

Guía de Incidencia

Herramientas para las iniciativas de integridad en el sector del agua

© www.onehemisphere.se

Guía de Incidencia

Herramientas para las iniciativas de integridad en el sector del agua

RED DE INTEGRIDAD DEL AGUA, 2010

La WIN es una coalición orientada a la acción, integrada por organizaciones y personas que promueven la integridad en el sector del agua para reducir y prevenir la corrupción en ese ámbito. Sus miembros provienen del sector público, el sector privado y la sociedad civil, e incluyen organizaciones y redes líderes especializadas en el sector del agua. Su secretaría está auspiciada por Transparency International.

El texto de esta Guía de Incidencia fue preparado y redactado por Eric Gutierrez.

Las revisiones y comentarios fueron proporcionados por Marie-Luise Ahlendorf, Teun Bastemeijer, Roslyn Hees, Alexandra Malmqvist, Melody Ogwezy, Travis Driessen, Casey Kelso, Manoj Nadkarni, Erik Nielsen, Birke Otto y el Departamento de Comunicaciones de Transparency International. Deseamos agradecer a todos los revisores por su esfuerzo y valioso apoyo, que permitieron que esta guía de incidencia sea posible.

PREFACIO	5
MÓDULO 1: INTRODUCCIÓN A LA PLANIFICACIÓN DE LA INCIDENCIA	7
– El ciclo de planificación de la incidencia y la planificación de la acción	9
Cómo comenzar la incidencia para la integridad en el sector del agua	10
Identificar qué debería cambiar	12
La manera más efectiva de influir para generar el cambio	17
El ciclo de planificación de la incidencia y la planificación de la acción	18
¿Están generando algún cambio?	
MÓDULO 2: APLICACIÓN DE LAS HERRAMIENTAS DE INCIDENCIA	21
– Aprender y entablar vínculos con otros actores	23
Aprender de otros actores – cómo trabajan otros grupos	27
Entablar vínculos – campañas de integridad en el sector del agua en todo el mundo	31
Cuestiones relativas a los medios de comunicación a tener en cuenta	
MÓDULO 3: LA INVESTIGACIÓN APLICADA A LA ACCIÓN	37
– Seleccionar temas, elaborar mapas de riesgo y análisis	39
Elaborar mapas de riesgos – identificar y priorizar los riesgos de corrupción (“señales de advertencia”)	42
Seleccionar temas – ejercicios de creatividad colectiva	
MÓDULO 4: FORMACIÓN DE COALICIONES	49
– Desarrollar vínculos con aliados y socios	50
Identificar socios y aliados – Experiencias de todo el mundo	52
Formación de coaliciones y enfoques diversos	57
Resolver problemas en la formación de coaliciones	
MÓDULO 5: LOGRAR RESULTADOS	59
– Monitorear y evaluar la incidencia	60
¿Están generando algún cambio?	61
Monitoreo y evaluación	64
Pasos para una evaluación clara y concisa del impacto	

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Decidir sobre la base de objetivos SMART	11
Tabla 2: Análisis de destinatarios de una campaña de incidencia para la integridad en el agua	15
Tabla 3: Ejercicio: Plan de acción	17
Tabla 4: Ejercicio de creatividad colectiva – ¿cuáles son los problemas?	42
Tabla 5: Marco de diagnóstico a partir del marco de cadena de valor sobre interacciones de corrupción en el sector del agua	44
Tabla 6: Elaboración de mapas de riesgos de corrupción en la provisión de agua a hogares	46
Tabla 7: Desafíos de la formación de coaliciones	57
Tabla 8: Monitorear y evaluar la incidencia: plantilla	61

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1.1: Ejercicio Grupal: Establecer objetivos SMART	12
Cuadro 1.2: Ejercicio: el Árbol de Influencia	13
Cuadro 1.3: PESTLE y SWOT	14
Cuadro 1.4: Ejercicio: Representación en el ascensor	16
Cuadro 1.5: El proceso de planificación de la incidencia	18
Cuadro 2.1: ¿Qué es la incidencia?	23
Cuadro 2.2: ¿Por qué es necesaria una estrategia para la incidencia?	23
Cuadro 2.3: ¿Cuáles son los problemas clave del trabajo de incidencia?	24
Cuadro 2.4: ¿Cómo podemos llevar a cabo la incidencia?	25
Cuadro 2.5: Sistemas Nacionales de Integridad	26
Cuadro 2.6: El Pacto de Integridad de Transparency International	27
Cuadro 3.1 Elaboración de mapas de riesgos de corrupción	39
Cuadro 3.2: Ejercicio de creatividad colectiva	39
Cuadro 4.1: Ejercicio de debate grupal	56
Cuadro 5.1: Preguntas para el “público” y el “cliente”	63
Cuadro 5.2: Herramienta de autoevaluación	64

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: El Cuadrante de Riesgo	47
-----------------------------------	----

Existe una necesidad urgente de combatir la corrupción y desarrollar la integridad en el sector del agua. Esto ha sido confirmado por el Informe Global de la Corrupción 2008: Corrupción en el Sector del Agua (Global Corruption Report, GRC 2008) de Transparency International y por la creación de la Red de Integridad del Agua (Water Integrity Network, WIN).

Se estima que, en todo el mundo, cada 20 segundos muere un niño por falta de agua potable. Una de las causas de este problema es la corrupción. En muchos casos, la corrupción agrava el impacto del problema y dificulta notablemente la búsqueda de soluciones. La corrupción en el agua —desde su recolección, distribución y protección— también tiene un efecto negativo en el medioambiente, incrementa el precio de los alimentos e impide que la comunidad de desarrollo alcance los Objetivos de Desarrollo del Milenio establecidos por las Naciones Unidas.

Esta Guía de Incidencia presenta cinco módulos que sirven de apoyo a los miembros de la WIN y a los activistas contra la corrupción para que se involucren en la incidencia. Los módulos describen los pasos clave para:

- » **la planificación y preparación de campañas de incidencia**
- » **acciones de incidencia**
- » **la investigación para la incidencia**
- » **la importancia de formar coaliciones**
- » **aprender a monitorear y evaluar el impacto real que ha tenido el trabajo de incidencia.**

PREFACIO

Esta Guía de Incidencia está destinada a cualquier persona que desea tener una participación más activa en el fortalecimiento, el desarrollo y el control de la integridad en el sector del agua. Incluye a socios globales de la WIN y organizaciones internacionales del sector del agua que se ven obligados a incorporar el tema de la integridad en dicho sector a sus agendas; miembros locales de la WIN que fomentan la integridad mediante el trabajo de campo; periodistas, académicos y ciudadanos comprometidos que no toleran la corrupción que perciben en el sector del agua. Esperamos que esta guía sirva como estímulo para la acción.

Saber a qué nos enfrentamos

Es fundamental tener presente a qué se enfrentan esta Guía de Incidencia y sus potenciales usuarios: la corrupción. Si bien en principio esto parece simple, las Herramientas Globales contra la Corrupción (Global Anti-Corruption Toolkit) de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) señalan que “no existe una única definición universalmente aceptada y exhaustiva de la corrupción. Debido a los distintos sentidos del término según el contexto y el país, los intentos por desarrollar una definición deben abordar indefectiblemente aspectos de naturaleza legal, criminológica y, en muchos países, política” (ONUDD, 2004: pág. 6).

No obstante, Transparency International advierte que si existe la intención de idear soluciones contra la corrupción mediante acciones coordinadas y conjuntas, es importante utilizar un lenguaje similar y acordar su significado. Por ello, TI desarrolló la Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción para ofrecer un conjunto de definiciones estandarizadas de términos vinculados con la corrupción. En esta guía, Transparency International define a la corrupción como el abuso del poder para beneficio propio. En apoyo a esta iniciativa para acordar una concepción común sobre la corrupción en distintos países, la presente Guía de Incidencia enumera cinco enunciados para ayudar a reconocer e identificar la corrupción:

- » **La corrupción puede ser desmitificada.** Se han difundido una gran cantidad de conceptos erróneos sobre la corrupción. Por consiguiente, resulta beneficioso dejar de lado estos conceptos erróneos. La corrupción no se produce accidentalmente; se trata de actos planificados y premeditados. La corrupción no se limita a actos y decisiones ilícitas, ya que algunas decisiones legítimas pueden involucrar corrupción. La corrupción no es un mal necesario, como sostienen algunos para justificar los “pagos de facilitación”. La corrupción no es el resultado de la ineficiencia. Y, por último, la corrupción no se produce únicamente en países pobres y en desarrollo o en economías devastadas o que han fracasado.
- » **La importancia de la integridad.** Es posible detener la corrupción a través de la incidencia y de un enfoque inclusivo que congregue a múltiples actores interesados.

- » **Es posible asignar responsabilidades.** Es posible identificar sobre quién recae la responsabilidad por la corrupción y en qué aspectos no se ejerce. Las falencias pueden estar a nivel individual o institucional.
- » **Las formas de corrupción son claras.** Algunas formas de corrupción pueden ser identificadas a nivel universal: soborno, robo y malversación de fondos, colusión, fraude, extorsión y abuso de facultades discrecionales, entre otras (para mayor claridad, consultar la Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción, www.transparency.org).
- » **Se han producido cambios.** Por consiguiente, monitorear y evaluar el impacto de la incidencia y las campañas contra la corrupción es crucial para comprender más cabalmente cómo esta cambia, se adapta, se reforma o se renueva.
- » **El Módulo 2** muestra las acciones de incidencia. Ofrece diversas definiciones y ejemplos de campañas de incidencias de otras organizaciones. También presenta iniciativas de integridad exitosas emprendidas por miembros de la WIN, periodistas de investigación y otras organizaciones que realizan campañas. Este módulo muestra que la incidencia no implica simplemente seguir pasos preestablecidos como si fuera un libro de recetas de cocina. El módulo ofrece los elementos esenciales para lograr una mejor comprensión y apreciación de la incidencia para la integridad en el sector del agua.
- » **El Módulo 3** muestra los fundamentos menos visibles de la mayoría de los trabajos de incidencia: la investigación y la planificación. Esta tarea monótona pero indispensable se explica con mayor detalle en este módulo. La investigación adecuada y sistemática es el pilar fundamental para un trabajo de incidencia sólido y sostenible. Y, debido a la naturaleza sensible de la incidencia en materia de lucha contra la corrupción, es crucial que la investigación sea confiable. Este módulo presenta instrucciones para seleccionar los temas, elaborar mapas de riesgos y aplicar listas de verificación de diagnóstico.

El Manual sobre Políticas contra la Corrupción de la ONU (UN Manual on Anti-Corruption Policy) señala: "Las experiencias del pasado muestran que la corrupción tiene carácter dinámico y presenta diversas dimensiones multidisciplinarias, de modo que el enfoque más adecuado para combatirla también deberá ser dinámico, integrado y holístico" (ONUDD, 2004: pág. 5). La WIN espera que esta Guía de Incidencia contribuya al desarrollo de este enfoque.

La incidencia es el proceso por el cual se influye sobre las personas y las instituciones para que modifiquen sus políticas y prácticas. Es el medio —un enfoque, una estrategia para la acción, una herramienta colectiva— que puede ser utilizado para introducir e implementar la gobernabilidad en el sector del agua y las reformas contra la corrupción necesarias para hacer frente a este problema. Esta Guía de Incidencia presenta cinco módulos que pueden reforzar la capacidad latente de los miembros de la WIN y otros activistas contra la corrupción de participar en actividades de incidencia. Cada uno de los cinco módulos puede ser tratado como una guía independiente. No obstante, dado que han sido diseñados para complementarse y reforzarse, cada uno debe entenderse como un elemento de un todo integral. La información y el aprendizaje contenidos en esta guía han sido clasificados en módulos al solo efecto de facilitar la comprensión de la incidencia. A partir de cada módulo es posible desarrollar una breve capacitación de algunas horas que incluya debates grupales y ejercicios. Cada módulo ofrece una descripción general y luego enumera los detalles necesarios:

- » **El Módulo 1** presenta las distintas etapas de un ciclo de planificación de incidencia típico y prepara al usuario para una gran variedad de tareas heterogéneas de incidencia. Ofrece consejos detallados para conseguir que la incidencia sea más sistemática y metódica. Muchas campañas de incidencia no llegan a tener más que un efecto pasajero: comienzan enérgicamente pero no siempre logran resultados significativos y a largo plazo. El módulo 1 puede contribuir no solo a la sostenibilidad de las campañas de incidencia sino también a su replicación en varios contextos y entornos.

- » **El Módulo 4** presenta a la formación de coaliciones como un elemento básico para una incidencia exitosa contra la corrupción en el sector del agua. Este módulo ofrece respuestas a preguntas como: ¿Qué son las coaliciones? ¿Por qué son importantes? ¿De qué modo pueden mejorar la integridad en el sector del agua? También expone problemas importantes que normalmente obstaculizan el desarrollo de vínculos efectivos con aliados y socios, y ofrece sugerencias para superarlos.
- » **El Módulo 5** analiza las herramientas de monitoreo y evaluación. La incidencia y las campañas no tendrán valor alguno si no obtienen resultados. Las herramientas de monitoreo y evaluación son importantes para determinar si ha habido algún impacto, qué tipo de cambios se han producido o para determinar qué ajustes deben efectuarse en la incidencia y las campañas.

Esta Guía de Incidencia es un trabajo en proceso. No es un conjunto de indicaciones definitivas, completas y exhaustivas sobre incidencia. Se incorporarán cambios al texto y se incluirán ejemplos adicionales a medida que los miembros de la WIN y otros usuarios aporten sus comentarios. Por consiguiente, debe ser usada como una guía y no como instrucciones estrictas y exactas sobre qué hacer. Ofrece consejos y sugerencias, si bien sabemos que los destinatarios pueden tener más experiencia y conocimientos sobre estos temas. La presente guía ha sido preparada y revisada minuciosamente. Su objetivo de aprendizaje es lograr un acceso más amplio a la comprensión y la implementación de la incidencia.

Fuentes:

- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2004, Programa Mundial contra la Corrupción, Herramientas contra la Corrupción de la ONU, 3ra edición, Austria.
- Transparency International, 2009, Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción, http://media.transparency.org/fbooks/pubs/pl_guide/



Introducción a la planificación de la incidencia

– El ciclo de planificación de la incidencia y la planificación de la acción

Una adecuada planificación es esencial para el trabajo de incidencia. A fin de preparar al usuario para que comprenda correctamente el proceso de planificación de incidencia, este módulo explica por qué es necesaria la incidencia. Presenta los pasos tradicionales para planificar acciones de incidencia. Al final de este módulo, el usuario deberá:

- » **Comprender y apreciar las razones por las cuales la incidencia debe planificarse de manera sistemática y metódica.**
- » **Estar familiarizado con los cinco pasos básicos del ciclo de planificación de la incidencia.**
- » **Distinguir las diferencias, las relaciones y los fines de: una agenda sobre políticas (qué debería cambiarse), la agenda de incidencia (cómo influir para generar el cambio) y el plan de acción (actividades destinadas a impulsar la agenda de incidencia).**
- » **Utilizar con seguridad algunas herramientas para identificar la agenda sobre políticas —p. ej., documentos sobre investigación y políticas—; desarrollar objetivos con las características SMART (es decir, específicos, mensurables, factibles, relevantes y con plazo determinado).**
- » **Utilizar con seguridad algunas herramientas para identificar la agenda de incidencia —p. ej., análisis PESTLE (político, económico, social, tecnológico, legal y ambiental) y SWOT (fortalezas y deficiencias, oportunidades y amenazas)—; el árbol de influencias; identificar y analizar los destinatarios del trabajo de incidencia.**
- » **Elaborar un plan de acción.**

INTRODUCCIÓN

La corrupción en el sector del agua se encuentra gravemente extendida y se requieren medidas urgentes para contrarrestarla. Se han creado herramientas para combatir la corrupción, y muchas fueron implementadas por primera vez por Transparency International. Algunas herramientas son de naturaleza internacional, como los acuerdos contra el soborno. Otras tienen carácter más local, como las Tarjetas de Calificación Ciudadana o el Seguimiento del Gasto Público. Algunas herramientas requieren de equipos técnicos numerosos, mientras otras pueden ser aplicadas por una sola persona. Una herramienta particularmente multidisciplinaria es la incidencia. Va más allá de la simple concienciación y puede entenderse como el punto de partida para todo el trabajo futuro, así como un fin en sí misma.

La incidencia es el proceso por el cual se influye sobre las actitudes y la conducta de determinados actores con el fin de cambiar las políticas y prácticas de gobiernos e instituciones. Representa un aspecto esencial de una sociedad saludable. Es el primer paso de la acción colectiva y garantiza que el proceso de adopción de políticas tenga en cuenta las opiniones de la sociedad civil. Sin embargo, lograr cambios no es fácil. Son numerosas las fuerzas que se resisten al cambio, ya sea en la forma de inercia política, intereses creados o corrupción. Para que la incidencia sea efectiva, debemos centrarnos en los aspectos que requieren cambios y comprender claramente los procesos mediante los cuales pueden conseguirse dichos cambios. Requiere emprender una investigación confiable, aplicar técnicas profesionales para influir en otras personas y entablar comunicaciones creativas. Por sobre todo, se necesita una estrategia clara y bien diseñada. Una buena estrategia de incidencia no solo logrará que el tema de la corrupción en el sector del agua cobre mayor prominencia, sino que además buscará generar cambios duraderos. Luchar contra la corrupción en el sector del agua requiere exigir mejores instituciones, una mayor participación y leyes y reglamentaciones más efectivas. El propósito al que intenta contribuir la presente Guía de Incidencia es lograr que la incidencia se más específica y efectiva.

La incidencia para la integridad en el sector del agua recibió un fuerte impulso con la publicación del Informe Global de la Corrupción 2008: Corrupción en el Sector del Agua (GCR 2008), que no solo genera conciencia acerca del tema de la corrupción en el sector del agua sino que además describe el trabajo que debe emprenderse en materia de políticas. El GCR 2008 constituye una fuente de información a partir de la cual pueden desarrollarse planes de incidencia más específicos y localizados. Los planes que son más específicos y localizados pueden tener en cuenta diferentes subsectores del agua, ubicaciones geográficas, sistemas de gobernabilidad, formas de corrupción, diferentes contextos políticos y sociales y los distintos recursos con que cuentan quienes promueven el cambio. Por consiguiente, este módulo se centra en el proceso de planificación de la incidencia en lugar de presentar un plan de incidencia único¹ para todos los casos. Tiene fines de apoyo más que instructivos.

1 La Tarjeta de Calificación Ciudadana es una herramienta que adquiere cada vez mayor aceptación para mejorar la gobernabilidad local y la prestación de servicios enfocada en los sectores pobres. Puede obtenerse más información en www.citizenreportcard.com. El Seguimiento del Gasto Público es un estudio cuantitativo de la oferta de servicios públicos que puede operar como una simple herramienta de diagnóstico a falta de información administrativa y financiera confiable. Pueden consultarse más antecedentes e información actualizada en el sitio web del Banco Mundial, www.worldbank.org.



Mujer recolectando agua y lavando prendas en fuente de agua.
 Imagen cortesía de WEDC. © Rebecca Scott.

Existe un amplio espectro de medidas que pueden adoptarse para garantizar la efectividad de la incidencia. Algunas son: efectuar investigaciones, organizar conferencias y seminarios, publicar materiales como informes, folletos y afiches, emprender iniciativas de lobby dirigidas a quienes formulan políticas, conseguir la participación de los medios de comunicación, etc. Sin embargo, para que la incidencia tenga un carácter más sistemático y metódico, es necesaria una estrategia. Desarrollar una estrategia de incidencia supone una serie de etapas graduales y conexas que a menudo se denominan “ciclo de planificación de la incidencia”. Las etapas más básicas de este ciclo son:

- 1 Toma de decisiones:** Asumir compromisos y organizar un plan de gestión para poner en práctica, coordinar y monitorear la incidencia
- 2 Fijación de agenda sobre políticas:** Identificar los cambios buscados (metas y objetivos)
- 3 Fijación de agenda sobre incidencia:** Determinar el mejor modo de influir para generar el cambio (estrategia de influencia, público afectado y tácticas)
- 4 Planificación de la acción:** Diseñar el plan de acción (actividades para conseguir el compromiso de quienes toman las decisiones, los actores influyentes y el público afectado)
- 5 Monitoreo y evaluación:** Constatar si la incidencia logra algún resultado (monitorear las actividades y los resultados, evaluar el impacto general, ajustar los planes y la estrategia)

Para asegurar que una estrategia de incidencia refleje la ubicación y el contexto específicos en que se desarrolla, debe estar siempre basada en las experiencias y el conocimiento de socios o aliados.

Una estrategia completa no necesita ser extensa. Sin embargo, debe cerciorarse de que las personas se enfoquen en el problema y señalar el camino para abordarlo. Ayuda a determinar claramente las metas, los objetivos y los métodos para medir el éxito, y a comprender los riesgos y los presupuestos. Asimismo, una estrategia de incidencia ayuda a asignar los recursos y las responsabilidades del siguiente modo:

- » Las comunidades necesitan conocer la estrategia que se adoptará, a fin de garantizar la rendición de cuentas;
- » Los aliados y socios del trabajo de incidencia deben conocer la estrategia, a fin de conseguir su participación efectiva;
- » Los donantes pueden exigir un plan estratégico para la aprobación del financiamiento.

La sección siguiente aborda las cinco etapas básicas del ciclo de planificación de la incidencia y ofrece pautas para el proceso y sugerencias para la acción.

ETAPA 1: TOMA DE DECISIONES - PONER EN PRÁCTICA Y COORDINAR LA INCIDENCIA PARA LA INTEGRIDAD EN EL SECTOR DEL AGUA

El primer paso en el ciclo de planificación de la incidencia es simplemente decidir que es necesario actuar contra la corrupción. “¡Basta!” es una expresión que muchas comunidades y organizaciones locales pronuncian cuando comienzan a trabajar para promover el cambio. La voluntad política de generar cambios es la fuerza que da impulso a cualquier campaña de incidencia.

Tomar la decisión de promover el cambio supone una serie de pasos. Por ejemplo, la comunidad o las organizaciones que ejercen presión para lograr el cambio deben llegar a un acuerdo sobre las decisiones que se tomarán. ¿Debería crearse un Grupo de Trabajo integrado por los activistas más dedicados? ¿Debería el Grupo de Trabajo rendir cuentas a un comité integrado por representantes de los actores interesados y las personas afectadas por la campaña? En muchos casos, ya existen estructuras y procesos de toma de decisiones, como por ejemplo, los encuentros comunitarios periódicos. Existen distintas maneras de tomar decisiones, según la comunidad local o las circunstancias relativas a la organización.

Deben analizarse diversas consideraciones sobre organización. ¿Quién estará a cargo de cada tarea? ¿De qué modo se medirá el progreso y se actualizarán los planes? Si bien cada organización tiene su propia metodología de trabajo, es probable que se designe a una persona específica como líder del proyecto para la incidencia en materia de corrupción en el sector del agua. Posiblemente se requiera que esa persona sea la principal vocera de la campaña de incidencia, pero, según el público, puede ser más conveniente que quien actúe como vocera sea la persona que detenta el cargo máximo en la organización. También se puede optar por crear un equipo de proyecto o técnico integrado por miembros de la organización, que incluya además a algunos expertos externos que compartan las mismas metas. Este equipo puede desarrollar planes, organizar actividades y monitorear los avances.

En efecto, hay diversas maneras de organizarse para poner en práctica y coordinar la incidencia. Pero la pauta indispensable es contar con una misión colectiva clara. La batalla contra la corrupción no debería ser librada por una única persona. Cuanto más esté involucrada la sociedad, mayores serán las probabilidades de que tenga un efecto significativo y duradero.

ETAPA 2: FIJACIÓN DE AGENDA SOBRE POLÍTICAS – IDENTIFICAR QUÉ DEBERÍA CAMBIAR

Toda campaña de incidencia debe ser clara acerca de qué pretende cambiar; de hecho, debería plasmarse por escrito para que todos puedan consultarla. La agenda sobre políticas es una meta importante para el cambio. Quienes promueven la integridad en el sector del agua son sumamente claros acerca de su intención: reducir o erradicar la corrupción en el sector del agua. Es posible que una organización que ya trabaja en el sector del agua tenga ideas acerca de cómo hacerlo. Esta tarea puede estar vinculada con una política en particular o una serie de personas o regiones afectadas. En muchos casos, no obstante, no resulta claro qué debe cambiarse exactamente para mejorar la integridad en el sector del agua. Cuando nos proponemos emprender la lucha contra la corrupción en el sector del agua, debemos preguntarnos lo siguiente:

- » ¿Cuál es el elemento fundamental que deseamos cambiar? ¿Buscamos un cambio en la ley (y, en ese caso, cuál ley)? ¿Deseamos una mayor transparencia en el proceso de contratación pública (y, en ese caso, cómo puede lograrse)? ¿O simplemente buscamos un cambio en las acciones de los funcionarios que administran el proceso?
- » ¿Hemos comprendido adecuadamente las razones por las cuales la corrupción se extendió ampliamente? ¿Hemos identificado en qué aspecto de la responsabilidad se produjo la falla? ¿El problema es más institucional (deben cambiar las estructuras y los procesos) o individual (los individuos deben cambiar o ser cambiados)? ¿Estamos preparados para plantear sugerencias, y tenemos una voz común para sugerir mecanismos alternativos?
- » ¿Los temas que abordamos ya han sido planteados en otros ámbitos? ¿Estamos contemplando el panorama general y no nos detenemos en detalles menores? ¿Qué formas específicas de corrupción son más obvias? ¿Existen formas o casos que no percibimos?
- » De manera más general, ¿qué necesitamos erradicar, reparar y renovar?

Es esencial contar con una agenda sobre políticas clara y definida, ya que ofrece un programa de trabajo que nos permitirá tomar el camino correcto. Esta guía propone dos formas de desarrollar una agenda sobre políticas clara: a) elaboración de un documento, informe o declaración sobre políticas; y b) desarrollo de objetivos SMART.

Desarrollar una posición sobre políticas

Los documentos sobre políticas pueden ser breves o extensos. El Informe Global de la Corrupción 2008 es un ejemplo de un informe sobre políticas exhaustivo. Este informe y el sitio web de la Red de Integridad del Agua señalan una serie de problemas en el sector del agua y proponen recomendaciones para generar cambios. Ofrecen ideas sobre el trabajo que debe realizarse y dónde deben centrarse los esfuerzos. La información regional y los mensajes clave del GCR 2008 también pueden servir de inspiración, al igual que el mapa de riesgos y la lista de verificación de diagnóstico analizados en el Módulo 3. El GCR 2008 recomienda enérgicamente efectuar una evaluación de la situación del país, estado o municipio como primera medida para emprender actividades de incidencia. Esto requerirá además investigar y consultar a los actores clave del sector del agua. Una vez completada esta evaluación, es necesario formular recomendaciones para combatir las formas específicas de corrupción en el sector del agua a las que nos enfrentamos. Estas recomendaciones deberían estar dirigidas a un país, un subsector del agua y un contexto político y jurídico específicos, y deberían incluir una lista detallada de las acciones que pueden realizar los distintos actores.

Las recomendaciones pueden formularse a través de una posición sobre políticas. Esto incluye un breve resumen de los problemas (no más de dos páginas), las causas y las recomendaciones para remediar la situación. La posición sobre políticas puede posteriormente convertirse en la base del trabajo de incidencia. Para que la incidencia sea más efectiva, debe estar limitada a una o dos de las recomendaciones más importantes. Esto permitirá concentrar los esfuerzos para que los recursos de incidencia tengan mayor impacto. Cuanto más fácil pueda comunicarse el problema, mayores serán las posibilidades de conseguir el apoyo y compromiso de otros actores interesados.

Controlar sus objetivos SMART

Una vez que se ha expuesto claramente la posición sobre políticas, debemos pasar a una de las tareas centrales del proceso: sentar las bases del plan de incidencia identificando sus metas y objetivos. Como se señala en el Marco Estratégico para la Acción de la WIN (www.waterintegritynetwork.net), la meta del trabajo de la WIN y de la Guía de Incidencia es reducir el nivel de corrupción en el sector del agua en un determinado país. El logro de la meta requiere cumplir los objetivos de incidencia. Preferentemente, los objetivos deben reunir las características SMART, es decir, ser específicos, mensurables, factibles, relevantes y con plazo determinado. Los objetivos deben especificar el resultado buscado en lugar de la actividad propuesta. Consideremos la comparación presentada en los ejemplos de la siguiente página:



Sequía. © Stockexpert

TABLA 1: DECIDIR SOBRE LA BASE DE OBJETIVOS SMART

Objetivos de incidencia que no son SMART	Objetivos de incidencia SMART	Por qué es SMART
<p>Promover el uso de servicios de saneamiento entre las comunidades pobres.</p>	<p>Convencer al ministro y su equipo de planificación en el Ministerio de Educación para que adopten un programa nacional de promoción de higiene como parte del programa educativo de las escuelas primarias y secundarias al comienzo del año lectivo 2010.</p>	<p>Convencer al ministro y su equipo de planificación es más específico que “promover la educación sobre higiene”. Puede medirse mediante la inclusión de un programa de higiene en el programa educativo. Es factible, dado que se encuadra en el mandato y las facultades del ministro y su equipo. La relevancia del objetivo es manifiesta. Tiene plazo determinado: la meta consiste en que haya sido implementarlo al inicio del año escolar 2010.</p>
<p>Eliminar la corrupción en los procesos de contratación pública en el Sector del Agua.</p>	<p>En el próximo ejercicio presupuestario, incrementar el financiamiento para la provisión y educación de saneamiento en los cinco distritos más pobres del país en un 50%.</p>	<p>Específico: se dirige a los cinco distritos más pobres. Mensurable: la meta es incrementar el financiamiento para la provisión y educación de saneamiento en un 50%. Factible: representa un incremento modesto basado en una investigación que demuestra que el presupuesto puede tolerar este incremento. Relevante: empezar por los cinco distritos más pobres puede tener notables “efectos ejemplificadores”. Con plazo determinado: debe producirse para el próximo ejercicio presupuestario.</p>
<p>Modificar la conducta corrupta de los funcionarios del sector del agua.</p>	<p>Convencer al Ministro de Aguas y al Ministro de Finanzas para que adopten Pactos de Integridad en los procesos de licitación de todos los proyectos de infraestructura hídrica de envergadura a partir de 2010.</p>	<p>Este objetivo sería más específico si se hubieran identificado las personas que deben ser persuadidas dentro de ambos ministerios y si se hubiera definido qué significa un proyecto (de infraestructura) “de envergadura”. El objetivo será mensurable según se adopten o no pactos de integridad. Si bien esto puede ser factible y relevante, se requiere obtener más información acerca de cuál será la reacción de los actores interesados frente a la posibilidad de los pactos de integridad. Existe un marco temporal: 2010.</p>
<p>Modificar la conducta corrupta de los funcionarios del sector del agua.</p>	<p>Conseguir cinco historias de interés humano sobre víctimas de corrupción y publicarlas en los principales medios masivos de comunicación dentro de los próximos seis meses para difundir los efectos negativos de la corrupción sobre los sectores pobres y apelar a la conducta ética de las personas.</p>	<p>Específico: se deben conseguir cinco historias. Mensurable: la meta es que al menos X periódicos y emisiones de televisión difundan las historias. Factible: conseguir entrevistas, escribir historias y difundirlas por los medios es posible con un presupuesto razonable. Relevante: atraerá la atención de una audiencia amplia. Con plazo determinado: debe producirse en un plazo de seis meses.</p>
<p>Convertir a la integridad en el sector del agua en una prioridad para la formulación de políticas sobre agua a nivel global.</p>	<p>Conseguir que 10 organizaciones multilaterales/internacionales reconozcan la importancia de la integridad en el sector del agua en su estrategia para 2015.</p>	<p>Específico: se dirige a organizaciones específicas. Mensurable: puede medirse revisando las estrategias de las organizaciones. Factible: requiere un lobby efectivo. Relevante: influirá en la formulación de políticas a nivel global. Existe un marco temporal claro: 2015.</p>

Fuentes:

- WaterAid, 2007, *The Advocacy Sourcebook*, Reino Unido, p. 33.
 - ActionAid, 2007, *Communications Toolkit*, Sudáfrica.

CUADRO 1.1: EJERCICIO GRUPAL: ESTABLECER OBJETIVOS SMART

A fin de asegurar que los objetivos adoptados para una campaña de incidencia reúnan las características SMART, el siguiente ejercicio puede resultar útil para equipos de al menos cinco personas:

Paso 1 Determinar objetivos preliminares: Se entregan a cada persona tres tarjetas grandes y se les pide que determinen un máximo de tres objetivos de incidencia y escriban uno en cada tarjeta, que luego se colocan en una pila en el centro.

Paso 2 Agrupar a los "evaluadores": El equipo se divide en cinco grupos de "evaluadores" y se asigna uno de los criterios SMART a cada uno. Por ejemplo, el grupo 1 evaluará si el objetivo indicado en una tarjeta es "específico"; el grupo 2 evaluará si es "mensurable"; etc.

Paso 3 Ordenar y editar los objetivos preliminares: Se distribuyen las primeras cinco tarjetas entre los cinco grupos, cada uno examina el objetivo preliminar escrito en la tarjeta y decide si cumple con el criterio asignado al grupo. Si no es lo suficientemente "específico", "mensurable", etc., el grupo edita el objetivo (con una lapicera de otro color). Si consideran que el objetivo preliminar es una actividad más que un objetivo, deben colocar la tarjeta en una pila separada en el centro.

Paso 4 Avanzar: Cuando un grupo ha finalizado de ordenar y editar una tarjeta, la pasan al siguiente grupo, de izquierda a derecha. Cuando vuelven a recibir una tarjeta que ya ha sido comentada por ellos, la colocan en una pila en el centro. Cuando un grupo ya no tiene tarjetas para analizar, toman una nueva de la primera pila. El proceso continúa hasta que cada grupo haya visto todas las tarjetas.

Paso 5 Instancia de decisión: El equipo se reúne nuevamente en plenario y analiza las tarjetas comentadas, que se pegan en la pared agrupando las tarjetas similares. El grupo decide los términos definitivos del objetivo y cuál será prioritario para su trabajo. Las tarjetas "rechazadas" que se consideran actividades más que objetivos vuelven a ser analizadas y pueden ser usadas para planificar las acciones.

Fuentes:

- WaterAid, 2007, *The Advocacy Sourcebook*, Reino Unido, pág. 33.
- ActionAid, 2007, *Communications Toolkit*, Sudáfrica.

ETAPA 3: FIJACIÓN DE AGENDA SOBRE INCIDENCIA - DETERMINAR LA MANERA MÁS EFECTIVA DE INFLUIR PARA GENERAR EL CAMBIO

Luego de identificar la agenda sobre políticas acerca de qué debe cambiar y convertirlas en objetivos SMART, el siguiente paso general es determinar la manera más efectiva de influir para generar el cambio. Pueden comenzar desarrollando una "estrategia de influencia", es decir, establecer un enfoque para persuadir a quienes formulan las políticas de que adopten las recomendaciones establecidas en los objetivos de incidencia. No deben excluir la posibilidad de que quienes formulan las políticas quieran abordar el tema de la corrupción en el sector del agua y estén esperando que alguien les indique la mejor forma de hacerlo. En este caso, será una tarea fácil. Organicen encuentros, promocionen el tema en el nivel que sea necesario y expliquen las recomendaciones de incidencia.

Sin embargo, este escenario suele ser improbable. Normalmente, los responsables de la adopción de políticas tienen otras prioridades, no siempre reconocen que existe un problema o pueden llegar a tener un interés en mantener el status quo. En este caso, se debe identificar qué "canales de influencia" hay que utilizar, es decir, cuál es el público afectado o los "actores influyentes" con quienes comunicarse para ejercer presión y lograr que los responsables de la formulación de políticas tomen medidas. A fin de desarrollar una estrategia influyente, es necesario seguir una serie de pasos distintos:

- 1 Comprender el proceso de formulación de políticas:** Para influir en una determinada política, es fundamental comprender cómo se desarrolla y acuerda dicha política. Un ejercicio útil consiste en dibujar un diagrama de flujo que contemple todas las etapas del proceso de formulación de políticas e identifique qué personas o instituciones participan en cada instancia.
- 2 Señalar al "responsable de tomar decisiones":** Identificar a la persona o el grupo (p. ej., comité, órgano) responsable de desarrollar políticas y aprobar las decisiones es un paso clave del proceso de incidencia. También sería útil tratar con los responsables de tomar decisiones (quienes tienen facultades concretas para aprobar las decisiones) en forma separada de los actores interesados (un término genérico que utilizaremos en esta guía para referirnos a quienes se ven afectados y, por ende, pueden intentar o no tener alguna injerencia en la adopción de decisiones). Completar este paso puede requerir la realización de algunas investigaciones.



Cada día, el Río Buriganga en Dhaka, Bangladesh, utilizado por las personas para lavar y pescar, arrastra toneladas de desechos. © Gregory Wait

Si bien es útil reducir el espectro de quienes son responsables de tomar decisiones a una persona u órgano, en muchos casos no es posible. Identificar a quienes toman las decisiones no es un simple ejercicio de señalamiento. La responsabilidad puede estar demasiado dispersa y fragmentada como para que exista un único responsable de tomar las decisiones en un momento determinado. También es posible que quienes toman las decisiones estén sujetos al veto de otros actores, tal vez más poderosos. Por ejemplo, el presidente de una comisión parlamentaria puede ser la autoridad decisoria más importante respecto de una ley sobre corrupción. Sin embargo, las decisiones del presidente de la comisión pueden ser dejadas sin efecto si los líderes del Parlamento deciden que no tratarán la ley, o si el Presidente veta la norma aprobada por el Parlamento. Por consiguiente, es fundamental comprender en primera instancia el proceso de formulación de políticas antes de señalar al responsable de la decisión.

De todos modos, la razón por la cual se señala a quienes toman las decisiones es que resulta útil planificar qué se hará para contactarlos, cómo conseguir su compromiso, qué materiales especializados deben prepararse para ellos, cuál es el tono o la estrategia que debe adoptarse en un encuentro personal con ellos, etc. El impacto puede medirse rápidamente a partir de cómo reaccionen a la incidencia.

CUADRO 1.2: EJERCICIO: EL ÁRBOL DE INFLUENCIA

El árbol de influencia es una herramienta para analizar el proceso de toma de decisiones de una organización o sector en particular. Puede ser confeccionado por el equipo de planificación de incidencia en forma grupal.

Paso 1 Los distintos componentes de la organización o sector, p. ej., departamentos, unidades o cargos individuales, se dibujan como círculos o recuadros en una hoja de papel grande.

Paso 2 Se agregan líneas al diagrama, con flechas que muestren el sentido de la influencia.

Paso 3 Se puede asignar un color o tono para resaltar los puntos clave del trabajo de incidencia.

Pueden consultarse ejemplos de árboles de influencia en el sector del agua en las páginas 36 y 37 de *The Advocacy Sourcebook*, publicado por WaterAid, que constituye la fuente de este ejercicio.

3 Comprender el entorno de incidencia: Se debe presentar claramente el contexto operativo, pues esto facilitará posteriormente la toma de decisiones estratégicas en el proceso de planificación. Una herramienta que resulta útil para tal fin es el análisis PESTLE, que significa político, económico, sociológico, tecnológico, legal y ambiental (ver un análisis más detallado sobre PESTLE a continuación). Simplemente enumeren todos los factores relevantes que puedan afectar la incidencia en materia de corrupción en el sector del agua en cada una de esas seis categorías, y realicen indagaciones adicionales para completar cualquier información que falte. Identifiquen las campañas de incidencia relacionadas y recojan las enseñanzas extraídas de sus experiencias. También deben investigarse y enumerarse los próximos eventos (locales, nacionales e internacionales) que puedan ofrecer oportunidades para las acciones de incidencia.

4 Evaluar su capacidad de incidencia: Se debe realizar una evaluación honesta de los recursos disponibles para iniciar campañas de incidencia y generar cambios. Los recursos pueden incluir los fondos y las fuentes de financiamiento, el personal y sus habilidades, y la reputación de una organización y de sus representantes. En muchas organizaciones, el principal recurso es el amplio apoyo público que reciben, sus aliados en diversos sectores, el conocimiento y la experiencia de sus directivos o la capacidad potencial de sus socios. Una herramienta útil para esta instancia es el análisis SWOT: fortalezas, deficiencias, oportunidades y amenazas (ver a continuación). El análisis SWOT es una de las herramientas más conocidas y difundidas y ha sido desarrollado para facilitar y fomentar la planificación y el pensamiento estratégico. Enumeren todos los factores relevantes en cada categoría y ordénenlos según su importancia. Consideren cuál es la mejor manera de usar las fortalezas y compensar las deficiencias. Posteriormente, decidan qué oportunidades serán aprovechadas y cómo afrontar las amenazas..

CUADRO 1.3: PESTLE Y SWOT

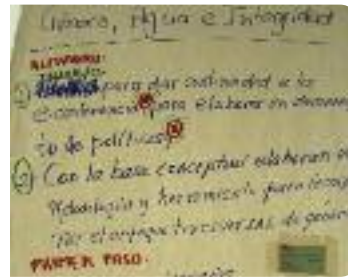
PESTLE y SWOT se han convertido en dos herramientas ampliamente difundidas que facilitan el pensamiento estratégico en las organizaciones. PESTLE y SWOT son aplicadas habitualmente en las empresas para comprender el crecimiento o la retracción del mercado, la situación, el potencial y el sentido comercial de las operaciones, y también han sido utilizadas por organizaciones sin fines de lucro, en especial organizaciones de incidencia y que organizan campañas. Ambas son herramientas de diagnóstico que permiten a las organizaciones adquirir un conocimiento más profundo de los contextos en los que operan.

El análisis PESTLE introduce factores políticos, económicos, sociales, tecnológicos, legales y ambientales al proceso de toma de decisiones estratégicas. Los factores políticos incluirían, por ejemplo, el grado en que las autoridades políticas tolerarían una campaña contra la corrupción, o cómo se negocian y aplican las políticas públicas. Los factores económicos pueden incluir las fuentes de financiamiento o las metas de generación de ingresos. Los factores sociales incluirían actitudes de la sociedad, factores demográficos y cambios en el estilo de vida. Los factores tecnológicos contemplarían las tecnologías actuales y emergentes relevantes para la organización. Los factores legales incluyen las normas nacionales e internacionales relevantes y los proyectos de ley que puedan afectar a la organización. Por último, el análisis PESTLE también suele considerar los impactos ambientales. El contexto PESTLE se utiliza, por lo general, para delinear el análisis SWOT.

El análisis SWOT consiste simplemente en analizar las fortalezas, deficiencias, oportunidades y amenazas que afectan a la organización. Las fortalezas son factores positivos, como recursos financieros y materiales, buen acceso a gobiernos, imagen pública, organización eficiente, etc. Las deficiencias son factores que inhiben la capacidad de actuar en general o de trabajar en temas específicos, como falta de experiencia, fondos limitados, falta de instalaciones o mala imagen pública. Conocer sus deficiencias es importante a efectos de tomar medidas necesarias para superarlas o evitar actividades para las que no están preparados. Las oportunidades son factores sociales que pueden afectar su trabajo de incidencia, como contar con el interés y la simpatía de un medio de comunicación, la existencia de coaliciones relevantes o un evento próximo que llamará la atención sobre los temas relevantes (p. ej., una conferencia internacional). Las amenazas son factores que generalmente están fuera de su control y pueden tener un impacto negativo en su capacidad de impulsar campañas, como una crisis política o económica, una imagen deficiente o cuestiones de seguridad. Las fortalezas y deficiencias suelen ser mayormente internas de la organización, en tanto las oportunidades y amenazas son externas y se relacionan con el entorno de campaña.

Fuentes:

- Amnistía Internacional, *Campaigning Manual*, p.13, www.amnesty.org/en/library/info/ACT10/002/1997
- JISC Infonet, www.jiscinfonet.ac.uk/tools/pestle-swtot



Ejercicios de debate. © Water Integrity network

5 Comprender a los distintos actores interesados:

Es importante analizar la situación de los distintos actores involucrados. Un simple análisis de los actores interesados requiere:

- » Elaborar una lista de actores interesados (las personas o grupos afectados por el problema o que pueden incidir en el resultado) mediante una sesión de creatividad colectiva;
- » Determinar si se manifestarán a favor o en contra de los objetivos, o si tendrán una postura neutral;
- » Clasificar a los "actores influyentes" (aliados, opositores y "neutrales") a fin de saber qué grado de influencia tienen sobre sus "destinatarios" (los responsables de la adopción de decisiones o políticas).

6 Elegir: Es necesario hacer algunas elecciones difíciles a fin de concentrar los recursos y adecuar el enfoque, y llevar un seguimiento de los contactos mediante el compromiso sostenido. Cuando los esfuerzos se centran en unos pocos destinatarios, se incrementan las posibilidades de conseguir un avance importante. Una comunicación más impersonal y que no se dirija a ningún público en particular podrá alcanzar

a una audiencia más amplia pero posiblemente tendrá un impacto muy limitado. Sobre la base del análisis de los actores interesados y una comprensión del proceso de adopción de políticas, el entorno de incidencia y su capacidad de incidencia, es posible elegir qué enfoque adoptar y cuáles actores actuarán como canales de influencia. El espectro de enfoques es amplio: desde el lobby discreto efectuado mediante el contacto directo con los destinatarios en un extremo, hasta las tácticas de presión de grupos mediante confrontación en el otro. Algunos enfoques también requieren de mucho tiempo y no producen resultados a corto plazo.

7 Determinar los mensajes y las tácticas: En este punto deben tomar algunas decisiones tácticas, como el "tono" que se adoptará para el trabajo de incidencia (es decir, será conciliatorio o de confrontación, asertivo o de indignación, etc.). Teniendo esto en cuenta, deben definir el mensaje central que transmitirán al público: una frase breve que exprese el cambio que desean generar (y cuándo). También pueden incluir las razones por las que consideran que el cambio es importante. El mensaje central debe ser breve y conciso, y resumir sus intenciones. Esto contribuirá a que la comunicación se mantenga enfocada y coherente durante toda la campaña.

TABLA 2: ANÁLISIS DE DESTINATARIOS DE UNA CAMPAÑA DE INCIDENCIA PARA LA INTEGRIDAD EN EL AGUA

Destinatario/actor influyente	Jefe de gobierno provincial	Funcionarios de gobierno de distrito	Medios de comunicación	Donante (banco multilateral de desarrollo)
¿Cuán influyente es este actor respecto de la decisión?	Muy influyente	No influyente	Puede ser influyente	
¿Está a favor o en contra de nuestros objetivos de incidencia, o es neutral?	Probablemente en contra	En contra. Pero puede cambiar si se realiza un lobby intensivo	No se sabe	Probablemente a favor
¿Qué saben del tema?	Poca exposición al tema	Tienen más exposición al tema	Poca exposición al tema; sin acceso conocido a fuentes confiables	Cierto grado de comprensión
¿Cuál es su actitud frente al tema?	Puede tener interés en prevenir la corrupción en el sector del agua	Pueden tener interés en prevenir la corrupción en el sector del agua	Muy interesados en los "escándalos" de corrupción	No es una prioridad, pero están dispuestos a escuchar argumentos convincentes
¿Por qué se interesan verdaderamente?	Conseguir asistencia de los donantes para la provincia; interés en generar la confianza y rendición de cuentas necesarias para recibir asistencia de donantes	Integrar medidas de integridad en el agua a los proyectos puede incrementar su nivel de financiamiento; atraer el interés de los donantes en la región	Cantidad de ventas; historias interesantes, no información seria	Mayor eficiencia de servicios públicos; recuperación de costos de proyectos financiados
¿Quién tiene influencia sobre ellos?	Donantes, medios de comunicación	Donantes, gobierno provincial	Aún no se sabe	Aún no se sabe

Sources:

- WaterAid, 2007, *The Advocacy Sourcebook*, UK, p. 33.
- ActionAid, 2007, *Communications Toolkit*, South Africa.

8 Diseñar actividades para conseguir que el público afectado forme una opinión favorable acerca de la incidencia:

El público afectado son aquellos actores interesados que para entonces aún tienen una postura de espectadores pasivos frente al debate de incidencia, pero cuya posible intervención en el futuro puede inclinar la balanza en favor de ustedes. El público en general o los contribuyentes son un ejemplo de público afectado, en especial si en el futuro pueden responder de manera positiva a una campaña para juntar firmas en apoyo de una petición, en la cual la cantidad de personas es decisiva para que quienes toman las decisiones se inclinen en la dirección correcta. Las empresas interesadas en llevar a cabo sus actividades en un entorno estable y transparente también pueden formar parte del público afectado. La comunidad en general, de la cual se deriva el mandato para una campaña de incidencia, también puede integrar el público afectado. Y los medios de comunicación y sus herramientas – como comunicados de prensa, informes en video, teatro callejero, etc. – pueden ser utilizados para transmitir un mensaje al público afectado. Se puede desarrollar un plan de acción para el público afectado. El método de comunicación más adecuado dependerá del público y del mensaje que se transmita.

9 Adecuar las comunicaciones a los destinatarios del mensaje:

La comunicación es una herramienta importante para la incidencia, y a menudo se afirma que a ninguna campaña de incidencia debe faltarle un plan de comunicación¹. En general, es importante distinguir a los destinatarios de su mensaje: ¿Son los responsables de tomar decisiones? ¿Son los "actores influyentes" o los

formadores de opinión? ¿Son el público afectado? ¿Son las organizaciones de los medios de comunicación? A continuación, se indican algunas pautas útiles que se deben tener en cuenta:

- » **Los responsables de la formulación de políticas y los formadores de opinión** (es decir, académicos, políticos, líderes comunitarios) necesitan mensajes detallados respaldados por argumentos racionales que, a su vez, estén sustentados en pruebas persuasivas. La comunicación con este grupo debe ser personalizada, a través de cartas, llamados telefónicos, reuniones, etc.
- » **El público en general.** La comunicación con el público debe ser mediante mensajes simples presentados de manera interesante y emotiva. La creatividad en el diseño de estas actividades reporta beneficios, ya que incrementa las posibilidades de que sean advertidas. Además de utilizar a los medios de comunicación, hay muchas otras formas de comunicarse con el público, como afiches, folletos, reuniones abiertas, teatro callejero y otros eventos.
- » **Los medios de comunicación.** Es posible obtener la cobertura de los medios de comunicación de distintas maneras, según el tipo de medio en cuestión. Se busca conseguir más que un breve artículo sobre un taller o seminario. Es necesaria una cobertura masiva y profunda del problema de la corrupción y las condiciones de infraestructura y la gobernabilidad del sector del agua. La cobertura masiva puede obtenerse mediante la organización de "maniobras publicitarias"³ y otras oportunidades de publicidad fotográfica. Es más probable que los periódicos y la televisión difundan una historia cuando pueden usar imágenes visuales. Cuanto más creativa sean las tácticas, mayores serán las posibilidades de que el tema reciba cobertura. Instar a los periodistas a que escriban artículos sobre corrupción en el sector del agua puede llevar a una cobertura más profunda por parte de los periódicos y las revistas. Para ayudarlos, deben proporcionarles toda la información y los contactos que necesitarán. También pueden persuadir al editor para que incluya un artículo de opinión firmado por la organización. Persuadir a los periodistas para que realicen investigaciones puede generar una cobertura profunda en la radio y la televisión, pero también pueden obtenerse buenos resultados de los debates en vivo, las entrevistas y los programas de llamados telefónicos. La mejor estrategia es entablar una relación directa y personal con los periodistas, editores y productores. No solo serán más receptivos con las personas que conocen, sino que podrán aconsejar qué enfoque es más conveniente. No esperen que un simple comunicado de prensa sea efectivo: ¡tomen el teléfono y hablen con sus contactos!

CUADRO 1.4: EJERCICIO: REPRESENTACIÓN EN EL ASCENSOR

Preparación: Divídanse en dos grupos. El primer grupo selecciona entre sus miembros quién representará al ministro. Luego analizan si ellos (y el ministro) apoyarán la adopción de Pactos de Integridad en la licitación de proyectos de infraestructura hídrica (ver Módulo 2 para consultar una explicación y ejemplos de Pactos de Integridad). Preparan preguntas o afirmaciones que el ministro puede usar si es consultado por medios de comunicación o grupos de incidencia. El segundo grupo selecciona entre sus miembros quién representará al lobista. Luego, escriben el mensaje central que desean transmitir a su destinatario principal, el ministro, acerca de los Pactos de Integridad.

Luego se lleva a cabo la representación. El ministro y el lobista se encuentran en un ascensor. El ministro sonríe varias veces al lobista, quien reconoce al ministro y advierte que es su oportunidad de intentar convencerlo. El lobista tiene 30 segundos antes de que el ascensor llegue al piso del ministro. Actúen de manera convincente y luego intercambien el rol.

² Para consultar más pautas sobre el trabajo en materia de comunicación y medios, ver el Módulo 2, en especial la Parte 3 (cuestiones relacionadas con los medios de comunicación) y las referencias a las Herramientas para las Comunicaciones (Communications Toolkit) de ActionAid al comienzo del módulo.

³ "Maniobra publicitaria" es una expresión que se utiliza para referirse a las estrategias o trucos para conseguir la atención de los medios de comunicación. El grupo de incidencia PETA (People for the Ethical Treatment of Animals) es famoso por conseguir que diversas celebridades se desnuden bajo el lema "antes desnudo que usar pieles". En una ocasión, ActionAid invitó al alumno de escuela primaria de mayor edad en el mundo, un hombre de 72 años de Kenia, a visitar los Estados Unidos como parte de una campaña para conseguir mayor ayuda y financiamiento para la educación. Estas dos maniobras publicitarias generaron y mantuvieron una amplia cobertura en los medios y oportunidades de publicidad fotográfica y en video. Cuanto más creativas sean las maniobras publicitarias, más efectivo será el resultado.



Desvío sin control de agua potable para refugiados afganos en Pakistán Occidental © Joost Butenop

ETAPA 4: PLANIFICACIÓN DE LA ACCIÓN - DISEÑAR EL PLAN DE ACCIÓN

Luego de determinar qué cambios deben introducirse y cuál es la mejor manera de influir para generar el cambio, el próximo paso consiste en preparar un plan de acción. El plan de acción es el

documento que consolida los distintos pasos del ciclo de planificación de la incidencia en un todo sistemático. Un modelo de plan de acción podría tener el siguiente aspecto:

TABLA 3: EJERCICIO: PLAN DE ACCIÓN

	Objetivo 1	Objetivo 2	Objetivo 3	Etc.
Actividades e implementación	1a...fecha 1b...fecha 1c...fecha	2a...fecha 2b...fecha 2c...fecha	3a...fecha 3b...fecha 3c...fecha	xa...fecha xb...fecha xc...fecha
Destinatarios y actores influyentes	1a... 1b... 1c...	2a... 2b... 2c...	3a... 3b... 3c...	xa... xb... xc...
Indicadores o medición del progreso	1a... 1b... 1c...	2a... 2b... 2c...	3a... 3b... 3c...	xa... xb... xc...
Personas responsables	1a... 1b... 1c...	2a... 2b... 2c...	3a... 3b... 3c...	xa... xb... xc...
Revisión	fecha	fecha	fecha	fecha

Según como tengan previsto manejar su iniciativa de incidencia, el plan de acción puede traducirse en un cronograma que servirá como la guía diaria o el marco lógico que normalmente exigen los donantes que desean aportar recursos a la iniciativa de incidencia.

Algunos grupos recomiendan realizar una "verificación en los hechos" una vez completado el plan de acción. El Fondo Save the Children, por ejemplo, sugiere verificar en los hechos lo siguiente:

- » ¿Están preparados para implementar el plan? ¿Tienen en claro los objetivos? ¿Cuentan con evidencias y soluciones? ¿Conocen a su público? ¿Tienen buenos contactos entre los actores influyentes? ¿Sabían qué actividades van a llevar a cabo? ¿Han decidido qué estilo de incidencia o enfoque utilizar?
- » ¿Qué esperan de sus socios/aliados? ¿Están seguros acerca de los motivos y metas de estos? ¿Refuerzan su credibilidad? ¿Qué sucederá si desaparecen del panorama?
- » ¿Cuáles son los recursos —financieros, técnicos y humanos— disponibles? ¿Cuáles son las consecuencias de su plan? ¿Necesitan desarrollar actividades de capacitación para implementar su plan?
- » ¿Cómo tienen previsto coordinar y monitorear los distintos enfoques utilizados? ¿Tienen un plan para integrarlos y evitar atascos?
- » ¿Hay riesgos? ¿Cómo afectarán sus actividades la reputación de su organización? ¿Cómo afectarán el financiamiento que recibe para hacer otras actividades? ¿Es posible que pierdan personal valioso? ¿Es posible que otros socios actuales decidan dejar de trabajar con ustedes? ¿Qué pueden hacer para mitigar los resultados negativos?
- » ¿Qué podrían hacer si se produce un imprevisto? ¿Cuáles son las alternativas, los planes de contingencia o las posiciones de emergencia? Las condiciones externas pueden cambiar y es posible que tengan que reconsiderar sus planes; ser flexibles les permitirá estar preparados para esa situación.
- » Revisen el análisis SWOT efectuado en las etapas iniciales del proceso de planificación. ¿Aún tienen la misma perspectiva de sus fortalezas, deficiencias, oportunidades y amenazas?

ETAPA 5: MONITOREO Y EVALUACIÓN

El principal fin del monitoreo y la evaluación (M&E) es saber si están generando algún cambio. Suele ser la etapa más difícil e ignorada del ciclo de planificación de la incidencia. Sin embargo, constituye un aspecto vital que puede permitir que las campañas sean más flexibles, se adapten a los cambios en el entorno "PESTLE" y, por sobre todo, determinen si las actividades de incidencia están siendo efectivas. Es a través de M&E que la ciencia se incorpora al arte y la práctica de la incidencia. No es necesario que estas evaluaciones sean complejas. A veces alcanza con formular preguntas simples, siempre que se responden con honestidad y de manera meditada: ¿Qué salió bien? ¿Qué salió mal? ¿Por qué? ¿Estamos en el camino correcto? Dada la importancia de M&E, hemos decidido incluir un módulo entero sobre evaluación de campañas e incidencia. El Módulo 5 incluye un análisis más completo sobre monitoreo y evaluación.

CONCLUSIÓN

La incidencia puede tener un carácter más sistemático y metódico. Es conveniente aplicar las etapas típicas del ciclo de planificación de la incidencia y preparar al usuario para la gran variedad de tareas heterogéneas que supone.



Al convertirse en técnicas de agua, las mujeres de Mahoba, India, tienen mayor poder para cambiar actitudes © Marco Betti

CUADRO 1.5: EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN DE LA INCIDENCIA

La incidencia es el proceso por el cual se influye sobre las actitudes y la conducta de determinados actores con el fin de cambiar las políticas y prácticas de gobiernos e instituciones.

Etapa 1: Toma de decisiones:

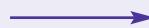
Asumir compromisos y organizar un plan de gestión para poner en práctica, coordinar y monitorear la incidencia



La meta principal es convertir a la incidencia en un esfuerzo colectivo impulsado por la voluntad política de una comunidad y con una misión adoptada por la sociedad en forma amplia

Etapa 2: Fijación de agenda sobre políticas:

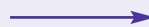
Identificar y comprender qué debe cambiar; establecer metas y objetivos



Deben adoptarse dos pasos clave: elaborar o desarrollar un documento, informe o declaración sobre políticas; y desarrollar objetivos SMART

Etapa 3: Fijación de agenda sobre incidencia:

Preparar una estrategia para influir en el cambio



Pasos sugeridos:

- Comprender el proceso de formulación de políticas
- Señalar al (a los) responsable(s) de tomar decisiones (ejercicio: Árbol de Influencias)
- Comprender el entorno de incidencia (ejercicio: PESTLE)
- Evaluar su capacidad de incidencia (ejercicio: SWOT)
- Comprender a los distintos actores interesados (ejercicio: Análisis de Destinatarios)
- Elegir, establecer prioridades
- Determinar los mensajes y las tácticas

Etapa 4: Planificación de la acción:

Actividades para conseguir el compromiso de quienes toman las decisiones, los actores influyentes y el público afectado



Confeccionar y completar un modelo de plan de acción

Fuentes:

- ActionAid, 2007, *Communications Toolkit*. Sudáfrica.
- Amnistía Internacional, *Campaigning Manual*, 1997, p. 13, www.amnesty.org/en/library/info/ACT10/002/1997
- UKJISC infonet, www.jiscinfonet.ac.uk/tools/pestle-swot
- Save the Children, 2000, *Working for Change in Education: A Handbook for Planning Advocacy*, UK.
- WaterAid, 2007, *The Advocacy Sourcebook*, Reino Unido, www.wateraid.org/documents/advocacysb.pdf

NOTAS



Aplicación de las herramientas de incidencia

– Aprender y entablar vínculos con otros actores

El aprendizaje no consiste simplemente en acumular conocimientos. Por sobre todo, implica la capacidad de aplicar ese conocimiento a diversas situaciones en el momento adecuado. El Módulo 2 analiza ejemplos de trabajos de incidencia concretos y ofrece al usuario observaciones sobre cómo otros han usado y aplicado sus propios conocimientos y habilidades a la incidencia. Los ejemplos presentados ofrecen enseñanzas y sirven de inspiración. Al final de este módulo, el usuario deberá:

- » **Conocer y comprender las similitudes y diferencias en el modo en que tres organizaciones no gubernamentales internacionales definen su trabajo de incidencia, desarrollan sus estrategias de incidencia, responden a problemas clave del trabajo de incidencia e implementan actividades de incidencia.**
- » **Comprender los procesos que vinculan el trabajo en materia de políticas sobre gobernabilidad en el sector del agua con las reformas contra la corrupción, y estar familiarizados con algunas herramientas de incidencia aplicables a las acciones locales de promoción de integridad en dicho sector.**
- » **Conocer las cuestiones relacionadas con los medios de comunicación, comprender los riesgos de utilizar los medios de comunicación para impulsar reformas contra la corrupción en el sector del agua y apreciar las dificultades que plantea la preparación de casos a partir de evidencias.**

INTRODUCCIÓN

El Módulo 2 se divide en tres partes. La Parte 1 presenta una comparación de las perspectivas sobre el trabajo general de incidencia de tres organizaciones diferentes: Amnistía Internacional, WaterAid y ActionAid. Se formulan preguntas básicas sobre incidencia y se ofrecen respuestas. Estas respuestas se extraen de las guías de incidencia elaboradas por las tres organizaciones en diferentes períodos: la de Amnistía Internacional fue publicada en 1997, la de WaterAid en 2001 y la de ActionAid en 2007. Estos tres grupos han sido seleccionados con el fin de mostrar diversos enfoques de la incidencia. Amnistía, la organización internacional de derechos humanos, ha adquirido fama mundial por emprender campañas pioneras en los entornos más difíciles, como países con gobiernos autoritarios que generalmente no toleran las críticas sobre derechos humanos. WaterAid es una organización dedicada a brindar servicios de suministro de agua y saneamiento a las comunidades más pobres. En los últimos años, ha instado a sus socios locales a que adopten nuevos roles, y si bien anteriormente su trabajo se centraba únicamente en proyectos, actualmente trabajan tanto en proyectos como en la incidencia para el cambio de políticas. Finalmente, analizamos a ActionAid, otra respetada organización internacional contra la pobreza que ha logrado dar visibilidad a las demandas de los sectores pobres. Se presentan algunos de los párrafos más relevantes de las Herramientas para las Comunicaciones (Communications Toolkit) elaboradas por esta organización. La comunicación es, sin duda, una de las herramientas más importantes para el trabajo contra la corrupción.

La Parte 2 traslada la atención hacia tareas de incidencia que son más específicas de la WIN y que se han denominado "incidencia para la integridad en el sector del agua". Este módulo presenta ejemplos de acciones de incidencia que pueden desarrollarse cuando el trabajo en materia de políticas sobre gobernabilidad en el sector del agua está vinculado con reformas contra la corrupción. Pero, lo que es más importante a efectos del aprendizaje, estos ejemplos muestran cómo los activistas abordaron las limitaciones concretas y las dificultades locales que enfrentaron. Enseñan que el trabajo de incidencia puede ser creativo y práctico a la vez, por ejemplo, al crear nuevas herramientas de incidencia para resolver problemas concretos. También se ofrece información para facilitar que los usuarios de esta guía interesados establezcan vínculos con las organizaciones locales mencionadas.

La Parte 3 indaga algunas cuestiones de los medios de comunicación en relación con un tema sensible como la corrupción. A partir de la experiencia de periodistas de investigación y organizaciones que realizan campañas, esta parte examina algunas cuestiones relacionadas con el rol de los medios de comunicación, cómo preparar historias sólidas y obtener evidencias basadas en casos con fines de incidencia.

A futuro, la WIN tiene previsto ampliar la lista de ejemplos presentados en la presente guía.



El grupo étnico al que pertenece Ram Rati Malik en Beli, Nepal, se ve obligado a tomar agua de este estanque, tras ser excluido del estanque del pueblo. © Marco Betti

PARTE 1: APLICACIÓN DE LA INCIDENCIA - APRENDER Y ENTABLAR VÍNCULOS CON OTROS ACTORES

CUADRO 2.1: ¿QUÉ ES LA INCIDENCIA?

Amnistía Internacional
Manual de acción (1997)

Cada día, Amnistía Internacional se enfrenta a decisiones difíciles en sus campañas, es decir, en la sucesión organizada de acciones destinadas a conseguir cambios. Realizar las elecciones adecuadas en el momento adecuado para poder ser efectivos es la esencia de las campañas estratégicas. Requiere elegir determinadas acciones que, en función de los recursos disponibles, serán más efectivas para conseguir los objetivos establecidos.

WaterAid
'Advocacy: What's it all About'
Sourcebook (2001)

La incidencia es el trabajo realizado por los organismos de desarrollo y los grupos de la sociedad civil para generar cambios, o el proceso mediante el cual se utiliza información estratégicamente para cambiar las políticas que afectan la vida de las personas de sectores menos favorecidos.

ActionAid
Communications Toolkit (2007)

Las comunicaciones apuntan a difundir entre el público las cuestiones que afectan a los sectores pobres de la población en un intento por movilizar a quienes toman decisiones para generar impacto y cambio social. Una mayor visibilidad genera espacios para que los sectores pobres dialoguen directamente con el público. Para tener visibilidad en los medios de comunicación y generar cambios, debemos inspirar al público.

CUADRO 2.2: ¿POR QUÉ ES NECESARIA UNA ESTRATEGIA PARA LA INCIDENCIA?

Amnistía Internacional
Manual de acción (1997)

La planificación estratégica es un proceso que supone admitir la situación actual, decidir a dónde se desea llegar y prepararse para alcanzar la meta del modo más efectivo. Se han desarrollado numerosas formas y herramientas para facilitar e impulsar la planificación y el pensamiento estratégicos; entre ellas, SWOT es la más conocida (fortalezas, deficiencias, oportunidades y amenazas). Los planes estratégicos deberían ser herramientas útiles en lugar de fórmulas predeterminadas aplicadas en forma rígida. Pensar de manera estratégica no es un proceso difícil ni especializado. Plantearse algunas preguntas o preguntar a otras personas antes de elegir un determinado camino puede ayudar a asegurar que sus planes lo lleven en la dirección correcta.

WaterAid
'Advocacy: What's it all About'
Sourcebook (2001)

La planificación adecuada es fundamental para la efectividad del trabajo de incidencia. Necesitamos determinar cuáles son nuestros objetivos y cómo podemos alcanzarlos, definir qué actividades deseamos emprender y asignar responsabilidades por las tareas que esto requiere. El ciclo de planificación de la incidencia comprende varios pasos.

ActionAid
Communications Toolkit (2007)

La estrategia es el camino recorrido desde el punto A (el lugar donde se encuentra actualmente) hasta el punto Z (su meta; el lugar donde desea estar). Las tácticas son los actos individuales que realiza o los pasos que da durante el camino. Nunca se deben priorizar las tácticas frente a la estrategia; de lo contrario, se avanzará en una dirección que no es la que conducirá a la meta. Se puede usar la siguiente "guía":

- » Fijación de metas: objetivos a largo plazo, resultados inmediatos exitosos, mejoras concretas en la vida de las personas.
- » Consideraciones sobre organización: recursos, personal, resultados deseados, posibles obstáculos
- » Identificar aliados, oponentes y metas
- » Utilizar los medios de comunicación
- » Emplear tácticas útiles: pasos específicos para alcanzar metas

CUADRO 2.3: ¿CUÁLES SON LOS PROBLEMAS CLAVE DEL TRABAJO DE INCIDENCIA?

Amnistía Internacional
Manual de acción (1997)
Comprender el contexto

Las campañas y las acciones no se desarrollan de manera aislada. Se ven afectadas por el contexto en el que se llevan a cabo. Las condiciones que afectan a las campañas pueden clasificarse, a grandes rasgos, en "internas" (relacionadas con Amnistía como organización) y "externas" (relacionadas con el mundo exterior y las cuestiones de derechos humanos que son objeto de las campañas de Amnistía). Antes de apresurarse a buscar soluciones para problemas internos y externos, es importante comprobar que se haya identificado correctamente el problema. Como señaló Einstein: "la formulación de un problema es a menudo más importante que su solución". Identificar un problema puede suponer analizar cada uno de sus componentes enumerando todos los "síntomas". Deben hablar con el público involucrado para obtener información de referencia. Luego, mediante una sesión de creatividad colectiva, deben generar la mayor cantidad de ideas posibles y analizarlas. Una vez identificado el problema correctamente, las soluciones pueden ser fáciles. Sin embargo, no deben adoptar la solución más evidente hasta haber analizado otras alternativas. Enumeren todas las ideas. Consulten a otras personas. Luego, tomen una decisión. Eliminen las opciones inviables, consideren soluciones combinadas, analicen los posibles costos, riesgos, beneficios y recompensas. A continuación, pongan a prueba la solución elegida.

WaterAid
'Advocacy: What's it all About'
Sourcebook (2001)
Legitimidad, efectividad y
enfoques de la incidencia

» ¿El trabajo de incidencia debería ser un "proyecto" por separado? Resulta útil un análisis caso por caso. » ¿Cómo se puede conectar el trabajo de incidencia nacional e internacional? Se han planteado dudas acerca de la legitimidad con que las ONG realizan reclamaciones en nombre de otras personas o "dejan de lado" a grupos menos numerosos. Puede existir una relación simbiótica entre el trabajo en materia de políticas y a nivel de las bases, en el sentido de que cada una se beneficia a través del contacto con la otra. » ¿Cómo podemos saber si nuestra incidencia está generando algún cambio? Existen técnicas y enfoques que pueden emplearse para monitorear y evaluar las actividades de incidencia. » ¿Cómo se encuadran las comunidades locales en el trabajo de incidencia? Tienen un rol central como actores y fuentes de información y análisis clave. Suelen ser los activistas más poderosos. » Nuestra organización es demasiado pequeña y no puede generar cambios significativos. La incidencia se desarrolla en distintos niveles. » No tenemos conocimientos ni ayuda suficientes. Trabajar mediante alianzas ayuda a combinar conocimientos y recursos. » La incidencia supone confrontación. No necesariamente; existe un amplio espectro de enfoques del trabajo de incidencia. » ¿Qué sucede con los riesgos que supone hacer denuncias? En algunos contextos, formular denuncias puede ser riesgoso. Trabajar en alianza con otras organizaciones puede ayudar a reducir el riesgo para las personas involucradas.

ActionAid
Communications Toolkit (2007)
Abordar temas controvertidos
(como la corrupción)

En algunas culturas (y contextos) ciertos temas pueden ser más controvertidos que otros. Esto no significa que no puedan o no deban ser analizados. Al abordar un tema controvertido o sensible, es importante adoptar un enfoque cuidadoso y asegurarse de describir las acciones que se están tomando para hacer frente al problema. Destaquen los logros o los cambios que se han producido como resultado de su trabajo. Por ejemplo, las cuestiones políticas deben plantearse en relación con la protección de los derechos básicos, el fomento de las buenas prácticas de gobiernos y el trabajo en asociación con gobiernos locales y nacionales (en lugar de adoptar una postura de confrontación). Las actividades de campaña o las comunicaciones generales pueden plantear problemas legales. Deberán emplear su mejor criterio para determinar si los materiales para los medios de comunicación deben ser objeto de un control legal. Deben solicitar una revisión legal si los materiales incluyen algunas de las siguientes: » Referencias a contrapartes en juicios actuales o pasados, o personal involucrado en litigios vigentes » Declaraciones que puedan tener carácter difamatorio, cuando puedan existir dudas acerca de los fundamentos fácticos » Información sensible o confidencial, como cuestiones de seguridad nacional o divulgación de información sobre fondos destinados a ayuda o sobre corrupción » Todas las cartas de protesta publicadas en sitios web que requieren la adhesión del público » Información sobre fondos destinados a ayuda o sobre corrupción » Todas las cartas de protesta publicadas en sitios web que requieren la adhesión del público

EJERCICIO SUGERIDO: DEBATE GRUPAL – El líder del grupo analiza el modo en que estas tres organizaciones llevan a cabo su trabajo de incidencia e insta a los participantes a responder las preguntas siguientes. Se pide a un monitor que tome nota de los debates: » ¿Cuáles son las similitudes en el enfoque del trabajo de incidencia de estas tres organizaciones? ¿Qué diferencias presentan entre sí? Analicen todas las secciones del texto una vez más. ¿Qué enseñanzas clave les resultan más impactantes? ¿Qué resultaría útil para su propio trabajo?



Group discussion. © Water Integrity network

CUADRO 2.4: ¿CÓMO PODEMOS LLEVAR A CABO LA INCIDENCIA?

Amnistía Internacional

Manual de acción (1997)

Cómo alcanzamos nuestras metas

Algunas técnicas y acciones de campaña que utiliza Amnistía para proteger y promover los derechos humanos incluyen redactar cartas y peticiones, presentaciones, eventos públicos y manifestaciones, contactos con embajadas y conseguir el apoyo de personas famosas. Cada una presenta ventajas y limitaciones, y debe ser complementada con otras técnicas, como el trabajo en los medios de comunicación, las iniciativas de contacto y el lobby. Las campañas son y deben ser dinámicas. Los materiales de campaña son las herramientas básicas para informar a las personas, generar conciencia e implementar acciones durante las campañas. Los medios de comunicación son esenciales para las campañas de Amnistía. Una clara comprensión de los medios de comunicación y de cómo pueden ayudar es clave para el éxito de una campaña. Establecer contactos con otros grupos (empresas, grupos religiosos, etc.) es un aspecto central de las campañas. Nos contactamos con otros grupos porque los derechos humanos son responsabilidad de todos, y podemos ser más efectivos cuando persuadimos a otros de actuar en defensa de los derechos humanos. El lobby, generalmente asociado con gestiones discretas a puertas cerradas, es importante y puede usarse conjuntamente con otros métodos de campaña para persuadir a los gobiernos de que escuchen y tomen medidas. Quienes impulsan las campañas desean saber si están logrando resultados. El monitoreo y la evaluación son herramientas para mejorar la efectividad.

WaterAid

'Advocacy: What's it all About'
Sourcebook (2001)

Pasos del ciclo de planificación
de la incidencia

» Identificar los temas. Existen numerosos temas en los que se requieren cambios. Seleccionar uno supone priorizar diversas inquietudes. » Analizar. La investigación incrementa la eficiencia y permite evitar errores perniciosos. A menudo se pierden oportunidades debido a que no se investigan las evidencias o estas son imprecisas. » Fijar objetivos claros. Los objetivos de incidencia deben reunir las características SMART (específicos, mensurables, factibles, relevantes y con plazo determinado). » Identificar a los destinatarios. "Aquellos sobre quienes deseamos influir" (destinatarios) también son actores interesados. Identificar y saber más sobre ellos es importante. » Identificar aliados. Identificar aliados es fundamental para intercambiar conocimientos, conseguir acceso a los recursos, incrementar la visibilidad y fomentar la solidaridad. Las asociaciones fortalecen a la sociedad civil e impulsan el proceso de cambio social. » Definir el mensaje. El mensaje es el resumen de los cambios que se busca generar y cuándo. Debe ser breve y conciso. » Elegir la(s) estrategia(s). Las actividades y los enfoques de incidencia son sumamente diversos: van desde la cooperación hasta la educación, y desde la persuasión hasta los litigios y el enfrentamiento. » Seleccionar las herramientas. La selección de herramientas de incidencia se basa en el análisis de cuál es el modo más efectivo para influir sobre los destinatarios. » Evaluar los recursos. Las actividades de incidencia requieren siempre un presupuesto realista; debe analizarse cuidadosamente qué será necesario. » Planificar el monitoreo y la evaluación. Si bien monitorear el impacto a menudo se considera una tarea difícil, es un aspecto vital del trabajo. » Elaborar un plan de acción. Qué, cuándo, cómo, quién será responsable, etc.

ActionAid

Communications Toolkit (2007)

Herramientas para
la comunicación

» Lograr el compromiso proactivo de los medios de comunicación. Conocer a los medios de comunicación. Establecer vínculos con ellos. Saber cuándo plantear las historias. Monitorear la cobertura. » Reglas básicas para las conferencias de prensa: preparar las declaraciones, vestirse con estilo conservador, limitarse a los mensajes acordados, usar frases de transición, no mentir, plantear la cuestión sin excederse, mantener la calma, brindar material informativo a los medios de comunicación, preparar un mostrador de información para los medios. » Responder las consultas de los medios de comunicación. Escuchar atentamente los pedidos del periodista. Intentar captar el punto de vista, formular preguntas y ofrecer ideas para vincular los programas de ActionAid con la historia del periodista. » Incrementar la cobertura de los temas urgentes en los medios de comunicación para que ActionAid responda de manera más efectiva a este trabajo a largo plazo. » En una situación de crisis el objetivo de comunicación consiste en ajustar rápidamente el rol de ActionAid de una postura de simple reacción a otra de relativo control. » Preparar historias sólidas. Indagar en profundidad para dar con la historia real. Los testimonios de las personas son sumamente importantes. Los estudios de casos efectivos describen el problema y explican cómo afecta a las personas. » Las imágenes son elementos poderosos y vitales. Cuestionar los estereotipos visuales y presentar imágenes que muestren el esfuerzo diario, la capacidad de resistencia, la innovación y los logros de las comunidades. » Desarrollar sitios web efectivos. » Preparar publicaciones con impacto.

PARTE 2: APLICACIÓN DE LAS HERRAMIENTAS CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL SECTOR DEL AGUA

Cada vez más, los grupos y personas que han trabajado en el ámbito de la gobernabilidad en el sector del agua comprueban que la corrupción es un problema central que debe ser abordado en su trabajo. No obstante, tienen poca experiencia o no están acostumbrados a enfrentarse a la corrupción de manera directa, y esperan que otro plan técnico o económico se encargue de contrarrestar los excesos de la corrupción. La inauguración de la WIN, junto con la publicación del Informe Global de la Corrupción 2008, establecieron claramente que la corrupción en el sector del agua se encuentra gravemente extendida y que los profesionales de este sector deben empezar a concebir el trabajo contra la corrupción como un aspecto integral de cualquier política o plan de gobernabilidad en el sector del agua.

Del mismo modo, los activistas contra la corrupción (como los capítulos nacionales de Transparency International) actualmente reconocen la importancia y la necesidad de vincular su trabajo contra la corrupción con el tema del agua. No obstante, muchos no están familiarizados con el sector del agua ni sus riesgos de corrupción y consecuencias. Su trabajo suele estar enfocado en el poder judicial o el sector privado, los sistemas nacionales de contratación u otras reformas más amplias en materia de gobernabilidad como los Sistemas Nacionales de Integridad. Su conocimiento y experiencia son indispensables para orientar iniciativas de integridad similares en el sector del agua.

Vincular el trabajo en materia de políticas sobre gobernabilidad en el sector del agua con las reformas contra la corrupción es un paso clave y necesario. Tal vez la mejor manera de dar comienzo a este trabajo sea expresando aquello que es obvio: el agua se relaciona con todo, desde agricultura hasta infraestructura, desde salud e higiene hasta generación de energía, y desde el medioambiente hasta la construcción. Casi todas las cuestiones de desarrollo o el trabajo de mitigación de la pobreza, incluso aspectos básicos de salud e higiene, están

vinculados con el agua de algún modo. Lo que esto pone en evidencia es que las políticas sobre gobernabilidad en el sector del agua no son independientes de las reformas contra la corrupción, y en muchos casos están estrechamente ligadas. Muchos capítulos de Transparency International han iniciado acciones en los cuatro sectores del agua (suministro de agua y saneamiento, agricultura, medioambiente y energía), aun cuando no se declaren de manera expresa. Otro ejemplo es que la lucha contra la corrupción en el ámbito de la asistencia humanitaria también supone garantizar la disponibilidad del agua y el acceso a saneamiento en las zonas de desastre. Recientemente se intensificaron las iniciativas de incidencia contra la corrupción en relación con la participación del sector privado en el tratamiento y la distribución del agua. Lo fundamental es que todos estos vínculos generan una plataforma importante tanto para la gobernabilidad en el sector del agua como para el trabajo contra la corrupción.

Una herramienta importante contra la corrupción que puede resultar crucial en el sector del agua es el mapa de riesgos (analizado en mayor detalle en el Módulo 3). En los cuatro sectores principales del agua se adoptan decisiones sobre políticas, reglamentaciones, diseño de proyectos, asignación de presupuestos, contratación pública, implementación de contratos y operación y mantenimiento de servicios. Todas estas decisiones son adoptadas por políticos y funcionarios públicos que pueden ser vulnerables a las presiones ejercidas por el sector privado o que, por el contrario, pueden ejercer presión sobre dicho sector en beneficio propio a través del proceso de adopción de decisiones. Esto puede generar oportunidades de corrupción. Es importante señalar que el dinero no es el único motivo detrás de la corrupción. El nepotismo, la distorsión de informes de desempeño para mejorar la imagen pública o el clientelismo (decisiones basadas en el intercambio de favores) son prácticas corruptas que no necesariamente tienen una justificación económica. Sin embargo, los riesgos serán mucho menores si estas decisiones son acompañadas por procedimientos transparentes, funcionarios responsables, sistemas de control institucional y la participación y el monitoreo de la sociedad civil. Los riesgos se incrementan cuando las decisiones se toman a puertas cerradas, sin publicidad y con un alto grado de discrecionalidad.

CUADRO 2.5: NATIONAL INTEGRITY SYSTEMS

El enfoque de evaluación del Sistema Nacional de Integridad (SNI) brinda un marco que pueden utilizar las organizaciones contra la corrupción para analizar tanto el alcance como las causas de la corrupción en un determinado país, así como la efectividad de las iniciativas contra la corrupción. Este análisis forma parte de un enfoque basado en la consulta, que involucra a los actores anticorrupción clave del gobierno, la sociedad civil, la comunidad empresarial y otros sectores relevantes con el propósito de generar impulso, voluntad política y presión cívica para iniciativas de reforma relevantes.

Fuente:

- Transparency International, National Integrity System, www.transparency.org/policy_research/nis



Tierra seca por falta de agua en "High sertao", Alagoas, Brasil. © Pablo Alfredo de Luca

Analizar el modo en que se toman las decisiones y señalar las presiones o los puntos de riesgo a los que se enfrentan ofrece una interesante descripción no solo de qué enfoques pueden ser más eficientes sino también qué medidas de prevención de la corrupción pueden ser más útiles. Por ejemplo, la corrupción arraigada en ciertas redes sociales (y que, por lo tanto, suele ser invisible) puede ser interrumpida con una mínima dosis de competencia. Los pequeños contratistas que no pueden destinar importantes cantidades de dinero al pago directo de sobornos pueden sentirse impulsados a exponer las presiones o los puntos de riesgo en un proceso de contratación con el objeto de "generar condiciones más equitativas". Además de los mapas de riesgos, hay otras herramientas que pueden conectar a distintos sectores para incorporar la integridad al sector del agua.

CUADRO 2.6: PACTOS DE INTEGRIDAD DE TRANSPARENCY INTERNATIONAL

El Pacto de Integridad de Transparency International es una herramienta que muestra cómo la contratación pública puede ser protegida frente al soborno y otras formas de corrupción con el apoyo de la sociedad civil. El Pacto de Integridad es un acuerdo entre un organismo que lleva a cabo una contratación para un proyecto y los distintos oferentes que participan en este. Permite proteger el proceso de licitación frente al soborno, la colusión y otras conductas que socavan la integridad de un proceso de contratación pública y/o la implementación del contrato. Se trata de una herramienta que requiere: a) un sólido compromiso y voluntad política de las autoridades del sector público a cargo de la contratación; b) la participación de la sociedad civil en carácter de tercero independiente encargado de monitorear la transparencia y objetividad de la totalidad del proceso; y c) el compromiso de los oferentes del sector privado mediante la suscripción de un pacto y el cumplimiento de sus disposiciones. Su propósito es generar confianza en el proceso y condiciones equitativas para todos los participantes. Más de 30 capítulos de TI han promocionado la adopción de Pactos de Integridad en sus países durante los últimos 10 años, y la herramienta ha sido utilizada para proteger importantes cantidades de fondos públicos en todos los sectores y tipos de contratos públicos.

EJEMPLOS DE APLICACIÓN DE LAS HERRAMIENTAS PARA LA INTEGRIDAD EN EL SECTOR DEL AGUA

Pacto de Integridad de La Yesca – México

Transparencia Mexicana (TM) ha sido uno de los capítulos más activos de Transparency International en este campo. Promovió más de 50 Pactos de Integridad, como por ejemplo, el de la planta hidroeléctrica de 750 megavatios conocida como "La Yesca", ubicada en el estado de Nayarit. El proyecto incluye inversiones por aproximadamente US\$ 850 millones y genera 10.000 puestos de trabajo directos y otros beneficios económicos provenientes de actividades relacionadas. Esta fue la primera vez que el gobierno federal, a través de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), aceptó el monitoreo independiente de un proceso de licitación desde su inicio hasta la firma del contrato. Esta planta hidroeléctrica será la más alta de su tipo en el mundo (210 metros de altura) y se terminará en 2011.

Desde junio de 2006 hasta octubre de 2007, se implementó un Pacto de Integridad. Transparencia Mexicana designó un experto independiente para que se desempeñara como "testigo social" del proceso, en función de su experiencia profesional y valores éticos. Habitualmente, designar personas para tales funciones entraña muchos riesgos. Es más fácil designar conjuntamente a una persona que a una organización. Por lo tanto, este experto debió ser confirmado por el capítulo, especialmente dado que al abrir el proceso a un grupo más amplio de actores con diferentes intereses, se limita la posibilidad de selección conjunta. Este experto asumió el rol de vocero en representación de Transparencia Mexicana y se desempeñó como monitor de todas las etapas del proceso de contratación. A los oferentes se les solicitó, como condición previa a la presentación de ofertas para el contrato, que presentaran, ante Transparencia Mexicana, Declaraciones Unilaterales de Integridad firmadas por sus máximas autoridades. Los funcionarios de la CFE y todos los funcionarios públicos directamente involucrados en el proceso de contratación también presentaron declaraciones. Diecisiete compañías compraron los documentos de oferta para el proceso de contratación. De esas 17 compañías, 14 no presentaron propuestas, y los tres consorcios restantes sí lo hicieron. En el proceso de evaluación de ofertas, se tuvieron en cuenta aspectos técnicos y económicos. Finalmente, el contrato fue ofrecido al consorcio cuya propuesta de costo del proyecto fue de US\$ 645,6 millones, cifra que se encontraba por debajo del presupuesto asignado al proyecto por el gobierno. El gobierno asumió el compromiso de publicar el informe final una vez concluido el proceso. Transparencia Mexicana también publicó el informe final en su sitio web. Allí destacó la transparencia del proceso y el trato justo que habían recibido los participantes; asimismo, hizo hincapié en que los sectores público y privado habían trabajado conjuntamente en un proceso que, de lo contrario, hubiera sido dificultoso.

Para obtener más información, comuníquese con:

Transparencia Mexicana

Dulce Olivia 73, Esquina Melchor Ocampo,
Colonia Villa Coyoacán, México, DF, 04000, México
info@tm.org.mx

www.transparenciamexicana.org.mx

Pacto de Integridad de El Cajón – México

Transparencia Mexicana también está promoviendo un Pacto de Integridad relacionado con el proceso de licitación para varias obras de ingeniería en otro gran proyecto de infraestructura construido en 2003: la planta hidroeléctrica denominada "El Cajón", anunciado como el proyecto de infraestructura más importante de México a lo largo de la década. Por tanto, el gobierno federal, a través de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), aceptó que una organización de la sociedad civil llevara a cabo el monitoreo independiente de un proceso de licitación del sector de energía. En este caso, las expectativas eran especialmente altas, dada la envergadura del proyecto y los rumores de que el sector estaba afectado por altos niveles de corrupción. Tal como ocurrió en otros casos de Pactos de Integridad, en El Cajón también se designó un "testigo social" como monitor independiente y técnicamente competente, y tanto oferentes como funcionarios públicos debieron presentar Declaraciones Unilaterales de Integridad. Transparencia Mexicana se reunió con cada uno de los oferentes y monitoreó la evaluación de las ofertas.

Entre los logros alcanzados en el proyecto de la represa, se pueden mencionar la modificación de las pautas de contratación de la CFE, la mayor competencia que, según se informó, se registró en el proceso de contratación y el ahorro en los costos presupuestados. Después de esta primera experiencia, el gobierno invitó a Transparencia Mexicana a participar en otros cuatro procesos de licitación, entre los cuales el más reciente es el de La Yesca.

Para obtener más información, comuníquese con:

Transparencia Mexicana

Dulce Olivia 73, Esquina Melchor Ocampo,
Colonia Villa Coyoacán, México, DF, 04000, México
info@tm.org.mx

www.transparenciamexicana.org.mx

Pacto de Integridad de Transparency International – Pakistán

La Junta de Agua y Saneamiento de Karachi (Karachi Water and Sewerage Board, KWSB) y Transparency International - Pakistán firmaron un acuerdo denominado Pacto de Integridad sin Sobornos (No-Bribes Integrity Pact) en relación con la adjudicación de contratos para un proyecto hídrico de gran envergadura que se llevaría a cabo en la ciudad. Esto tuvo como resultado un proceso de licitación claro y abierto monitoreado por TI-Pakistán. El pacto comprendía los contratos de servicios de consultoría y los contratos para todas las obras físicas e insumos vinculados con el proyecto. TI-Pakistán llevó a cabo la primera etapa del proyecto en 2002, y el Pacto de Integridad fue firmado por todos los consultores y contratistas participantes que formaban parte del Programa de Abastecimiento de Agua del Área Metropolitana de Karachi K-II (K-II Greater Karachi Water Supply Scheme). El proceso completo arrojó como resultado un ahorro total de más del 15% del costo del proyecto.

Para obtener más información, comuníquese con:

Transparency International - Pakistán

5-C, 2nd Floor, Khayaban-e-Ittehad, Phase VII, D.H.A.,
Karachi, Pakistán

gilaniadil@gmail.com

www.transparency.org.pk

Normas de contratación pública – Pakistán

El Departamento de Irrigación y Energía Eléctrica del Gobierno de Sindh, Pakistán, está trabajando conjuntamente con TI-Pakistán en la aplicación de Normas de Contratación Pública Transparentes. Inicialmente, TI-Pakistán ejerció presión para que se aceptaran las Normas de Contratación Pública y desarrolló un manual de contrataciones que sirviera no sólo como guía para la implementación de las normas, sino también como una fuente de consulta para la capacitación de funcionarios. El manual incluye los documentos de licitación estándares y muestra cómo estructurar y diseñar los documentos contractuales de manera que las demoras se eliminen o reduzcan al mínimo, con lo cual se asegura que existan hitos previsibles para el procesamiento y la aprobación de todas las decisiones basadas en el tiempo. TI-Pakistán tiene previsto computarizar el sistema de contrataciones y brindar otros servicios, como por ejemplo, crear el sitio web del Ministerio de Irrigación y Energía, en el cual se publique el manual de contrataciones, así como todas las adjudicaciones de contratos e informes relacionados.

Para obtener más información, comuníquese con:

Transparency International - Pakistán

5-C, 2nd Floor, Khayaban-e-Ittehad, Phase VII, D.H.A.,
Karachi, Pakistán

gilaniadil@gmail.com

www.transparency.org.pk



Canaleta de agua seca. © Kai Wegerich

El Programa de Saneamiento de Kerala – India

Los problemas de corrupción agravaron las deficiencias en materia de saneamiento e higiene en las regiones densamente pobladas de Kerala. Surgieron numerosas oportunidades para el desvío de fondos públicos, debido a la planificación compleja, a los procesos de construcción innecesariamente largos, a que se encontraban en juego grandes sumas de fondos públicos y a la intervención de muchos actores diferentes en distintos niveles. En un esfuerzo conjunto con las comunidades locales, las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno de Kerala, una organización denominada Fundación de Unidades Socioeconómicas (Socio-Economic Units Foundation, SEUF) llevó a cabo un programa de saneamiento comunitario y participativo para ayudar a los pobladores a construir sus propias instalaciones sanitarias. El programa brindó asistencia a más de 200.000 familias de 200 comunidades y se ha convertido en un modelo para otros programas de saneamiento.

Entre las estrategias contra la corrupción que utilizó la SEUF se pueden mencionar los Métodos de Acceso a la Información. De esta manera, se aseguró que todos conocieran las normas del programa y que la información fuera distribuida a los participantes a través de diversos canales y niveles. La información permitió a las familias comprender las tecnologías ofrecidas, conocer los plazos y los costos de la construcción y saber qué se necesitaba, a través de clases de capacitación en las que aprendieron a leer datos financieros, a crear listas de verificación para la construcción y a colaborar en el mapeo socioeconómico. Además, se publicaron los nombres de las familias que reunían los requisitos para recibir subsidios y se incorporaron mecanismos para la presentación de denuncias. Este programa demostró la importancia fundamental de incluir a todos los actores interesados, especialmente a los grupos de los niveles más bajos, para alcanzar el éxito.

Para obtener más información, comuníquese con:

Socio-Economic Unit Foundation
 T.C. 16/309 Easwaravilasam Road, Post Bag 507
 695 014 Thycaud P.O., Thiruvananthapuram, Kerala, India
 seufhq@sify.com
www.seuf.org

Acuerdos contra la corrupción – Colombia

Otra herramienta interesante, implementada por el sector privado como una iniciativa de autorregulación, son los acuerdos contra la corrupción destinados a fortalecer la integridad de su relación con el sector público. En el año 2000, los proveedores de tuberías de agua de Colombia se enfrentaron a una grave falta de transparencia en su entorno de negocios, particularmente en relación con las contrataciones del sector público. Esto dio lugar a la desconfianza y a una crisis de credibilidad, así como a la pérdida de fondos públicos debido al incremento artificial del costo de los productos a causa de la corrupción, en detrimento de la calidad de los servicios públicos. Esta situación excedió los límites del control que podían ejercer las compañías y la asociación de profesionales de la industria. En este contexto, Acodal, la Asociación Colombiana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental, solicitó ayuda a Transparencia por Colombia (TC) –el capítulo nacional de Transparency International en Colombia– para encontrar una solución al problema. Esta iniciativa generó la oportunidad para que se diseñara y aplicara el Acuerdo Anticorrupción en la Instalación de Tuberías de Agua en Colombia.

El acuerdo sectorial contra la corrupción fue firmado, en abril de 2005, por todos los fabricantes de tuberías de agua —11 en total—, que participaban en licitaciones públicas con el gobierno. Se trataba de compañías nacionales e internacionales que representaban el 95% de las ventas del mercado. El acuerdo se concretó después de un prolongado período de debates y negociaciones, durante el cual las compañías buscaron profundamente la raíz de la corrupción en su sector de actividad, definieron los motivos que las llevaron a participar en el acuerdo e identificaron los principales riesgos de corrupción a los que estaban expuestas. Los contratistas de menor envergadura, que no podían pagar sobornos y que conocían en profundidad cuáles eran los puntos de riesgo en el proceso de contratación, asumieron un papel sumamente activo en la iniciativa para establecer garantías. Definieron las medidas concretas de prevención y control, establecieron un sistema de seguimiento para verificar el cumplimiento con el acuerdo, así como un sistema de penalización para casos de incumplimiento.

En el acuerdo, las compañías se comprometieron a adoptar una política clara contra el soborno, que funcionara como guía para sus relaciones de negocios. Establecieron pautas respecto de la prohibición de las diferentes formas de soborno y, asimismo, acordaron pautas específicas acerca de política de precios, distribución, esquemas de venta y contrataciones transparentes. El enfoque estratégico del acuerdo en la cuestión ética como base fundamental para las decisiones de negocios se volvió un factor de motivación y un desafío de cara al futuro. En este escenario, las compañías, a través de la autorregulación para la prevención del soborno, están contribuyendo al desarrollo del país y a generar la confianza, por parte del público, en la credibilidad y la organización de los mercados, así como en la transparencia de las relaciones de negocios en el sector del agua.

Para obtener más información, comuníquese con:

Transparencia por Colombia

Autopista Norte N° 114 – 78 oficina 101, Bogotá D.C., Colombia

transparencia@transparenciacolombia.org.co

www.transparenciacolombia.org.co

Programa “Agua Transparente” – Colombia

Agua Transparente fue puesto en marcha a principios del año 2008 por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia. El programa tenía por objeto fortalecer el control sobre los fondos y gastos públicos en el sector del agua de Colombia introduciendo mecanismos que promovieran la transparencia y la rendición de cuentas en las negociaciones previas a los contratos y en los procesos de licitación. El programa constituye un avance fundamental hacia una reforma legislativa a nivel nacional, que resulte más efectiva para prevenir la corrupción en el sector de agua de Colombia.

Uno de sus objetivos es poner a disposición del público información acerca de los procesos de licitación y las cuentas financieras, y también promover la participación sindical en los procesos de selección de proyectos. Un segundo componente de la política es brindar apoyo a los funcionarios que participan en los procesos de licitación y en la selección de proyectos. También existe un sistema de contratación transparente y auditoría transparente que obliga a las compañías contratistas a publicar en línea toda la información relativa a sus procesos de contratación. Esta información se pone a disposición del público en general en el sitio web del Ministerio, de manera que todos los actores interesados tienen las mismas oportunidades de consultar acerca del estado en que se encuentra un proyecto en particular.

El programa Agua Transparente busca identificar y establecer mecanismos de cooperación entre los diferentes actores del sector público que participan en los procesos de licitación y/o implementación de los proyectos. La cooperación entre distintas instituciones reviste particular importancia para desarrollar, en forma conjunta, el apoyo técnico en las negociaciones previas a los contratos. El principio clave de esta herramienta es generar conciencia en el público y promover la participación de la comunidad en la supervisión de los proyectos contractuales en el sector del agua. Asimismo, introduce mecanismos para la verificación periódica de la situación en que se encuentra el proyecto.

Para obtener más información, comuníquese con:

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

Calle 37 No. 8-40, Bogotá, D.C., Colombia

correspondencia@minambiente.gov.co

www.minambiente.gov.co

Tarjetas de calificación ciudadana en Bangalore – India

La Fundación de Asuntos Públicos de Bangalore, India, introdujo las tarjetas de calificación ciudadana (Citizen Report Cards, CRC) en 1994 debido a las deficiencias de calidad en la prestación del servicio y los bajos niveles de rendición pública de cuentas. Las tarjetas de calificación ciudadana recogen los comentarios de los sectores pobres y otros grupos marginados acerca de la calidad de prestación de los servicios públicos. Se utilizó una escala de calificación de siete puntos para cuantificar los niveles de satisfacción de los ciudadanos respecto de la prestación del servicio, las dimensiones de la corrupción, la conducta del personal, etcétera.

Las conclusiones de las CRC tuvieron una amplia difusión a través de los medios. Este enfoque permitió que las experiencias aisladas de distintas personas con casos de corrupción se reunieran para formar un conjunto de pruebas colectivas de enorme peso. Las CRC brindaron información sumamente valiosa a ciudadanos y agencias. Esto contribuyó a que aumentara significativamente la satisfacción de los ciudadanos con los servicios, y a una notoria merma en los casos de corrupción. Los funcionarios públicos se reunieron en talleres y seminarios que contaron con la participación activa de grupos cívicos, con el objeto de abordar cuestiones que no habían sido cubiertas por los comentarios recabados. La mayor conciencia pública acerca de las ineficiencias del gobierno y otros temas vinculados dio lugar a que, en distintas partes de la India, se constituyeran más de 100 grupos cívicos y se lanzaran numerosas campañas en las que ciudadanos y gobierno aunaron sus esfuerzos para lograr transparencia en la gestión pública. El ejercicio de las tarjetas de informes se repitió en 1999 con el fin de brindar un informe de los avances realizados. Allí se puso de manifiesto que, en algunas áreas, se habían logrado mejoras parciales. Cuatro de cada ocho agencias públicas encuestadas habían comenzado a tomar medidas para dar respuesta a la insatisfacción de los clientes.

Para obtener más información, comuníquese con:

Public Affairs Foundation - Bangalore

No. 15, KIADB Industrial Area, Bommasandra – Jigani Link

Road, Hennagara Post, Bangalore – 562 106, India

pafindia@vsnl.net

www.pafglobal.org



Estampilla lanzada por el Servicio Postal de Nigeria para difundir la lucha contra la corrupción. © Water Integrity network

Proyecto de Desarrollo de Kecamatan – Indonesia

El Proyecto de Desarrollo de Kecamatan (Kecamatan Development Project, KDP) de Indonesia, que cuenta con el apoyo del Banco Mundial, lucha contra la corrupción desde las bases. El programa cubre un espectro de más de 34.000 poblaciones en todo el país y ha brindado apoyo al sector del agua de Indonesia a través de la construcción de 7.178 unidades de suministro de agua limpia, 2.904 unidades sanitarias y 7.326 sistemas de irrigación. Entre las distintas formas de corrupción, se pueden mencionar los sobornos a funcionarios para obtener proyectos, los recortes realizados por las altas esferas del gobierno, las comisiones ilícitas y las diferencias en las cantidades de materiales entregados/servicios provistos. Como consecuencia, el KDP incorporó medidas contra la corrupción en sus proyectos, que hacían hincapié en lograr transparencia y compartir información a lo largo de todo el ciclo del proyecto.

Uno de los principios claves fue la determinación de que la toma de decisiones y la gestión financiera debían ser abiertas y debían compartirse con la comunidad. Algunas de las estrategias utilizadas en el proyecto son: reducir la discreción a través del otorgamiento de montos fijos en lugar de brindar financiamiento flexible en diferentes lugares; reducir la cantidad de transacciones realizadas mediante el envío directo de dinero a las cuentas distritales; promover la competencia permitiendo que las distintas poblaciones adquirieran infraestructura en el mercado abierto y a través de la utilización de letreros públicos; emitir documentos legibles y más breves (con un máximo de dos páginas para todos los procedimientos) y simplificar los procedimientos del gobierno.

Esos proyectos nos han permitido aprender tres conceptos importantes. En primer lugar, si el corpus de pruebas acerca de la corrupción con que se cuenta es poco contundente, suele obstaculizarse la implementación de una reforma efectiva contra la corrupción. En segundo lugar, la corrupción es dinámica y cambia de forma; por lo tanto, las medidas tomadas deben resultar efectivas en diferentes contextos. Por último, el monitoreo y evaluación de las respuestas brindadas es un factor clave para alcanzar el éxito.

Para obtener más información, comuníquese con:
 Kecataman Development Programme
www.kdp.or.id

PARTE 3: ALGUNAS CUESTIONES RELACIONADAS CON LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN LA INCIDENCIA PARA LA INTEGRIDAD EN EL SECTOR DEL AGUA

Se considera ampliamente que una estrategia de comunicaciones es una herramienta importante de la que NO debería prescindir ninguna iniciativa de incidencia contra la corrupción. A partir de las experiencias de diversos periodistas de investigación y organizaciones que realizan campañas, la Parte 3 analiza los siguientes temas: comprender el rol de los medios de comunicación, preparar historias sólidas y obtener evidencias basadas en casos con fines de incidencia.

Los medios de comunicación pueden ser un “arma de doble filo” para las reformas contra la corrupción

A la mayoría de los destinatarios de la incidencia desarrollada por la WIN —las personas o instituciones sobre quienes buscamos influir y que están en situación de cambiar las políticas y las decisiones— les interesa su imagen pública. Lo clave es que los medios de comunicación, independientemente de su rol, forma o público, crean y definen imágenes: pueden fortalecer o destruir la reputación, la credibilidad y la legitimidad. Es innegable que los gobiernos, las organizaciones multilaterales, las compañías e incluso las organizaciones no gubernamentales a menudo modifican su conducta en respuesta a lo que se difunde en los medios.

No obstante, como los temas relacionados con la corrupción suelen ser sensibles, es importante aplicar una prudencia especial al utilizar a los medios de comunicación para campañas de integridad en el sector del agua. El atractivo de recurrir a los medios debe considerarse en relación con los riesgos y peligros que supone. Por ejemplo:

- » Los medios de comunicación pueden tener un rol importante en la concienciación y definición de la opinión pública en torno a temas de corrupción y reformas necesarias. Sin embargo, los medios de comunicación pueden ser utilizados para confundir, desviar la atención de los cambios que realmente se necesitan o incluso suavizar la opinión pública. En muchos casos, los medios de comunicación brindan una cobertura sensacionalista de los casos en lugar de centrarse en las formas de corrupción y en los factores que la alimentan. La difusión suele ser fragmentada, es decir, no se relacionan casos similares para mostrar cómo ciertas formas de corrupción se han institucionalizado. Esto puede desviar la atención de la necesidad de desarrollar estrategias de reforma que permitan prevenir sucesos similares en el futuro. Se deben fomentar análisis más profundos por parte de los medios, en especial teniendo en cuenta su rol en el desarrollo de un lenguaje común y una concepción más esclarecedora de la corrupción y su impacto.

- » Los medios de comunicación pueden estructurar el marco y la naturaleza de los debates y, por consiguiente, generar la acción deseada. Sin embargo, son muchas las campañas de los medios que tuvieron un efecto contrario al esperado, y generaron exactamente la respuesta opuesta de los destinatarios. Incluso las agrupaciones más experimentadas y sofisticadas han impulsado campañas en los medios de comunicación que fracasaron. Por ejemplo, la publicación de casos de corrupción puede provocar que los responsables de adoptar las decisiones decidan no cooperar con un determinado grupo. Muchos gobiernos buscan aislar sus políticas de los vaivenes de la opinión pública. Por consiguiente, un debate en “la arena de la opinión pública” puede propiciar una actitud defensiva en lugar de una postura abierta frente al cambio de políticas, en especial si los debates en los medios de comunicación facilitan la confrontación en lugar del diálogo. Puede ser útil primero poner a prueba las reacciones, o efectuar “pruebas de opinión pública”, antes de difundir todos los mensajes y materiales relevantes a los medios.
- » Los medios de comunicación pueden aplicar presión directa sobre los destinatarios de la incidencia exponiéndolos al escrutinio público. Por otra parte, se acusa a los grupos de campaña o de presión de recurrir a los medios de comunicación y a la publicidad cuando su causa comienza a perder terreno, o cuando no pueden ganar los debates dentro del recinto donde se adoptan las políticas y se toman las decisiones. Otro de los riesgos de exponer a los destinatarios es que, a veces, esto distrae la atención de la verdadera tarea a cumplir. Por ejemplo, “la exposición del estilo de vida”⁴ de algunos funcionarios públicos genera bastante irritación pero por lo general no propicia un debate profundo sobre las reformas serias contra la corrupción que son necesarias.
- » La difusión de un tema en los medios puede facilitar que las organizaciones accedan a los recintos donde se adoptan las políticas y presenten sus argumentos con mayor precisión. La cobertura de los medios de comunicación también puede permitir recaudar recursos o que otra información importante salga a la luz. No obstante, una visita de bajo perfil a la oficina de la persona responsable de adoptar la política en cuestión para plantear propuestas puede ser una manera más eficiente en términos de tiempo y recursos para conseguir el cambio deseado.
- » Los medios masivos de comunicación pueden ser el modo más efectivo para comunicar información de manera rápida a la mayor cantidad de personas posible. Sin embargo, también puede ser la manera más efectiva de destruir su propia reputación, en especial si las denuncias que plantean se basan en pruebas deficientes, débiles o que no están sustentadas en una investigación adecuada. No deben recurrir a los medios sin un sustento sólido, o con pruebas no verificadas o denuncias infundadas. Mejor estar seguros que luego lamentarse.

Es posible que en algunos países o contextos haya censura oficial o autocensura, o bien un entorno con libertad de expresión restringida en el que el periodismo es una profesión peligrosa. Los objetivos de comunicación cambian radicalmente en este tipo de situaciones.

Teniendo en cuenta estas ventajas y desventajas, ¿cuáles podrían ser los objetivos en relación con los medios de comunicación, especialmente cuando existen oportunidades más que suficientes de utilizar los medios de manera positiva? A continuación se muestra un punto de partida posible. Una estrategia que involucre a los medios de comunicación, por ejemplo, podría apuntar a:

- » Establecer a la WIN como comentarista confiable sobre reformas en materia de gobernabilidad en el sector del agua y de lucha contra la corrupción;
- » Desarrollar relaciones activas y recíprocas de trabajo entre la WIN y periodistas individuales o agencias de noticias, o incluso los destinatarios de la incidencia; y
- » Construir una imagen pública de la WIN como organización promotora de campañas efectivas y creíbles, que aporta soluciones que fomentan la eficiencia, la transparencia en los procesos de licitación o la participación sostenida de la comunidad.

Es fundamental que los objetivos generales de la incidencia incorporen objetivos claros en relación con los medios de comunicación. Cuando existen numerosas oportunidades de difusión a través de los medios, normalmente es útil recurrir a estos. Pero no se deben subestimar los riesgos y peligros que trae aparejado.

Preparar historias sólidas

Los medios suelen usar “historias” que creen que serán de interés para el público. Preparar historias sólidas para luego presentarlas a periodistas, agencias de noticias o programas populares es esencial para comunicar la incidencia en materia de gobernabilidad en el sector del agua y lucha contra la corrupción. Indagar en profundidad para luego transmitir historias reales permite a los activistas contra la corrupción conseguir sus objetivos en relación con los medios de comunicación de manera más eficiente.

A modo de ejemplo, analizaremos dos informes que abordaron de manera totalmente distinta un mismo tema: la falta de baños en un barrio precario de Katmandú, según se informó en la publicación Communications Toolkit [Herramientas para las Comunicaciones] de ActionAid. El primer informe transmitía “información seria”, es decir, era un “informe fáctico en el que no se expresaba ninguna opinión sobre un tema o evento serio”. Se indicaba el “qué”, “dónde”, “cuándo”, “cómo” y “por qué” en relación con 1.000 personas que habitaban en viviendas sin baño en las zonas precarias de Katmandú, así como las penurias y los riesgos para la salud que afrontaban en su vida cotidiana. Se

⁴ La “exposición del estilo de vida” se da mediante informes que muestran los hábitos extravagantes de funcionarios que no pueden ser solventados con sus salarios. En muchos países de África, algunos funcionarios locales conducen automóviles BMW que no pueden solventar y a menudo se cree que se han beneficiado mediante corrupción.



Trabajadores migrantes en Bangalore, India, sin acceso a agua potable, aprovechan una pérdida en una tubería que transporta agua a distintos departamentos. © Pattabi Raman

trató de un buen informe, como otros tantos que se difunden habitualmente. Sin embargo, tiempo después se publicó un segundo informe. El informe se presentó como un estudio del caso de Lohla, una joven de la “casta de los carniceros” que nunca había salido de la comunidad dentro de su barrio marginal hasta que una ONG local organizó una visita a Mumbai para ella y otros miembros de la comunidad con el fin de visitar un proyecto de letrinas. El segundo informe, citando declaraciones textuales, describió las impresiones de Lohla al ver una comunidad similar pero más limpia, saludable y, por ende, feliz en Mumbai. Luego de la visita, Lohla prometió que no se casaría hasta que su propia comunidad también tuviera baños. Para los medios de comunicación que publicaron la historia, el caso de Lohla era mucho más interesante que el informe serio sobre la falta de baños.

Generalmente se prefieren las historias que tienen a personas como protagonistas en lugar de los informes serios, ya que es más fácil sentir una conexión con otras personas que con cifras y datos objetivos. Una historia real de una persona como Lohla, que muestra el lado humano de las noticias y presenta una sucesión de eventos que permanecen en la memoria durante más tiempo, constituye una herramienta poderosa para transmitir mensajes, analizar problemas y presentar soluciones. Si se agregan análisis de fondo y el caso se relaciona con otras historias relevantes (por ejemplo, que los fondos para la construcción de baños en la comunidad de Lohla se desviaron como resultado del sobreprecio ilícito de cemento y otros materiales), la historia puede ser aún más poderosa. Un tema de cierta complejidad se presenta de un modo mucho más simple y directo, y más lectores y personas en la audiencia pueden sentirse identificados.

Otro ejemplo son las tarjetas de calificación comunitaria (community report cards, CRC) en Bangalore (que se mencionan en la Parte 2 de este módulo) y captan la opinión de los sectores pobres y otros grupos marginados acerca de la calidad de la prestación de los servicios públicos. Las CRC tuvieron amplia difusión en los medios de comunicación, ya que permitían ampliar los testimonios personales sobre corrupción mediante un conjunto persuasivo de evidencias, y a la vez presentar informes serios sobre la calidad de la prestación de los servicios públicos. Las tarjetas de calificación representaban la opinión de la comunidad, amplificada varias veces para transmitir con mayor vehemencia el reclamo o la demanda de mejores servicios públicos. Como señala ActionAid, “los estudios de casos (sobre personas) permiten que lo abstracto y lo académico sean palpables y ayudan al público a identificarse más íntimamente con nuestro trabajo. Los estudios de casos no solo tienen un rol destacado en el trabajo que llevamos a cabo en relación con los medios de comunicación, sino que además son esenciales para nuestro trabajo en materia de recaudación de fondos, políticas y campañas”.

Un buen estudio de casos es aquel que describe el problema y luego muestra cómo este afecta a las personas. La WIN está en una buena posición para desarrollar estudios de casos e historias sólidas que puedan inspirar a otras personas a transmitir testimonios cautivantes sobre ejemplos de determinación, cambio e innovación en el frente contra la corrupción.

Obtener evidencias basadas en casos con fines de incidencia.

Es posible que en algún momento los usuarios de esta guía deban respaldar su trabajo de incidencia presentando evidencias sólidas de corrupción. La investigación de delitos que se efectúa de manera minuciosa y a partir de una indagación de los hechos y la obtención de pruebas serias puede ser uno de los elementos más poderosos de una estrategia en materia de medios de comunicación. Los ejemplos basados en casos que se asocian con un contexto más amplio de reiteración de eventos de corrupción institucionalizada y reproducidos a nivel de la sociedad pueden ser las historias más persuasivas que impulsen el cambio de políticas, inspiren a otras personas y logren desarticular incluso las estrategias más sofisticadas de corrupción. Por lo tanto, es necesario realizar una introducción al periodismo de investigación, que consiste simplemente en recabar evidencias basadas en casos con fines de incidencia⁵.

Si bien esta es sin duda una tarea de enormes proporciones, las personas comunes tienen posibilidades, ya sea en grupos o individualmente, de recabar evidencias por sí mismas. No obstante, corresponde realizar algunas advertencias. Se trata de una tarea delicada, que puede resultar más difícil de lo pensado. Recabar y acumular evidencias requiere destreza, paciencia y capacidad de detectar irregularidades, y estas habilidades se adquieren con la práctica más que leyendo documentos de referencia (como esta guía) o asistiendo a seminarios. La tarea básica de la investigación consiste en buscar, recabar, examinar, estudiar o verificar datos e información. No hay un gran margen de error. Sin embargo, es en el paso siguiente —la formulación de hipótesis y la extracción de conclusiones— donde comúnmente se cometen errores más graves y significativos.

Se ha señalado que el proceso de investigación es una actividad que forma parte de todas las metas humanas. Los académicos, los economistas, los médicos, los técnicos y otras personas, en sus respectivas profesiones, llevan a cabo investigaciones a diario. Incluso un consumidor que elige la mejor oferta puede ser un investigador: hace preguntas, busca indicios, compara opciones u observa el comportamiento de las personas. Sin embargo, es conveniente no subestimar lo que esto requiere. Las investigaciones no siempre conducen a los resultados deseados. En lugar de resolver problemas, en algunos casos las investigaciones pueden abrir una Caja de Pandora para la que nadie esté preparado. La aplicación de un razonamiento lógico y razonable no siempre funciona. No existe un único manual o fórmula. Los puntos a continuación ofrecen una simple introducción:

- » Antes de comenzar a recabar evidencias, resulta útil formular los objetivos de la investigación o indagación. ¿Es necesario investigar casos específicos o más bien las formas institucionalizadas de corrupción? Cabe destacar además que la obtención de evidencias es más efectiva cuando está a cargo de un grupo o de esfuerzos colectivos que involucran a diversos actores con perspectivas distintas y a la vez conexas de la corrupción que puedan complementarse y enriquecerse.

⁵ Importante: Los capítulos de Transparency International, conforme a su instrumento constitutivo, no investigan casos específicos e individuales de corrupción. El propósito de esta limitación es evitar verse involucrados en engorrosas controversias judiciales, de modo que los capítulos puedan centrarse exclusivamente en combatir las estructuras y modalidades de la corrupción.

- » La tarea más importante para la obtención de pruebas es recabar información, pero la calidad de dicha información es muy variada. Así, por ejemplo, lo que normalmente se obtienen son comentarios de segunda mano o rumores y, si bien estos pueden ser útiles, no permiten sustentar un caso con la misma eficacia que, por ejemplo, el testimonio de un testigo (lo opuesto al testimonio de segunda mano) que entregó personalmente un soborno o la declaración de una víctima que fue amenazada. El punto crítico es siempre cuando se obtienen “evidencias irrefutables”, es decir, las pruebas concluyentes de que existió una conducta ilícita que es prácticamente imposible de negar. Un funcionario público que es descubierto mientras acepta un soborno es un ejemplo de “evidencia irrefutable”.
- » Los investigadores profesionales invierten tiempo, esfuerzo y recursos a estudiar y conocer las leyes relevantes y la doctrina sobre los casos en los que están trabajando. Nada es tan eficaz como hacer nuestra tarea. Las leyes y la doctrina brindan los fundamentos necesarios para encauzar las investigaciones en la dirección correcta, pero pueden resultar aburridas o demasiado tediosas para la mayoría. Asimismo, es casi imposible revisar todas las leyes y estatutos relevantes con anterioridad. Puede llegar a ser una pérdida de tiempo. Pese a esto, investigar las leyes pertinentes que previenen o sancionan la corrupción desde un principio —cuando la investigación aún está en su etapa de planificación— puede ser una inversión de tiempo importante que indique la dirección correcta.
- » Hablar con las personas, ya que son fuentes de información. Es importante obtener expresiones y declaraciones oficiales, solicitar opiniones y pedir a las personas que expliquen los documentos o confirmen lo que ustedes ya saben. Al recabar evidencias, deben pensar como si se tratara de un “elenco”, es decir, hay actores principales, actores secundarios, personas afectadas, expertos u observadores silenciosos que pueden tener perspectivas o información valiosa. Deben pensar en términos de perdedores o ganadores, consejeros o denunciantes, amigos o enemigos. Pero siempre deben verificar la credibilidad. Deben formular preguntas abiertas (no que requieran respuestas de tipo sí-no) que sean esclarecedoras (¿Qué quiso decir exactamente?), inquisitivas (¿Cómo lo sabía?), que cuestionen la objetividad (Sus críticos dicen que...), y que permitan identificar los motivos. Es posible que algunos denunciantes, por venganza (por ejemplo, aquellos que fueron excluidos de un negocio corrupto o se vieron perjudicados como resultado de este), proporcionen datos que tengan un carácter más sensacionalista que certero. E incluso algunos denunciantes sinceros que proporcionen datos genuinos pueden tener información incompleta sobre lo que está sucediendo.
- » Obtener documentos y mantener un respaldo documental. Esto puede considerarse como la “póliza de seguro” del investigador, es decir, las pruebas tangibles sobre las cuales basar sus reclamos y posturas. Los proyectos de infraestructura y el gasto público siempre tienen un importante respaldo documental: propuestas de presupuesto, transcripciones de audiencias, términos de referencia, procedimientos de licitación o documentación de proyectos. A veces pueden estar en formato electrónico o disponibles a través de Internet. Los documentos constitutivos de los oferentes, los informes anuales y anuarios de las sociedades y los directorios suelen ser documentos útiles que se encuentran a disposición del público. Sin embargo, recuerden que, al igual que las personas, los documentos no siempre dicen la verdad. La información también debe ser verificada o “triangulada” (cotejada con otras fuentes). Establecer aliados dentro de las instituciones puede ser un primer paso conseguir acceso, en especial a documentos que, pese a ser legalmente de dominio público, de todos modos son ocultados por funcionarios corruptos. Los documentos internos también pueden mostrar discrepancias en los datos que se difunden oficialmente.
- » Saber cómo identificar una señal de advertencia (ver Ejercicio 2 en el Módulo 3). Las señales de advertencia más obvias son: ausencia de licitación pública, vínculos entre oferentes y quienes determinan la adjudicación de los contratos, cambios de último momento o agregados en la ley de presupuesto, sobrepuestos, exigencia de alta tecnología o tecnología más costosa cuando existen otras alternativas más económicas o fáciles, intervención de patrocinadores poderosos, asignación de beneficios, auditoría poco estricta, documentos que contengan información improbable o ilógica, etc. Sin embargo, las señales de advertencia también deben ser verificadas, en tanto pueden deberse a simples errores administrativos y no a estrategias de corrupción.
- » Una práctica aconsejable es constatar cualquier caso individual que hayan identificado con otros casos similares del pasado, a fin de determinar por qué y cómo se han institucionalizado ciertas formas de corrupción. Utilizar datos de investigaciones anteriores puede resultar útil si el análisis y la presentación de los datos reciclados se encuadran en función del contexto. Por ejemplo, los informes de auditoría a menudo citan casos individuales de corrupción pero no ofrecen un contexto que indique por qué ocurre el problema (u ocurre continuamente), o cómo puede ser evitado, prevenido o sancionado una vez producido.

⁶ La Guía Autodidacta sobre Periodismo de Investigación (Do-It-Yourself Guide on Investigative Reporting) publicada por el Philippine Center for Investigative Journalism (PCIJ) se publica en el sitio web del Banco Mundial y del PNUD. Los informes del PCIJ se utilizan activamente en las escuelas de periodismo de numerosos países, incluidos los Estados Unidos. Fueron los informes del PCIJ sobre los bienes adquiridos por el ex presidente filipino Joseph Estrada los que permitieron que fuera condenado en 2007 por dilapidación. Red de Integridad del Agua 2010.



Buying black market water, Luena, Angola.
Image courtesy of WEDC. © Wayne Conradi.

Como ha concluido un respetado grupo integrado por enérgicos periodistas, el periodismo de investigación no es más ni menos que el periodismo correcto. Lo que lo diferencia de otros tipos de periodismo es que si bien la investigación lleva más tiempo, permite revelar información novedosa en vez de simplemente exponer los resultados de las investigaciones llevadas a cabo por otros. El periodismo de investigación se basa mayormente en documentos y entrevistas exhaustivas, y puede utilizar algunas herramientas y métodos para el esclarecimiento de delitos.⁶

La obtención de evidencias basadas en casos no se trata simplemente de caer en el sensacionalismo o enfrentarse con funcionarios públicos sospechados de corrupción. Lo importante es centrarse en la rendición de cuentas por parte de las instituciones y las personas que detentan el poder y lograr que ese poder sea más transparente. Se trata de creer en el rol de vigilancia de la sociedad civil y los medios de comunicación, así como en su poder de catalizar las reformas.

CONCLUSIÓN – LAS HERRAMIENTAS DE INCIDENCIA GENERAN SOLUCIONES CONTRA LA CORRUPCIÓN

Las secciones anteriores de este módulo –extraídas de las experiencias y el trabajo real de organizaciones de distintas partes del mundo– enumeran las distintas herramientas que han sido empleadas para influir en el cambio. El conocimiento de estas herramientas y del modo en que han sido utilizadas por otros es un paso importante para desarrollar una comprensión integral de la incidencia.

Algunas herramientas son simples, mientras que otras son más elaboradas o complejas. Algunos productos de la incidencia –obtenidos mediante el uso de ciertas herramientas– posteriormente también se convierten en herramientas. Por ejemplo, se utilizaron diversas herramientas de investigación para elaborar el GCR 2008. Y el GCR, a su vez, luego puede ser usado como herramienta para generar conciencia o como elemento central de campañas de incidencia lanzadas localmente, para intensificar las iniciativas contra la corrupción a nivel de las bases.

La categoría de “herramientas simples” incluye mecanismos como el “árbol de influencias”, el análisis SWOT o los objetivos SMART. Entre otras herramientas más sofisticadas se incluyen los manuales de campaña, las guías de incidencia o los paquetes de herramientas de diferentes organizaciones. Los informes que exponen claramente la agenda sobre políticas también pueden considerarse una herramienta más compleja. Estas herramientas básicas del oficio de incidencia, por llamarlo de algún modo, han permitido el desarrollo de soluciones contra la corrupción adecuadas específicamente a entornos más definidos y objetivos más específicos, como por ejemplo:

- » Pactos de integridad
- » Acuerdos contra la corrupción
- » Normas sobre licitación adaptadas al caso
- » Tarjetas de calificación ciudadana
- » Gestión financiera y toma de decisiones abiertas

Las herramientas orientadas a los medios de comunicación incluyen el periodismo de investigación y la preparación de estudios de casos para obtener historias sólidas. Estas herramientas están disponibles para ser usadas y aplicadas por la sociedad civil. Hay una gran cantidad de herramientas adicionales proporcionadas por distintos grupos, como los Principios Empresariales para Contrarrestar el Soborno, el Monitoreo de Presupuestos o las Tarjetas de Calificación Ciudadana. Estas herramientas promueven los esfuerzos de la sociedad civil tendientes a fortalecer la integridad en el sector del agua y defender el bien común.

Fuentes:

- Action Aid, *Communications Toolkit*, 2007, ActionAid, Johannesburgo.
- Amnistía Internacional, *Manual de acción*, 1997, www.amnesty.org/en/library/info/act10/002/1997.
- KPMG International, 2006, *Fraud Risk Management: Developing a Strategy for Prevention, Detection and Response*, http://www.kpmg.com/aci/docs/fraud_risk/Fraud_Risk_Web11_01_06.pdf
- Philippine Center for Investigative Journalism, 2003, *Investigating Corruption: A Do-It-Yourself Guide*.
- T.W.A. Morley, C.A. Sennenwald and J.A. Tsukayama, *The Process of Investigation: Concepts and Strategies for Investigators in the Private Sector*, Second Edition (Oxford: Butterworth-Heinemann, 2003).
- WaterAid, *Advocacy: What's it all About?*, 2001, <http://www.wateraid.org/documents/advocacysb.pdf>.

NOTAS



Two women working in paddy field © Hovensia / iStock

La investigación aplicada a la acción

- Seleccionar temas, elaborar mapas de riesgo y análisis



Debido a la naturaleza sensible de la incidencia en materia de lucha contra la corrupción, es crucial que la investigación sea creíble. Este módulo presenta una breve introducción a la elaboración de mapas de riesgo sobre corrupción para el sector del agua. La elaboración de mapas de riesgo es un enfoque sistemático destinado a identificar oportunidades de corrupción en los procesos de toma de decisiones y requiere un conocimiento profundo del sector, a la vez que depende de aportes de expertos y usuarios finales.

Teniendo en cuenta a aquellas personas y organizaciones que recién comienzan a comprometerse con la integridad en el sector del agua, este módulo ha incluido un simple ejercicio de creatividad colectiva para la identificación preliminar de los riesgos de corrupción y las soluciones. Al final de este módulo, el usuario deberá:

- » **Comprender la complejidad del sector del agua y seleccionar y priorizar de manera sistemática los problemas que requerirán incidencia.**
- » **Poseer la capacidad de identificar los riesgos de corrupción y señalar (“advertir”) los puntos en los que puede haber corrupción.**
- » **Comprender la tipología de las interacciones corruptas que se dan en el sector del agua a partir del marco de diagnóstico utilizado para alertar sobre áreas problemáticas.**

INTRODUCCIÓN

La WIN y sus coaliciones se centran en una única meta clave: desarrollar la integridad en el sector del agua combatiendo la corrupción. Si bien tener un objetivo tan claro puede facilitar la selección de un problema con fines de incidencia, existen numerosas cuestiones vinculadas que requieren cambios. Por lo tanto, existe una necesidad de priorizar problemas, o de establecer un orden secuencial para las distintas tareas de reforma.

Tomemos por ejemplo un caso de una ciudad en la que el robo de agua, las conexiones ilegales y la aplicación de sobrepagos por los proveedores de agua son generalizados. Es importante considerar cuidadosamente si deseamos cambiar esta situación, y cómo hacerlo. En lugar de exponer directamente a quienes roban el agua o denunciar a los proveedores que aplican sobrepagos, puede resultar más útil iniciar el trabajo de incidencia informando en primer lugar acerca de las razones por las cuales el agua es escasa. Pueden existir cuestiones sobre desviación no resueltas en el nivel de abastecimiento y esta puede ser la verdadera razón por la cual el agua en la ciudad es escasa y, como consecuencia, se producen robos, conexiones ilegales y otros problemas. O bien, el problema puede ser la falta de inversión suficiente por parte del gobierno, o la falta de capacidad técnica en la empresa que presta el servicio de agua.

El trasfondo general es que el sector del agua es un sector complejo, y los problemas de corrupción pueden tener otro origen, o generar a su vez otros problemas distintos. Seleccionar y priorizar estos problemas es un primer paso para emprender un trabajo de incidencia más eficiente y con un impacto más duradero. La corrupción no se podrá eliminar de la noche a la mañana, ni tampoco mediante una única campaña. Sus elementos deben ser identificados por separado y en forma sistemática, y la información sobre cada uno debe ser recabada de manera metódica.



Recolección de agua, Angola.

Imagen cortesía de WEDC. © Wayne Conradie.

Quienes desarrollen un proyecto en el sector del agua, independientemente de que sea de gran envergadura (como un programa de energía hidroeléctrica que atraviese cuencas hidrográficas) o de menor tamaño (como la provisión de agua y saneamiento en un sector de una zona carenciada), deberían hacerse una serie de preguntas fundamentales:

- 1 **¿Se incluyen políticas y acciones contra la corrupción desde el principio?** Realizar una limpieza con posterioridad es difícil y costoso.
- 2 **¿La planificación tiene en cuenta el contexto local en materia de agua?** No existe una estrategia única para combatir la corrupción, por lo que comprender las condiciones locales es una condición previa para diseñar reformas efectivas.
- 3 **¿Se tienen en cuenta las necesidades de los sectores pobres?** Combatir la corrupción no es una meta reñida con las necesidades de los pobres.
- 4 **¿La corrupción está siendo combatida desde las esferas superiores (políticos y funcionarios de alto rango), desde los niveles inferiores (comunidad, empleados y el público en general) y desde ámbitos paralelos (iniciativas externas de otras partes como los medios de comunicación, otras ONG, etc.)?** Si bien la voluntad política y las reformas institucionales requieren el liderazgo de las esferas más altas, los enfoques desde los niveles inferiores son igualmente necesarios para controlar a quienes están en el poder.

Además de estas primeras preguntas importantes y generales, es crucial responder otras preguntas a nivel sectorial. Para responder a estas preguntas y otras preguntas relacionadas de manera más detallada y sistemática, se puede aplicar un Mapa de Riesgos de Corrupción. Esta herramienta ayuda a identificar, evaluar y señalar los riesgos y las oportunidades de corrupción en un sector o área determinados.

Elaborar mapas de riesgos de corrupción en el sector del agua

La elaboración de mapas de riesgos ayuda a identificar riesgos y oportunidades de corrupción en un sector o área determinados. Si bien la metodología varía según cada situación específica, la idea básica es identificar, evaluar, comparar y priorizar de manera sistemática las oportunidades y los riesgos específicos de corrupción entre una serie de actores, actividades o dentro de una organización. Más específicamente, el objetivo del ejercicio de elaboración de mapas de riesgo es determinar qué riesgos de corrupción tienen mayor impacto en el sector, ordenarlos según la probabilidad de ocurrencia e identificar riesgos prioritarios que requieren estrategias de remediación o reformas sistémicas. La herramienta también ayuda a documentar una base de evidencias a partir de la investigación de campo que permitirá respaldar campañas de incidencia e identificar posibles soluciones que respondan a las necesidades operativas.

Es conveniente que la elaboración de mapas de riesgos, en tanto requiere un conocimiento profundo del sector y depende de los aportes de expertos y usuarios finales, sea llevada a cabo por instituciones académicas u organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, esto no significa que los activistas contra la corrupción no puedan hacerlo, y es fundamental que sepan cómo se hace y que reconozcan el valor de la información que proporciona.

CUADRO 3.1 ELABORACIÓN DE MAPAS DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN

Etapas 1 Desarrollar un marco de diagnóstico basado en las interacciones y los procesos típicos que supone la provisión de un servicio y los potenciales riesgos de corrupción en cada etapa del proceso.

Etapas 2 El marco de diagnóstico luego puede ser aplicado a un contexto de programas o servicios en particular.

Etapas 3 Una vez identificados los riesgos, deben ser clasificados. A continuación, se pueden identificar señales de advertencia según la probabilidad y la importancia del riesgo de corrupción.

CUADRO 3.2: EJERCICIO DE CREATIVIDAD COLECTIVA: (TABLA 4: CONTINUACIÓN)

Antes de decidir si desean iniciar un ejercicio de identificación de riesgos más exhaustivo, es aconsejable realizar una sesión de creatividad colectiva más reducida con el fin de conseguir material inicial para la evaluación sistemática de los peligros de corrupción. Puede ser un primer paso previo a un ejercicio de elaboración de mapas de riesgos, que puede requerir investigación adicional, entrevistas de seguimiento específicas, observaciones de participantes, etc. Las sesiones de creatividad colectiva son una herramienta sumamente difundida para estimular el pensamiento creativo y generar ideas o encontrar soluciones a problemas. La sesión de creatividad colectiva permite generar una respuesta general de políticas a síntomas de corrupción generalizada en el sector del agua (Muestra 1), y su propósito es identificar estrategias y escenarios delictivos y de fraude más específicos (Muestra 2). Las sesiones deben adaptarse o modificarse según sus necesidades específicas.

ETAPA 1: MARCO DE DIAGNÓSTICO

Para iniciar un ejercicio de elaboración de mapas de riesgo, resulta útil comenzar con un marco basado en los procesos o las interacciones típicas que supone la prestación de un servicio determinado. Un ejemplo de estos marcos es el Marco de Cadena de Valor presentado en el GCR 2008 y que se muestra en la Tabla 5⁷. Se enumeran los riesgos potenciales de corrupción para cada proceso o interacción. Esto se muestra en el ejemplo a continuación:

- » Entre **funcionarios públicos**. Esto incluye prácticas corruptas en la asignación de recursos, como el desvío de fondos destinados a una red de suministro de agua para financiar mejoras en una carretera cercana al domicilio de un político. También puede incluir el uso de sobornos para determinar el resultado de decisiones sobre administración de personal, como por ejemplo, pagos a personas para conseguir traslados y designaciones en cargos lucrativos. Cuanto mayor es el posible salario, mayor será el soborno para conseguir el cargo.⁸
- » Entre **funcionarios públicos y actores privados**. Esta modalidad incluye distintas formas de soborno y fraude que se producen en relación con el otorgamiento de licencias, la contratación pública y la construcción. La colusión o la manipulación de ofertas son comunes en los procesos de licitación tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo, e involucra tanto a actores nacionales como internacionales.
- » Entre **funcionarios públicos y usuarios/ciudadanos /consumidores**. Estas prácticas, conocidas como corrupción administrativa o actos de corrupción menores⁹, permiten que hogares pobres y no pobres, campesinos y otros usuarios tengan acceso al agua, o que consigan este acceso más rápidamente o a un menor costo.

ETAPA 2: ELABORACIÓN DE MAPAS Y CLASIFICACIÓN DE LOS RIESGOS DE CORRUPCIÓN Y LAS OPORTUNIDADES

El marco de diagnóstico luego debe ser aplicado a un contexto de programas o servicios en particular a fin de identificar qué riesgos pueden ocurrir en los distintos procesos e interacciones de este caso en particular.

La Tabla 6 muestra un modelo de ejercicios de elaboración de mapas de riesgos sobre provisión de agua a hogares. Como modelo, puede ser modificado o adaptado para otros sectores y al contexto local. No obstante, es importante mantener la coherencia entre los cuatro puntos del proceso paso a paso enumerados en la primera columna.

El ejercicio de elaboración de mapas de riesgo puede realizarse mediante encuestas de usuarios, proveedores y otros actores clave para conocer su percepción de los riesgos, o bien mediante el control y análisis de presupuestos y gastos con el fin de detectar si se producen desvíos injustificados.

Una vez que los riesgos han sido identificados, deben clasificarse según su probabilidad, importancia e impacto (ver Tabla 6:2, y Gráfico 1: Cuadrante de riesgo). Si bien es bastante fácil calificar la probabilidad de un cierto riesgo, resulta más difícil evaluar su importancia. El criterio para evaluar la "importancia" debe establecerse claramente: ¿Qué cantidad de recursos se ven afectados? ¿Cuál es el efecto en la reputación y la credibilidad de la organización? ¿Cuál es el impacto para el público en general? ¿Cuál es el efecto para los pobres? ¿Cuáles son las consecuencias legales?, etc.

También debemos considerar que si bien las prácticas de corrupción individuales aparentan tener un impacto limitado, cuando se producen con frecuencia (alta probabilidad) su importancia combinada puede ser elevada.

⁷ Adaptado de J. Plummer y P. Cross (2007), "Tackling Corruption in the Water and Sanitation Sector in Africa: Starting the Dialogue".

⁸ Al igual que como se señaló anteriormente en esta guía, las formas de corrupción entre distintos actores del sector público no solo responden a razones económicas, sino también al nepotismo, el clientelismo, el deseo de mejorar la imagen, etc.

⁹ Si bien esta corrupción se denomina "menor", puede tener efectos globales graves para el desempeño y la eficiencia.



Pescados en un río en el condado de Shengiu, China, cubiertos de ampollas. © Stephen Voss

ETAPA 3: SEÑALES DE ADVERTENCIA

El término señales de advertencia se utiliza para identificar los signos de peligro a los que se debe estar atento. Alertan a los responsables de la adopción de decisiones, investigadores o al público sobre la posibilidad de que existan prácticas corruptas, es decir, patrones, conductas o documentación sospechosos que sugieren que no se han seguido los procedimientos adecuadamente y se requiere una mayor investigación. Una vez identificados y clasificados los riesgos (Etapa 2), pueden sugerirse señales de advertencia para cada área de riesgo y así ayudar a detectar casos reales de corrupción. A fin de incrementar su valor y utilidad, las señales de advertencia deben estar siempre vinculadas con casos anteriores de tipos similares de corrupción (Tabla 6:3).

Por ejemplo, puede haber un riesgo de colusión entre los participantes de un proceso de contratación pública (la práctica real de corrupción); una señal de advertencia sería la repetición de un patrón en el cual se adjudican contratos al mismo grupo de contratistas.

Una herramienta que puede resultar útil para la Etapa 3 a efectos de cuantificar y clasificar todas las señales de advertencia detectadas es el cuadrante de riesgo (ver Gráfico 1). Se trata de un simple gráfico que vincula la importancia con la probabilidad. Cada señal de advertencia puede ser graficada según su importancia (cuán extenso será su impacto si se produce) y probabilidad (¿hay alguna probabilidad de que suceda?). Algunos actos de corrupción tendrán un impacto más adverso; algunos son más probables que otros. De este modo, una señal de advertencia que tenga un fuerte impacto y cuya probabilidad de ocurrencia sea elevada puede ser ubicada en el cuadrante 4. En el otro extremo se encuentra una señal de advertencia que tenga poco impacto y sus probabilidades sean más limitadas. Claramente, esto requerirá aplicar criterios subjetivos, pero el cuadrante puede permitir una calificación más sistemática de los riesgos.

CONCLUSIÓN

Como se puede observar, un mapa de riesgos no es un mapa en el sentido convencional del término, sino una herramienta que ayudará a determinar con precisión aquellos procesos o ámbitos donde existe corrupción y así brindar una guía acerca de qué puede hacerse y qué más es necesario saber. Es una especie de enfoque sistemático que ayuda a evaluar o comparar los riesgos entre una serie de actores o actividades dentro de una organización y, por lo tanto, puede contribuir a la identificación de áreas prioritarias de reforma. A corto plazo, puede evidenciar la necesidad de cambios en las operaciones. Brinda evidencias para respaldar las campañas de incidencia, pero también sienta las bases que permiten identificar posibles soluciones, desarrollar una estrategia de reforma y convertirla en un plan de acción.

Seleccionar problemas, confeccionar mapas de riesgos y elaborar diagnósticos son actividades de investigación aplicadas a la acción. Si bien se puede considerar demasiado tedioso o engorroso, evitar estos pasos puede perjudicar la calidad de las campañas. Estas actividades de investigación deben percibirse como inversiones a mediano y largo plazo que permiten sentar bases estables para el trabajo de incidencia. Un aspecto de la planificación estratégica consiste en acordar, al principio, los esfuerzos y recursos que se dedicarán a las actividades de investigación. El volumen de trabajo, el tiempo y los conocimientos que requieren estas actividades de investigación también son una de las razones subyacentes por las cuales la WIN insiste en la importancia de conformar coaliciones, de modo que los recursos y el conocimiento puedan combinarse y más personas y organizaciones puedan participar en una iniciativa colectiva de investigación. Cuando estas investigaciones se implantan a través de la formación de coaliciones pueden ser más valiosas y evitan que se malgasten los recursos.

Fuentes:

- Effective Meetings, <http://www.effectivemeetings.com>
- *Fighting Fraud with the Red Flags Rule*, 2009, Federal Trade Commission, <http://www.ftc.gov/bcp/edu/pubs/business/idtheft/bus23.pdf>
- KPMG International, 2006, 'Fraud Risk Management: Developing a Strategy for Prevention, Detection and Response', http://www.kpmg.com/aci/docs/fraud_risk/Fraud_Risk_Web11_01_06.pdf

TABLA 4: EJERCICIO DE CREATIVIDAD COLECTIVA – ¿CUÁLES SON LOS PROBLEMAS?
Pasos básicos a seguir

Programar la sesión de creatividad colectiva. Preparar a los participantes –que pueden ser separados en grupos según se trate de personas que pertenecen a una organización, que impulsa campañas, ex funcionarios, consumidores, víctimas, etc.– para que expliquen el problema a analizar. Una pregunta específica, formulada adecuadamente, puede facilitar la libre circulación de ideas.

Invitar a las personas con distintos antecedentes, conocimientos y experiencia a la sesión de creatividad colectiva. Garantizar que todos puedan hablar abiertamente (es decir, la presencia de un jefe o político puede hacer que los empleados se abstengan de hablar). La confianza es importante entre los participantes: deben asegurarse de que se sientan libres y seguros para dar a conocer información, que esta información será utilizada en forma anónima para proteger su identidad y que no se verá afectada su identidad, la seguridad de su empleo ni su seguridad personal.

Aclarar las normas de base.

La sesión de creatividad colectiva no debería durar más de 30-40 minutos.

Muestra 1: Sesión de creatividad colectiva “Encontrar una solución al problema”

El problema a resolver es el siguiente: El robo de agua y las conexiones ilegales son cada vez más comunes, y nadie se siente incentivado a hacer algo al respecto.

La pregunta es la siguiente: ¿Por dónde abordamos este problema para resolverlo? (Escribir la pregunta en la sala para que todos la vean).

Están invitados los miembros potenciales y activos de la coalición para la integridad en el sector del agua. También los individuos que se sepa que puedan aportar opiniones sobre el problema. Sus perspectivas pueden ser acerca de cómo se produce la corrupción, o cómo las conexiones ilegales generalizadas afectan a la población en general, especialmente los sectores pobres.

- » No se permite la crítica de ideas.
- » Se fomentan todas las ideas, independientemente de cuán “absurdas” sean.
- » Cuantas más ideas, mejor.
- » Los participantes pueden intentar combinar o desarrollar las ideas de otros.

Para mantener el enfoque, siempre que un participante ofrezca una respuesta (p. ej., “deberíamos comenzar por esos proveedores de agua que aplican sobrepagos, ya que este es el problema más enquistado”), el líder del grupo debe formular preguntas complementarias (p. ej., “muy bien, ¿pero cuál es la razón por la cual aplican sobrepagos?”)

Si los participantes no están conformes con las ideas expuestas, es conveniente postergar el encuentro y programar una sesión de creatividad colectiva para más adelante.

Muestra 2: Sesión de creatividad colectiva “Pensar como un ladrón”

Una importante organización donante ha aprobado un proyecto de construcción de un sistema hídrico con un valor de varios millones de dólares, y se ha anunciado que se realizará una licitación. Pregunta clave: ¿Quién será el ladrón, y cómo y cuándo atacará?

Se debe instar a los participantes a centrarse en esta pregunta y ofrecer información detallada, en lugar de respuestas generales.

Para asegurarse de que los participantes se familiaricen con el proyecto y los procesos de licitación, se deben proporcionar boletines informativos, documentación relevante sobre el proyecto o invitar a personas de consulta para que ofrezcan una presentación al comienzo de la sesión de creatividad colectiva.

Se deben seguir las mismas normas de base que en la Muestra 1. No obstante, es importante no usar nombres verdaderos sino únicamente una descripción de la función desempeñada (p. ej., en lugar de Sr. X, deben decir “contratista del proyecto A”, o “miembro del comité de licitación X”). Incluso un ejercicio de creatividad colectiva, en especial si las conclusiones se plasman por escrito, podría dar lugar a un proceso por calumnias e injurias. Esto también ayuda a identificar formas de corrupción, en lugar de presentar casos individuales de manera sensacionalista.

Para ayudar a los participantes a mantenerse enfocados, las posibles áreas de corrupción se exponen en la pared para que puedan ser apreciadas por todos. Por ejemplo:

- » Inclusión o exclusión indebida de empresas en el proceso de licitación
- » Las empresas que participan en la licitación están vinculadas con personas que inciden en la adjudicación de los contratos
- » Colusión por parte de empresas oferentes para incrementar o reducir artificialmente los precios
- » Suministro deliberado de materiales o equipos de calidad inferior
- » Cálculo excesivo y deliberado de cantidades
- » Fracaso del sistema de controles para la aprobación (de pagos, entregas, etc.)



Sesión de creatividad colectiva. © Water Integrity network

TABLA 4: EJERCICIO DE CREATIVIDAD COLECTIVA – ¿CUÁLES SON LOS PROBLEMAS? Continuación

Pasos básicos a seguir	Muestra 1: Sesión de creatividad colectiva “Encontrar una solución al problema”	Muestra 2: Sesión de creatividad colectiva “Pensar como un ladrón”
<p>Enfatizar la importancia de abstenerse de formular declaraciones que repriman el intercambio de ideas (“frases desalentadoras”).</p>	<p>“Frases desalentadoras” habituales a las que se debe estar atento:</p> <ul style="list-style-type: none"> » “No tenemos capacidad para hacer frente a eso” » “Jamás funcionaría” » “El gobierno estará en contra nuestra” » “No es nuestra responsabilidad” » “Ya intentamos eso anteriormente” » “Es una excelente idea, pero no es para nosotros” » “No.” 	<p>Recordar a los participantes que el objetivo de la sesión todavía no es atrapar al ladrón ni impedir que actúe. Es importante atenerse al objetivo: identificar al ladrón y saber cómo atacará. Las soluciones pueden analizarse en una sesión posterior.</p> <p>Estar atentos a “frases desalentadoras”, como:</p> <ul style="list-style-type: none"> » “No, eso no va a suceder”. » “Ese no es un problema por el que debamos preocuparnos”.
<p>Los grupos pequeños prescinden de parte de la formalidad y permiten que las personas se sientan más cómodas. Si hay muchos participantes, deben dividirse en grupos más pequeños.</p>	<p>Lo fundamental es asegurar que cada participante se sienta cómodo para pensar, plantear ideas de manera creativa y hablar.</p>	<p>Puede resultar útil recordar a los participantes que, si bien el ejercicio aborda una situación hipotética, es posible que el o los ladrones ya estén planificando su estrategia.</p>
<p>Asegurarse de captar todas las ideas del grupo. Si el intercambio de ideas se reduce, el líder debe intervenir.</p>	<p>Puede usarse una pizarra, anotador o carpetas.</p>	<p>Es posible que algunas ideas requieran un análisis más detallado; en ese caso, deben asegurarse de volver a este tema más adelante durante la sesión de creatividad colectiva.</p>
<p>Si el intercambio se reduce, el líder debe intervenir.</p>	<ul style="list-style-type: none"> » Volver a leer algunas de las ideas en la pizarra; esto puede propiciar nuevas ideas. » Pedir a un participante que seleccione una idea y explique las razones por las que le agrada. Esto puede propiciar nuevas conversaciones. » El líder de la sesión debe retener una o dos ideas que puede plantear si se agota el intercambio de ideas. 	<p>Además de los consejos en la Muestra 1, los líderes de grupos pueden formular las siguientes preguntas para estimular el debate:</p> <ul style="list-style-type: none"> » ¿Cuán cierta es la posibilidad de que el ladrón X actúe? » ¿Cuán sólidas son las defensas contra el ladrón X? » ¿Por qué las defensas tradicionales (es decir, las pautas normativas y los mecanismos de control estatal, institucional y participativo) no logran prevenir el ataque o aplicar una sanción posteriormente?
<p>Finalizar la sesión y preparar el informe.</p> <p>Fuentes: - Amnistía Internacional, <i>Manual de acción</i>, 1997, www.amnesty.org/en/library/info/act10/002/1997 - Effective Meetings, http://www.effectivemeetings.com</p>	<p>Editar las notas, ordenar las ideas en grupos relacionados y pedir a cada participante que seleccione las 5 ideas que consideran mejores. Preguntar por qué creen que esas ideas son las más prometedoras, y cómo creen que deberían ser implementadas.</p>	<p>Si la sesión fue positiva, programar una sesión complementaria para analizar posibles soluciones.</p>

TABLA 5: MARCO DE DIAGNÓSTICO A PARTIR DEL MARCO DE CADENA DE VALOR SOBRE INTERACCIONES DE CORRUPCIÓN EN EL SECTOR DEL AGUA

	Dentro del sector público	Entre el sector público y el privado	Entre el público/ los consumidores y la sociedad civil
En la formulación de políticas y la reglamentación, ¿existe(n)...	<ul style="list-style-type: none"> » captura normativa y de políticas respecto de la gestión de recursos hídricos, competencia y monopolios? » colusión entre los ministerios: encubrimiento del impacto ambiental/social de los proyectos de energía hidroeléctrica? 	<ul style="list-style-type: none"> » captura de políticas que afecta el proceso de toma de decisiones en la Gestión de Recursos Hídricos? » sobornos para la efectivización de los derechos relacionados con el agua, extorsión para obtener permisos y para su procesamiento? » captura normativa (p. ej., dispensa de licencias, eximición de Evaluaciones de Impacto Ambiental, ignorar el impacto social)? » pago de comisiones ilícitas para encubrir la contaminación? 	<ul style="list-style-type: none"> » soborno destinado a silenciar la protesta pública sobre el impacto ambiental y social?
En la planificación y la elaboración de presupuestos, ¿existe(n)...	<ul style="list-style-type: none"> » decisiones distorsivas por parte de políticos (lugar/tipo de inversión)? » desvío de fondos a personas, otros proyectos o sobornos entre ministerios para la asignación de fondos? » corrupción en la gestión de presupuestos locales (fraude, falsificación de cuentas/documentos, colusión a nivel de las localidades)? 	<ul style="list-style-type: none"> » soborno destinado a desviar la asignación del financiamiento a proyectos que requieren mayor inversión de capital (p. ej., abastecimiento de agua vs. mejoramiento de redes o soluciones de bajo costo para mejorar la eficiencia)? 	
En los aportes de donantes, el financiamiento y las transferencias fiscales, ¿existe(n)...	<ul style="list-style-type: none"> » colusión entre donantes y gobiernos en las negociaciones sobre objetivos en materia de gastos, avances y calidad, que influye en el tipo de inversión en el sector? » soborno, búsqueda del beneficio propio y pago de comisiones ilícitas para asegurar la transferencia de fondos entre el Ministerio de Finanzas y los ministerios del sector? 	<ul style="list-style-type: none"> » colusión entre donantes y operadores privados nacionales (paralelos a los acuerdos comerciales legítimos)? 	
En la gestión y el diseño de programas, ¿existe(n)...	<ul style="list-style-type: none"> » corrupción en la administración del personal (p. ej., pagos a cambio de designaciones en cargos lucrativos, sobornos para obtener ascensos, transferencias, beneficios salariales)? » decisiones distorsivas (colusión con personas a cargo de planes de selección/aprobación, ardidés)? » corrupción en el gobierno local, la planificación por departamentos y la gestión del presupuesto? » soborno destinado a distorsionar la gestión del agua y la construcción de canales para beneficiar a funcionarios? 	<ul style="list-style-type: none"> » soborno destinado a alterar el diseño de modo de incrementar la posibilidad de comisiones ilícitas y fraude? 	<ul style="list-style-type: none"> » incidencia en la adopción de decisiones relativas a los proyectos con el fin de beneficiar a determinados usuarios (selección de emplazamiento, equipos, construcción)? » soborno destinado a distorsionar la gestión del agua, la construcción de canales y la programación de las obras para beneficiar a usuarios ricos o poderosos?



Debate grupal. © Water Integrity network

TABLA 5: MARCO DE DIAGNÓSTICO A PARTIR DEL MARCO DE CADENA DE VALOR SOBRE INTERACCIONES DE CORRUPCIÓN EN EL SECTOR DEL AGUA *Continuación*

	Dentro del sector público	Entre el sector público y el privado	Entre el público/ los consumidores y la sociedad civil
En la licitación y la contratación pública, ¿existe(n)...	<ul style="list-style-type: none"> » corrupción administrativa (fraude, falsificación de documentos, pagos a cambio de silencio)? » colusión entre departamentos/organismos en relación con corrupción en la contratación pública, construcción fraudulenta? » encubrimiento y pagos a cambio de silencio en relación con corrupción en la contratación pública? » incentivos ilícitos en efectivo o puestos de trabajo para ayudar a que los políticos mantengan a sus contratistas preferidos? 	<ul style="list-style-type: none"> » soborno/incentivos ilícitos para influir en la organización de contratos/licitaciones? » pago de comisiones ilícitas para obtener la adjudicación de proyectos de gran envergadura: para conseguir contratos, influir en negociaciones, obtener información? » corrupción en la licitación de suministros/ incremento artificial de las previsiones correspondientes a obras de envergadura, suministro de productos químicos, vehículos, equipos? » corrupción en la delegación de la operación y la gestión: adjudicación de contratos, sobrevaloración de activos, selección, tipo, duración de las concesiones, exclusividad, decisiones sobre tarifas/subsidios? » documentación fraudulenta, materiales no autorizados en la construcción? 	
En la construcción, ¿existe(n)...	<ul style="list-style-type: none"> » encubrimiento y pagos a cambio de silencio en relación con corrupción en la construcción? 	<ul style="list-style-type: none"> » soborno y fraude en la construcción: la construcción no respeta las especificaciones, se ocultan trabajos de calidad inferior, materiales no especificados, pago insuficiente a trabajadores, incumplimiento de trabajos, demoras? » facturación fraudulenta: sobrepagos, facturación en exceso por los proveedores? 	<ul style="list-style-type: none"> » corrupción en la construcción basada en la comunidad (con tipos de prácticas similares a las de la interacción entre el sector público y el privado)?
En la operación y el mantenimiento, ¿existe(n)...		<ul style="list-style-type: none"> » facturación en exceso por los proveedores, robo/desvío de insumos (productos químicos)? » evasión de reglamentaciones, especificaciones, normas sobre seguridad e higiene? » falsificación de cuentas? » soborno para conseguir el desvío de agua con fines de irrigación comercial o para la industria? » soborno destinado a encubrir el vertido de aguas residuales y la contaminación? 	<ul style="list-style-type: none"> » corrupción administrativa en relación con el agua (acceso a la instalación del servicio de agua/ocultamiento de conexiones ilegales, no se realizan desconexiones, suministro ilícito, uso de vehículos del servicio público)? » corrupción administrativa para acelerar trámites (o conseguir un trato preferencial): reparación de canales de irrigación, nuevas conexiones?
En el pago (de servicios), ¿existe(n)...		<ul style="list-style-type: none"> » soborno destinado a conseguir una extracción excesiva por la industria? » soborno, colusión para la facturación fraudulenta en la irrigación comercial y la industria? 	<ul style="list-style-type: none"> » corrupción administrativa en el pago/la facturación del suministro de agua y saneamiento y en el agua para riego? » falsificación de lectura en medidores, elusión o pago parcial, aplicación de sobrepagos?

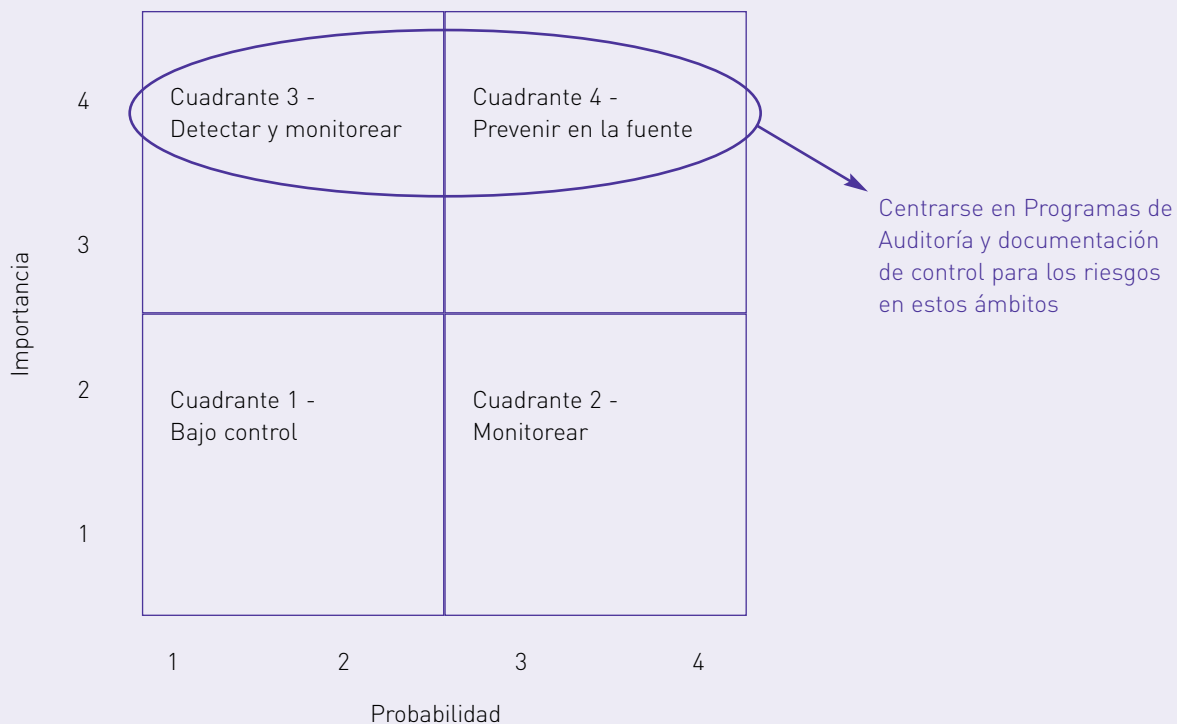
TABLA 6: ELABORACIÓN DE MAPAS DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN LA PROVISIÓN DE AGUA A HOGARES

Pasos a seguir para la elaboración de mapas de riesgos	Muestra 1: identificar riesgos de corrupción en el proceso de asignación presupuestaria	Muestra 2: identificar riesgos de corrupción en el proceso de contratación pública	Muestra 3: identificar riesgos de corrupción a nivel de los usuarios finales
1. Identificar el lugar o los procesos generales donde pueden producirse riesgos de corrupción.	Debido a la preponderancia de obras de gran envergadura y varios tipos de monopolio, la complejidad técnica que limita la capacidad del público de participar en actividades de control, la intervención de distintas instituciones (autoridad regulatoria, gobierno central, empresa de servicios públicos, organizaciones locales, etc.) y la superposición de jurisdicciones, entre otros factores, el proceso de asignación presupuestaria en cuyo marco se acuerda el financiamiento para el sector de suministro de agua y saneamiento representa un ámbito o proceso propenso a la corrupción.	El siguiente proceso o ámbito podría ser el proceso de contratación pública: qué recursos se traslada de un nivel de uso a otro, o del nivel central al estatal o provincial. En particular, pueden identificarse riesgos de corrupción en el modo en que se utilizan los recursos para comprar elementos de infraestructura o servicios de ingeniería.	También pueden advertirse riesgos de corrupción a nivel de los usuarios finales. Por ejemplo, en una comunidad de bajos recursos donde el suministro de agua se realiza a través de grifos públicos, puede haber numerosos problemas de corrupción y otros problemas similares por resolver.
2. Clasificar los riesgos en función de su probabilidad e importancia (ver también Tabla 3: El cuadrante de riesgo).	La corrupción y el desvío de recursos pueden detectarse en todas las instancias: distorsión en la selección del emplazamiento del servicio, las perforaciones o los puntos de captación; "parcialidad" regional o de otro tipo, cuando en ciertas áreas se gasta arbitrariamente un porcentaje del presupuesto mayor al asignado; selección de proyectos en función de las posibilidades de recibir beneficios económicos o padrino político; falta crónica de personal en zonas rurales, con pagos irregulares para transferir el personal a zonas urbanas preferidas. Calificar los riesgos en función de su probabilidad e importancia (ver un análisis más detallado sobre el cuadrante de riesgo a continuación).	El desvío de recursos y las irregularidades en la administración pueden incluir: soborno a funcionarios a cargo de compras para que adecuen las especificaciones o la programación de un proyecto a determinados proveedores, consultores o contratistas favorecidos; proyectos que presentan un diseño y, por consiguiente, un precio excesivos y así incrementan las oportunidades de corrupción; malversación de fondos; elevados cargos administrativos en cada nivel, lo cual reduce el nivel general de recursos disponibles. Calificar los riesgos en función de su probabilidad e importancia.	Riesgos fundamentales a tener en cuenta: pago de sobornos para conseguir nuevas conexiones; construcción de calidad deficiente; ubicación de recursos hídricos (como grifos públicos) cerca de las residencias de los funcionarios públicos; trato preferencial en servicios y reparaciones; conexiones ilegales; falsificación de la lectura en los medidores; facturación y cobro deficiente; cargos no especificados; etc. Calificar los riesgos en función de su probabilidad e importancia.
3. Asignar claramente las señales de advertencia, invocando pruebas o instancias reales de corrupción.	Mediante la utilización de diversas herramientas —como estudios teóricos sobre asignación de recursos a nivel nacional; descripción del proceso de selección y aprobación de proyectos hídricos; un cuadro con un catálogo de productos (cemento, tuberías) y servicios (perforaciones, tendido de tuberías) y su valor de mercado; un análisis acerca de quién se beneficia de los subsidios; o un análisis de los mecanismos de control— se deben asignar claramente las señales de advertencia a aquellos puntos del flujo de recursos o la cadena de suministro donde puede producirse corrupción. A esta altura, pueden ser útiles los resultados del ejercicio de creatividad colectiva "pensar como un ladrón".	Las herramientas que pueden usarse para identificar señales de advertencia incluyen: entrevistas con funcionarios del sector de suministro de agua en distintos niveles; constatación de información durante encuentros comunitarios para fomentar la participación; lectura de informes de auditoría; revisión de especificaciones presupuestarias a nivel provincial. Al igual que con la muestra 1, es posible que la recolección de datos enfrente obstáculos, tales como: los datos pueden ser globales y no estar desglosados a nivel de la comunidad, de modo de permitir un análisis más significativo; no resulta fácil resolver el problema de los materiales de calidad inferior; el control integral del presupuesto no es una tarea fácil.	Las Tarjetas de Calificación Ciudadana en las que los usuarios finales expresan su opinión sobre los procedimientos de pago, las estructuras de rendición de cuentas, el acceso a la información y la participación de la comunidad en la planificación y el monitoreo del suministro de agua son las herramientas más importantes para identificar señales de advertencia. También se puede pedir a los proveedores de servicios que respondan a un cuestionario en el que se indiquen los problemas afrontados. Por último, también puede ser de gran utilidad una especificación presupuestaria donde se muestren la cantidad y las fuentes de agua, las demoras y los gastos requeridos para mejorar el sistema.
4. Minimizar el riesgo, prevenir o mitigar los casos reales de corrupción a través del trabajo de incidencia y en coalición	El Paso 4 se analiza en los siguientes módulos de esta Guía de Incidencia, junto con la Introducción a la Formación de Coaliciones.		



Debate grupal. © Water Integrity network

GRÁFICO 1: EL CUADRANTE DE RIESGO



Fuente:
- http://hosteddocs.toolbox.com/xyz_company_antifraud_program_overview.ppt

NOTAS



4

Formación de coaliciones

– Desarrollar vínculos con aliados y socios

La Red de Integridad del Agua (The Water Integrity Network, WIN) se formó con el objetivo de apoyar las actividades contra la corrupción en el sector del agua en todo el mundo mediante la formación de coaliciones que puedan actuar de un modo que no esté al alcance de personas u organizaciones individuales. Contener exitosamente la corrupción en el sector del agua requiere establecer y mantener coaliciones locales, nacionales e internacionales entre los sectores en las que participen todos los actores interesados. La WIN es un primer ejemplo de distintos actores interesados que se asocian con el fin de incrementar la integridad en el sector del agua.

En este módulo, examinaremos qué es exactamente la formación de coaliciones y cómo se establecen. Analizaremos las razones que justifican la formación de coaliciones, en especial por qué la WIN ha adoptado esta estrategia de acción. Se citarán ejemplos de iniciativas anteriores de formación de coaliciones en el sector agua con el fin de extraer importantes enseñanzas. Examinaremos las condiciones o los entornos en los que se forman las coaliciones, y propondremos algunos pasos clave que pueden servir de guía para establecer y mantener coaliciones para la integridad en el agua que sean inclusivas, involucren a distintos sectores y múltiples actores interesados en varios niveles.

COALICIONES EN EL SECTOR DEL AGUA

La formación de coaliciones es común en el sector del agua. Existen numerosas coaliciones, plataformas o foros de múltiples actores interesados y, en consecuencia, el sector se mantiene activo todo el año con las diversas actividades y las innumerables siglas con que se identifican las diversas iniciativas.

El Consejo Mundial del Agua es “una plataforma internacional integrada por múltiples actores interesados que trabaja para garantizar el agua en el mundo, y fue creada en 1996 en respuesta a la creciente preocupación sobre el tema del agua a nivel global”. Cada tres años organiza el Foro Mundial del Agua, que se considera el evento internacional más importante del sector del agua. Existen dos grupos similares con un enfoque más específico. La Global Water Partnership [Asociación Mundial para el Agua], también creada en 1996, es “una red abierta a todas las organizaciones que participan en la gestión de recursos hídricos”. El Water Supply and Sanitation Collaborative Council [Consejo Colaborativo de Suministro de Agua y Saneamiento] “es una asociación global de distintos actores interesados que trabaja para mejorar la vida de las personas con menos recursos”. WWC, GWP y WSSCC son ejemplos de coaliciones con claras estructuras de organización y órganos de gobierno, un secretariado activo y financiamiento relativamente estable. La WIN puede ser considerada un ejemplo de este tipo de coalición.

Existen otros tipos de coaliciones que han sido desarrolladas en torno a procesos o impulsadas por estos. Por ejemplo, en 1998 se organizó la World Commission on Dams [Comisión Mundial sobre Represas] como un “proceso independiente, internacional y multisectorial que aborda temas controvertidos vinculados con represas de gran envergadura”. En 2001, se creó un grupo de trabajo multisectorial internacional que incluía empresas del sector del agua, organizaciones donantes, sindicatos y ONG para examinar la participación del sector privado en el suministro de agua y saneamiento. Luego de publicar su informe “Global Water Scoping Process”, Water Dialogues inició “una serie de diálogos multisectoriales nacionales” que analizaron la política más adecuada para la provisión de agua, especialmente a los sectores pobres. También se establecieron ciertos mecanismos cuyo único fin es facilitar la formación de coaliciones o, al menos, fortalecer el diálogo entre diversos grupos. Por ejemplo, se creó el proyecto denominado “Building Partnerships for Development in the Water Sector” [Formar Coaliciones para el Desarrollo en el Sector del Agua] con el fin de promover la prestación de servicios básicos a los sectores pobres de países en vías de desarrollo “a través del fortalecimiento de las relaciones institucionales entre el sector público, privado y la sociedad civil”.¹⁰



Represa en Kazajstán. © Kai Wegerich

También existen iniciativas de formación de coaliciones, que se organizan de manera más informal o son impulsadas por movimientos sociales. La Global Water Network afirma estar vinculada a un movimiento ambiental global que congrega a más de 17.000 organizaciones en 174 países. El Blue Planet Project, famoso por su activismo, es "una iniciativa global que trabaja con socios de todo el mundo para alcanzar hoy la meta de justicia en el sector del agua". La Freshwater Action Network es una "red importante de organizaciones de la sociedad civil que implementan políticas y prácticas relativas a agua y saneamiento y ejercen incidencia en estas". La Gender and Water Alliance es una red global dedicada a integrar los temas de género y la promoción de campañas para la equidad en el acceso al agua y el control del sector. A nivel regional y de país, existen aún más coaliciones y alianzas: Redes sobre Agua Africanas, Coaliciones Americanas para el Agua Potable, Foro sobre Agua de Asia Pacífico, etc.

Se plantea el interrogante de por qué han proliferado tantas coaliciones en el sector del agua, a menudo con bases de asociados que se superponen? Por empezar, ¿por qué se formaron? ¿Y qué son exactamente las coaliciones? ¿La formación de coaliciones constituye una actividad útil y valiosa, o acaso complica aún más la difícil tarea de suministrar agua incorporando nuevos estratos de conflicto?

¿QUÉ SON LAS COALICIONES?

En un sentido general, el término coalición se refiere a la colaboración voluntaria entre distintos actores, que trabajan en forma independiente y que, en algunos casos, pueden disentir radicalmente unos con otros, con el fin de lograr un objetivo común. En este documento, se define colaboración como la cooperación que refuerza la capacidad recíproca. A menudo las personas y las instituciones interponen barreras entre sí. En este contexto, la colaboración o el fortalecimiento de la capacidad recíproca en una coalición pueden generar cambios significativos¹¹. Sobre la base de esta definición amplia, una coalición puede referirse a varios grupos diversos, coaliciones electorales o parlamentarias, coaliciones organizadas en torno a un único tema o varios, coaliciones internacionales o coaliciones comunitarias locales, y coaliciones a corto plazo o con un carácter más estratégico. El estudio de las coaliciones no es en absoluto estandarizado, y a esto se debe la diversidad de tipologías multidisciplinares.

Es importante trazar una distinción entre una coalición y una alianza, así como entre la formación de coaliciones y la formación de alianzas, en especial debido a que los dos pares de conceptos se utilizan de manera indistinta como resultado de las sutiles diferencias que los separan. Tanto las alianzas como las coaliciones son instancias de colaboración de distintos actores. Sin embargo, técnicamente, una alianza es una colaboración entre quienes ya comparten opiniones relativamente similares. Es por ello que son "aliados" en primera instancia, para luego conformar "alianzas". Son, de algún modo, más homogéneas, uniformes o coherentes. Una alianza puede considerarse una asociación de adeptos.

Una coalición, por el contrario, es una colaboración voluntaria entre distintos actores, que trabajan en forma independiente y pueden disentir radicalmente unos con otros. Los miembros de una coalición no son necesariamente aliados. Pueden ser una "extraña pareja", reunida casualmente por compartir el deseo de alcanzar un fin común que no pueden conseguir en forma individual. En el sector del agua, una imagen conmovedora de cómo la formación de coaliciones puede reunir intereses radicalmente diferentes e incluso antagónicos fue la llegada al aeropuerto de Ciudad del Cabo de los miembros de la World Commission on Dams para asistir a su primera reunión en el 2000. Uno de los miembros, una activista comunitaria que trabaja a nivel de las bases, debió recibir asistencia para descender del avión debido a que estaba demasiado débil para caminar luego de mantener una huelga de hambre de varios días para protestar por la construcción de la Represa de Narmada en la India. Otro miembro, el director ejecutivo de la empresa de ingeniería más grande del mundo que ha construido numerosas represas, llegó en su propio jet privado. Si bien procedían de mundos totalmente distintos, estos dos miembros de la Comisión trabajaron conjuntamente (a título personal) e intentaron negociar soluciones a los conflictos relativos a la construcción de represas a nivel mundial.

Lo que diferencia a una coalición es la diversidad de miembros y sus diferencias. Si bien tanto la formación de alianzas como de coaliciones son importantes para la incidencia, no deben confundirse. Entablar y mantener vínculos con aliados suele ser distinto a hacerlo con socios de una coalición. Los capítulos de Transparency International, por ejemplo, pueden considerarse activistas centrales contra la corrupción en diversos países. Para ser más efectivos, muchos de estos capítulos han entablado contactos con sectores y organizaciones que no necesariamente tengan interés en las actividades contra la corrupción, o cuya misión no contemple las campañas de este tipo. Por otra parte, varias organizaciones nacionales involucradas en la prestación del servicio de agua, para ser más efectivas, también han entablado contacto con otros sectores y organizaciones que no trabajan directamente en temas anticorrupción pero que, no obstante, reconocen la importancia de una gobernabilidad más eficiente en el sector del agua. La unión de activistas contra la corrupción y otros actores que promueven la integridad en el sector del agua generó una coalición que actualmente se denomina Red de Integridad del Agua.

También es posible referirse a la WIN y las coaliciones que intenta formar como una coalición de cambio social o incidencia. Pueden caracterizarse como una "organización de organizaciones", cuyos miembros se comprometen no solo a combatir la corrupción en el sector del agua, sino además a participar en la toma de decisiones destinadas a influir en instituciones o políticas clave. Las coaliciones de incidencia trabajan para traducir sus convicciones en políticas públicas. Si bien los miembros de estas coaliciones mantienen su propia autonomía, aceptan adecuarse a una planificación conjunta más sistemática o incluso a una implementación conjunta o coordinada de las iniciativas. Por su propia naturaleza, las coaliciones pueden tener una duración determinada, pero su

vigencia no necesariamente es a corto plazo o ad hoc. Presentan tensiones dinámicas intrínsecas y pueden ser operadas como un mecanismo de gestión de conflictos (Desarrollado a partir de Mizrahi y Rosenthal, 2001).

LAS TENSIONES INTRÍNSECAS PUEDEN FORMAR O DESINTEGRAR UNA COALICIÓN

Una coalición, por lo tanto, no constituye una unión de grupos con objetivos similares, una alianza de adeptos ni una combinación de quienes ya están unidos por un fin común. Existen diferencias y diversidad y, por ende, numerosas fuentes de tensión entre los miembros de una coalición que, en ocasiones, pueden poner en riesgo tal coalición. Los perjuicios y las sospechas pueden definir cómo los socios de las coaliciones operan o se comportan entre sí, y también pueden dar lugar a graves conflictos o alimentar las tensiones menores que puedan existir. Estas fuentes de tensiones existen debido a que los grupos, además de mantener o preservar celosamente su autonomía, suelen presentar diferencias entre sí en cuanto a:

- » **Origen de la organización:** Algunas pueden haber sido iniciadas por gobiernos, otras por la sociedad civil. Algunas pueden representar a trabajadores, como los sindicatos; otras representan a empleadores o empresarios. Algunas son de carácter religioso y otras seculares. Pueden estar basadas en el ámbito académico o en las comunidades locales. Algunas pueden ser grupos de interés antiguos y establecidos (p. ej., propietarios), mientras que otras representan a sectores de la población nuevos y emergentes (p. ej., migrantes).
- » **Naturaleza de la organización:** Algunas pueden ser organizaciones de caridad o sin fines de lucro, mientras que otras son sociedades comerciales o con fines de lucro. Algunas están orientadas a la prestación de servicios, mientras que otras son grupos con fines de incidencia, investigación o capacitación.
- » **Nivel de organización:** Algunas constituyen asociaciones de personas, en tanto otras son asociaciones de grupos con ideas afines o similares (p. ej., una federación de asociaciones de consumidores). Algunas tienen operaciones de alcance nacional o internacional, y otras se forman en torno a intereses indígenas o tribales.
- » **Perspectivas:** Los marcos operativos de los distintos grupos pueden definirse según su ideología, filosofía, religión o cultura.¹²

¿POR QUÉ FORMAR COALICIONES?

La formación de coaliciones ha sido caracterizada como una estrategia para abordar problemas comunitarios y sociales complejos; en el caso de la WIN, este problema es la corrupción. Si bien su duración puede ser limitada (es decir, la vigencia de la

coalición normalmente termina cuando se alcanzan los objetivos), las coaliciones puede conformar una base para el cambio duradero. Suponen una planificación colaborativa y la participación de sus miembros en la solución de problemas. Tienen el potencial de invertir el equilibrio de poderes —en el caso de la WIN, desviando el poder de quienes cometen actos de corrupción y trasladándolo a las comunidades pobres y sin acceso al agua— con tan solo unir los recursos y conocimientos, desarrollar nuevos líderes o amplificar la voz de la comunidad. Cuando los recursos son escasos, la coalición siempre está en mejor situación que las organizaciones individuales para aprovechar los recursos. Las coaliciones también pueden brindar una especie de escudo contra las amenazas, lo que claramente constituye una cuestión crítica para quienes están involucrados en el trabajo contra la corrupción. Si bien una coalición también puede operar como un mecanismo para desarrollar la capacidad de sus distintos miembros al facilitar el acceso a la asistencia técnica, su trabajo puede ser tan simple como propiciar un ámbito para el diálogo entre sus miembros que buscan generar el cambio y las instituciones o los responsables de políticas a quienes se dirigen.

Pero por sobre todo, la razón por la cual las coaliciones son necesarias posiblemente sea que, en relación con las organizaciones individuales, están en mejor situación, tienen misiones más amplias y cuentan con mayores recursos para generar cambios en las políticas, movilizar recursos e influir en la opinión pública. El problema de la corrupción no es un conjunto de cuestiones independientes que puedan ser resueltas a nivel técnico por actores individuales.

Claramente, la formación de coaliciones planteará ciertas cuestiones éticas. Por ejemplo, responder a la pregunta “¿quién debería ser incluido?” puede presentar numerosas dificultades. ¿Debería incluirse en una coalición contra la corrupción a una organización o persona interesada en proporcionar cuantiosos recursos pero que anteriormente estuvo vinculada a un escándalo de corrupción? ¿Debería incluirse a un político poderoso que puede influir en los destinatarios y no tiene antecedentes de corrupción, pero que simplemente está a la búsqueda del ámbito más conveniente? ¿O se debería considerar la posibilidad de incorporar una organización que desea iniciar campañas públicas inmediatamente y denuncia abiertamente negociaciones serias, discretas y clandestinas al comité de organización? En lugar de fomentar la diversidad, las coaliciones pueden marginar de manera involuntaria a organizaciones individuales que mantienen una agenda claramente diferente.

Esta es una de las razones por las cuales no todas las organizaciones tienen interés en participar en coaliciones. Tal vez el ejemplo más conocido a nivel internacional sea el grupo activista en materia ambiental Greenpeace. Incluso en países que cuentan con coaliciones ambientales activas, Greenpeace prefiere mantener la distancia y preservar su autonomía en lugar de integrar coaliciones formalmente. Se ha criticado a las coaliciones por “cortar las alas” de sus miembros más radicales. Por ejemplo, una organización que critica abiertamente al gobierno puede ver



Gotas de agua. © Stockexpert

limitada su capacidad de expresar sus opiniones si se suma a una coalición en la que participen ciertos organismos gubernamentales. A menudo, las coaliciones están vinculadas por el “mínimo denominador común”, o el tema único en el que coinciden todos los miembros, pero que no necesariamente orienta sus actividades. Por consiguiente, la supuesta unidad de las coaliciones a menudo se califica de superficial. Otra crítica es que las coaliciones suelen estar dominadas por las organizaciones con mayor financiamiento y poder, como aquellas que dependen de capitales nacionales. Los grupos más pequeños de zonas rurales o periféricas no obtienen mayores beneficios de la colaboración al interior de las coaliciones. Los sindicatos, por ejemplo, pueden verse oprimidos por grupos de empresas más consolidados e influyentes. Las organizaciones comunitarias integradas por voluntarios no están en igualdad de condiciones para plantear su postura que las ONG con oficinas propias e integradas por personal profesional con dedicación de tiempo completo. Los activistas en temas de género no consiguen que su opinión y sus análisis sean escuchados.

La cuestión más importante y esencial es tener presente las ventajas y desventajas de la formación de coaliciones. La formación de coaliciones es en gran medida una herramienta útil para la incidencia. No obstante, hay cuestiones y problemas intrínsecos que deben ser identificados y abordados, en lugar de ser “tapados”. Las coaliciones proliferarán de todos modos porque resultan útiles y prácticas, institucionalizan el poder y pueden conseguir cambios que no están al alcance de personas y organizaciones individuales. Estas son algunas de las razones por las cuales la WIN ha adoptado la formación de coaliciones como un objetivo general. No obstante, la WIN no tiene intención de reinventar aquello que ya está inventado ni de crear “otra red más”. Por el contrario, su enfoque consiste en estimular, fomentar y apoyar a las organizaciones existentes en el sector del agua para que se comprometan con mecanismos de colaboración que incluyan a la integridad en sus agendas.

NOVEDADES SOBRE LA FORMACIÓN DE COALICIONES

Actualmente, en todo el mundo la sociedad civil, las empresas y los actores gubernamentales han demostrado una mayor predisposición a trabajar con la mayor cantidad de grupos posible, principalmente a través de emprendimientos conjuntos o, al menos, identificando puntos en común a través de algún tipo de diálogo. Por qué es común que se formen coaliciones —además del carácter de “unidad” dentro de las coaliciones [p. ej., artificial vs. a largo plazo, unidad en torno a un único tema vs. múltiples temas]— son cuestiones que han sido objeto de diferentes estudios. Estos estudios señalan distintos factores que mitigan las tensiones intrínsecas:

- » Existe una conciencia cada vez más generalizada de que las diferencias perdurarán y no necesitan ser eliminadas para desarrollar relaciones efectivas. Ahora los grupos pueden “acordar no estar de acuerdo” y continuar trabajando juntos de manera profesional, pese a las diferencias.

- » Se construye el respeto mutuo a medida que las perspectivas y filosofías se ajustan en la medida suficiente para permitir algún tipo de adecuación. Por ejemplo, la sospecha recíproca entre sindicatos y empresas multinacionales del sector del agua se minimiza a medida que más actores de ambos sectores advierten que se necesitan mutuamente para continuar existiendo. Otro ejemplo es el modo en que las compañías advierten su interés en mantener un ambiente saludable y preservar la limpieza de las fuentes del agua, ya que esto permitiría la continuación de su actividad comercial. Del mismo modo, las organizaciones comunitarias tarde o temprano comprenden su propio interés en que se preserven los empleos en estas empresas.
- » Reafirmar la importancia de la autonomía y la descentralización, en lugar de la dependencia y el control, ha permitido que más actores con poder (como gobiernos o instituciones financieras internacionales) se atrevan a trabajar directamente con ONG, incluso con organizaciones activistas sumamente críticas que cuestionan su poder.
- » Algunos temas en torno a los cuales se forman las coaliciones generan valores comunes y trascienden las diferencias. Por ejemplo, los peligros ambientales afectan a todos. Por consiguiente, trabajar en una causa común para proteger el medioambiente posiblemente trascienda cualquier diferencia económica o social.
- » Los “intereses ocultos” son cada vez más transparentes, o bien se perciben de manera diferente. Un ejemplo clave es el de un grupo de críticos de una compañía multinacional del sector del agua que aceptaron trabajar en coalición con la compañía. Este cambio se produjo luego de que la gerencia de la compañía admitiera abiertamente mediante un comunicado público que la empresa no tiene intención de invertir en países en vías de desarrollo debido a los riesgos que esto supone, reafirmando su compromiso con la rentabilidad de sus accionistas. Este reconocimiento permitió disipar las persistentes dudas de que la participación de la compañía en foros y coaliciones relacionados con el agua se debiera únicamente a una estrategia de su departamento de relaciones públicas para incrementar su participación en el mercado.
- » Han surgido nuevos foros que facilitan el diálogo y la reflexión o que permiten identificar puntos en común. Algunos ejemplos importantes son el Foro Mundial del Agua, celebrado cada tres años, el Global Water Scoping Process, que permitió un análisis multisectorial de la participación del sector privado, y la propia Red de Integridad del Agua.¹³

En conclusión, las coaliciones no necesariamente eliminan los conflictos y enfrentamientos entre sus diversos miembros. Simplemente permiten atenuar los conflictos o mitigar las tensiones, y así permitir que se desarrollen vínculos y el trabajo en común resulte menos complejo.

¹³ M. Coronel-Ferrer, ed., *Civil Society Making Civil Society*, Philippine Democracy Agenda, Volume 3, Third World Studies Center, CSSP Research Foundation and USAID, 1997; P. Urquhart and D. Moore, “Global Water Scoping Process: Is there a case for a multistakeholder review of private sector participation in water and sanitation?”

¿POR QUÉ FORMAR COALICIONES PARA LA INTEGRIDAD EN EL SECTOR DEL AGUA?

A largo plazo, la corrupción no reporta beneficios para nadie y tiene un alcance sumamente dañino e invasivo. Pese a que numerosas campañas han tenido el propósito de erradicarla en forma definitiva, la corrupción persiste y resurge bajo diversas modalidades y formas. Si bien se han ganado algunas “batallas”, la “guerra” continúa y ahora resulta claro que se requieren esfuerzos coordinados y sostenidos por parte de coaliciones para enfrentar la corrupción de manera definitiva. Son muchos los grupos que, por sí solos, emprenden enérgicas batallas contra la corrupción. Y parecen ser cada vez más. No obstante, no existe una comprensión tan clara de los procesos mediante los cuales se adoptan y mantienen los cambios buscados. De modo tal que posiblemente se necesite llegar a un “punto crítico” o “clave” que marque un giro radical y suponga la creación de instituciones de integridad nuevas y duraderas. El “nacimiento” de numerosas coaliciones comunitarias para la integridad en el sector del agua, la creación de diversas redes o ámbitos para el diálogo internacionales y la implementación de distintas iniciativas de múltiples actores interesados para abordar aspectos del problema pueden considerarse pasos tendientes a alcanzar ese punto crítico o clave.

En otras palabras, actualmente existe un “movimiento social” contra la corrupción en varios países. Esto queda demostrado por sucesos como la creciente cantidad de iniciativas contra la corrupción en todo el mundo; el apoyo popular conseguido por los activistas contra la corrupción que, en algunos casos, resultan vencedores en las elecciones; la ratificación de leyes nacionales y convenciones internacionales, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) de 2003; y por los continuos cambios en las normas sobre contratación pública de los gobiernos y las organizaciones multilaterales. Sin embargo, como señaló un reconocido académico, “los movimientos sociales tienen un poder fugaz”. Si bien en ocasiones pueden ejercer una poderosa influencia sobre los políticos y la sociedad, esta influencia es efímera. Los movimientos sufren ascensos y caídas, están expuestos a vaivenes, a menudo a causa de “cambios en la estructura de oportunidades políticas, la estrategia de los estados y la difusión transnacional”¹⁴. La formación de coaliciones es un modo de que el poder del movimiento contra la corrupción resulte menos fugaz y adquiera un carácter más institucionalizado. Existen muchas otras razones más prácticas para formar coaliciones. Como ya se ha señalado:

- » Incrementa la visibilidad social del problema de la corrupción y otros problemas relacionados. Las coaliciones pueden coordinar las demandas e incrementar el interés generado por grupos individuales que se han unido.
- » Permite que la WIN y sus miembros trabajen con comunidades o sectores de la población enteros, que siempre representan un grupo mayor que la suma de sus partes. Las coaliciones representan un estímulo mucho más importante para la participación cívica y ofrecen ámbitos a los que pueden contribuir no sólo expertos y especialistas sino también personas comunes.

- » La formación de coaliciones genera sistemas de apoyo que responden a problemas específicos. Los problemas de corrupción varían según el país o la región, o cambian con el tiempo. Por lo tanto, las coaliciones locales pueden constituir el sistema de apoyo necesario para que las estrategias locales sean más viables y factibles.
- » Las coaliciones en el ámbito de la comunidad pueden funcionar como incubadoras del cambio social. Las pequeñas victorias conseguidas en el ámbito de la comunidad son el motor para un cambio social más amplio en la sociedad.¹⁵

PASOS ESENCIALES PARA LA FORMACIÓN DE COALICIONES

Como mínimo, antes de que se pueda formar una coalición lo suficientemente estable para permitir algún tipo de colaboración significativa entre los miembros, deben cumplirse tres condiciones. La primera es el respeto. Es posible que todavía no exista confianza entre los miembros de la futura coalición; sin embargo, debe haber un cierto grado de respeto —reconocimiento mutuo de las partes como agentes efectivos del cambio— antes de que pueda haber colaboración. Las reuniones personales y la interacción entre diversos actores son casi indispensables como primer paso para crear canales de comunicación. Por ejemplo, muchas personas que participaron en los distintos encuentros del Foro Mundial del Agua han señalado que, a través de los años, los grupos opuestos o competidores parecen haber adoptado una actitud bastante menos conflictiva (aunque no por ello menos crítica). Han surgido diálogos o ámbitos de debate que pueden aclarar o perfeccionar las impresiones obtenidas en un primer momento. Si bien estos procesos no despiertan automáticamente el respeto mutuo, pueden caracterizarse como pasos destinados a “fortalecer la confianza” que generan un entorno más propicio para la confianza.

Una vez que se instalan el diálogo y la comunicación, se torna esencial que los futuros socios de la coalición respeten la autonomía e independencia de la organización a la que pertenece cada uno. Esto puede significar, por ejemplo, que algunos grupos más fuertes o con más recursos dentro de la coalición resistirán el impulso de dominar a los demás y, por lo tanto, permitirán que otros actores más débiles consigan poder o que se definan más claramente las asociaciones. Uno de los mecanismos desarrollados a través de los años es la toma de decisiones basada en el consenso en lugar de la mayoría. La toma de decisiones por consenso permite que se tenga en cuenta la opinión de grupos más pequeños o menos poderosos y se les reconozca importancia.

¹⁴ S. Tarrow, *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998).

¹⁵ T. Wolff, “The Future of Community Coalition Building,” *American Journal of Community Psychology*, Vol. 29, Issue 2, 2001.

¹⁶ T. Wolff, “A Practitioner’s Guide to Successful Coalitions,” *American Journal of Community Psychology*, Vol. Red de Integridad del Agua, 2010 29, Issue 2, 2001.



Represa de irrigación. © Luke Daniek/Istock

Por último, las coaliciones se fortalecen cuando sus miembros adquieren un interés recíproco en el éxito o los reveses sufridos por las demás partes. Por ejemplo, las ONG compiten entre sí de manera relativamente agresiva. Sin embargo, pueden unirse cuando a una de ellas se le niega el acceso a un país o es excluido de este. O bien celebran cuando una de ellas logra un cambio radical en materia de políticas. Un interesante estudio identifica nueve dimensiones esenciales para la formación de coaliciones que podrían ser decisivas para el éxito o el fracaso.¹⁶

- » **Interés de la comunidad.** La formación de coaliciones tiene mayores posibilidades de ser exitosa cuando la motivación proviene de su comunidad o sector social, es decir, cuando están dispuestos a asumir tareas y resolver problemas por sí mismos.
- » **Intencionalidad.** Esto se refiere al desarrollo temprano de objetivos compartidos y la planificación y solución de problemas de manera conjunta. Cabe hacer una distinción importante en relación con la "pertenencia comunitaria" entre las iniciativas basadas en la comunidad y las iniciativas de organismos (donde la intervención proviene principalmente de profesionales o instituciones).
- » **Una estructura efectiva.** No se ha impuesto una única estructura preestablecida como la más efectiva. Es necesario que los miembros de la coalición estén conformes con el proceso de toma de decisiones (p. ej., consenso vs. mayoría), y que las comunicaciones —que son la esencia de cualquier organización— sean suficientes.
- » **Conseguir pequeñas victorias.** Conseguir pequeñas victorias es fundamental para la sostenibilidad de las coaliciones. Estos éxitos estimulan a los miembros a continuar participando en las sesiones de planificación, la recaudación de fondos y la acción. Perciben a la coalición como el medio para conseguir cambios que no podrían obtener por sí solos.
- » **Conseguir miembros.** La inclusión y la diversidad fortalecen a la coalición. Según se sostiene, conseguir que los miembros se mantengan activos depende de una estrategia basada en seis R: reconocimiento, rol, respeto, recompensa, resultados, relaciones.
- » **Liderazgo.** Las coaliciones exitosas son aquellas con el respaldo de una amplia base de destreza, talento y liderazgo, y no de un único individuo carismático. Como señala Wolff, "los líderes colaborativos comparten el poder en lugar de imponer la jerarquía; adoptan un enfoque holístico de la organización y la comunidad en lugar de fragmentarla y dividirla en departamentos; se centran en la facilitación y en el proceso en vez de en la toma de decisiones. Son flexibles en lugar de controladores, descentralizados antes que centralizados, inclusivos en vez de exclusivos, proactivos antes que reactivos y no se centran únicamente en el producto sino también en el proceso. Fundamentalmente, los líderes colaborativos deben estar preparados para asumir riesgos".

- » **Financiamiento.** Cabe destacar en primer lugar que el financiamiento no garantiza el éxito o el fracaso de una coalición. Muchas coaliciones han tenido éxito prácticamente sin financiamiento alguno. El principal aspecto a tener en cuenta es cuando el financiamiento comienza a impulsar la agenda de la coalición en cuestión. Asimismo, cuando se proponen recaudar fondos, las coaliciones deben siempre buscar un equilibrio entre su propia integridad y las necesidades de quienes las financian. Por último, para poder cumplir su misión, las coaliciones deben expresar claramente cuáles son sus verdaderas necesidades.
- » **Relaciones.** Dado que las coaliciones tienen características tan diversas, las causas de tensión pueden generar profundos conflictos o incrementar las tensiones en los niveles de base. La existencia de colaboración en una coalición no elimina necesariamente el conflicto. A menudo, la interacción social entre los miembros facilita los vínculos.
- » **Asistencia técnica.** La formación de coaliciones constituye una intervención comunitaria sumamente compleja que, con frecuencia, implica realizar demasiadas tareas con muy pocos recursos. Esto genera una necesidad urgente de asistencia técnica, consultas, capacitaciones y otras actividades similares. Tomar como referencia los modelos de metas, objetivos, descripciones de funciones y presupuestos de otras coaliciones puede ser de gran utilidad para un nuevo equipo de liderazgo. Algunas de las medidas que posibilitan brindar asistencia técnica más específica son facilitar el retiro de la coalición, ayudar a coordinar múltiples coaliciones en una única comunidad, asistir a las coaliciones en el diseño de estrategias para conseguir el compromiso de las bases, intervenir en la mediación de conflictos o abordar la puesta en actividad o sostenibilidad de la coalición.

LA WIN Y LA FORMACIÓN DE COALICIONES

La formación de coaliciones es un aspecto central de la Red de Integridad del Agua. La WIN se describe como una "coalición orientada a la acción integrada por organizaciones y personas que apoyan el fortalecimiento de la integridad en el sector del agua mediante el incremento de la transparencia y la prevención o reducción de la corrupción en el sector del agua". Su ámbito de acción contempla: gestión integrada de los recursos hídricos, suministro de agua potable y saneamiento, agua para la producción alimentaria y agua para la generación de energía. La WIN tiene dos objetivos globales: promover una práctica de integridad en el sector del agua enfocada en los sectores pobres y/o reducir la corrupción en el sector del agua; y formar coaliciones en el ámbito local, regional y global para mejorar conjuntamente la integridad en el agua. Se desarrolla a partir de la fortaleza de dos sectores: la sociedad civil contra la corrupción representada por Transparency International (que cuenta con una red en más de 100 países), y los profesionales y organizaciones del sector del agua. El objetivo de la WIN es

facilitar para 2015 la conformación de coaliciones activas integradas por miembros institucionales/individuales en 35 países. Por ello, es importante que los miembros de la WIN tengan ideas para reflexionar a medida que asumen la tarea de formar coaliciones.

Un paso importante para facilitar la creación de coaliciones son las iniciativas de contacto, es decir, contactarse con un grupo diverso de actores y partes interesadas y conseguir su compromiso. Con este fin, la WIN ha creado un modelo que puede guiar este tipo de intervención. El modelo señala tres "zonas" de influencia en las que trabaja la WIN. En primer lugar se encuentra la "zona de control", que no es más que las acciones directas de la secretaría internacional de la WIN en colaboración con los miembros. En segundo lugar, se encuentra la "zona de influencia", en la que la WIN puede contribuir directamente a orientar las medidas que se tomarán, ayudando a sus miembros y socios estratégicos a actuar. En tercer lugar, se encuentra la "zona de interés", más amplia, donde la WIN puede tener impacto siempre que sus actividades, metodologías y herramientas sean adoptadas por otros.

CONCLUSIÓN

En general, resulta útil aspirar a una serie de factores o condiciones que refuerzan el ambiente propicio para la formación de coaliciones. Es importante que exista un cierto grado de respeto entre los futuros miembros de una coalición, o que al menos reconozcan que, pese a sus diferencias, todos son agentes efectivos del cambio. Los diálogos son ejemplos de medidas que refuerzan la confianza y generan comprensión y respeto recíprocos. Los socios de una coalición deben respetar la autonomía e independencia de la organización a la que pertenece cada uno. Se debe asegurar a los socios más débiles que sus opiniones se tendrán en cuenta, o que no se producirá una usurpación de sus cargos ni serán "absorbidos" si se suman a la coalición. Los socios más fuertes deben ser transparentes en cuanto a sus intenciones al sumarse a la coalición. Con el tiempo, los socios de la coalición deben apuntar a tener un interés tanto en el éxito como en los reveses sufridos por las demás partes. En resumen, la WIN ha adoptado una estrategia clara para conseguir su meta de integridad en el sector del agua: un enfoque inclusivo, que congregue a múltiples actores interesados y basado en la formación de coaliciones. La WIN considera que es posible lograr el éxito si se persuade a la mayor cantidad de personas —incluidos políticos, ejecutivos del sector público y privado y personas comunes— de que es necesario y posible incrementar la efectividad y la eficiencia del sector del agua a fin de brindar beneficios sociales y económicos significativos. La integridad en el sector del agua es una cuestión importante.

CUADRO 4.1: EJERCICIO DE DEBATE GRUPAL:

En la página siguiente se muestra una tabla donde se comparan algunas ventajas y desventajas de la formación de coaliciones y los desafíos que posiblemente deban enfrentar los miembros de la WIN a fin de iniciar y mantener con éxito coaliciones para la integridad en el sector del agua que sean útiles, valiosas y efectivas. La tabla sirve como plantilla. Pueden usarla para comenzar su propio debate sobre las ventajas, desventajas y desafíos, y luego enumerar la mayor cantidad posible. La meta del debate grupal es, teniendo en cuenta determinados beneficios de la formación de coaliciones (primera columna), identificar cuáles son las desventajas (segunda columna). El paso siguiente es definir o comprender el desafío (tercera columna): qué debe hacerse para abordar la desventaja identificada.

Fuentes:

- M. Coronel-Ferrer, ed., *Civil Society Making Civil Society*, 1997, *Philippine Democracy Agenda*, Volume 3, Third World Studies Center, CSSP Research Foundation and USAID.
- M.S. Grindle and J.W. Thomas, *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries* (Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 1991).
- T. Mizrahi and B. Rosenthal, 2001, "Complexities of Coalition Building: Leaders' Successes, Strategies, Struggles, and Solutions", in *Social Work*, Vol. 46, No. 1. National Association of Social Workers and Gale Group, Farmington Hills, Michigan.

- P. Urquhart and D. Moore, 'Global Water Scoping Process: Is there a case for a multistakeholder review of private sector participation in water and sanitation?', ASSEMAE, Consumers International, Environmental Monitoring Group, Public Services International, RWE Thames Water and WaterAid, April 2004.
- S. Tarrow, *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998).
- T. Wolff, 'The Future of Community Coalition Building.' *American Journal of Community Psychology*, Vol. 29, Issue 2, 2001.
- T. Wolff, 'A Practitioner's Guide to Successful Coalitions'. *American Journal of Community Psychology*, Vol. 29, Issue 2, 2001.
- World Commission on Dams, *Dams and Development: A New Framework for Decision-Making*, Final Report of the World Commission on Dams (London and Sterling, VA: Earthscan Publications Ltd., 2000).



Debate grupal. © Water Integrity network

TABLA 7: DESAFÍOS DE LA FORMACIÓN DE COALICIONES

Ventajas	Desventajas	Desafío
Las coaliciones facilitan la colaboración, es decir, la cooperación que refuerza la capacidad recíproca. Brindan oportunidades para compartir experiencias, conocimientos, técnicas de recaudación de fondos, enseñanzas, etc.	Las coaliciones suponen altos "costos de transacción". Las negociaciones, la gestión de controversias y la mitigación de sospechas recíprocas suponen un alto costo en términos de energía y recursos.	La inversión de tiempo y recursos es necesaria para la formación de coaliciones. Parte del desafío de formar coaliciones es acordar procesos claros de toma de decisiones y mecanismos de solución de conflictos que consigan incrementar su eficiencia, en lugar de caer en el estancamiento continuo generado por las constantes controversias en los niveles inferiores.
Las coaliciones desarrollan la unidad de grupos diversos en torno a cuestiones o acciones específicas.	Las organizaciones más poderosas y con mayores recursos y experiencia pueden creer que, si se suman a la coalición, asignarán más recursos y tiempo pero obtendrán pocos beneficios a cambio. Es posible que los grupos más pequeños se quejen de que los grupos más grandes tienen a dominar e influir en la agenda. Los grupos se suman a las coaliciones por interés propio o por razones oportunistas.	Es importante llegar a un acuerdo sobre expresiones escritas relativas a la visión y el fin, los objetivos y aspiraciones, para que todos trabajen en pos de una meta común. Pero también es importante pensar en incentivos tanto para los "grandes actores" como para los "pequeños actores".
Las coaliciones no solo permiten agrupar recursos, sino que están en mejor situación para conseguir un mayor financiamiento.	La transparencia financiera suele ser el objetivo más difícil de conseguir en una coalición. Muchas coaliciones se han desintegrado debido a conflictos de financiamiento.	Los posibles donantes deben comprometerse de manera transparente. Deben conocer su rol y apoyar la iniciativa de la coalición aún si formalmente no forman parte de esta.
Las coaliciones pueden reforzar los roles de complementación entre distintos grupos.	Las coaliciones pueden intensificar la competencia entre distintos grupos con objetivos similares.	Cuando existe competencia entre distintos grupos, las coaliciones pueden lograr que sea "saludable". Por ejemplo, es importante reconocer al grupo más innovador y eficiente en lugar de atacarlo de manera desleal, de modo que se convierta en un ejemplo que inspire a otros a ser igualmente innovadores y eficientes. Cuando la competencia es menor, se pueden construir y fortalecer relaciones complementarias.
Las coaliciones se forman debido a la necesidad de responder a determinados problemas.	Las coaliciones tienen la capacidad de auto perpetuarse. Justifican su existencia continua, incluso una vez resueltos los problemas que motivaron su creación.	Contar con indicadores de éxito o fracaso que permitan el monitoreo y la evaluación es un aspecto esencial de las coaliciones. Las expresiones escritas sobre la visión, las metas y los objetivos de la coalición pueden indicar de manera expresa cuándo deben cesar, disolverse o transformarse.
Las coaliciones facilitan la unidad en un contexto de diversidad.	Las organizaciones individuales pueden perder su identidad y la reputación que las diferencia cuando se incorporan a coaliciones exitosas.	Reafirmar la importancia de la autonomía y la descentralización.
Las coaliciones son más efectivas para generar cambios de políticas e influir en estas.	Solo los miembros visibles y los líderes de una coalición obtienen reconocimiento por generar cambios de políticas e influir en estas.	Garantizar una participación activa de todos los miembros.
Las coaliciones aportan entusiasmo a las campañas y la incidencia.	Muchas coaliciones finalmente se estancan.	Conseguir pequeñas victorias para mantener el impulso. Los objetivos de la coalición deben mantener las características SMART (ver Módulo 1).

NOTAS



Lograr resultados

-Monitorear y evaluar la incidencia



Como se señaló en el Módulo 1, evaluar el impacto del trabajo de incidencia —o, en términos más técnicos, monitorear y evaluar los procesos y resultados, y comprobar si se cumplen los objetivos SMART— es una instancia del ciclo de planificación de la incidencia que a menudo se desestima. Sin embargo, es una parte fundamental, sin la cual las campañas pueden tornarse inflexibles e incapaces de adecuarse a los cambios en el entorno y, por sobre todo, de determinar si las actividades de incidencia están efectivamente logrando resultados.

La incidencia suele considerarse un arte más que una ciencia. Es en el proceso de monitoreo y evaluación donde se aplican la mayoría de los conocimientos. Requieren utilizar diversas herramientas y metodologías, aplicar el pensamiento lógico y racional para determinar si se han cumplido los objetivos, y explicar las razones.

El proceso de monitoreo y evaluación descrito en este módulo puede:

- » **Ayudar a identificar problemas y sus causas**
- » **Sugerir posibles soluciones a los problemas**
- » **Plantear preguntas sobre presunciones y estrategia**
- » **Instar a la reflexión sobre a dónde se dirige la campaña y qué está haciendo para lograrlo**
- » **Brindar información y observaciones**
- » **Fomentar que se tomen medidas a partir de la información y las observaciones**
- » **Incrementar la posibilidad de generar resultados concretos en materia de desarrollo**

INTRODUCCIÓN

En relación con los trabajos que supone un proyecto, como por ejemplo construir una bomba manual en una localidad rural de bajos recursos, el monitoreo puede ser más fácil que la evaluación. Las bitácoras permiten registrar cuántas personas la usan, cuándo y por cuánto tiempo. También se puede monitorear el tiempo de espera. Es posible medir la distancia promedio entre la bomba y las viviendas. Luego, puede determinarse el impacto observando los datos sobre salud relevantes previos y posteriores a la construcción, o realizando entrevistas con informantes clave o entablando diálogos con grupos focales. Si, por ejemplo, la construcción de la bomba manual tiene un costo promedio de US\$ 10.000 (incluidos materiales, mano de obra, personal y otros gastos), y 150 viviendas en las que habitan cerca de 1.000 personas se benefician, puede afirmarse que por cada US\$ 10 gastados para la construcción de la bomba, una persona se conecta a una fuente de agua limpia.

Esta proporción entre costo y beneficio no es tan fácil de computar en el trabajo de incidencia. El dinero asignado a celebrar reuniones, trasladar personas, redactar peticiones o enviar delegaciones para que ejerzan presión sobre el gobierno nacional para que incremente el presupuesto destinado a la construcción de la bomba manual posiblemente no pueda desglosarse de manera de identificar la cantidad de beneficiarios por cada US\$ 10 gastados. No es posible saber si el costo que supuso enviar dos miembros del personal de incidencia a una conferencia internacional sobre fijación de políticas sobre ayuda es comparable a la misma cantidad asignada para el mantenimiento de la toma de agua. Casi siempre, las relaciones de causa y efecto suelen ser demasiado complejas.

A su vez, en la incidencia casi nunca hay victorias inmediatas. En un proyecto, una "victoria" puede significar completar la construcción y comenzar a usar la bomba manual. No obstante, en la incidencia es inusual que se concreten todos los objetivos de una campaña. A menudo, el compromiso es necesario, y algunos objetivos son abandonados en el camino. El trabajo de incidencia con frecuencia se realiza a través de redes y coaliciones, lo que dificulta la evaluación de la contribución exacta de cada organización o grupo. Los objetivos de campaña cambian a mitad de la implementación. Un indicador que resulta relevante al comienzo de la campaña puede carecer de utilidad a medida que se aproxima el final. Asimismo, gran parte de la incidencia es a largo plazo y el verdadero impacto solo puede apreciarse luego de varios años. Por último, el trabajo de incidencia suele ser único, propio del momento y del ámbito en cuestión y difícilmente se repita o replique. Por lo tanto, la acumulación gradual de conocimientos a través de la repetición —comparable con fragmentos de información acerca de cómo incrementar la eficiencia en la construcción de una bomba manual— no es común.

En resumen, la evaluación de la incidencia es una tarea diferente. No obstante, hay una serie de estándares que han pasado a ser habituales en el monitoreo y la evaluación del trabajo de incidencia. A continuación se muestra una plantilla inicial que los miembros de la WIN pueden usar directamente o adecuar a sus necesidades.



Recolección de agua, Lumbala, Angola.

Imagen cortesía de WEDC. © Wayne Conradie

TABLA 8: MONITOREAR Y EVALUAR LA INCIDENCIA: PLANTILLA

Estándar de MyE a desarrollar	Qué implica	Ejemplos; otros puntos a tener en cuenta
El monitoreo y la evaluación de la incidencia se planifican al comienzo mismo del ciclo.	Crear objetivos SMART. Los objetivos de incidencia son más fáciles de monitorear y evaluar si se adecuan a los criterios SMART (ver Módulo 1).	En algunos contextos, no siempre resulta fácil adoptar objetivos SMART. Esto puede, por ejemplo, complicar aún más un proceso burocrático engorroso. Posiblemente se necesite una aplicación gradual.
	Desarrollar indicadores para monitorear los avances. Los indicadores no son más que marcas predeterminadas que permiten apreciar los avances una vez logrados.	<p>Ejemplos de indicadores de avances externos:</p> <ul style="list-style-type: none"> » Durante un encuentro presencial se presentó un documento sobre políticas y se analizó con el Ministerio de Aguas. » Se creó un comité integrado por múltiples actores interesados para redactar un Pacto de Integridad. <p>Ejemplos de indicadores de avances internos:</p> <ul style="list-style-type: none"> » La coalición llegó a un acuerdo sobre los estándares que se incluirán en el Pacto de Integridad. » Se celebran reuniones periódicas con moderadores y luego se emiten comunicaciones claras.
El monitoreo y la evaluación requieren documentación.	Al realizar tareas de incidencia, es importante preparar un respaldo documental que posteriormente pueda consultarse con fines de evaluación. Algunos materiales esenciales incluyen, entre otros, objetivos escritos, planes de acción, cronogramas, informes sobre interacción con destinatarios y presupuestos.	Sin embargo, deben decidir qué tipos de datos o información pueden documentar o recabar para verificar los avances, los resultados y el impacto de sus iniciativas de incidencia. El objetivo no es documentar todo sino facilitar el registro, la comprensión y la explicación de qué sucedió y por qué cada vez que se produzcan eventos inesperados. Por ejemplo, si su objetivo de incidencia es convencer al ministro, puede ser útil juntar recortes de periódicos sobre este y su gabinete.
	Documentar pequeños éxitos que contribuyan a la meta global.	Dado que no existen victorias inmediatas en una campaña de incidencia, se necesitan pequeños indicadores de avance graduales que contribuyan al objetivo global. Por ejemplo, pese a la reunión presencial, el ministro aún no se compromete con su propuesta de política. No obstante, un logro intermedio que puede documentarse es haber conseguido un acceso rápido al gabinete del ministro.
En las primeras etapas, es importante centrarse en los resultados en lugar del impacto.	Los indicadores de resultados son resultados concretos que desean generar mediante sus actividades de incidencia.	<p>Por ejemplo, luego de haberse encontrado personalmente con el ministro y de haberle presentado la información, el ministerio redactó y difundió una circular donde se indicaban los pasos para el proceso e licitación. Otros ejemplos incluyen respuestas a las siguientes preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> » ¿Qué ha cambiado como resultado de la campaña de prensa organizada? » ¿Cómo modificó la publicación de la investigación las deliberaciones sobre el tema en el parlamento o entre los donantes? » ¿Cuántas personas “influyentes” han tomado medidas luego de que les presentaran la información personalmente?
	Los resultados son cambios intermedios a corto plazo. Los impactos normalmente son cambios más amplios, a largo plazo y estratégicos.	Ejemplo de resultado: Luego de una reunión, se llega a un acuerdo para suscribir un Pacto de Integridad. Ejemplo de impacto: Un año después de la suscripción de un Pacto de Integridad, es habitual que los contratistas publiquen sus planes de trabajo y objetivos para todos los proyectos de construcción comunitarios.
	Documentar los resultados (de cambios producidos) puede requerir organizar debates con grupos focales, desarrollar estudios de casos o entrevistar a miembros clave de la comunidad.	Para que el monitoreo y la evaluación sean adecuados, se deben invertir recursos y tiempo. Piensen en los datos cualitativos y cuantitativos que deban ser documentados. Los datos cuantitativos pueden obtenerse a partir de encuestas o herramientas similares. Los datos cuantitativos a menudo solo registran los resultados, mientras que los datos cualitativos pueden revelar información sobre los efectos.

TABLA 8: MONITOREAR Y EVALUAR LA INCIDENCIA: PLANTILLA *Continuación*

Estándar de MyE a desarrollar	Qué implica	Ejemplos; otros puntos a tener en cuenta
Incluir puntos de evaluación en el plan.	En intervalos periódicos, deben detenerse y evaluar cómo avanza el trabajo. Esto les permitirá cambiar el enfoque, planificar nuevamente o redireccionar los recursos a los sectores cuando sea necesario.	Si los puntos 2 y 3 anteriores (documentación, enfoque en los resultados) se realizaron adecuadamente, los puntos de evaluación no presentarán mayores complejidades.
	Es importante tener en cuenta los indicadores de impacto, que muestran qué cambios positivos se lograron en la vida de las personas a partir del trabajo de incidencia.	La incidencia es compleja, sus efectos son a largo plazo y a menudo involucra a numerosos actores. Por lo tanto, suele ser difícil mostrar que el impacto fue resultado del trabajo de incidencia. A menudo, resulta más creíble mostrar cómo los esfuerzos han contribuido a ese impacto.
Evaluar de manera sistemática.	El trabajo de incidencia se debe relatar como una historia. Qué enseñanzas han extraído de la experiencia y por qué.	Al preparar un informe de evaluación, deben considerar y responder las siguientes preguntas: <ul style="list-style-type: none"> » ¿Qué nos propusimos conseguir? Expongan su meta, sus objetivos, el cambio de política buscado y las razones. » ¿Qué hicimos y cómo lo hicimos? » ¿Qué éxitos progresivos tuvimos que nos acercaron a conseguir nuestra meta? ¿En qué modo estos pasos fueron exitosos y por qué? » ¿Qué desafíos enfrentamos en el camino? ¿Cómo respondimos? ¿Qué funcionó y qué no funcionó? ¿Qué haríamos de manera diferente? » ¿Qué cambios positivos se produjeron en la vida de las personas a quienes intentamos beneficiar mediante nuestro trabajo de incidencia? » ¿Cómo ha contribuido nuestro trabajo de incidencia a estos cambios?



Debate grupal. © Water Integrity network

A continuación se presentan dos herramientas adicionales de monitoreo y evaluación adaptadas de *The Advocacy Sourcebook*, de WaterAid.

CUADRO 5.1: PREGUNTAS PARA EL “PÚBLICO” Y EL “CLIENTE”

El “público” es el destinatario o los destinatarios de la incidencia, es decir, las personas o instituciones sobre las cuales intentamos influir para generar un cambio en la política. El “cliente”, por otra parte, son las personas a quienes rendimos cuentas, es decir, las personas en cuya representación realizamos la incidencia. Dado que las personas que emprenden iniciativas de incidencia tienen vínculos tanto con el público como con los clientes, el monitoreo y la evaluación deben evaluar ambos sentidos.

Preguntas acerca del público o los destinatarios

- » ¿Quién debía recibir el mensaje?
- » ¿Quién ha recibido el mensaje?
- » ¿Cómo interpretaron el mensaje?
- » ¿En qué sentido fue diferente de otros mensajes?
- » ¿Qué hicieron en respuesta?
- » ¿Han tenido noticias del emisor?
- » ¿Cómo diferencian al emisor de otros actores que pueden enviar mensajes similares?

Preguntas acerca del impacto de la incidencia sobre el “cliente” en cuya representación se emprendió el trabajo

- » ¿De qué modo son contactados en relación con la campaña de incidencia?
- » ¿En qué medida se les ha explicado el trabajo de incidencia?
- » ¿Hubo algún intento por lograr que clasificaran el trabajo de incidencia respecto de otras actividades que puedan considerar más relevantes?
- » ¿Qué esfuerzos se han realizado por ofrecer comentarios sobre los resultados del trabajo de incidencia?
- » ¿En qué medida los “clientes” se sienten más seguros al emprender el trabajo de incidencia por su cuenta?
- » ¿Qué esfuerzos se han realizado para conseguir que evalúen los resultados y confirmen el impacto asumido?

Fuente: Rick Davies, citado en Roche 1999, *Advocacy Sourcebook*, WaterAid, p. 68

CUADRO 5.2: HERRAMIENTA DE AUTOEVALUACIÓN

(adaptado de R.R. Sharma)

Este cuestionario puede ser completado en forma grupal o por individuos que luego transmitan los resultados al resto del equipo.

Objetivo de incidencia

- » ¿Su objetivo de incidencia progresa sin problemas a través del proceso o han encontrado obstáculos? ¿Cuáles son los obstáculos y cómo pueden ser superados?
- » ¿Qué más pueden hacer para impulsar su objetivo? ¿Formar nuevas alianzas o incrementar el contacto con los medios ayudaría a impulsar su objetivo a través del proceso de toma de decisiones?
- » Si su objetivo no parece factible, ¿deberían modificarlo? ¿Cuál sería un objetivo factible? ¿Podrían conseguir parte de sus objetivos mediante la negociación o el compromiso?
- » ¿En qué medida el cambio en la política/el programa refleja su objetivo? ¿Consiguieron la totalidad del objetivo, una parte de este o nada?
- » ¿Pueden/deberían intentar cumplir el resto del objetivo durante el próximo ciclo de toma de decisiones? ¿O deberían adoptar un objetivo de incidencia totalmente nuevo? ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de cada decisión?
- » ¿El cambio en la política/el programa tuvo algún efecto sobre el problema abordado? Si consiguieron su objetivo en forma total o parcial, ¿tuvo el impacto esperado?

Transmisión de mensajes/comunicaciones

- » ¿Su(s) mensaje(s) llegaron al público clave? En caso negativo, ¿cómo podrían llegar a ese público de manera más efectiva?
- » ¿El público respondió de manera positiva a su(s) mensaje(s)? ¿Qué mensajes funcionaron? ¿Por qué? ¿Cuáles no funcionaron y por qué? ¿Cómo pueden modificar los mensajes que no fueron efectivos?
- » ¿Qué medios de transmisión resultaron efectivos? ¿Cuáles no resultaron efectivos y por qué? ¿Cómo pueden modificarse o mejorarse estos medios?
- » ¿Recibieron cobertura de los medios de comunicación o la prensa? ¿Resultó útil para su iniciativa? ¿Cómo podría mejorarse su relación con los medios de comunicación?

Uso de investigaciones y datos

- » ¿En qué medida el uso de datos e investigaciones fortaleció su iniciativa?
- » ¿Los datos se presentaron de manera clara y persuasiva? ¿Cómo puede mejorarse su presentación?
- » ¿Su trabajo de incidencia planteó nuevos temas de investigación? ¿Se necesitan más datos para respaldar su objetivo de incidencia? En caso afirmativo, ¿los datos están disponibles o deben llevar a cabo una investigación?

Transmisión de mensajes/comunicaciones

- » ¿El proceso de toma de decisiones es más abierto como resultado de su trabajo? En caso afirmativo, indicar cómo.
- » La próxima vez, ¿será más fácil captar la atención de quienes toman las decisiones y persuadirlos? ¿Por qué, o por qué no?
- » ¿Cuántas personas/organizaciones nuevas participan en el proceso de toma de decisiones desde que empezaron? ¿Esto ha facilitado u obstaculizado su trabajo?
- » ¿Cómo podrían mejorar el modo en que impulsan el proceso de toma de decisiones?

Formación de coaliciones

- » ¿Cómo logró su coalición despertar interés en el tema y conseguir apoyo para el objetivo de incidencia?
- » ¿Se distribuyó información a los miembros de la coalición oportunamente? ¿Cómo podría mejorarse la difusión de información?
- » ¿Hay conflictos no resueltos en la coalición? ¿Cómo pueden ser abordados y resueltos?
- » ¿Existe un alto nivel de cooperación e intercambio de información entre los miembros de la coalición? ¿Cómo podrían reforzarse las relaciones dentro de la coalición?
- » ¿La coalición sumó o perdió algún miembro? ¿Cómo pueden sumar nuevos miembros y/o evitar que abandonen la coalición?
- » ¿La coalición ofrece oportunidades para la formación de líderes entre sus miembros?
- » ¿En qué modo la red a la que pertenecen resultó útil para la incidencia? ¿Cómo pueden ampliar la red a la que pertenecen?

Overall management/organisational issues

- » ¿Su iniciativa de incidencia es económicamente viable? ¿Cómo podrían conseguir recursos adicionales?
- » ¿El sistema contable es adecuado? ¿Pueden justificar el destino de los fondos de manera detallada?
- » ¿Cómo podrían haber utilizado sus recursos económicos de manera más eficiente?
- » ¿Usted o su organización se sienten excedidos o desanimados? ¿Cómo podrían recibir más ayuda? ¿Deberían restringir su meta o ampliar el marco temporal para que su iniciativa sea más fácil de concretar?
- » ¿Usted o su organización se sienten excedidos o desanimados? ¿Cómo podrían recibir más ayuda? ¿Deberían restringir su meta o ampliar el marco temporal para que su iniciativa sea más fácil de concretar?



Beber agua sucia. © Sean Warren / Istock

CONCLUSIÓN

Es importante monitorear y evaluar el efecto de la incidencia contra la corrupción en el sector del agua. Sin una evaluación final del trabajo, no existe un medio preciso para determinar si la campaña de incidencia ha sido efectiva y cuál ha sido el impacto al término de la campaña. Asimismo, monitorear y evaluar son tareas importantes para las campañas destinadas a combatir una cuestión tan compleja como la corrupción, ya que los resultados no se advierten fácilmente.

Las propuestas presentadas en este módulo ayudan a incorporar estándares de monitoreo y evaluación durante la campaña de incidencia. Esto incluye controlar los objetivos SMART, mantener una documentación adecuada, centrarse en los resultados y formular preguntas con fines de evaluación. El módulo concluye con una herramienta de autoevaluación que verifica cada elemento de la campaña: objetivos de incidencia, comunicaciones, uso de investigaciones y datos, formación de coaliciones y cuestiones generales de administración.

Fuentes:

- J. Chapman and A. Wameyo, enero de 2001, 'Monitoring and Evaluating Advocacy: A Scoping Study', ActionAid.
- C. Roche, 1999. Impact Assessment for Development Agencies: Learning to Value Change. *Oxfam Development Guidelines*. Oxfam and Novib, Reino Unido.
- J. Shapiro, 'Monitoring and Evaluation Toolkit', Civicus (sin fecha); www.civicus.org/new/media/Monitoring%20and%20Evaluation.pdf
- R.R. Sharma, 'An Introduction to Advocacy: Training Guide', Support for Analysis and Research in Africa, *Health and Human Resources Analysis for Africa and USAID Africa Bureau* (sin fecha).
- Futures Group International, 'Implementation: Developing Advocacy ActionPlans', Constella Group (sin fecha); <http://constellafutures.com/fg/resources/E.1-Advocacy-Action-Plans-and-ME.ppt>

NOTAS



RED DE INTEGRIDAD DEL AGUA

SECRETARÍA DE LA WIN

c/o Transparency International
Alt Moabit 96, 10559 Berlín, Alemania
Teléfono: +49 30 3438 20413
Fax: +49 30 3470 3912
info@waterintegritynetwork.net