gutiérrez Vizcaino, M., 2019. [Entrevista. Apoyo a la gestión comunitaria del agua en Chiapas, México](#). Sitio web de WIN.

GWP – Global Water Partnership. 2020. [GWP in Action: 2020 Annual Report](#).

Hermann-Friede, J., M. Kropac, S. Achermann, J. Heeb y L. Feuerstein. 2014a. [Integrity Management Toolbox for Water Service Providers: Description of WSP Integrity Instruments](#). WIN, GIZ y CEWAS.

Hermann-Friede, J., M. Kropac, S. Achermann, J. Heeb y L. Feuerstein. 2014b. [Integrity Management Toolbox for Water Service Providers: Manual for Facilitators](#). WIN, GIZ y CEWAS.

Hermann-Friede, J., M. Kropac, S. Achermann, J. Heeb y L. Feuerstein. 2014c. [Integrity Management Toolbox for Water Service Providers: Description of WSP Integrity Risks](#). WIN, GIZ y CEWAS.

Holland, A., 2016. [Forbearance](#). *American Political Science Review*, 110(2), 232–246.

-
- International Bar Association. 2019. Sextortion: A Crime of Corruption and Sexual Exploitation.
- Jenkins, M., 2017. The Impact of Corruption on Access to Safe Water and Sanitation for People Living in Poverty. Transparency International – U4 Anti-Corruption Resource Centre.
- OCDE. 2015a. [Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública](#). OCDE.
- OCDE. 2015b. [Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE](#). OCDE.
- OCDE. 2016. [Water Governance in Cities](#). OECD Studies on Water, OECD Publishing, París.
- OCDE. 2018. [Implementing the OECD Principles on Water Governance: Indicator Framework and Evolving Practices](#). París.
- Open Government Partnership HN0055. Sin fecha. [Monitoring Water and Sanitation Services \(HN0055\)](#). OGP member commitments.
- Open Government Partnership MX0084. Sin fecha. [Transparency of Forestry, Water and Fishing Management \(MX0084\)](#). OGP member commitments.
- Open Government Partnership. 2018. [Uruguay: Giving Citizens a Say in Clean Water](#). OGP stories. 28 de diciembre de 2018.
- Open Government Partnership. 2019. [Transparentando y abriendo información sobre el uso de los recursos hídricos en Chile](#).
- Open Government Partnership. 2021. [Declaración de gobierno abierto, agua y saneamiento](#).
- Open Government Partnership. MX0069. Sin fecha. [Measuring Water Consumption and Discharges Both Volume and Quality, as Well as Promoting Reuse, Zero Discharge of Large Consumers and Monitor Their Treatment, Being Transparent Information to Facilitate Citizen Participation in Monitoring. \(MX0069\)](#). OGP member commitments.
- Open Government Partnership. Sin fecha. [Water and Sanitation](#). Sitio web. OGP.
- Open Government Partnership. UY0099. Sin fecha. [Implementation of the National Water Plan \(UY0099\)](#). OGP member commitments.
- Prensa Libre 2019. [Contratista de la polémica Planta Modular embargó las cuentas de la EAAAY](#). 28 de agosto de 2019.
- Rogers, P. y Hall, A. W. 2003. Effective Water Governance. Estocolmo: GWP.
- Root, Rebecca. 2020. [The High Cost of Water Corruption – and How to Stop It](#). Devex. 9 de octubre de 2020.
- Sánchez Trancón, D., G. Mansour y D. Schaefer. 2020. Functions, Institutional Arrangements and Conditions of Policymakers and regulators in the Water and Sanitation Sector: Final Report. Agua Consult.
- SIWI. 2021. [Water and Open Government: A Step by Step Guide](#). SIWI, mayo de 2021.
- Tamayo, Tania y Alejandra Carmona. 2019. [Adelanto del libro El negocio del agua: cómo Chile se convirtió en tierra seca](#). CIPER. 15 de noviembre de 2019.
- Transparency International. 2008. [Informe Global de la Corrupción 2008: Corrupción en el sector del agua](#). Nueva York: Cambridge University Press.
- Transparency International. 2017a. Corruption in the Water and Sanitation Services: Topic Guide.
- Transparency International. 2019a. [Barómetro Global de la Corrupción: América Latina y el Caribe 2019. Opiniones y experiencias de los ciudadanos en materia de corrupción](#).
- Transparency International. 2021a. [Índice de Percepción de la Corrupción](#).
- Trapnell, S., M. Jenkins y M. Chêne. 2017. Monitoring Corruption and Anti-Corruption in the Sustainable Development Goals: A Resource Guide. Transparency International.
- PNUD. 2010. [Corruption, Accountability and Gender: Understanding the Connections](#).

UNDP/UNICEF Water Governance Facility. 2015. [WASH and Accountability: Explaining the Concept](#). Accountability for Sustainability Partnership: UNDP Water Governance Facility at SIWI and UNICEF. Estocolmo y Nueva York.

World Resources Institute. Sin fecha. [Water and Open Government: A Community of Practice Within the Open Government Partnership](#).

UNESCO, 2019. [No dejar a nadie atrás: Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos 2019](#). UNESCO, París.

UNICEF. 2013. 'Children Dying Daily because of Unsafe Water Supplies and Poor Sanitation and Hygiene, UNICEF Says'. UNICEF.

Universidad Católica de Chile. 2021. [Estudio identifica a Chile como el único país con expresa propiedad privada de derechos de agua](#). 30 de marzo de 2021.

Water Integrity Network. 2015. [Puesta en marcha de procesos de gestión de la integridad para proveedores de servicios de agua de Costa Rica](#). Sitio web de WIN.

Water Integrity Network. 2016. [Water Integrity Global Outlook 2016](#).

Water Integrity Network. 2018. [Aplicación de la caja de herramientas para Honduras](#). Sitio web de WIN.

Water Integrity Network. 2019a. [Water and Open Government Community of Practice](#). Sitio web de WIN.

Water Integrity Network. 2020a. [2019 Water Corruption and Integrity Highlights and What They Mean for Our work in 2020](#). WIN. 28 de enero de 2020.

Water Integrity Network. 2020b. [Gestión Comunitaria del Agua: Atendiendo a los Más Vulnerables Mientras Lucha por Reconocimiento Legal](#). WIN. 1 de diciembre de 2020.

Water Integrity Network. 2021. [Water Integrity Global Outlook 2021](#).

WIN y TI. 2010. [Integrity Pacts in the Water Sector: An Implementation Guide for Government Officials](#).

“Las Respuestas del Servicio de Asistencia Anticorrupción (Anti-Corruption Helpdesk) ofrecen a profesionales de todo el mundo información rápida y a pedido sobre corrupción. A partir de datos de pública consulta, los informes presentan una aproximación a un tema determinado y no reflejan necesariamente la postura oficial de Transparency International”.

*Transparency International
Secretaría Internacional
Alt-Moabit 96
10559 Berlín
Alemania*

*Teléfono: +49 - 30 - 34 38 200
Fax: +49 - 30 - 34 70 39 12*

*tihelpdesk@transparency.org
www.transparency.org*

*blog.transparency.org
facebook.com/transparencyinternational
twitter.com/anticorruption*

Los capítulos de Transparency International pueden utilizar el Servicio de Asistencia sin cargo.

Envíenos un mensaje de correo electrónico a tihelpdesk@transparency.org