



MANUAL DE CAPACITACIÓN SOBRE LA INTEGRIDAD DEL AGUA



MANUAL DE CAPACITACIÓN SOBRE LA INTEGRIDAD DEL AGUA



Photo: Mats Lamnerstad

Contenido

Lista de abreviaturas	6
------------------------------	---

Prefacio:

Manual de capacitación sobre la integridad del agua	7
---	---

Introducción

Acerca del manual de capacitación sobre la integridad del agua	8
--	---

Módulo 1: GOBERNABILIDAD DEL AGUA

Clase 1:

Introducción a la GIRH	11
------------------------	----

Clase 2:

Introducción a la gobernabilidad del agua	13
---	----

Clase 3:

Marco institucional para los recursos hídricos y servicios de agua	17
--	----

Referencias	18
-------------	----

Módulo 2: CORRUPCIÓN EN EL SECTOR DEL AGUA

Clase 1:

Definición de términos y conceptos	21
------------------------------------	----

Clase 2:

Corrupción en el sector del agua: ¿Cómo y por qué?	23
---	----

Clase 3:

Los impactos y costos de la corrupción	26
--	----

Clase 4:

Impulsores de corrupción	29
--------------------------	----

Referencias	32
-------------	----

Módulo 3: IDENTIFICACIÓN DE LOS RIESGOS DE LA CORRUPCIÓN

Clase 1:

¿Por qué evaluar los riesgos de corrupción?	35
---	----

Clase 2:

Uso del marco de interacciones de la corrupción	36
---	----

Clase 3:

Mapeo del riesgo de corrupción	41
--------------------------------	----

Referencias	50
-------------	----

Módulo 4:

LEYES, INSTITUCIONES E INSTRUMENTOS ANTI-CORRUPCIÓN

Clase 1:

Instrumentos legales anticorrupción _____ 53

Clase 2:

El rol de las instituciones _____ 58

Referencias _____ 61

Módulo 5:

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

Clase 1:

Transparencia y acceso a la información _____ 65

Clase 2:

Transparencia en el desarrollo de la
infraestructura del agua _____ 68

Clase 3:

Libertad de información en acción _____ 74

Clase 4:

Medidas a fortalecer _____ 76

Referencias _____ 78

Módulo 6:

RENDICIÓN DE CUENTAS

Clase 1:

Conceptos, coaliciones, contratos y Acuerdos ¿de
qué se trata la rendición de cuentas? _____ 83

Clase 2:

Fortalecimiento de la rendición de cuentas:
Herramientas y medidas _____ 86

Clase 3:

Aumento de la rendición de cuentas:
Acciones y voz de los ciudadanos _____ 90

Referencias _____ 92

Módulo 7:

INTEGRIDAD EN LA GESTIÓN INTEGRADA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS (GIRH)

Clase 1:

GIRH e integridad del agua _____ 95

Clase 2:

Aplicación en la planificación y la implementación
de la GIRH _____ 98

Referencias _____ 104

Guía para moderadores

Módulo 1:

Gobernabilidad del agua _____ 107

Módulo 2:

Corrupción en el sector del agua _____ 109

Módulo 3:

Identificación de los riesgos de corrupción ____ 112

Módulo 4:

Leyes, instituciones e instrumentos
anticorrupción _____ 114

Módulo 5:

Transparencia y acceso a la información ____ 116

Módulo 6:

Rendición de cuentas _____ 118

Módulo 7:

Integridad en la gestión integrada de los recursos
hídricos (GIRH) _____ 121

Apéndices

Apéndice I:

Programa sugerido: Manual sobre la integridad
del agua _____ 125

Apéndice II:

Habilidades de facilitación efectivas _____ 128

Apéndice III:

Opciones para ejercicios _____ 129

Apéndice IV:

Planificación de cursos cortos
de capacitación _____ 131

Apéndice V:

Guía de juego de roles _____ 140

Apéndice VI:

Recursos y sitios web útiles _____ 141

Lista de abreviaturas

ACODAL	Asociación Colombiana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental	MWE	Ministerio de Agua y Medio Ambiente
ADB	Banco Asiático de Desarrollo	NGO	Organización No Gubernamental
AWIS	Análisis Comentado sobre Integridad en el Sector del Agua	NWASCO	Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento en Zambia
CEDAW	Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	NWSC	Empresa de servicios gubernamental que proporciona agua y servicios de alcantarillado en los centros urbanos más grandes de Uganda.
CMA	Agencia de Gestión de Captación (autoridad de la cuenca hidrográfica)	ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
CMC	Comité de Gestión de Captación CRC - Convención sobre los Derechos del Niño	OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
DWAF	Departamento de Asuntos Hídricos y Forestales (Departamento nacional de los recursos hídricos)	ONU	Naciones Unidas
EUWI	Iniciativa para el agua de la Unión Europea	PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
FODA	Análisis de Fuerzas, Oportunidades, debilidades y amenazas	PPT	Presentación en PowerPoint
GCR	Informe Global sobre la corrupción	RO	Oficina Regional de DWAF
GIRH	Gestión Integrada de los Recursos Hídricos	SADC	Comunidad de Desarrollo de África Austral
GRH	Gestión de los Recursos Hídricos	SADC	Comunidad de Desarrollo de África Austral
GWP	Global Water Partnership	SIWI	Instituto Internacional del Agua de Estocolmo
ICESCR	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	UNCAC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
IHRC	Comisión Internacional de Derechos Humanos	UNECE	Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa
IRC	Centro Internacional de Agua y Saneamiento IWMI	UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
IWMI	Instituto Internacional de Gestión del Agua	WGF	Centro de la Gobernanza del Agua de la PNUD en el SIWI
KDP	Programa de Desarrollo Kecamatan	WIN	Red de Integridad del Agua
LHDA	Autoridad de Desarrollo de las Tierras Altas de Lesoto	WSA	Autoridad de los Servicios de Agua
LHWP	Proyecto Hidráulico de las Tierras Altas de Lesoto	WSP	Proveedor de Servicios de Agua
		WSP	Programa de Agua y Saneamiento
		WSS	Servicios de Agua Potable y Saneamiento
		WUA	Asociación de Usuarios del Agua
		WWG	Water Watch Groups

Prefacio:

Manual de capacitación sobre la integridad del agua



La integridad y la anticorrupción son algunas de las áreas menos abordadas en la gobernabilidad de los servicios y los recursos hídricos. La integridad del agua se descuida o no se incluye sistemáticamente en la formulación e implementación de la gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH). Ya que la

integridad, la responsabilidad y la anticorrupción son determinantes fundamentales en la gestión y la asignación de los servicios y los recursos hídricos (así como los recursos monetarios), estos principios deben incluirse de manera sistemática en la reforma e implementación de las políticas relacionadas con el agua.

Los últimos años han demostrado signos prometedores entre los encargados de la toma de decisiones, los profesionales del desarrollo y los investigadores que enfocan cada vez más su atención en mejorar la integridad del agua, a través de diferentes tipos de medidas anticorrupción. Cabe destacar que la transparencia y la responsabilidad optimizadas y la aplicación de otras medidas anticorrupción proporcionan una fuerza que debe tenerse en cuenta para reducir la pobreza y para asignar y distribuir los servicios y los recursos hídricos de una manera justa y eficiente. La integridad y responsabilidad optimizadas en las instituciones de recursos hídricos para la gobernabilidad pública y privada, y las transacciones económicas son elementos importantes para que los países puedan alcanzar las metas de desarrollo del milenio más rápido y a un menor costo. Es indispensable fortalecer las capacidades a nivel operativo y de políticas en los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil para trabajar con la integridad del agua. Se ha identificado una

gran demanda de desarrollo de capacidades por parte del sector de los recursos hídricos en el desarrollo de trabajos sobre la integridad del agua. Como respuesta a esta demanda creciente, Centro de la Gobernanza del Agua del PNUD en SIWI (WGF), Cap-Net, WaterNet y la Red de Integridad del Agua (WIN) se asociaron para desarrollar este material de capacitación sobre la integridad del agua. Me gustaría agradecer a Cap-Net y WaterNet, que han apoyado este trabajo desde el principio y a WIN, que se incorporó como socio en una etapa posterior del desarrollo del manual de capacitación.

El manual de capacitación está diseñado para desarrollar capacidades institucionales y preparar para cambios a través de un mayor conocimiento y acciones consentidas en las áreas de la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas. Ofrece una base conceptual, ejemplos de buenas prácticas y aplicaciones de medidas anticorrupción.

Se prevé que los socios que desarrollaron el manual de capacitación proporcionaren oportunidades de capacitación futuras. Sin embargo, este material es un "bien público" y se recomienda que cualquier organización interesada use el manual de capacitación como base para desarrollar capacitaciones en diferentes niveles, en diferentes países y regiones.

Håkan Tropp
Director del proyecto, WGF

Agradecimientos

Muchas personas contribuyeron en el desarrollo del manual de capacitación y la guía para los moderadores. La asociación entre WGF, Cap-Net, WaterNet y más tarde con WIN ha sido muy prolífica y las contribuciones de Kees Leendertse, Cap-Net, David Love, WaterNet y Mael Castellan, WIN, son debidamente reconocidas. Håkan Tropp, WGF, se desempeñó como líder del equipo. Los reconocimientos se extienden al equipo que preparó el manual de capacitación; un primer borrador fue pre-

parado por Michael Hantke-Domas, Damian Indij, Jan Yap, Goodwell Lungu y Verónica Torres, y fue terminado por Alana Potter, IRC, y María Jacobson, WGF. Agradecemos especialmente a Lewis Jonker, University of Western Cape, por organizar un taller en Ciudad del Cabo para preparar el contenido de la capacitación y también para realizar un curso de capacitación piloto en 2009. También le agradecemos a María Jacobson por el arduo trabajo de editar el material.

Introducción:

Acerca del manual de capacitación sobre la integridad del agua

El objetivo del manual de capacitación es ayudar a los instructores a crear programas educativos y de capacitación acerca de la integridad del agua y de cómo se puede fomentar y trabajar de una manera más práctica. La meta general es desarrollar capacidades institucionales y preparar para cambios a través de un mayor conocimiento y acciones sobre la integridad, la rendición de cuentas y la anticorrupción en cualquier país o región. Los objetivos principales de la capacitación son proporcionar lo siguiente:

1. Una base conceptual en el área de la integridad, la responsabilidad y la anticorrupción en los recursos hídricos, sus factores e impactos en el agua así como en la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible.
2. Una descripción general de las herramientas y las metodologías para promover la integridad, la transparencia y la responsabilidad de los recursos hídricos y su aplicación en diferentes contextos.
3. Ejemplos de buenas prácticas relacionadas con la promoción de la integridad, la transparencia, la responsabilidad y la anticorrupción en los recursos hídricos.

Está dirigido principalmente a administradores del agua, instructores, reguladores y otros encargados de la toma de decisiones. El foco temático está en la aplicación de la integridad, la responsabilidad y la anticorrupción a la gestión y el desarrollo de los recursos hídricos principalmente a través de:

- La asignación y distribución del agua;
- Los servicios de saneamiento y suministro de agua, y otros usos del agua;
- Los procesos de obtención e infraestructura del agua.

Uno de los principales beneficios del material de capacitación desarrollado es que se puede usar de manera flexible y se puede adaptar y "personalizar" para grupos específicos tales como reguladores, administradores del agua de nivel básico, medio o alto en la administración pública, asociaciones de usuarios del agua, servicios públicos o privados de agua y ONG. También se puede adaptar a enfoques temáticos y geográficos específicos tales como servicios de agua, infraestructura del agua, etc. en países y regiones particulares.

El Manual de capacitación sobre la integridad del agua se ha desarrollado teniendo presente la importancia de:

- Enfocarse en medidas de prevención sostenibles y ser proactivos en lugar de solo reactivos;
- Enfatizar los impactos de la corrupción en el desarrollo: los pobres son los que más sienten los efectos de la corrupción;
- Reconocer que hay diferentes interpretaciones culturales de la corrupción;
- Enfocarse en la gestión de los recursos hídricos, pero con una vinculación con los servicios de agua y otros usos del agua, ya que la integridad del agua es un elemento que no se toma en cuenta en la gestión integrada de los recursos hídricos;
- Acentuar la necesidad de acción y la aplicación de herramientas y metodologías particulares para promover la responsabilidad y la transparencia.

El Manual consiste en 3 partes:

1. Siete módulos de capacitación (con presentaciones PowerPoint de apoyo) que abordan diferentes cuestiones tales como: los aspectos prácticos de la integridad del agua, cómo se relaciona con la gobernabilidad del agua y la gestión integrada de los recursos hídricos, cómo la corrupción se manifiesta en el sector del agua, qué la conduce y qué puede hacerse con respecto a ella.
2. La guía para los moderadores, que ofrece información más detallada y práctica sobre los objetivos de aprendizaje y los métodos de capacitación interactivos de cada módulo y cómo pueden implementarse.
3. Apéndices que ofrecen una guía práctica sobre habilidades de facilitación, opciones para ejercicios de capacitación, pasos concretos para organizar cursos de capacitación y recursos y sitios web útiles.

El material completo de capacitación sobre la integridad del agua se puede descargar en: www.watergovernance.org

1 MANUAL DE CAPACITACIÓN SOBRE LA INTEGRIDAD DEL AGUA

MÓDULO 1: GOBERNABILIDAD DEL AGUA





Photo: Mats Lannerstad

Clase 1:

Introducción a la GIRH

La gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH) surgió durante la penúltima década como respuesta a la "crisis del agua", la preocupación generalizada de que los recursos de agua dulce están bajo amenaza causada por el crecimiento poblacional y la mayor demanda de agua, así como la contaminación creciente. Las decisiones acerca de cómo se protegen, gestionan, utilizan, asignan y conservan los recursos hídricos son decisiones de gobernabilidad. En general, se cree que la "crisis del agua" es, en realidad, "una crisis de gobernabilidad".

Global Water Partnership define la GIRH como un proceso que *"promueve el desarrollo coordinado y la gestión del agua, la tierra y los recursos relacionados con el fin de maximizar el bienestar económico y so-*

cial resultante de manera equitativa sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales".

Existen muchas definiciones diferentes pero todas contienen los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad medioambiental.

La GIRH surgió de acuerdo con las Cumbres de la Tierra del 1992 y 2002, inspirada en la agenda de sostenibilidad de la década de 1980 y 1990 (en particular, el informe Bruntland), junto con los Principios de Dublín de 1992¹ (consultar el cuadro que se encuentra más abajo).

La GIRH es el proceso de implementación de estos principios.

Los Principios de Dublín

Principio 1: El agua dulce es un recurso limitado y vulnerable, esencial para la vida, el desarrollo y el medio ambiente.

Dado que el agua es el sostén de la vida y los medios de vida, la gestión eficiente de los recursos hídricos exige un enfoque holístico que vincule el desarrollo social y económico con la protección de los ecosistemas naturales. La gestión efectiva vincula los usos del agua y la tierra en toda el área de captación o acuíferos freáticos.

Principio 2: El desarrollo y la gestión de los recursos hídricos deberían basarse en un enfoque participativo, que involucre a los usuarios, a los planificadores y a los formuladores de políticas en todos los niveles.

El enfoque participativo implica la toma de conciencia de la importancia del agua entre los formuladores de políticas y el público en general. Significa que las decisiones se toman en el nivel más bajo correspondiente, con una consulta pública total y la participación de los usuarios en la planificación y la implementación de los proyectos de agua.

Principio 3: Las mujeres tienen un papel central en el aprovisionamiento, la gestión y el cuidado de los recursos hídricos.

El rol fundamental de las mujeres como proveedoras y usuarias de agua y custodias del entorno comunitario rara vez se ha reflejado en acuerdos institucionales para el desarrollo y la gestión de los recursos hídricos. La aceptación e implementación de este principio requiere políticas positivas que aborden las necesidades específicas de las mujeres, y las equipen y autoricen a participar en todos los niveles de los programas de los recursos hídricos, incluida la toma de decisiones y la implementación, según se considere necesario.

Principio 4: El agua tiene un valor económico en todos sus usos competitivos y debería reconocerse como un bien económico y social.

En este principio, es vital reconocer primero el derecho básico de todos los seres humanos de tener acceso al agua limpia y al saneamiento a un precio accesible. El antiguo error de no reconocer el valor económico del agua ha llevado al mal uso o al uso perjudicial para el medio ambiente del recurso. La gestión de los recursos hídricos como bien económico es un modo importante de lograr el uso eficiente y equitativo, y de fomentar la conservación y protección de los recursos hídricos.

¹ Estos principios fueron acordados en la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente, celebrada en Dublín. 1992.

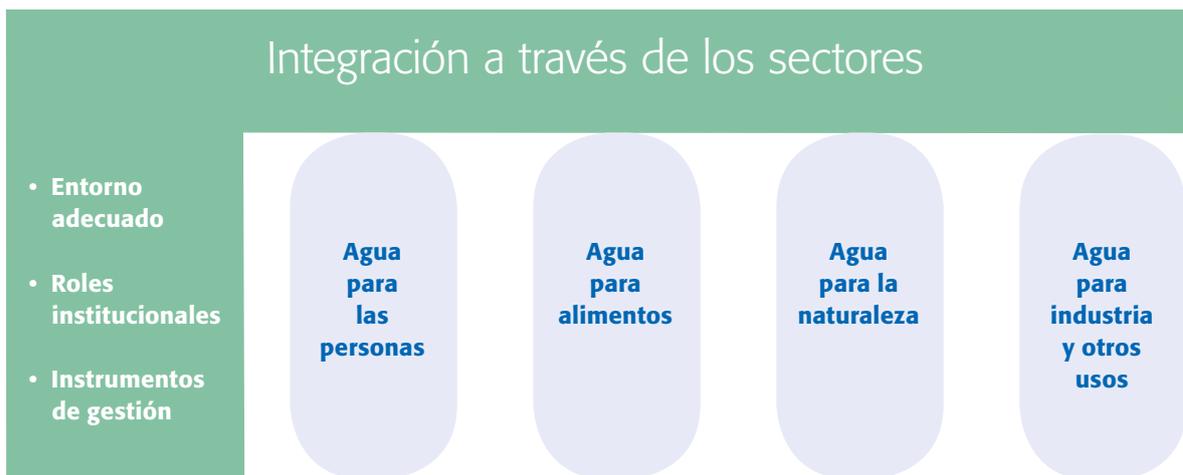
Como señalaron Lenton y Muller (2010), la GIRH requiere un enfoque más amplio y sistemático hacia la gestión del agua. Su implementación puede requerir reformas de las leyes de la gestión del agua, las instituciones y los sistemas regulatorios, y el desarrollo de capacidades en diferentes niveles. Pretende un uso más coordinado de la tierra y el agua, las aguas superficiales y freáticas, y los usuarios río arriba y río abajo.

GWP (2000) ofrece una guía sobre el "Por qué, qué y cómo" de la GIRH y cree que la implementación exitosa se basa en tres pilares:

- Un entorno político y legislativo adecuado.
- Un marco institucional adecuado compuesto por una combinación de organizaciones públicas/privadas centrales, local y específicas de la cuenca hidrográfica, que proporcione los acuerdos de gobernabilidad para la administración.
- Un conjunto de instrumentos de gestión para reunir datos e información, evaluar las necesidades y la disponibilidad de los recursos y asignar recursos.

Estos tres pilares deben estar vinculados entre diferentes sectores como se muestra abajo.

Según Moriarty, Butterworth y Batchelor (2004) "La GIRH se trata de personas (profesionales y usuarios) que hablan más entre sí; se trata de actividades conjuntas de planificación a través de las fronteras sectoriales; se trata de una planificación integrada en la cuenca, pero también en el nivel de la comunidad. Esencialmente, la GIRH se trata de información y comunicación; se trata de la buena planificación basada en una comprensión sólida y amplia de los deseos y las necesidades de las personas, pero también de sus capacidades y las restricciones impuestas por el trabajo con un recurso limitado".



Integración de los diferentes sectores: el espacio para la GIRH

Clase 2:

Introducción a la gobernabilidad del agua

¿Qué es la gobernabilidad?

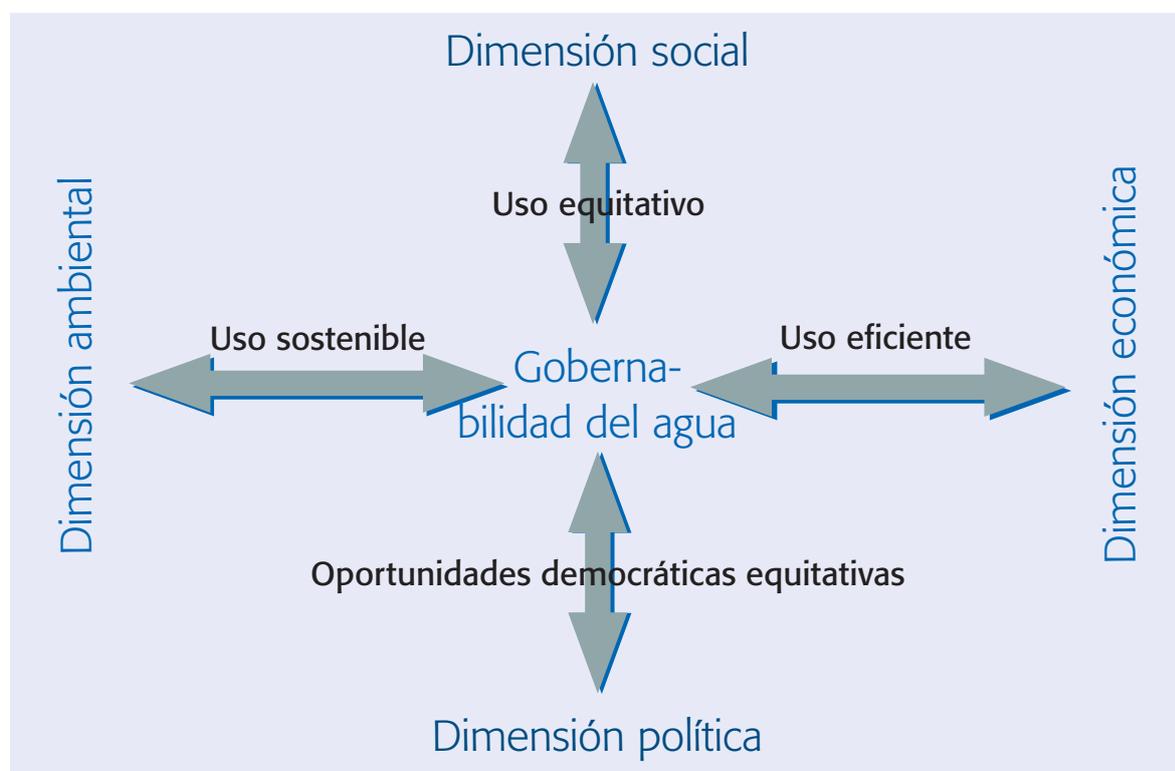
- La gobernabilidad se trata de los procesos por medio de los cuales se toman e implementan decisiones.
- Es el resultado de interacciones, relaciones y redes entre los diferentes sectores (gobierno, sector público, sector privado y sociedad civil) que participan en la entrega de servicios.
- Implica decisiones, negociación y diferentes relaciones de poder entre los grupos de interés para determinar quién obtiene qué, cuándo y cómo.
- La gobernabilidad incluye más actores que solo el gobierno; participan muchos grupos de interés.
- Pueden participar todos aquellos con un interés legítimo en el resultado del proceso de toma de decisiones; pero quiénes y qué tan poderosos son determinará su grado de influencia en los resultados de cualquier decisión.
- Los grupos de interés incluyen usuarios, organizaciones gubernamentales (tales como municipalidades), empresas de servicios, proveedores de servicios, ONG, financiadores y la sociedad civil.

Elementos de la gobernabilidad

- Desarrollo de políticas.
- Legislación principal y secundaria.
- Regulación y supervisión.
- Planificación.
- Toma de decisiones.
- Control: supervisión, control, cumplimiento y autorización.

¿Qué es una buena gobernabilidad?

- Una buena gobernabilidad implica la cooperación constructiva entre los diferentes sectores donde el resultado es:
 - un uso eficiente de los recursos
 - un uso responsable de la energía y
 - una prestación efectiva y sostenible del servicio.
- La buena gobernabilidad surge cuando los grupos de interés se comprometen y participan entre sí de manera inclusiva, transparente y responsable para alcanzar una mejor prestación de servicio libre de corrupción y abuso, y ejecutado dentro del marco del Estado de Derecho.



Cuatro dimensiones de gobernabilidad. Fuente: Tropp 2005, UN World Water Development Report 2006

¿Qué es la gobernabilidad del agua?

- La amplia gama de sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos y administrativos que se implementan para regular el desarrollo y la gestión de recursos hídricos, y la prestación de servicios de agua.²
- Un conjunto de sistemas que participan en la toma de decisiones acerca de la gestión y la prestación de servicios hídricos.
- En última instancia, la gobernabilidad del agua determina quién obtiene qué agua, cuándo y cómo.
- Los sistemas de gobernabilidad del agua reflejan realidades políticas y culturales nacionales, provinciales y locales.
- Una gobernabilidad efectiva del agua busca un equilibrio entre las cuatro dimensiones que se describen en la figura anterior.

Dimensiones de gobernabilidad del agua

- La dimensión social hace referencia al uso equitativo de los recursos hídricos.
- La dimensión económica se concentra en el uso eficiente de los recursos hídricos y en el rol del agua en el crecimiento económico general.

- La dimensión de empoderamiento político hace referencia al hecho de proporcionar a los grupos de interés de la gestión de recursos hídricos y a los ciudadanos en general oportunidades equitativas para influenciar y supervisar los procesos políticos democráticos y los resultados.
- La dimensión de la sostenibilidad medioambiental muestra que una mejora en la gobernabilidad permite mejorar el uso sostenible de los recursos hídricos para conservar los ecosistemas.

Componentes de la gobernabilidad del agua:

- Marcos políticos y legislativos que protegen los recursos hídricos y garantizan el agua para el desarrollo económico y social.
- Instituciones para la gestión del agua que permiten la participación de todos los grupos de interés de manera transparente y responsable.
- Mecanismos y normas para la toma de decisiones que permiten el uso responsable del poder político, el óptimo uso de los recursos, el desarrollo sostenible y la sostenibilidad ecológica.

Principios de la gobernabilidad efectiva del agua

Transparencia

- La transparencia comprende todos los medios para facilitar el acceso de los ciudadanos a la información y para ayudarlos a comprender los mecanismos de la toma de decisiones.
- Garantizar la transparencia, la integridad y la responsabilidad en la GIRH es fundamental para crear una estructura de gestión pacífica y segura para su implementación.

- La legislación no solo debe otorgarles a las comunidades y a otros grupos de interés el derecho de involucrarse en el proceso de gestión de los recursos hídricos, sino que también debe fomentar su participación en las instituciones reguladoras a través de incentivos y otorgar acceso libre a la información.
- Esto puede permitir una comprensión más profunda de la gobernabilidad del agua entre el público.

Rendición de cuentas

- La buena gobernabilidad y las instituciones sólidas desempeñan un rol muy importante en la promoción de rendición de cuentas. Rendición de cuentas significa que una institución o una persona deben responder por sus propias acciones. Requiere que los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado puedan analizar las acciones realizadas y las decisiones tomadas por los líderes, las instituciones públicas y los gobiernos y que sean responsables por lo que han hecho o lo que han omitido hacer.

Acceso a la justicia

- Una gobernabilidad eficiente del agua, que fomente los principios de la GIRH, debe proporcionar un marco en el cual todos tengan acceso al agua. Esto puede materializarse mediante el acceso a la justicia.
- En términos prácticos, esto significa que los marcos legales deben proporcionar soluciones que les permitan a todos los usuarios exigir sus derechos a quienes tienen obligaciones. Esto requiere no solo un marco legal efectivo, sino también instituciones que funcionen correctamente.

Participación

- La participación implica que todos los grupos de interés, incluyendo los grupos marginados y de pocos recursos, tengan una participación significativa en las decisiones sobre cómo se usa, protege, gestiona o asigna el agua.
- La GIRH solo puede tener éxito si todos los grupos de interés pueden participar de forma significativa, incluyendo los grupos marginados y de escasos recursos.
- Los gobiernos deben respaldar la participación de todos los grupos de interés.

Receptividad

- La receptividad hace referencia a la forma en la cual los líderes y las organizaciones públicas responden a las necesidades de los ciudadanos y hacen respetar sus derechos.
- Una agenda de gobernabilidad del agua que considere receptividad podría incluir los siguientes componentes: derechos humanos, equidad de género, políticas beneficiando a los pobres, anticorrupción, integridad y equidad regulatoria.

² Tropp, H., 2007

Facilitadores para la gobernabilidad efectiva del agua

La gobernabilidad efectiva de los servicios y recursos hídricos requiere una participación más amplia y bien organizada de la sociedad civil, incluidos los medios. Los gobiernos no pueden resolver estos problemas solos. Es fundamental el trabajo con la sociedad civil, y puede incluir el sector privado local.

Para alcanzar una gobernabilidad más efectiva de los recursos hídricos, es necesario crear un entorno oportuno, que facilite iniciativas del sector público y privado que encajen con el entorno social, económico y cultural de la sociedad. No hay un único modelo para la gobernabilidad competente del agua. Sin embargo, existen algunos principios básicos y características deseables que facilitan el rendimiento optimizado como se muestra a continuación.³

Un entorno oportuno para la gobernabilidad efectiva del agua es:

Abierto y transparente:

- Las instituciones deben trabajar de manera abierta.
- Las instituciones deben utilizar un lenguaje claro y sencillo para cultivar la confianza del público en las estructuras burocráticas, que son inherentes a las instituciones de recursos hídricos.
- Todas las decisiones sobre las políticas deben tomarse de manera transparente para que tanto las personas involucradas como las externas puedan seguir fácilmente el procedimiento de toma de decisiones.

Inclusivo y comunicativo:

- La calidad, la aptitud y la efectividad de las políticas gubernamentales dependen de su capacidad de garantizar una amplia participación a través de toda la cadena de políticas, desde la planificación hasta la entrega continua de servicios.
- Una participación optimizada significa mejores resultados y una mejor gobernabilidad.

Coherente e integrador:

- La gobernabilidad del agua debe aumentar la efectividad de la GIRH, y la toma de decisiones debe tener lugar dentro de un marco integrado.
- El diálogo es necesario horizontalmente entre los grupos de interés del mismo nivel (por ejemplo, colaboración intersectorial) y verticalmente entre los grupos de interés a nivel de la comunidad, el distrito, la cuenca y el país.
- Las instituciones relacionadas con el agua deben considerar todos usuarios dentro del sector tradicional del agua y su impacto en todos los otros usuarios y sectores posiblemente conectados.
- Los ingredientes básicos de un enfoque coherente dentro de un sistema complejo son el liderazgo político y la responsabilidad institucional en todos los niveles.

Equitativo y ético:

- Se debe garantizar la equidad entre los diferentes grupos de interés y consumidores-votantes a través de todo el proceso de desarrollo e implementación de políticas.
- Es esencial que la gobernabilidad del agua tenga una base sólida en los principios éticos de la sociedad en que funciona y en las leyes.
- Los marcos legales y regulatorios deben ser justos y aplicarse imparcialmente.

Rendición de cuentas:

- Los responsables de la toma de decisiones y los proveedores de servicios deben asumir la responsabilidad de sus decisiones y servicios.
- Es necesaria la rendición de cuentas de todos los grupos de interés que participan en los procesos políticos y de toma de decisiones.
- Los encargados de la toma de decisiones en las organizaciones del gobierno, el sector privado y la sociedad civil deben rendir cuentas al público y a los grupos de interés institucionales.

Eficiente:

- Se deben considerar todos los tipos de eficiencias: económicas, políticas, sociales y ambientales.

Receptivo:

- La receptividad requiere que las políticas se implementen de manera proporcional y que las decisiones se tomen en el nivel más adecuado.
- Es importante que las políticas se basen en incentivos para garantizar un claro beneficio económico o social a través de la implementación de la política.

Sostenibilidad:

- Las instituciones también se deben crear teniendo en cuenta la sostenibilidad a largo plazo, para abastecer a los usuarios presentes y futuros de los recursos hídricos y servicios de agua.

³ Rogers and Hall, 2003

Integridad y gobernabilidad del agua

Los enfoques de la GIRH establecen un claro enlace entre las funciones de entrega de servicios hídricos y la gestión de recursos, que difiere del enfoque fragmentado tradicional y sectorial del agua. Los diferentes países deberán identificar y desarrollar sus propios instrumentos o herramientas de gestión según las circunstancias, la cultura y los valores sociales locales.

Una buena gobernabilidad incorpora elementos de participación, transparencia y rendición de cuentas. Por ejemplo, permitir una mayor participación en los asuntos públicos crea oportunidades para más actores involucrados en diferentes niveles, desde la consulta hasta la toma de decisiones. La transparencia es una herramienta esencial para combatir la corrupción inspirada en la idea democrática de que los asuntos públicos son justamente eso: públicos. Finalmente, requiere rendición de cuentas de los titulares de cargos públicos por la derivación de sus obligaciones.

La rendición de cuentas y la participación son herramientas para garantizar la transparencia, la honestidad y la integridad, y para reducir la corrupción. Todos estos conceptos unidos son elementos clave de la buena gobernabilidad.

Estos también pueden optimizar los servicios de saneamiento y suministro de agua, la infraestructura y los servicios de obtención. Una buena gobernabilidad también se basa en los principios de equidad, eficiencia, participación, descentralización, integración, transparencia y rendición de cuentas.

Las reformas para una GIRH son ambos un desafío y una oportunidad para la integridad del agua. Estas reformas pueden abrir posibilidades para una mayor participación y nuevos acuerdos institucionales. La GIRH presenta nuevas formas de gestión, prácticas y procedimientos. El cambio hacia la GIRH puede ofrecer una oportunidad única para guiar a los gobiernos hacia una mayor transparencia y mejor rendición de cuentas en su administración.

Sin embargo, el aumento de las interacciones entre los actores también puede aumentar la posibilidad de que se tomen decisiones deshonestas. Entonces la pregunta es: ¿cómo podemos alcanzar la integridad y la responsabilidad mientras se implementa la GIRH?

La respuesta a esta pregunta es incluir un principio adicional de la GIRH: la necesidad de integridad en la gobernabilidad del agua. La meta es identificar y aplicar medidas a favor de la integridad y la rendición de cuentas en la gestión del agua.

La capacitación es una fuerza motriz importante para desarrollar e implementar reformas en los recursos hídricos. También impulsa la capacidad de los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado para aplicar medidas con el fin de mejorar la integridad y la rendición de cuentas.

Punto de reflexión

Los sistemas de gobernabilidad deben permitir que todos los grupos de interés se involucren activamente en la resolución de los problemas crecientes relacionados con el agua.

Esto no será factible ni efectivo sin transparencia.

Mensaje

El movimiento hacia la GIRH es un movimiento hacia la integridad del agua. Son las dos caras de una misma moneda, y de la misma forma que la GIRH es un punto de entrada para la integridad del agua, la integridad del agua es un punto de entrada para la GIRH.

Clase 3:

Marco institucional para los recursos hídricos y servicios de agua

Fortalecimiento de la rendición de cuentas y la transparencia en las instituciones:

- Las instituciones del sector del agua generalmente funcionan de forma independiente y raras veces operan coordinadas entre sí. Este es uno de los desafíos de la GIRH y de la anticorrupción en el sector del agua. Capacitación y concientización dentro de estas instituciones es necesario para que puedan funcionar conjuntamente de manera más efectiva con el fin de alcanzar su visión común y sus objetivos de una prestación de servicios y una gestión del agua equitativa, sostenible y efectiva.
- Todas las instituciones necesitan mecanismos y sistemas que permitan que se tome en cuenta la voz de los ciudadanos/usuarios en la planificación, la asignación, la regulación, la gestión y la prestación de los recursos hídricos y servicios de agua.
- La gobernabilidad efectiva del agua es fundamental para la implementación de la GIRH. Los problemas en la gestión y la gobernabilidad van más allá de los desafíos técnicos. A menudo, es necesaria una reforma institucional para crear políticas correctas, instituciones políticas viables, acuerdos de financiación factibles y sistemas locales autónomos y autosuficientes. Las instituciones a menudo están enraizadas en una estructura centralizada con enfoques de subsectores fragmentados hacia la gestión del agua. Las instituciones locales muchas veces carecen de capacidad. Como resultado, los líderes políticos desconocen los problemas del agua y les asignan una prioridad baja.
- La identificación de roles y responsabilidades claros e independientes en y entre las instituciones es un aspecto clave de las reformas en el sector del agua. Estas reformas tienen el potencial para ayudar a evitar la corrupción, pero también podrían empeorar el problema si no se manejan correctamente. Nuevas organizaciones e interfaces entre las organizaciones pueden crear nuevas oportunidades para que surja la corrupción. Los reguladores son clave y se están propagando. Sin embargo, un buen marco regulatorio no necesariamente significa buena regulación. Es importante una clara distinción entre las funciones del gobierno, por ejemplo, como proveedor de servicios y como regulador, para garantizar que esos servicios se entreguen correctamente. Sin embargo, los sistemas de regulación efectivos requieren la capacidad de regular y la voluntad política para garantizar el cumplimiento. Una regulación débil trae aparejado un rendimiento y una gestión deficientes, malas prácticas y servicios ineficientes.
- Los proveedores de los servicios de agua deben ser supervisados por las autoridades de los servicios de agua, como los reguladores y el gobierno local. Si estos roles no son claros, puede surgir la corrupción.⁴

Ejemplo: Sudáfrica

Algunos países separan las funciones regulatorias y de formulación de políticas de las funciones operativas (prestación) a fin de mejorar la responsabilidad y fortalecer la supervisión de la legislación normativa del agua. Esto es importante a nivel del gobierno local y nacional. En Sudáfrica, han legislado e implementado dicha separación legal en el nivel gubernamental local.

Sin embargo, a nivel nacional, el Departamento de Asuntos Hídricos y Forestales (DWAF) sigue siendo responsable del desarrollo y la gestión del agua (incluyendo la fijación de tarifas), así como también la regulación del sector del agua. Por consiguiente, fue acusado de ser ambos "árbitro" y "jugador".

⁴ Butterworth and Potter, 2010

Referencias

Butterworth, J y Potter, A (2010). Strengthening Accountability and Transparency in Institutions. Sección no publicada de la revisión de un Documento General Temático de IRC.

Global Water Partnership (2000). Integrated Water Resources Management. TAC Background Papers No. 4, Global Water Partnership, Comité de Consejo Técnico, Estocolmo, Suecia. Disponible en: www.gwpforum.org/servlet/ PSP?iNodeID=215&itemId=24Heath, T. (2010). Pragmatic but Principled: Background Report on IWRM. Cranfield University y WASUP.

Ilenton, R. y Muller, M. (2010) Integrated Water Resources Management in Practice Better Water Management for Development. Global Water Partnership. Earthscan. London Sterling. Disponible en www.earthscan.co.uk/?tabid=49405

Moriarty, P, Butterworth, J. y Batchelor, C. (2004) Integrated Water Resources Management and the domestic water and sanitation sub-sector. Documento General Temático, IRC International Water and Sanitation Centre

Rogers, P. y Hall, A. (2003). Effective Water Governance. Informe TEC N.º 7, Global Water Partnership, Estocolmo

Tropp H. (2005) UN World Water Development Report 2006

Tropp, H. (2007) Water governance: trends and needs for new capacity development, Water Policy 9 Supplement 2 19–30

Lecturas adicionales

Artículos relacionados con la gobernabilidad en el sitio web de la Unidad de Planificación del Desarrollo (DPU) de la Universidad de Londres, en www.ucl.ac.uk/dpu/pui/publications/index.html, en el sitio web de Water Governance Group en la Universidad de Bradford en <http://splash.bradford.ac.uk/home/>, y en el sitio web del Banco Mundial:

http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/E_XTWAT/0,,contentMDK:22047742~menuPK:5293061~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:4602123,00.html



2 MANUAL DE CAPACITACIÓN SOBRE LA INTEGRIDAD DEL AGUA

MÓDULO 2: CORRUPCIÓN EN EL SECTOR DEL AGUA





Photo: Q

Clase 1:

Definición de términos y conceptos

Integridad, transparencia y rendición de cuentas

Integridad: es sinónimo de honestidad y hace referencia a la necesidad de que los representantes del sector público, privado y de la sociedad civil sean honestos cuando desempeñen sus funciones y resistan a la corrupción. Requiere que los funcionarios públicos y privados no asuman responsabilidades financieras o de otro tipo con personas ni organizaciones que pueden influir en su capacidad para cumplir con sus obligaciones.

Transparencia: hace referencia a la franqueza y al acceso público a la información para que los ciudada-

nos puedan comprender los procesos de toma de decisiones que los afectan, y que estén informados sobre los estándares que deben esperar de los funcionarios públicos.

Rendición de cuentas: hace referencia al principio democrático de que los funcionarios elegidos y aquellos en el servicio público pueden considerarse responsables de sus acciones y responder a quienes ellos sirven. Esto incluye las dimensiones políticas, administrativas y financieras.

Fuente: Red de Integridad del Agua (WIN) "Glossary and acronyms frequently used in water governance"

** N.d.T: El término "accountability" se ha traducido como "responsabilidad" en el presente manual.*

Definición y desglose del concepto de corrupción

La palabra "corrupción" proviene de "corruptus", que, en latín, significa "romper o destruir". Sin embargo, corrupción, no supone necesariamente infringir la ley. De hecho, en muchas sociedades corruptas, el sistema legal es bastante deficiente. La corrupción consiste en romper las expectativas socialmente establecidas de comportamiento apropiado, y, por esta razón, es muy importante un enfoque cultural

La corrupción es un intercambio de recursos económicos o sociales. La corrupción económica es el intercambio de bienes tangibles como efectivo, cargos oficiales o bienes materiales, mientras que la corrupción social también incluye el intercambio de favores, el reconocimiento social y el poder que no se puede traducir directamente como recursos materiales.

La corrupción no solo tiene lugar en el sector público, sino que también ocurre en organizaciones no gubernamentales y empresas privadas. La falsificación de las lecturas de los medidores de agua, por ejemplo, es una práctica igualmente corrupta si se produce en una compañía de agua privada como en una empresa de servicios pública.

Por consiguiente, Transparency International emplea una definición amplia: "**La corrupción es el abuso del poder concedido para un beneficio privado**".

Una distinción útil es entre corrupción alevosa y

leve, que señala diferencias en la escala y en la frecuencia de la corrupción. **La corrupción alevosa** impera en los niveles más altos del gobierno y distorsiona sus funciones centrales. Suele ser menos frecuente pero implica grandes sumas de dinero como sobornos, por ejemplo, durante el proceso de obtención para proyectos de infraestructura a gran escala y la compra de equipos y materiales.

La corrupción leve implica el intercambio de pequeñas sumas de dinero, la concesión de favores menores o el empleo de amigos y familiares en puestos de menor rango. Por contraste, es más frecuente e implica favores o sumas de dinero menores. Algunos ejemplos comunes son la reducción de la burocracia en aplicaciones para la extracción de agua de reservas o la aceleración de una conexión residencial a suministros de agua municipal. Aunque la corrupción leve puede implicar montos muy pequeños, la frecuencia de dichas transacciones significa que los importes totales pueden ser muy altos.

Mientras que la corrupción leve se aplica generalmente en el nivel de la prestación del servicio (micronivel), la corrupción alevosa tiene lugar en el macronivel, que está solo disponible para un grupo selecto de personas. Estas personas gestionan información específica, decisiones y contratos, con sumas mucho más grandes y con un impacto en grandes poblaciones.

Fuente: Stålgren, P, 2006

Formas comunes de corrupción

- **Soborno:**
Probablemente la forma más común de corrupción; el soborno consiste en otorgar alguna forma de beneficio para influir indebidamente en alguna acción o decisión por parte del receptor o beneficiario.
- **Colusión/complicidad:**
Acuerdo entre dos o más partes designadas para alcanzar un objetivo inapropiado, que incluye influenciar de manera inadecuada las acciones de otra parte. La forma más común de colusión es cuando los postores acuerdan entre sí los precios y "quién debe ganar". Esto puede implicar o no el pago de sobornos a funcionarios gubernamentales para que "hagan la vista gorda" a la práctica.
- **Mal uso y robo:**
Consiste en tomar o cambiar el dinero, propiedad u otros objetos valiosos para beneficio personal. Puede implicar el desvío de fondos públicos a una cuenta bancaria propia o el robo de equipo del almacén de la empresa de servicios.
- **Fraude:**
Uso de información falsa para inducir a alguien a entregar dinero o una propiedad de manera voluntaria, por ejemplo, al distorsionar la cantidad de personas que necesita un servicio en particular.
- **Extorsión:**
Implica incentivos coercitivos tales como una amenaza de violencia o la exposición de información perjudicial para inducir la cooperación.
- **Abuso de autoridad:**
Abuso de poder para beneficio privado, pero sin incentivo externo o extorsión. Los patrones de dichos abusos están asociados generalmente con la burocracia en la que se crea una gran autoridad personal. Puede implicar, en una situación de escasez de agua, que se dé un tratamiento preferencial a un barrio sobre otro.
- **Favoritismo, nepotismo y clientelismo:**
Este acto no es regido por el interés propio directo de la persona corrupta, sino por una asociación menos tangible, como promover el interés de la familia (nepotismo), un partido político o de un grupo étnico, religioso u otra agrupación. Estas prácticas a menudo ocurren en la contratación o el ascenso de personal. También pueden plasmarse, por ejemplo, con la creación de un nuevo sistema de agua en "el pueblo del ministro".
- **Captura del Estado:**
Situación en la que personas, instituciones, empresas o grupos poderosos dentro o fuera de un país usan la corrupción para delinear las políticas, el entorno legal y la economía de un país para beneficiar sus propios intereses.¹

Para obtener más definiciones, consulte la guía TI Anti-Corruption Plain Language Guide

¹ Transparency International, Anti-Corruption Plain Language Guide, 2009

Clase 2:

La corrupción en el sector del agua: ¿cómo y por qué?

En África subsahariana, el 44 por ciento de los países probablemente no alcance los ODM para el agua potable antes de 2015, y el 85 por ciento probablemente no alcance el objetivo de saneamiento. Las estimaciones del Banco Mundial sugieren que se pierden de 20 a 40 por ciento de las finanzas del sector del agua por prácticas deshonestas.² Esto impedirá alcanzar los ODM globalmente.

La corrupción en el sector del agua puede adoptar diferentes formas, y el alcance varía entre los tipos de prácticas hídricas, las estructuras de gobernabilidad y las percepciones y normas de los actores implicados. Los ejemplos típicos de corrupción incluyen lecturas de medidores falsificadas, selección de sitios distorsionados para pozos de perforación o puntos de extracción para el riego, colusión y favoritismo en el aprovisionamiento público y nepotismo en la asignación de cargos públicos. En el sector de los recursos hídricos, los observadores estiman que se podría ahorrar del 20 al 70 por ciento de los recursos si se optimizara la transparencia y se eliminara la corrupción.³

La falta de integridad y rendición de cuentas no es específica de un país o una región dada. Hay características

particulares en el sector del agua que lo hacen vulnerable a prácticas no éticas, como grandes monopolios, un alto nivel de participación del sector público y construcción a gran escala, que son las mismas en todo el mundo.

Estas características no son exclusivas del sector del agua, pero a diferencia de muchos otros sectores, la integridad comprometida en el agua tiene un impacto directo en la salud humana y los medios de vida y, así, demanda nuestra máxima atención.

Diferentes tipos de instituciones, incluidas las públicas, privadas y sin fines de lucro, pueden ser susceptibles de corrupción. La corrupción amenaza en situaciones con regulaciones múltiples y complejas y gastos de cobertura de autoridad oficial no disputados frente a la opinión pública.

Situaciones en las que alguien tiene un monopolio sobre un bien o servicio; tiene la autoridad para decidir si otros reciben ese bien o servicio y cuánto se recibe, y no tiene rendición de cuentas ni transparencia en la toma de decisiones. Generalmente, estas situaciones terminan en que funcionarios dan lugar a la corrupción. Esto ocurre en igual medida en el sector público, privado y sin fines de lucro, y en países ricos y pobres.⁵ La separación de los poderes y la presentación de pesos y contrapesos, la transparencia, un buen sistema de justicia, roles claramente definidos, responsabilidades y normas son elementos que reducen las oportunidades para que ocurra la corrupción. Una cultura democrática, donde haya una competencia real por los proyectos del agua y buenos sistemas de control donde las personas (empleados, clientes, supervisores) tengan derecho a la información y derecho de compensación, facilita la exposición de las partes corruptas y limita su propagación.

Punto de reflexión

Para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), ¿necesitamos más recursos o es cuestión de usarlos de manera honesta y efectiva? ¿O ambos?

En su estudio de las empresas de servicios de agua en África, Estache y Kouassi comparó la productividad entre 21 empresas de recursos hídricos en África y se observó que cerca de dos tercios de los costos operativos provenían de la corrupción.⁴ Desde este punto de vista, una buena gobernabilidad y transparencia podrían liberar la mayoría de los recursos necesarios para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Un uso honesto y efectivo de los recursos, en lugar de utilizar más recursos, probablemente sea una respuesta para alcanzar los ODM de servicios de saneamiento y agua sostenible que lleguen a los pobres. Con la creciente cantidad de recursos que están disponibles en la actualidad para alcanzar los ODM de agua y saneamiento, es imprescindible evitar el abuso y usar los fondos sabiamente.

La "fórmula de corrupción" de Klitgaard

$$C = M + D - A$$

La Corrupción equivale al Monopolio más la Autoridad menos la Responsabilidad

El sector del agua se caracteriza por incluir diversos factores que aumentan la probabilidad de la corrupción. Entre estos se incluyen los siguientes:

- Monopolios y construcciones a gran escala.
- Alto nivel de participación del sector público.
- Complejidad técnica, que disminuye la transparencia pública y conlleva a una asimetría de información.
- Alta demanda de los servicios de agua, que refuerza

² Stålgren, P, 2006

³ Shardt, Stravato and Dietvorst, 2006

⁴ Estache and Kouassi, 2002

⁵ Klitgaard, MacLean-Abaroa and Parris, 2000

la posición de poder de los proveedores y fomenta los sobornos.

- Frecuencia de interacción entre los proveedores y consumidores, que fomenta un ambiente de acciones discrecionales.⁶

En el *Informe global sobre la corrupción 2008*, Transparency International (TI) categoriza cuatro subsectores en el sector del agua para enfocar su análisis de corrupción.

En la **gestión de los recursos hídricos (GRH)**, el factor principal de la corrupción es la fuerte influencia de las elites poderosas sobre el Estado. Generalmente, es un área donde están en juego grandes intereses económicos en sectores como la minería, el turismo, la silvicultura, la industria, los servicios de agua y el medio ambiente.

En los servicios **de saneamiento y agua potable**, los factores clave incluyen estructuras monopolísticas y grandes inversiones de capital en infraestructura. En otras palabras, la cantidad de dinero requerida para la prestación de servicios de agua es tan grande que los "espacios" de corrupción son grandes.

El **riego** en la agricultura es otro subsector que es vulnerable a las prácticas corruptas. Los intereses que rodean a la producción de alimentos son enormes, y el agua es un insumo esencial para producir cultivos. El riego, por lo general, tiene lugar en proyectos entre múltiples agricultores y compañías, lo que puede dificultar la supervisión. Además, los proyectos de riego requieren experiencia para el mantenimiento. El riego también tiene marcos regulatorios débiles, lo que genera extracciones excesivas para los grupos poderosos.

La **energía hidráulica**, o la generación de electricidad a partir del uso de agua a través de turbinas, es otro subsector con grandes oportunidades para la corrupción. Esta corrupción a menudo se origina de grandes inversiones y proyectos de ingeniería muy complejos.

En su capítulo del *Informe global sobre la corrupción 2008*, Lewis y Lenton dividen la corrupción de la gestión de los recursos hídricos en tres áreas principales:

- La corrupción relacionada con la asignación y el uso compartido del agua, que incluye sobornos para obtener permisos de agua y encubre el uso excesivo de los recursos hídricos; patronazgo o captura de políticas para desviar las decisiones sobre las transferencias de agua; y asignaciones que favorecen intereses específicos a cambio de dinero o respaldo político.
- La corrupción relacionada con la contaminación del agua, que incluye sobornos a funcionarios regulatorios para encubrir la contaminación o para distorsionar las evaluaciones medioambientales; y captura de políticas o sobornos para permitir la deforestación en cuencas hidrográficas.
- La corrupción relacionada con la gestión y las obras públicas, que incluye fraude en la licitación y colusión entre contratistas, malversación de los fondos de la GRH, compra de títulos y promoción en burocracias de la GRH, y favorecimiento de la construcción de proyectos de gran infraestructura en perjuicio de otras opciones debido a oportunidades de corrupción de los formuladores de políticas.

La matriz que se muestra en la próxima página ofrece un marco integral para describir los diferentes tipos de corrupción en distintos sectores de la sociedad y dentro de los subsectores del agua. Destaca las similitudes y las diferencias entre los tipos de corrupción dentro de la gestión y el suministro de los recursos hídricos, y el saneamiento, la producción de energía hidráulica y los subsectores del riego y la extracción de agua freática.

"Público a público" se refiere a interacciones corruptas entre instituciones públicas o estatales, o representantes individuales de estas instituciones; "público a privado" se refiere a interacciones corruptas entre instituciones públicas o estatales o representantes de estas instituciones y empresas del sector privado o sus representantes; y "público a consumidor" se refiere a interacciones corruptas entre instituciones públicas o estatales o representantes individuales de estas instituciones y los consumidores.

⁶ Stålgren, P. 2006

Marco de corrupción en los subsectores del sector del agua

Sistemas de agua y saneamiento		Gestión de los recursos hídricos		Energía hidráulica		Riego		Extracción de aguas freáticas	
Público a consumidor	<ul style="list-style-type: none"> Colusión interdepartamental en la selección y aprobación de proyectos hídricos Sobornos para silenciar acusaciones de colusión con contratistas Sobornos para omitir la supervisión y el control de los sistemas de tubería urbanos Selección distorsionada de sitios en favor de la residencia de un funcionario público Soborno para obtener ascensos, citas y transferencias dentro de la administración pública 	<ul style="list-style-type: none"> Colusión interdepartamental para encubrir la contaminación de los recursos hídricos Soborno para obtener permisos hídricos Soborno para silenciar acusaciones de colusión con contratistas privados con respecto a los derechos de contaminación Soborno para obtener ascensos, citas y transferencias dentro de la administración pública 	<ul style="list-style-type: none"> Sobornos para silenciar acusaciones de colusión con contratistas Sobornos para encubrir la malversación de suministros públicos para el uso privado de un funcionario Soborno para obtener ascensos, citas y transferencias dentro de la administración pública 	<ul style="list-style-type: none"> Corrupción para distorsionar la selección de sitios en favor de la residencia de un funcionario público Soborno para obtener ascensos, citas y transferencias dentro de la administración pública 	<ul style="list-style-type: none"> Selección de sitios distorsionada en favor de la residencia de un funcionario público Soborno para obtener un permiso de perforación Soborno para obtener ascensos, citas y transferencias dentro de la administración pública 				
Público a privado	<ul style="list-style-type: none"> Colusión en el aprovisionamiento público Sobornos para adjudicar contratos a gran escala Manipulación de documentos y datos para encubrir el uso de materiales no certificados en la construcción Sobornos para aceptar facturación excesiva (costos unitarios y cantidad de material) Tratamiento preferencial de un contratista que ubica un proyecto hídrico en el área de residencia de un funcionario público Corrupción para manipular información para las autoridades auditoras 	<ul style="list-style-type: none"> Sobornos a funcionarios reguladores para encubrir la contaminación de los recursos hídricos Sobornos para encubrir la descarga de la contaminación y aguas freáticas 	<ul style="list-style-type: none"> Colusión en el aprovisionamiento público Pago (sobornos o trabajos de alto rango) por adjudicar contratos a gran escala Sobredimensión de proyectos Autorización de proyectos con planes ambientales o planes de gestión social inaceptables Manipulación de documentos y datos para encubrir el uso de materiales no certificados en la construcción Sobornos para aceptar facturación excesiva (Costos unitarios y cantidad de material) Soborno para encubrir incumplimientos con los plazos contractuales 	<ul style="list-style-type: none"> Soborno para la malversación del agua para el riego comercial Colusión en la contratación pública Sobornos para adjudicar contratos a gran escala 	<ul style="list-style-type: none"> Sobornos para favorecer sistemas costosos, sobredimensionados y técnicamente complejos Soborno para obtener un permiso de perforación Soborno para encubrir el uso de materiales deficientes (tales como materiales de revestimiento y cemento) Sobornos para aceptar facturación excesiva (costos unitarios y cantidad de material) 				
Público a público	<ul style="list-style-type: none"> Corrupción para falsificar la lectura de medidores Tratamiento preferencial para servicios o reparaciones Soborno para obtener acceso a la instalación de agua, ocultar conexiones ilegales, evitar desconexiones 	<ul style="list-style-type: none"> Soborno para silenciar la protesta pública por la contaminación de los recursos hídricos 	<ul style="list-style-type: none"> Los proveedores de electricidad que implementan proyectos de energía hidráulica están expuestos a muchas de las fuentes de corrupción "público a consumidor" comunes en los servicios públicos de agua, incluidas las mediciones públicas, facturación y recolección, así como un tratamiento preferencial para los servicios y reparaciones, y sobornos para conectarse ilegalmente con la red de distribución 	<ul style="list-style-type: none"> Soborno para la malversación de agua Corrupción para falsificar la lectura de los medidores Soborno para obtener un tratamiento preferencial para servicios o reparaciones 	<ul style="list-style-type: none"> Soborno para extracción excesiva Corrupción para falsificar la lectura de medidores Soborno para obtener un tratamiento preferencial para servicios o reparaciones 				

Fuente: Stålgren 2006. *The aggregation inspired by Plummer and Cross 2006; Kaufmann 2002. Se agradecen los útiles comentarios de Donal O'Leary, Ti, con respecto a la corrupción en la producción de energía hidráulica. La tabla excluye las formas de corrupción privado a privado tales como colusión entre los contratistas que presentan ofertas para proyectos de financiación pública.*

Clase 3:

Los impactos y costos de la corrupción

Lewis y Lenton⁷ identifican tres áreas principales donde se sienten los impactos de la corrupción en la gestión de los recursos hídricos:

- **Impactos en la eficiencia económica.** El agua es un importante insumo en muchos sectores económicos, como la agricultura, la pesca, la industria, el transporte y, en su función recreativa, el turismo. La corrupción puede distorsionar la asignación más productiva de agua entre estos usos competitivos mientras que generalmente provoca un aumento del costo general del suministro y el tratamiento del agua.
- **Impactos en la equidad social, cohesión y reducción de la pobreza.** La asignación del agua equivale a poder y la captura de políticas puede instrumentalizar la GRH para favorecer a grupos étnicos o intereses comerciales específicos, con consecuencias negativas para la reducción de la pobreza, la equidad social y la estabilidad política.
- **Impactos en la salud y la sostenibilidad ambiental.** La corrupción, que conduce a la contaminación del agua y a la sobreexplotación, no solo tiene consecuencias graves para la salud humana y animal y el suministro sostenible de agua, sino que también contribuye a la degradación de pantanos y otros ecosistemas valiosos, con consecuencias a largo plazo para los medios de vida, las perspectivas de desarrollo y la preservación y restauración de la vida silvestre.

Las estimaciones del Banco Mundial sugieren que del 20 al 40 por ciento de las finanzas del sector del agua se pierden debido a prácticas deshonestas.⁸

Casos de corrupción recientes en organizaciones como el Banco Mundial y la ONU, y en los países con sistemas políticos transparentes tales como Suecia, sirven como recordatorio de que cualquier sociedad u organización es vulnerable a la corrupción si las personas carecen de integridad, incluso cuando se presentan pesos y contrapesos aparentemente sólidos.⁹

En su estudio de las empresas de servicios de agua en África, Estache y Kouassi (2002) comparó la productividad entre 21 empresas de agua en África y se observó que cerca de dos tercios de los costos operativos

provenían de la corrupción.

Se puede argumentar que la corrupción contribuye a que millones de personas mueran de enfermedades provocadas por la falta de acceso a agua potable y saneamiento.

Algunos de los impactos clave de la corrupción en el sector del agua son los siguientes:

- Entrega/rendimiento deficiente del sistema servicios de saneamiento y agua potable e inversión desincentivada.
- Ingresos de las empresas de servicios de agua y del gobierno disminuidos, mayor costo para afrontar el daño acumulado causado por la corrupción en el pasado.
- Mayores costos de mantenimiento y operación para proporcionar niveles dados de servicios.
- Impunidad, integridad pública debilitada y pérdida del apoyo para el gobierno.
- Suministro de agua limitado cuando hay malversación de los recursos destinado para el sector del agua a través de obtenciones deficientes.
- Mayor incidencia de enfermedades que resultan de una entrega deficiente del servicio de agua.
- Aumento de la pobreza.

Cómo la corrupción en el sector del agua afecta la salud

La corrupción en el sector del agua tiene un impacto negativo directo sobre la salud. La falta de acceso a agua segura, saneamiento básico y prácticas de buena higiene son el tercer factor de riesgo más significativo para la salud deficiente en los países subdesarrollados y contribuyen a las elevadas tasas de mortalidad. Por ejemplo, es ampliamente reconocido que la diarrea es la principal consecuencia del agua, la higiene y el saneamiento inadecuados. El suministro de agua mejorado solo se puede garantizar en un ambiente donde haya menos corrupción.⁹

Cómo la corrupción en el sector del agua afecta a los pobres

Son aquellos sin voz, los pobres, los que son sistemáticamente marginados en los sistemas corruptos. Hasta la fecha, el agua potable limpia sigue siendo inalcanzable para aproximadamente 1,2 mil millones de personas en todo el mundo. Esto no se debe a la escasez de agua sino a la falta de una buena gobernabilidad.¹⁰ La corrupción en relación con el agua también puede afectar de manera indirecta a los pobres. En el nivel más alto del gobierno, esto podría implicar la asignación incorrecta, el desvío o la malversación de los recursos.

⁷ TI, 2008

⁸ Stålgren, 2006

⁹ SIWI, 2005

¹⁰ WIN, 2008

Ejemplos de cómo la corrupción tiene un impacto específico en los pobres:

- Priva a los pobres de sus ingresos. Por ejemplo, la corrupción en el agua que implica directamente a los pobres incluye situaciones en las que un propietario, agricultor o usuario del agua pobre soborna a los funcionarios para obtener agua para el riego o uso doméstico, para acelerar el acceso a esa agua o para obtener acceso a suministros más predecibles y confiables.
- Crea una "pobreza del agua" al reducir la cobertura, la efectividad y la eficiencia en la gestión de los recursos hídricos, con un mayor impacto en los niveles más bajos de ingresos donde escasea el agua.
- La corrupción disminuye directamente el acceso y la calidad de los recursos hídricos, la gestión y los servicios y los costos son incrementados. Además, desvía indirectamente los recursos del sector y de los pobres, lo que limita la contribución que permite el agua para el crecimiento económico y los medios de vida.
- Cuando los hogares pobres se niegan a pagar sobornos, pueden ser marginados por un sistema corrupto que controla su acceso al agua local.

- Los propietarios pobres no pueden pagar el precio del soborno, o carecen de contactos y las redes para ingresar al sistema corrupto.
- Estos propietarios pobres no tienen acceso al agua que necesitan y raras veces buscarán compensación para ejercer sus derechos.

Corrupción y derechos humanos

Los principios de igualdad y no discriminación son principios fundamentales de los derechos humanos. El principio de que cada persona es igual ante la ley y que tiene derecho de ser protegido por la ley en igualdad se afirma en todos los tratados sobre derechos humanos. La corrupción es un catalizador importante para la violación o el impedimento del cumplimiento de los derechos humanos. Las prácticas corruptas, por lo general, producen resultados desiguales y discriminatorios que vulneran los derechos humanos. Si la corrupción restringe el acceso de una persona al agua, por ejemplo, es discriminatoria.¹¹

Los costos de la corrupción

1. Derroche de los recursos financieros: la corrupción disminuye el monto total de los recursos disponibles para fines públicos.

- El dinero sale del ciclo de inversión e ingresa en el dominio privado, va al extranjero o se usa para fines ilegales.
- La posibilidad de sobornos puede llevar a que los funcionarios creen burocracia y escasez artificial, o a que fomenten la selección de proyectos poco económicos e insostenibles por causa de sobornos y favores políticos.
- La corrupción implica un aumento en los costos de la administración y gastos públicos ineficientes.
- Los procesos de obtención inadecuados implican enormes sumas de dinero en la sobrefacturación y la compra de bienes innecesarios.

2. La corrupción distorsiona la asignación

- La corrupción provoca que las decisiones se consideren en términos de dinero y no de necesidad humana. Por ejemplo, se puede ignorar el aprovisionamiento de agua de los barrios pobres para las familias más carenciadas, mientras que las necesidades de aquellos que pueden pagar más son satisfechas de inmediato.
- Un acto corrupto es el incumplimiento de los objetivos del sector público. Los proyectos de infraestructura también pueden estar motivados por su potencial para atraer votos, en lugar de sobre la base de prioridad o

disponibilidad de recursos financieros.

- Las inversiones que garantizan una rentabilidad superior a corto plazo se ven favorecidas sobre aquellas que no lo hacen.
- Competencia reducida.
- Interferencia política y autoridad en las decisiones de inversión. La prestación de servicios puede ser útil para comprar votos.

3. Incapacidad de predicar con el ejemplo

- Si se considera que, en general, los políticos de élite y los altos funcionarios son corruptos, el público no verá justificación suficiente de porqué no podrían tener un comportamiento corrupto.
- La corrupción en el gobierno disminuye el respeto por la autoridad establecida, lo que se traduce en una legitimidad del gobierno disminuida.

4. Daño a los ecosistemas y recursos naturales

- Sobreconsumo y contaminación por desechos.
- Pérdida de los servicios de los ecosistemas, tales como purificación y recarga.
- Magnificación de tensiones y amenazas de desastres naturales, y cambio climático.
- Pérdidas económicas y culturales para las sociedades por la degradación ambiental.

Fuente: WIN, 2008

La corrupción en el agua y los derechos humanos está estrechamente vinculada. La relación directa se manifiesta de la siguiente manera:

- La corrupción viola los derechos de las personas en la medida en que no pueden acceder al agua, en especial, si los perpetradores controlan los recursos hídricos.
- Aquellos que cometen actos corruptos se protegen de la detección, mantienen sus posiciones de poder y probablemente oprimen a otras personas.
- El principio de que cada persona es igual ante la ley y que tiene derecho de ser protegido por la ley en igualdad se afirma en todos los tratados sobre derechos humanos. La discriminación por cualquier motivo está prohibida por estos tratados.
- Por definición, la corrupción tiene un objetivo y un efecto discriminatorio. La discriminación es un catalizador que puede conducir a violaciones de los derechos humanos.
- La corrupción restringe el acceso al agua. Cuando los usuarios del agua piden sobornos o cuando se abusa de los proyectos de desarrollo del agua, el acceso se ve gravemente restringido.¹¹
- Derechos similares al agua y al saneamiento se incluyen en la Convención sobre los Derechos del Niño (CRC) y en la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).
- La no discriminación significa que no hay exclusión ni restricción por ningún motivo.
- Los grupos vulnerables o marginados que no deberían ser discriminados incluyen a las mujeres y a los niños como consecuencia de su exclusión tradicional o actual del poder político.
- Cuando los actos de corrupción están vinculados con violaciones de los derechos humanos, todas las instituciones deben garantizar la responsabilidad y crear desincentivos para la corrupción.
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR), firmado por 158 partes que incluyen a casi todos los países africanos, reconoce el acceso al agua como un derecho, y, en 2010, la ONU reconoció oficialmente al agua como un derecho humano.
- Para adoptar un enfoque sobre los derechos humanos hay que facultar a los grupos que están expuestos a riesgos particulares, tales como la corrupción, para tomar medidas.
- Los corruptos intentarán protegerse y mantener sus posiciones de poder al oprimir a otras personas que no estén en esas posiciones. En este caso, las personas menos privilegiadas no pueden exigir sus derechos, como el de agua potable limpia. La información puede favorecer a los menos privilegiados.
- Cuando las personas toman conciencia del daño que provoca la corrupción, son más propensas a respaldar campañas y programas para evitarla. La identificación de los vínculos entre la corrupción y los derechos humanos puede persuadir a los actores clave, tales como funcionarios públicos, a combatir la corrupción.

¹¹ IHRC, 2009

Clase 4:

Impulsores de corrupción

Los siguientes fenómenos favorecen la corrupción en el sector del agua:

1. Aumento del poder autoritario y monopolístico, que es común en las instituciones del agua.
2. Incumplimiento de la entrega del estado monopolístico, que crea oportunidades para la corrupción leve.
3. Demanda limitada de rendición de cuentas en los países subdesarrollados con relación al vínculo entre proveedores y consumidores de servicio.
4. Sociedad civil débil y el concepto de derechos del cliente subdesarrollado.
5. Vinculación con otros sectores que son particularmente vulnerables a la corrupción, por ejemplo, la construcción.

6. Como el sector de construcción que es de alto riesgo, el agua muestra los abusos relacionados con la obtención y la asignación de recursos que surgen cuando se encuentran los sectores públicos y privados.
7. Baja capacidad, salarios bajos, falta de normas y regulaciones claras e instituciones disfuncionales.

Los factores de la corrupción deben compensarse con factores para el cambio que permitan que las instituciones y el público tomen decisiones informadas, que mejoren la rendición de cuentas de los gobiernos y que reduzcan el alcance de la corrupción.

Oferta y demanda de la corrupción en el sector del agua

En el sector del agua, hay diferentes oportunidades que dan origen a la demanda de sobornos y la oferta de corrupción.

En la entrega de los servicios públicos, incluido el sector del agua, la demanda de sobornos y la corrupción viene de aquellas personas a cargo de ofrecer servicios que piden sobornos a cambio del servicio. La oferta de la corrupción hace referencia a las personas que sobornan

con el fin de recibir un tratamiento preferencial (en muchos lugares, suele incluir a actores del sector privado).

Muchas soluciones anticorrupción están diseñadas para mejorar los principios de gobernabilidad corporativa, que crean un entorno que disuade la corrupción. La siguiente tabla describe los factores típicos de oferta y demanda de la corrupción y las soluciones clave.¹²

Factores de demanda de la corrupción	Factores de oferta de la corrupción
Aquellos con autoridad en los procesos de toma de decisiones en todos los niveles de la sociedad (público o privado), que desean otorgar ventajas para beneficio personal a través de sobornos u otros incentivos.	Aquellos que dependen de las autoridades para obtener acceso o ventajas en todos los niveles de la sociedad (público o privado), que buscan influenciar la toma de decisiones para beneficio personal a través de sobornos u otros incentivos.
<p>Soluciones clave</p> Fortalecer la transparencia y los flujos de información, mejorar el mecanismo de rendición de cuentas de servicios.	<p>Soluciones clave</p> Incentivos para que los grupos de interés se opongan a la corrupción; anticorrupción explícita en reformas institucionales.

¹² Rachami, 2003

La solución clave para promover la transparencia y la rendición de cuentas en la oferta y la demanda del sector del agua es introducir altos niveles de participación de los grupos de interés en ambos lados. En otros módulos del curso se presentarán ejemplos.

El concepto de “enfoques de la demanda” contiene una amplia variedad de herramientas y estrategias con el objetivo de estimular la demanda de cambios de los ciudadanos. En el campo de la entrega de servicios, por ejemplo, hace referencia a la participación activa de los beneficiarios previstos en las diferentes etapas del proceso de prestación de servicios para garantizar un mayor acceso a servicios públicos de calidad.¹³

Un incentivo es una recompensa que induce, estimula o promueve una acción deseada. Existen ciertos incentivos y desincentivos en el sector del agua que influyen en su funcionamiento. Independientemente de los actores implicados, la corrupción surge cuando existen incentivos para ella. La corrupción es impulsada por la necesidad, la avaricia o una oportunidad para conseguir dinero o poder; sin embargo, para los usuarios pobres, puede ser impulsada por la simple necesidad de agua.

Una preocupación clave para cualquier funcionario corrupto es que las posibles ganancias de las acciones corruptas compensen las posibles pérdidas. Para modificar este comportamiento, se deben disminuir las ganancias esperadas y aumentar las penalizaciones esperadas. Las ganancias esperadas se pueden disminuir al reducir la incidencia de transacciones corruptas y la ganancia de cada transacción. La clave para el cumplimiento son penalizaciones significativas, pero actualmente estas son escasas

en el nivel del sector en los países subdesarrollados.¹⁴

Los desincentivos son necesarios para evitar que se establezcan comportamientos corruptos en el sector del agua.

Prevención de la corrupción

Los incentivos para la corrupción existen porque los funcionarios tienen el poder y la autoridad para asignar recursos escasos. Debido a que la escasez atrae a la autoridad, se usa como una oportunidad y un incentivo para obtener beneficios ilegales.

Incentivos para la corrupción

- Sistemas internos débiles
- Falta de mecanismos de reclamo
- Monopolio • Autoridad

Desincentivos para la corrupción

- Códigos de conducta que sean aplicables
- Mecanismos para la participación de usuarios/ ciudadanos/consumidores
- Sanciones contra la corrupción

Aspectos sociales, culturales, políticos y económicos de la corrupción

Es importante comprender los aspectos sociales, culturales y económicos de la corrupción para poder relacionarlos con el sector del agua. Muchos tipos de corrupción tienen una larga tradición e incluso podrían arraigarse en patrones socioculturales y económicos. La siguiente figura muestra cómo se desarrolla la corrupción en la sociedad, la economía, la política y la cultura.



¹³ U4 Marie Chêne, 2008

¹⁴ Campos & Pradhan, 2007

Aspectos socioculturales de la corrupción en el agua

La cultura determina cómo la corrupción ingresa al sector del agua. Las prácticas corruptas, como el patronazgo, el clientelismo y la captación de rentas, son más aceptadas en algunas culturas que en otras. Si las personas saben que al aceptar o pagar un soborno para los servicios de agua corren el riesgo de sufrir consecuencias jurídicas porque las instituciones y regulaciones establecidas son débiles o inexistentes; estarán más dispuestos a actuar de manera corrupta y a fingir que su comportamiento cumple con las normas de la sociedad.

Tavares (2004) sugiere que, en algunos casos, las políticas que pretenden rediseñar algunos de los valores culturales que motivan comportamientos menos honestos pueden ser una efectiva estrategia de anti-corrupción. Las normas y valores están limitados por el contexto y varían según la cultura. Los regalos son parte de la negociación y el desarrollo de las relaciones en algunas partes del mundo. Pero en otras culturas, la lealtad a un clan, familia o tribu tiene un valor superior que el respeto por las instituciones formales como la ley o el Estado. Claramente, el abuso de poder para beneficio personal, la extracción de recursos comunes o públicos para bolsillos privados es inaceptable en todas las culturas y sociedades.¹⁵

Aspectos económicos de la corrupción en el agua

El agua y la economía están estrechamente vinculadas. La estrategia de desarrollo general de un país y las políticas macroeconómicas, incluidas las políticas fiscales, monetarias y comerciales, afectan directamente e indirectamente la demanda y la inversión en actividades relacionadas con el agua. Los sectores económicos, como la agricultura, la industria y los servicios, confían en los recursos hídricos y los servicios relacionados. Por lo tanto, el acceso mejorado a los servicios de agua y la gestión optimizada de los recursos hídricos contribuyen

en buena medida al crecimiento económico al incrementar el desarrollo y la productividad comercial. La corrupción perjudica el desarrollo económico y dificulta alcanzar los objetivos de desarrollo. La estimación de los costos de corrupción mundiales no tiene en cuenta los costos indirectos en la forma de usos alternativos de fondos para mejorar, por ejemplo, la prestación de servicios de agua, salud y educación. La corrupción perjudica al sector del agua al reducir los niveles de acceso al agua, al desalentar las inversiones y el crecimiento económico, al debilitar los principios democráticos y al incrementar la presión en los ecosistemas.¹⁶

Una buena gobernabilidad del agua y una gestión optimizada de los recursos hídricos pueden fomentar el crecimiento económico de los países y contribuir a la erradicación de la pobreza.

Aspectos políticos de la corrupción en el agua

El acceso al agua es un derecho humano. Es una obligación básica del sector público, pero está muy influenciada por las decisiones políticas. Para muchos funcionarios en el campo, hacer que el agua sea un tema político y movilizar el poder político contenido en este, es un gran parte del problema. Esto bloquea los precios sostenibles y el uso responsable; además, la distribución de los servicios de agua con frecuencia se ha influenciado a favor de aquellos con poder político o para recompensar a los votantes.

Además, los factores políticos han desalentado la inversión y la participación del sector privado. Se debe incentivar a la comunidad del agua para que deje de impedir la participación de la política en el sector. En cambio, la comunidad del agua debe aceptar que trabaja en un campo con carga política. El desarrollo exitoso del sector del agua debe combinar factores políticos, económicos, financieros, ambientales, sociales y técnicos. Los grupos de interés en el sector del agua deberían estar satisfechos con el potencial político del agua y convertirlo en un arma poderosa.¹⁷

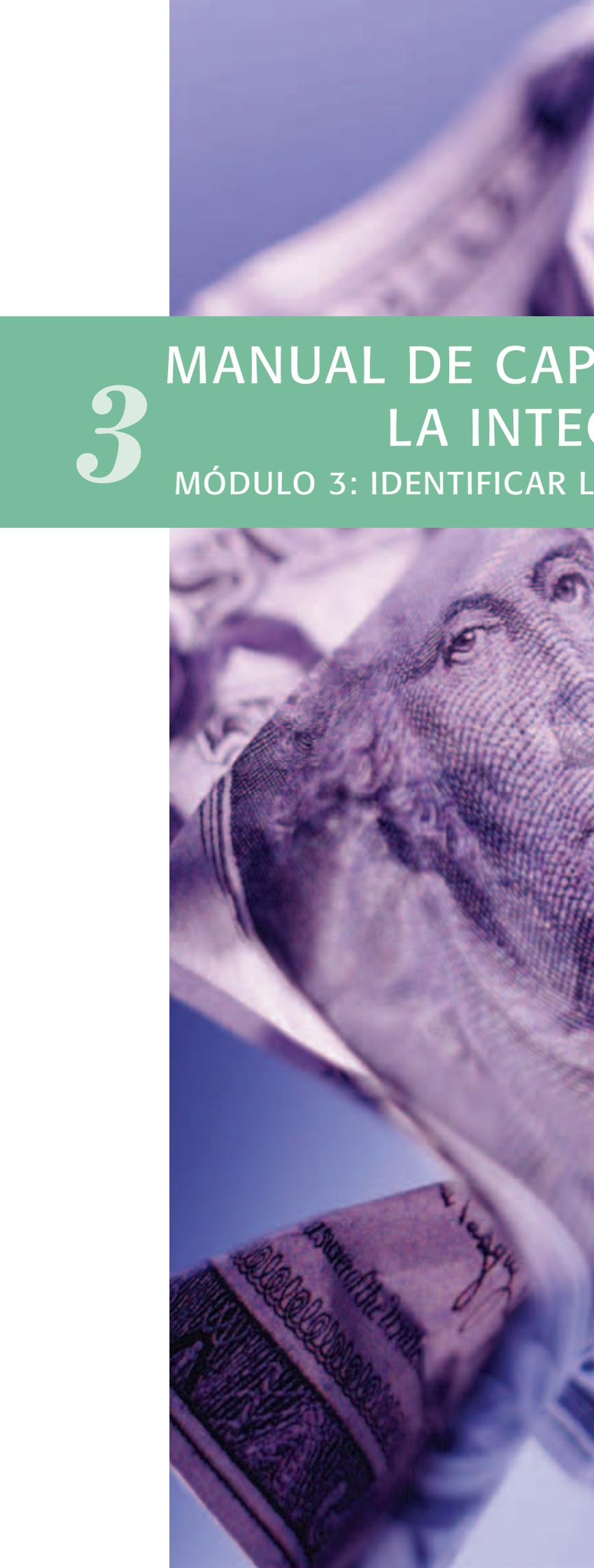
¹⁵ TI FAQ, 2009

¹⁶ WIN, 2006

¹⁷ Elshorst and O'Leary, 2005

References

- Campos, J. Edgardo y Pradhan, Sanjay (2007) *The Many Faces of Corruption, Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*. The International Bank for Reconstruction and Development / Banco Mundial
- Elshorst, H y O' Leary, D (2005) *Corruption in the Water Sector: Opportunities for Addressing a Pervasive Problem*. Presentación de Transparency International.
- Estache, A. y Kouassi, E. (2002). *Sector Organization, Governance, and the Inefficiency of African Water Utilities*. Washington, EE.UU., Instituto del Banco Mundial. Policy Research Working Paper No. 2890, Banco Mundial.
- Consejo Internacional de Derechos Humanos (2009) *Corruption and Human Rights: Making the Connection*, documento normativo.
- Klitgaard, MacLean-Abaroa y Parris (2000) *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention*. Klitgaard propuso la fórmula por primera vez en su libro *Controlling Corruption* (1998). Citado por María González de Asís; Donal O'Leary; John Butterworth; Per
- Ljung. *Program to improve Transparency, Integrity and Accountability in the Water and Sanitation Sector*. Transparency International. Instituto del Banco Mundial.
- Marie Chene, (2008) *The impact of strengthening citizen demand for anti-corruption reform*, U4 Expert answers, <http://www.u4.no/helpdesk/helpdesk/query.cfm?id=172>
- Rachami, Jawad (2003), *Institutionalized Corruption: An Instrument of Governance in the Middle East and North Africa?* Center for International Private Enterprise
- Shordt, K., Stravato, L., y Dietvorst, C. (2006) *About Corruption and Transparency in the Water and Sanitation Sector*. Thematic Overview Paper 16, IRC Centro Internacional de Agua y Saneamiento
- SIWI (2005) *Making Water A Part of Economic Development, The Economic Benefit of Improved Water Management and Services*. Un informe encargado por los gobiernos de Noruega y Suecia como aporte para la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (CSD) y su enfoque de 2004–2005 en el agua, el saneamiento y cuestiones relacionadas.
- Stålgren, P. (2006) *Corruption in the Water Sector: Causes, Consequences and Potential Reform*. Swedish Water House Policy Brief Nr. 4. SIWI, 2006
- Casa del Agua de Suecia (SWH), Red de Integridad del Agua (WIN) y SIWI (2007) *Making Anti-Corruption Approaches Work for the Poor: Issues for Consideration in the Development of Pro-poor Anti-corruption Strategies in Water Services and Irrigation*. REPORT 22
- Tavares, Aida (2004) *The Socio-cultural and Political-economic Causes of Corruption: A Cross-country Analysis*. Universidad de Aveiro, documentos de trabajo en economía
- Transparency International (2009) *Anti-Corruption Plain Language Plain Language Guide*
- Transparency International (2008) *Informe global sobre la corrupción 2008: Corruption in the Water Sector* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Transparency International, *Frequently Asked Questions (FAQ)* (2009)
- Red de Integridad del Agua (2006). *Fighting Corruption to Reduce Poverty: Linking Global and Local Strategies*, Seminar Report
- Red de Integridad del Agua (2008) *Advocating for Integrity in the Water Sector*. Disponible en <http://www.waterintegritynetwork.net/page/2113/> [Visitado el: 23 de octubre de 2009].
- Red de Integridad del Agua (sin fecha) "Glossary and acronyms frequently used in water governance". [en línea] Disponible en: [http://www.waterintegritynetwork.net/content/download/3520/64611/file/Glossary and acronyms frequently used in water governance. pdf](http://www.waterintegritynetwork.net/content/download/3520/64611/file/Glossary+and+acronyms+frequently+used+in+water+governance.pdf) [Visitado el 20 de junio de 2009]



3

MANUAL DE CAPACITACIÓN SOBRE LA INTEGRIDAD DEL AGUA

MÓDULO 3: IDENTIFICAR LOS RIESGOS DE CORRUPCIÓN



Photo: Q

Clase 1:

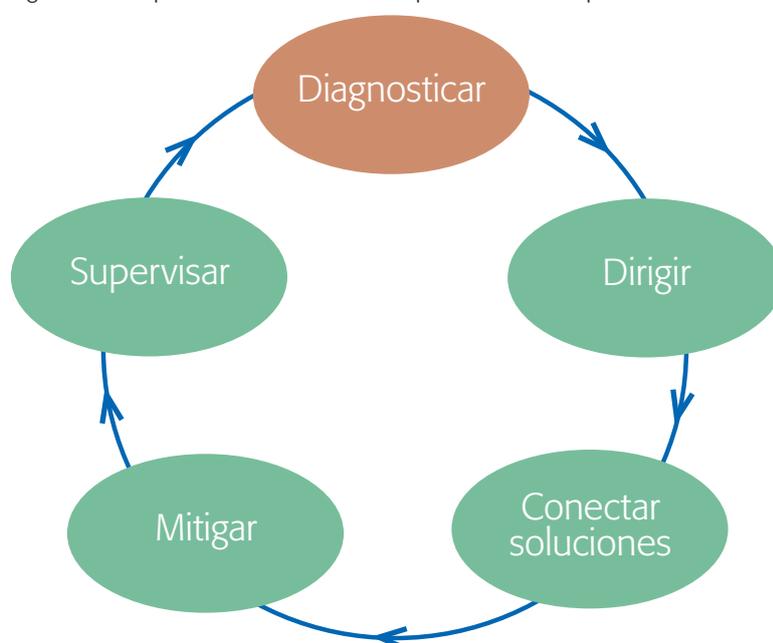
¿Por qué evaluar los riesgos de corrupción?

- Una recomendación clave del Informe Global de la Corrupción 2008 fue que el sector del agua debe estar mejor informado sobre los riesgos de la corrupción a través de evaluaciones adecuadas. Debería convertirse en práctica estándar, como durante la década de 1970 y 1980 la Evaluación del Impacto Ambiental se convirtió en una herramienta representativa para considerar y mitigar los impactos ambientales potenciales de los proyectos.¹
- Evaluar los riesgos de corrupción potenciales e implementar medidas preventivas es más fácil y mucho más rentable que intentar limpiar la corrupción después de que está establecida.
- Las evaluaciones de riesgos de corrupción deben estar vinculadas con medidas que prevengan la corrupción. Pero es necesario "pensar antes de actuar"², ya que las actividades anticorrupción mal planificadas pueden ser contraproducentes y solo modificar cómo y dónde se produce la corrupción. Esto, incluso, puede dificultar el abordaje.³
- No hay una única metodología acordada para la evaluación de riesgos de corrupción en el sector del

agua. Sin embargo, recientemente se han desarrollado muchos marcos y herramientas útiles, que se han probado hasta cierto punto. Nuevos conjuntos de pautas y estudios de caso de mejor calidad proporcionan la mayoría de los elementos que necesitan los usuarios para realizar una evaluación personalizada de los riesgos de corrupción.

- La comprensión de los diferentes tipos de corrupción y dónde y cómo se producen es la clave para una evaluación útil de los riesgos de corrupción. Esto permite la identificación de indicadores de alerta temprana que se pueden usar para diagnosticar posibles problemas y para vincular problemas con el tipo adecuado de medidas preventivas. Janelle Plummer (2008) ha desarrollado una serie de marcos que han sido ampliamente utilizados y adaptados.

El diagnóstico informa soluciones específicas conectadas que mitigan los impactos de la corrupción y nos permiten supervisar la efectividad de las intervenciones planificadas e implementadas.



El ciclo de evaluación. Fuente: Butterworth, 2010.

¹ La mayor parte de esta clase pertenece a Butterworth, John (2010), "Corruption risk assessment", sección borrador de la actualización sobre el Transparency Thematic Overview Paper de IRC, no publicado.

² Stålgren, 2006

³ Plummer, 2008

Clase 2:

Uso del marco de las interacciones de corrupción de corrupción

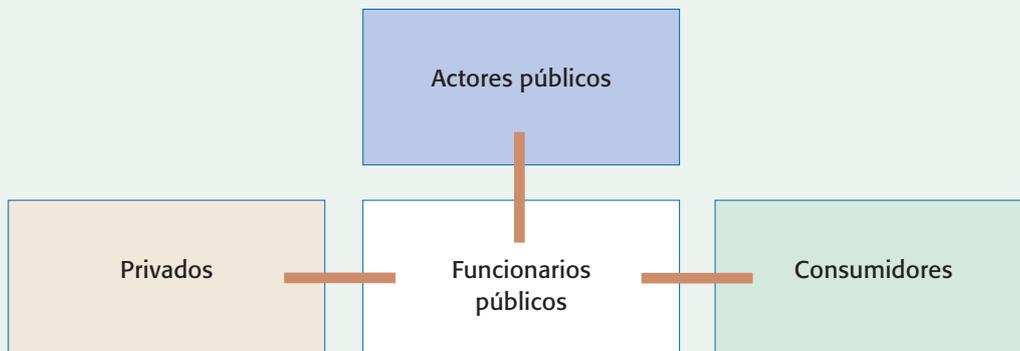
El "marco de las interacciones de corrupción" fue publicado originalmente por Plummer y Cross (2007) y ha sido ampliamente utilizado y adaptado, y también publicado de manera simplificada en el primer capítulo del *Informe global sobre la corrupción 2008*.

La fortaleza del marco es que distingue entre:

- diferentes funciones/niveles en el sector del agua en el que probablemente se encuentren distintos tipos de corrupción;
- corrupción entre diferentes tipos de actores: público a público, público a privado y público a consumidor. La naturaleza de la corrupción probablemente sea diferente en estas interfaces.

El uso del marco implica asignar tipos de corrupción percibida o conocida a la célula adecuada, y especificar el tipo de corrupción (verificar definiciones) y las partes (al menos dos) implicadas. Los tipos específicos de corrupción pueden abarcar uno o más niveles y más de una columna. Por lo general, los aspectos de la captura del estado y la corrupción alevosa se agruparán en la esquina superior izquierda del marco y la corrupción leve hacia la esquina derecha. Las señales de advertencia temprana y las medidas/herramientas potenciales para evitar los diferentes tipos de corrupción se pueden identificar en las columnas adicionales..

La corrupción se produce entre los funcionarios públicos y tres conjuntos de actores diferentes



¿En otra parte?

Marco de la cadena de valor: interacciones corruptas en el sector del agua

	Público a público	Público a privado	Público a consumidores
Creación de políticas y normas	<ul style="list-style-type: none"> • Captura de políticas (competencia y monopolios). 	<ul style="list-style-type: none"> • Captura de políticas; • Captura regulatoria (exención a normas y autorización); • Extorsión para autorización. 	
Planificación y presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> • Distorsión en la toma de decisiones por políticos (que afectan la ubicación y el tipo de inversión de proyectos); • Corrupción en la gestión del presupuesto y la planificación nacional y del sector (malversación de fondos, soborno interministerial para la asignación de fondos, colusión o sobornos en la selección y la aprobación de proyectos); • Corrupción en la gestión del presupuesto local (fraude, falsificación de cuentas o documentos, colusión a nivel local). 	<ul style="list-style-type: none"> • Soborno para influenciar la asignación de recursos; • Sobornos en la gestión de presupuestación del sector (influencias y distorsiones en la financiación de fondos) a nivel nacional y local. 	
Financiación de donantes	<ul style="list-style-type: none"> • Colusión donante-gobierno en la negociación para cumplir con objetivos de gastos/financiación • Fraude/colusión donante-gobierno en relación con el progreso y la calidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Colusión de operador privado nacional y el donante (fuera de los acuerdos comerciales legales). 	
Transferencias fiscales	<ul style="list-style-type: none"> • Sobornos, captación de rentas y cohechos para garantizar la transferencia de fondos entre el ministerio de financiaciones y los ministerios del sector WSS, o niveles subnacionales. 		
Gestión y diseño del programa	<ul style="list-style-type: none"> • Corrupción en la gestión del personal, como pagos para candidatos preferidos (por ejemplo, gerencias de servicios públicos); pagos para obtener ascensos, transferencias y gratificaciones; • Toma de decisiones distorsionada (colusión con líderes en la selección y aprobación de planes) • Corrupción en el gobierno local en el diseño de programas. 		<ul style="list-style-type: none"> • Influencia en la toma de decisiones de proyectos • Soborno por tratamiento preferencial, captura por la élite; • Toma de decisiones distorsionada (construcción, equipo de selección del sitio a nivel del proyecto).

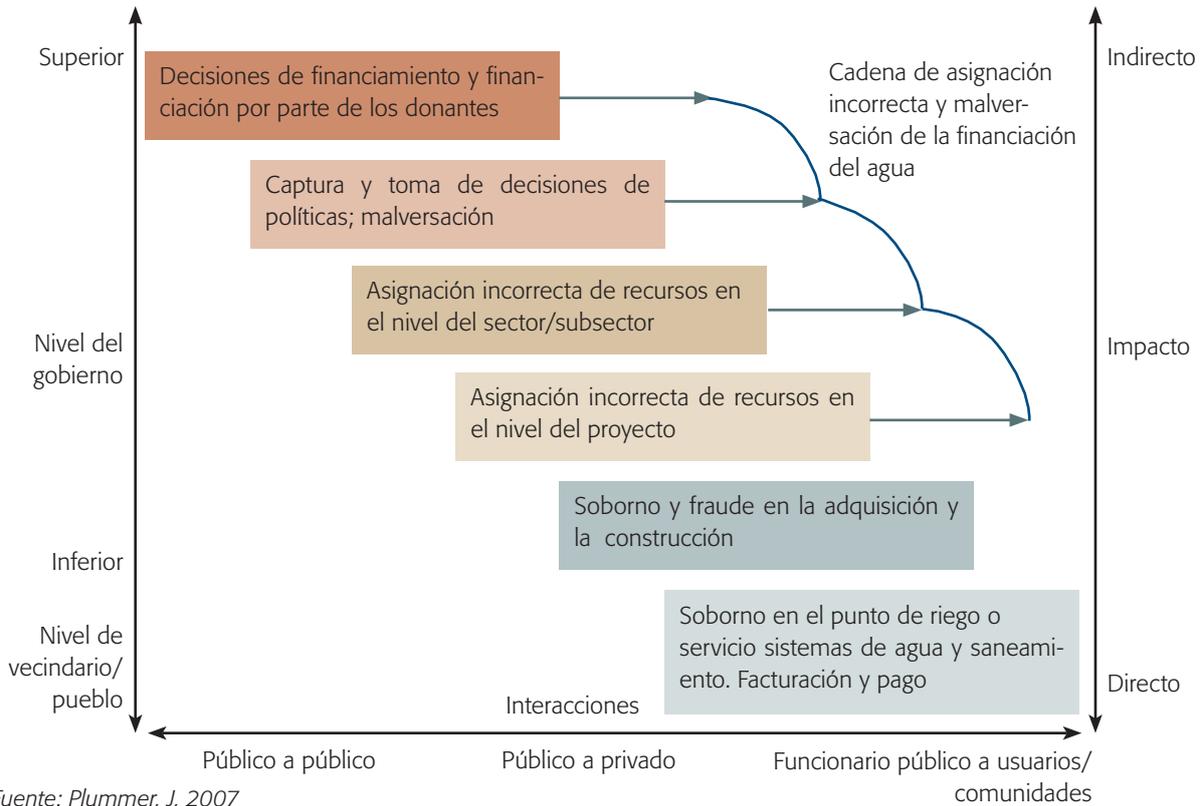
Fuente: Transparency International, Informe global sobre la corrupción 2008

Marco de la cadena de valor: interacciones corruptas en el sector del agua (continuación)

	Público a público	Público a privado	Público a consumidores
Oferta y adquisición	<ul style="list-style-type: none"> • Corrupción administrativa (fraude, falsificación de documentos, pagos por silencio) • Colusión interdepartamental o de agencia sobre la adquisición 	<ul style="list-style-type: none"> • Soborno para influenciar la organización de una licitación o contrato • Corrupción para delegar la gestión: fraude que implica sobre/subestimación de activos; selección, tipo, adjudicación de concesiones; decisiones sobre duración, exclusividad, tarifas, subsidios; • Corrupción en la adquisición: estimaciones excesivas para obras esenciales, suministro de químicos, vehículos, equipo; • Falsificación de documentación. 	
Construcción	<ul style="list-style-type: none"> • Corrupción administrativa (fraude, falsificación de documentos, pagos por silencio) 	<ul style="list-style-type: none"> • Corrupción en la construcción: sobornos y fraudes que implican una incapacidad para construir según las especificaciones; materiales de trabajo de baja calidad ocultos; incapacidad para completar trabajos; remuneración insuficiente de los trabajadores – Facturación fraudulenta. Incluye precio incrementado, sobrefacturación por proveedores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Corrupción en la construcción dentro de la comunidad (con tipos de prácticas similares que para las interacciones públicas a privadas).
Operación y mantenimiento		<ul style="list-style-type: none"> • Sobrefacturación por proveedores, robo/malversación de aportes (químicos); • Evasión de cumplimiento de las regulaciones, especificaciones y normas de salud y seguridad; • Extorsión para obtener permisos y autorizaciones (dinero rápido); • Falsificación de cuentas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Corrupción administrativa para obtener acceso al agua, como instalar u ocultar conexiones ilegales, evitar la desconexión, suministro ilícito con vehículos de la empresa de servicios; • Corrupción administrativa para ganar rapidez (o trato preferencial) para obtener reparaciones o nuevas conexiones.
Pago (por servicios)			<ul style="list-style-type: none"> • Corrupción administrativa con respecto al pago y la facturación: lectura de medidores fraudulenta, evasión o pago parcial, sobrecargo.

Continuación de la tabla. Fuente: Transparency International, Informe global sobre la corrupción 2008

Cadena de valor simplificada del sector del agua (y cadena de asignación incorrecta)



Marco de interacción de la corrupción

Interacciones público a público	Indicadores de advertencia temprana	Medidas anticorrupción
Creación de políticas/regulación <ul style="list-style-type: none"> Malversación de fondos Distorsiones en la toma de decisiones, creación de políticas 	<ul style="list-style-type: none"> Anormalidades de la tarifa/monopolios Falta de claridad en los roles del proveedor/regulador Malversación en el presupuesto, la planificación, las transferencias fiscales 	<ul style="list-style-type: none"> Reforma de tarifas y políticas Separación Estándares transparentes mínimos Auditoría independiente
Planificación y presupuesto <ul style="list-style-type: none"> Corrupción en la planificación y la gestión Sobornos y cohechos en las transferencias fiscales 	<ul style="list-style-type: none"> Velocidad/complejidad de los procesos de presupuesto Carencia de firmas % de gasto en gasto intensivo de capital Personal de nivel superior no calificado 	<ul style="list-style-type: none"> Supervisión y control de los ciudadanos Auditoría técnica Presupuesto y planificación participativa
Gestión y diseño del programa <ul style="list-style-type: none"> Citas, transferencias Candidatos preferidos Selección de proyectos 	<ul style="list-style-type: none"> Bajos salarios, importantes gratificaciones, activos domésticos Aumento en el precio del agua informal 	<ul style="list-style-type: none"> Reformas del personal basadas en el desempeño Citas transparentes competitivas

Fuente: Janelle Plummer, Patrik Stålgren, Piers Cross en World Water Week – Estocolmo 22 de agosto de 2006

Interacciones público a privado	Indicadores de advertencia temprana	Medidas anticorrupción
<p>Adquisición</p> <ul style="list-style-type: none"> • Soborno, fraude, colusión en licitaciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Las mismas listas de licitaciones • Los licitadores quedan afuera 	<ul style="list-style-type: none"> • Simplificación de los documentos de licitación • Transparencia en la licitación
<p>Construcción</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fraude/sobornos en la construcción 	<ul style="list-style-type: none"> • Costos unitarios más altos • Órdenes de variación • Bajos salarios para los trabajadores 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de licitación independiente • Pactos de integridad • Supervisión y control de los ciudadanos
<p>Operación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fraude/sobornos en la construcción 	<ul style="list-style-type: none"> • Suministro de única fuente • Cambio en la calidad y la cobertura 	<ul style="list-style-type: none"> • Auditoría técnica • Auditoría ciudadana, audiencias públicas • Parámetros

Interacciones público a consumidor	Indicadores de advertencia temprana	Medidas anticorrupción
<p>Construcción</p> <ul style="list-style-type: none"> • Servicios de saneamiento y agua potable basados en la comunidad: <ul style="list-style-type: none"> - robo de materiales • Documentos fraudulentos 	<ul style="list-style-type: none"> • Pérdida de materiales • Falla de la infraestructura 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de la corrupción • Control y supervisión de los ciudadanos • Fichas de evaluación • Transparencia en el informe
<p>Operaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> • Corrupción administrativa (acceso, servicio, rapidez) 	<ul style="list-style-type: none"> • Baja tasa de fallas • Falta de interés en las campañas de conexión 	<ul style="list-style-type: none"> • Supervisión y control de los ciudadanos • Mitigación de quejas
<p>Sistemas de pago</p> <ul style="list-style-type: none"> • Medidor, facturación y recolección: fraude y soborno 	<ul style="list-style-type: none"> • Almacenamiento de combustible por la noche • Variaciones injustificadas en los ingresos 	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma de la interfaz con el cliente (por ejemplo, cajas mujeres)

Fuente: Janelle Plummer, Patrik Stålgren, Piers Cross en World Water Week – Estocolmo 22 de agosto de 2006

Clase 3:

Mapeo del riesgo de corrupción

Conductas consideradas delitos penales por la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Conductas ilícitas	
Soborno de funcionarios públicos nacionales	<ol style="list-style-type: none"> 1. La promesa, oferta o concesión, a un funcionario público, de manera directa o indirecta, de una ventaja indebida, para el funcionario mismo u otra persona o entidad, a fin de que ese funcionario actúe o se abstenga de actuar en el ejercicio de sus funciones oficiales. 2. La solicitud o aceptación por parte de un funcionario público, de manera directa o indirecta, de una ventaja indebida, para el funcionario mismo u otra persona o entidad, a fin de que ese funcionario actúe o se abstenga de actuar en el ejercicio de sus funciones oficiales.
Soborno de funcionarios públicos extranjeros y oficiales de organizaciones públicas internacionales	<ol style="list-style-type: none"> 1. La promesa, oferta o concesión a un funcionario público extranjero o a un funcionario de una organización pública internacional, de manera directa o indirecta, de una ventaja indebida, para el funcionario mismo u otra persona o entidad, a fin de que ese funcionario actúe o se abstenga de actuar en el ejercicio de sus funciones oficiales, para obtener o mantener un negocio u otra ventaja indebida en relación con la conducta del negocio internacional. 2. Cuando se comete a nivel internacional, la solicitud o aceptación por parte de un funcionario público extranjero o una organización pública internacional, de manera directa o indirecta, de una ventaja indebida, para el funcionario mismo u otra persona o entidad, a fin de que ese funcionario actúe o se abstenga de actuar en el ejercicio de sus funciones oficiales.
Malversación o apropiación indebida u otra desviación de la propiedad por parte de un funcionario público	La malversación, apropiación indebida u otra desviación de la propiedad por un funcionario público para su beneficio o para el beneficio de otra persona o entidad, de cualquier propiedad, fondos o valores públicos o privados o cualquier otro objeto de valor encomendado al funcionario público por el cargo que ocupa.
Tráfico de influencias	<ol style="list-style-type: none"> 1. La promesa, oferta o concesión a un funcionario público o cualquier otra persona, de manera directa o indirecta, de una ventaja indebida para que ese funcionario público o la persona abuse de su influencia real o supuesta con el fin de obtener una ventaja indebida de una autoridad pública o de administración del oficialismo para el instigador original del acto o para cualquier otra persona; 2. La solicitud o aceptación por parte de un funcionario público o cualquier otra persona, de manera directa o indirecta, de una ventaja indebida para que ese funcionario público u otra persona abuse de su influencia real o supuesta con el fin de obtener una ventaja indebida de una autoridad pública o de administración del oficialismo.
Abuso de funciones	El abuso de funciones o puestos, es decir, la realización o incumplimiento de un acto, que viole la legislación, por parte de un funcionario público en el desempeño de sus funciones, con el fin de obtener una ventaja indebida personal o para otra persona o entidad.
Enriquecimiento ilícito	Aumento significativo de los activos de un funcionario público sin una explicación razonable en relación con sus ingresos legales.

Fuente: Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción 2003

Conductas ilícitas (continuación)

Soborno en el sector privado	<ol style="list-style-type: none"> 1. La promesa, oferta o concesión, de manera directa o indirecta, de una ventaja indebida a cualquier persona que desempeñe cargos directivos o trabaje, en cualquier función, para una entidad del sector privado, para la persona misma o para otra persona, a fin de que esta, en contraposición de sus obligaciones, actúe o se abstenga de hacerlo. 2. La solicitud o aceptación, de manera directa o indirecta, de una ventaja indebida por parte de cualquier persona que desempeñe cargos directivos o trabaje, en cualquier función, para una entidad del sector privado, para la persona misma o para otra persona, a fin de que esta, en contraposición de sus obligaciones, actúe o se abstenga de hacerlo.
Lavado de ganancias ilícitas	<ol style="list-style-type: none"> 1. La conversión o la transferencia de propiedad, con conocimiento de que dicha propiedad es una ganancia ilícita, con el fin de ocultar el origen ilícito de la propiedad o de ayudar a alguna persona que esté implicada en la comisión del delito subyacente para evadir las consecuencias legales de sus acciones. 2. El ocultamiento de la verdadera naturaleza, fuente, ubicación, disposición, movimiento, propiedad o derechos con respecto a la propiedad, con conocimiento de que dicha propiedad es una ganancia ilícita.

Fuente: Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción 2003

Ejercicio de mapeo del riesgo corrupción

Introducción

El objetivo de este ejercicio es identificar los riesgos de corrupción en el sector del agua teniendo en cuenta a todos los actores, las instituciones, sus interrelaciones, actividades y procedimientos. El sector del agua comprende diferentes procesos, entre ellos, la creación de políticas y regulación, planificación y presupuesto, financiamiento de donantes, financiación y transferencias fiscales, gestión y diseño de programas, oferta y adquisición, construcción, operación y mantenimiento, y pago de servicios. En general, cada uno de estos procesos comprende tres pasos, llamados "subprocesos" en la matriz de riesgos de la corrupción. El mapa de riesgos de la corrupción, desarrollado por Janelle Plummer (2008), está compuesto por cuatro pasos principales. En esta clase, practicaremos los tres primeros. El paso 4 será abordado en los próximos módulos.

El **primer paso** tiene como objetivo brindar una descripción general del sector del agua en su país al enfocarse en las instituciones y los actores existentes y cómo interactúan. Después, definirá los procesos principales y los subprocesos en el sector del agua.

El **segundo paso** identifica los casos de corrupción y combinarlos con las conductas ilícitas descritas en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

El **tercer paso** identifica qué procesos resultan perjudicados por la conducta corrupta y determina qué subprocesos están implicados. El objetivo de este ejercicio es que el participante identifique los procesos y subprocesos en riesgo de corrupción. El cuarto paso implica identificar las herramientas o acciones que podrían evitar o mitigar la corrupción y será abordado en los próximos módulos.

Paso 1: Identificación

Preguntas delimitadoras

1. ¿Podría describir cómo se organiza el sector del agua en su país? (Tenga en cuenta que fue realizado en la clase 3 del Módulo 1). ¿Quiénes son los principales actores en relación con los diferentes procesos descritos en el mapa de riesgos?
2. ¿Podría definir los tres subprocesos principales dentro de cada proceso que aparece en la siguiente tabla?

Ejemplo de los procesos más comunes en el sector del agua

Procesos	Subproceso 1	Subproceso 2	Subproceso 3
Creación de políticas y normas	Diseño	Implementación	Evaluación
Planificación y presupuesto	Planificación	Supervisión	Evaluación
Financiamiento de donantes, financiación y transferencias fiscales	Recepción de financiación/transferencia	Implementación de proyecto	Informe de cuenta
Gestión y diseño del programa	Planificación	Implementación	Supervisión
Oferta y adquisición	Planificación	Adquisición	Pago
Construcción	Diseño	Licitación	Construcción
Operación y mantenimiento	Planificación/definición	Implementación	Supervisión/pago
Pago (por servicios)	Prestación de servicios	Verificación	Pago

Paso 2: Evaluación

Preguntas orientadoras

1. ¿Conoce algún caso de corrupción que haya afectado al sector del agua en su región/distrito/país? (use el ejemplo seleccionado)
2. ¿Podría señalar las posibles causas de la práctica corrupta? En el módulo 2, identificamos algunas de las causas de corrupción. Consulte estas causas, como por ejemplo, debilidad institucional, falta de pesos y contrapesos, falta de capacidad y sistemas débiles, monopolios, etc.

Paso 4: Medidas propuestas

Preguntas orientadoras

1. ¿Cuál sería la mejor herramienta anticorrupción para evitar que vuelva a ocurrir ese tipo de corrupción?

Paso 3: Mapa de riesgos

Preguntas orientadoras

1. ¿Cuáles fueron los procesos o subprocesos afectados por la corrupción?
2. ¿De qué tipo de corrupción se trataba?
3. ¿Cuáles serían los indicadores tempranos que se podrían usar para alertar a los encargados de la toma de decisiones, los investigadores o el público acerca de la posibilidad de que se produzcan prácticas corruptas? Esto puede anotarse en una columna adicional.

Ejemplo de mapa de riesgo de corrupción en las interacciones de diferentes actores

Procesos	Subproceso 1	Riesgos de corrupción	Subproceso 2	Riesgos de corrupción	Subproceso 3	Riesgos de corrupción
Creación de políticas y normas	Diseño	Captura de políticas (competencia y monopolios)	Implementación	Fraude/colusión entre empresas de servicios y el gobierno	Evaluación	Soborno
Planificación y presupuesto	Planificación	Soborno para influenciar la asignación de recursos	Supervisión	Fraude, falsificación de cuentas	Evaluación	
Financiamiento de donantes, financiación y transferencias fiscales	Recepción de financiación/transferencia	Influencia en la toma de decisiones de proyectos.	Implementación de proyecto	Fraude/colusión entre el gobierno y el donante en progreso y calidad	Informe de cuenta	Colusión de gobierno-donante en las negociaciones para cumplir con los objetivos de gastos/financiación
Gestión y diseño del programa	Planificación	Toma de decisiones distorsionada (colusión con líderes en la selección y aprobación de planes/proyectos)	Implementación	Pagos para promociones y transferencias, gratificaciones. Colusión entre el personal de la agencia y los asesores para orientar el resultado del diseño y los estudios de costos, etc., así como las evaluaciones ambientales y sociales	Supervisión	
Oferta y adquisición	Planificación	Soborno para influenciar la organización de la asignación de recursos.	Adquisición	Corrupción adjudicada a concusiones; decisiones sobre la duración, exclusividad, tarifas, subsidios.	Pago	Falsificación de cuentas
Construcción	Diseño	Soborno para influenciar la organización de la asignación de recursos.	Licitación	Soborno para influenciar la organización de licitaciones/contratos	Construcción	Facturación fraudulenta
Operación y mantenimiento	Planificación/definición		Implementación		Supervisión/pago	Falsificación de cuentas

Source: Transparency International, *Global Corruption Report 2008*

Al final del proceso completo, el mapa de riesgo de corrupción se verá similar al siguiente

Proceso	Subproceso 1	Riesgo de corrupción: subproceso 1	Herramienta/medida para reducir el riesgo de corrupción	Subproceso 2	Riesgo de corrupción: subproceso 2	Herramienta/medida para reducir el riesgo de corrupción	Subproceso 3	Riesgo de corrupción: subproceso 3	Herramienta/medida para reducir el riesgo de corrupción
Creación de políticas y normas	Diseño	Captura de políticas	<ul style="list-style-type: none"> Registro de agentes de lobby Ley de acceso a información pública 	Implementación	Fraude/colusión entre empresas de servicios y el gobierno	<ul style="list-style-type: none"> Ley de conflicto de interés Divulgación de ingresos y activos 	Evaluación	Soborno	<ul style="list-style-type: none"> Protección de informadores Código de ética
Planificación y presupuesto	Planificación	Soborno para influenciar la asignación de recursos.	<ul style="list-style-type: none"> Presupuesto participativo Gobierno electrónico 	Supervisión	Fraude	Defensoría del pueblo/agencia de auditoría independiente	Evaluación	Falsificación de cuentas	Protección de informadores
Financiamiento de donantes, financiación y transferencias fiscales	Recepción de financiación/transferencia	Influenciar en la toma de decisiones de proyectos.	<ul style="list-style-type: none"> Registro de agentes de lobby Ley de acceso a información pública Gobierno electrónico 	Implementación de proyecto	Fraude/colusión entre el gobierno y el donante en progreso y calidad.		Informe de cuenta	Colusión entre el gobierno y el donante en las negociaciones para cumplir con los objetivos de gastos/financiación	<ul style="list-style-type: none"> Agencia de auditoría independiente Protección de informadores Código de ética
Gestión y diseño del programa	Planificación	Toma de decisiones distorsionada (colusión con líderes en la selección y aprobación de planes/proyectos)		Implementación	Pagos para obtener ascensos y transferencias, gratificaciones. Colusión entre personal de la agencia y los asesores para orientar el resultado del diseño y los estudios de costos	<ul style="list-style-type: none"> Divulgación de ingresos y activos Capacitación de medios de comunicación Agencia de auditoría independiente Código de ética 	Supervisión	Colusión entre el personal de la agencia y los asesores para orientar el resultado de las evaluaciones	<ul style="list-style-type: none"> Divulgación de ingresos y activos Capacitación de medios de comunicación Agencia de auditoría independiente Código de ética

Proceso	Subproceso 1	Riesgo de corrupción: subproceso 1	Herramienta/ medida para reducir el riesgo de corrupción	Subproceso 2	Riesgo de corrupción: subproceso 2	Herramienta/	Sub-process 3	Corruption risk S-p 3	Tool/action to reduce corruption risk
Oferta y adquisición	Planificación	Soborno para influenciar la organización de licitaciones/ contratos.	<ul style="list-style-type: none"> Registro de agentes de lobby Ley de acceso a información pública 	Adquisición	Corrupción adjudicada a concesiones; decisiones sobre la duración, exclusividad, tarifas, subsidios.	<ul style="list-style-type: none"> Divulgación de ingresos y activos Capacitación de medios de comunicación Agencia de auditoría independiente Código de ética 	Pago	Falsificación de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> Agencia de auditoría independiente Protección de informadores
	Diseño	Soborno para influenciar el diseño	<ul style="list-style-type: none"> Registro de agentes de lobby Ley de acceso a información pública Gobierno electrónico 	Licitación	Soborno para influenciar la organización de licitaciones/ contratos	<ul style="list-style-type: none"> Divulgación de ingresos y activos Protección de informadores La función de auditoría independiente Código de ética 	Construcción	Facturación fraudulenta	Agencia de auditoría independiente
Operación y mantenimiento	Planificación/ definición	Soborno para influenciar la planificación	<ul style="list-style-type: none"> Registro de agentes de lobby Ley de acceso a información pública Gobierno electrónico 	Implementación	Fraude	Defensoría del pueblo/agencia de auditoría independiente	Supervisión electrónica/ pago	Falsificación de cuentas	Agencia de auditoría independiente

Ejemplos de riesgos de corrupción y medidas anticorrupción tomados de "Making anti-corruption approaches work for the poor", presentación en PowerPoint de Plummer, Banco Mundial, Estocolmo, World Water Week 2007.

Otros ejemplos de herramientas de mapeo de corrupción:

Ejemplo 1: Análisis Comentado sobre Integridad en el Sector del Agua (AWIS)

La metodología del Análisis Comentado sobre Integridad en el Sector del Agua (AWIS por sus siglas en inglés) incluye talleres de un solo día en los que recocidos expertos sectoriales que representan a los diferentes grupos de interés del sector del agua de un país asignan un puntaje y debaten acerca de los distintos indicadores. El AWIS es una manera rápida y relativamente económica de captar una imagen del nivel de integridad del sector del agua de un país determinado. Esta evaluación también puede ayudar a identificar las principales áreas de acción. Además, su reiteración puede indicar si existe progreso año a año.

El AWIS incluye herramientas de evaluación para las principales partes del sector del agua —gestión de los recursos hídricos, suministro de agua, riego y energía hidráulica— que se pueden examinar de manera conjunta o por separado. En cada una de estas áreas, el análisis aborda la integridad de cuatro aspectos principales del sector del agua:

- Política y legislación
- Regulación
- Programas y proyectos de inversión
- Prestación de servicios

A los efectos del análisis, integridad se define como "prácticas que impiden la corrupción y promueven el respeto por las leyes"; por consiguiente, en lugar de medir la corrupción de manera directa, se focaliza en los riesgos que podrían dar origen a la corrupción y, de alguna manera, también mide la debilidad institucional. Para cada uno de los cuatro aspectos mencionados más arriba, se abordan las tres dimensiones principales de la integridad:

- **Transparencia**, en particular, relacionada con la existencia de información por escrito acerca de los procedimientos y los acuerdos, ya que se considera que estos constituyen los fundamentos para comprender los derechos y las obligaciones de los actores.
- **Rendición de cuentas** relacionada con la manera en que se aplican los acuerdos y los procedimientos por escrito y, cuando sea viable, teniendo en cuenta el posible cumplimiento.
- **Participación** del público, los usuarios o sus representantes en relación con el acceso que tienen a la información, el rol que desempeñan en la toma de decisiones, y su derecho y posibilidad de presentar quejas efectivamente y de ser escuchados.

Además, el análisis aborda:

- **Las medidas anticorrupción**, que son las medidas específicas que organizaciones y gobiernos adoptan interna y externamente para reducir el riesgo de corrupción y, cuando sea viable, abordan la aplicación de sanciones. Esto se realiza a nivel nacional mientras que también se tiene en cuenta la situación específica por sector.

Las calificaciones y las anotaciones resultantes se pueden analizar para revelar áreas de riesgo particular o debilidad institucional y pueden servir de base para recomendaciones sólidas para la acción.

Para obtener información más detallada, incluida la metodología completa y los materiales de capacitación para el AWIS, comuníquese con la Red de Integridad del Agua: info@waterintegritynetwork.net

Ejemplo 2: Mejora de la integridad del agua a través de un enfoque de múltiples grupos de interés, siguiendo el ejemplo de Uganda

Como parte de su esfuerzo para mejorar la integridad en el sector del agua, el Ministerio de Agua y Medio Ambiente (MWE) en Uganda estableció en 2006 un "grupo de trabajo de buena gobernabilidad" de múltiples grupos de interés encargado de identificar y recomendar medidas para promover y supervisar la transparencia, la rendición de cuentas y la buena gobernabilidad en el sector del agua. En 2008, el grupo de trabajo de buena gobernabilidad (con el respaldo del Programa de Agua y Saneamiento (WSP por sus siglas en inglés) de África en colaboración con la Red de Integridad del Agua) inició dos estudios de integridad del agua que servirían como base para actualizar el plan de acción anticorrupción del sector. El primer estudio realizado fue un estudio de mapeo de riesgos y oportunidades¹ diseñado para comprender los procesos de rendición de cuentas en el sector del agua y revisar los últimos informes de progreso del sector. El segundo estudio fue una encuesta preliminar cuantitativa realizada a nivel nacional, que examinó cómo los ciudadanos, los contratistas, los operadores privados y los funcionarios del gobierno local y el personal de NWSC perciben la integridad en el suministro del agua, tanto en las áreas rurales como en las urbanas. El estudio demostró que la integridad inadecuada en el sector del agua de Uganda tuvo muchos impactos negativos, tales como pérdidas en la inversión, explotación de contratistas, profesionalismo comprometido, contratos adjudicados para beneficio personal en lugar de la competencia o el mérito, pérdida de

¹ WIN, 2009

recursos en obras incompletas y de mala calidad, y decisiones políticas para dirigir los servicios y las inversiones para los más adinerados a costa de los pobres. Es fundamental promover la integridad si las inversiones realizadas en el sector son para alcanzar a los pobres. El éxito de los ODM en el agua y el saneamiento se demorará mientras el dinero pretendido para servicios nuevos, mantenidos o mejorados sea demorado por prácticas corruptas.

En septiembre de 2009, los estudios se lanzaron durante un taller nacional de integridad del agua en el que más de 100 grupos de interés del sector renovaron su promesa de promover la responsabilidad y combatir la corrupción en el sector del agua de Uganda. Los delegados diseñaron un enunciado general respaldado por un plan de acción de 10 puntos para guiar la rendición de cuentas optimizada en el sector por los próximos 3 años.

La gran participación de los funcionarios de nivel superior garantizó que las discusiones se tomaran en serio, que las soluciones propuestas tuvieran respaldo en un nivel superior y que hubiera titularidad para las medidas de seguimiento en todos los niveles del sector de los servicios de agua. El grupo de trabajo del sector de agua y saneamiento, el organismo superior de toma de decisiones en el sector, aprobó el plan de acción durante la revisión anual conjunta del sector. Como resultado, todos los subsectores ahora deben informar el progreso trimestralmente.

Lecciones aprendidas

Liderazgo

- El rol central de MWE le proporcionó a la iniciativa una ayuda estable y sostenida, que garantizó la memoria institucional que se conservará a largo plazo.
- El grupo de trabajo de buena gobernabilidad es una buena práctica porque (i) es presidido por el MWE que ofrece legitimidad, liderazgo centralizado y fundamenta la iniciativa institucionalmente; a su vez, está estructurado jerárquicamente para incorporar en el progreso el informe del grupo de trabajo del sector más amplio; (ii) brinda rendición de cuentas al no ser gestionado por una sola institución; incluye representantes de la sociedad civil, socios del desarrollo, departamentos del sector y servicios que son importantes actores para catalizar la acción; y (iii) moviliza la asociación y los recursos, estimula una amplia base de titularidad de desafíos y soluciones.

Asociación con agencias de integridad /anticorrupción

- La asociación con la Red de Integridad del Agua trajo excelentes recursos humanos especializados en anticorrupción y capacidades para la iniciativa que, complementados con la experiencia en el agua y las relaciones consolidadas de WSP con el gobierno, contribuyeron al éxito general del proyecto. La asociación con los partícipes del desarrollo garantizó que WSP no tuviera que trabajar como una voz solitaria.

Para obtener información más detallada, incluidos los estudios completos, visite la Red de Integridad del Agua: <http://www.water-integritynetwork.net/page/3175>.

Ejemplo 3: La lista de control de servicios

La lista de control de servicios se enfoca específicamente en el sistema de gestión y tiene por objetivo evaluar la vulnerabilidad del sistema al abuso de autoridad y recursos.

Los objetivos de la lista de control de servicios son los siguientes:

- Identificar y comenzar a enfocarse en las diferentes áreas de vulnerabilidad al abuso de autoridad y la gestión de los recursos que puede tener un servicio.
- Brindar una base común de información y comprensión para todas las partes interesadas en conocer y mejorar la eficacia del servicio de agua. La difusión de esta información ayuda a promover la transparencia.

El objetivo principal es que los resultados de la lista de control sirvan como base para el cambio dentro de la organización. Esto sucederá con certeza cuando el liderazgo esté comprometido con la buena gobernabilidad y cuando establezca los sistemas que le permitirán actuar de manera efectiva.

Ejemplos de preguntas que aparecen en una lista de control de servicios

Marco ético

1. ¿Existe un código de conducta para los gerentes del nivel superior?
2. ¿Se usa y se cree que es efectiva?
3. ¿Se divulgan anualmente los activos y los ingresos de los gerentes del nivel superior al público a través de medios efectivos?

Quejas públicas

4. ¿Existe alguna oficina de quejas independiente dentro del servicio?
5. ¿Es conocida para el público y para el personal?
6. ¿Es efectiva y respetada?
7. ¿Hay represalias contra los informadores o están protegidos?
8. ¿Se pueden hacer quejas anónimas?
9. ¿Existe algún programa para probar la integridad de los diferentes departamentos o unidades de negocios?
10. El programa, ¿es publicitado y efectivo?

Liderazgo

11. ¿Están los miembros de la dirección superior comprometidos con la lucha contra la corrupción? ¿Cómo se ha demostrado esto en palabras y obras?
12. ¿Respetan el público el trabajo del servicio?

Recursos humanos

13. ¿Respetan todo el personal las normas de trabajo, incluidos los supervisores?
14. ¿Sirve el sistema para contratar, disciplinar y ascender al personal de manera justa?

15. ¿Son justas las escalas salariales y los beneficios?
16. ¿Se considera justo el sistema administrativo interno para las apelaciones de las decisiones del personal?

Objetivos y niveles del servicio

17. ¿Son controlados de manera periódica los niveles del servicio en diferentes áreas?
18. ¿Se establecen anualmente los objetivos para las mejoras del servicio en consulta con el público afectado?
19. ¿Se dan a conocer públicamente los niveles y objetivos reales del servicio?
20. ¿Están las asignaciones presupuestarias claramente vinculadas con los objetivos del servicio?

Presupuesto

21. ¿Está el proceso de presupuesto bien publicado y abierto al público?
22. ¿Participa el público de manera activa y directa para definir las prioridades del presupuesto del servicio?

Adquisición

23. ¿Se considera justo el sistema de adquisición?
24. ¿Se basa en principios competitivos?
25. ¿Son las adquisiciones previamente anunciadas y comunicadas al público?
26. ¿Es justo y exhaustivo el proceso para seleccionar un licitador?
27. ¿Se aplican normas de conflictos de interés?
28. ¿Se realizan las inversiones del servicio a través de un proceso competitivo?

Fuente: Instituto del Banco Mundial, Transparency International 2009

Referencias

Butterworth, J. (2010) Corruption Risk Assessment. Sección borrador de la actualización sobre el Transparency Thematic Overview Paper de IRC, no publicado.

Plummer, J., Stålgren, P., Cross, P. en World Water Week en Estocolmo, 22 de agosto de 2006

J. Plummer y P. Cross (2007) Tackling Corruption in the Water and Sanitation Sector in Africa: Starting the Dialogue. En: E. Campos y S. Pradhan (ed.) The Many Faces of Corruption p. 221–267 (Washington, DC: Banco Mundial, 2007).

Plummer, J. Making Anti-Corruption Approaches Work for the Poor: Issues for Consideration in the Development of Pro-poor Anti-corruption Strategies in Water Services and Irrigation. Swedish Water House Report Nr. 22. SIWI, 2007.

Stålgren, P. (2006) Corruption in the Water Sector: Causes, Consequences and Potential Reform. Swedish Water House Policy Brief Nr. 4. SIWI, 2006

Transparency International, Informe global sobre la corrupción 2008. Corruption in the Water Sector. Cambridge University Press, 2008.

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción 2003

Red de Integridad del Agua y Programa de Agua y Saneamiento (2009) Uganda Risk and Opportunity Mapping Study Water and Sanitation Program – Baseline Survey on Integrity in the Uganda Water Supply and Sanitation Sector (WSS)

Instituto del Banco Mundial y Transparency International (2009) Manual on Improving Transparency, Integrity and Accountability in Municipal Water Supply and Sanitation.

Lecturas adicionales

La Comisión de Gobernabilidad del Agua de la PNUD en SIWI está comprometida en un proyecto de evaluación comparativa de gobernabilidad del agua que se centra en la GRH y que desarrolla una metodología para evaluar la calidad de la gobernabilidad del agua de acuerdo con características tales como Participación, Transparencia, Integridad, Leyes y Respuesta. El proyecto ha sido puesto en marcha en la región del Oriente Medio y el África del Norte. Para obtener más información, ingrese en el sitio web del proyecto <http://rewab.net/id01.htm>, donde se han cargado numerosos materiales útiles.

En Tayikistán, se realiza una evaluación de la vulnerabilidad de la integridad del sector del agua siguiendo el modelo de los estudios de integridad del agua puestos a prueba en Uganda. Todas las presentaciones y los ejercicios de un taller que describe esta metodología se pueden descargar de <http://www.gaportal.org/support/workshops/assessing-integrity-water-sector-tajikistan>



4

MANUAL DE CAPACITACIÓN SOBRE LA INTEGRIDAD DEL AGUA

MÓDULO 4: LEYES, INSTITUCIONES E INSTRUMENTOS ANTICORRUPCIÓN



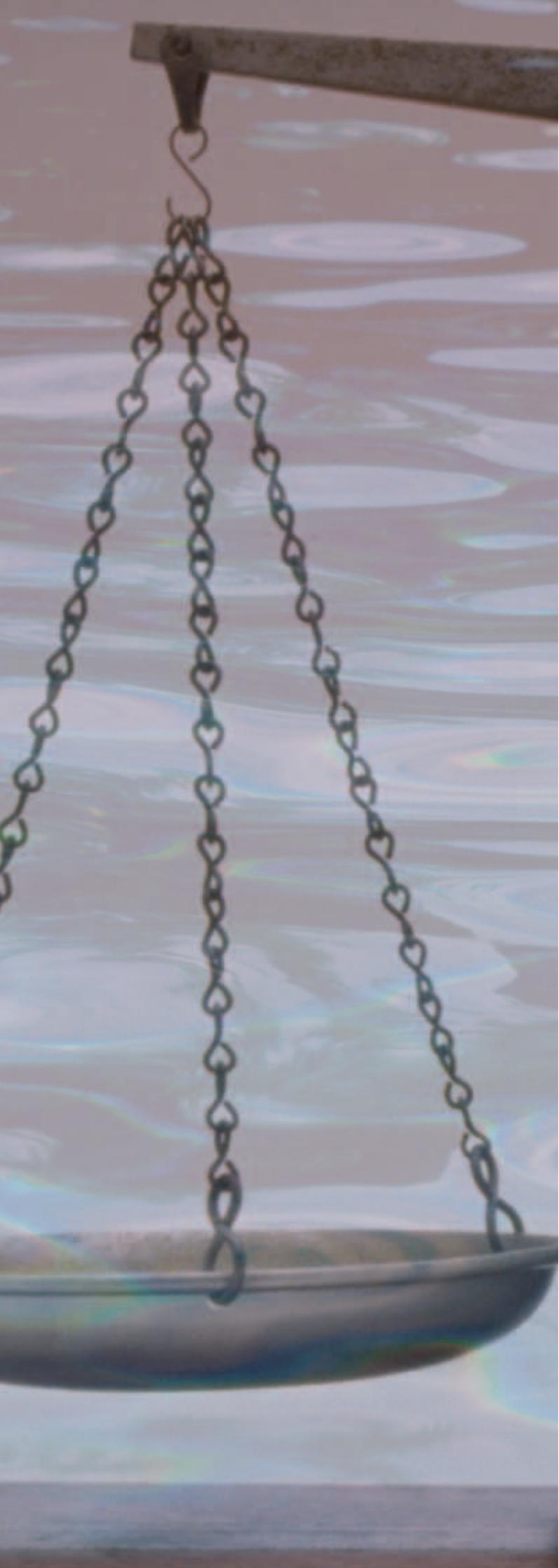


Photo: Q

Clase 1:

Instrumentos legales anticorrupción

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción establece que la corrupción amenaza la estabilidad y la seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, sus valores éticos y la justicia, y el desarrollo sostenible.¹

Aunque la corrupción en el sector del agua es similar a la corrupción en otros sectores, su impacto es de gravedad excepcional. La ONU reconoce el acceso al agua como un derecho humano básico y, como tal, la lucha contra la corrupción en el sector del agua es una máxima prioridad. La falta de agua y los servicios escasos no solo violan los derechos humanos e impiden el crecimiento económico, sino que también matan a miles de personas por año.

Tradicionalmente, la corrupción se percibe como un problema del sector público, y que la solución requiere, por consiguiente, un organismo público o una agencia especializada con poder suficiente para confrontar con otros organismos públicos.

Para que este enfoque funcione, se deben promulgar leyes para crear estas agencias y para prohibir las prácticas corruptas. Estas leyes pertenecen al ámbito y escrutinio del Poder Judicial. Esto no es solo para evitar abusos — las agencias de defensoría del pueblo también estarán implicadas— sino también para sancionar la venalidad. Entre estas agencias y el Poder Judicial, la policía es la responsable de hacer cumplir la ley.

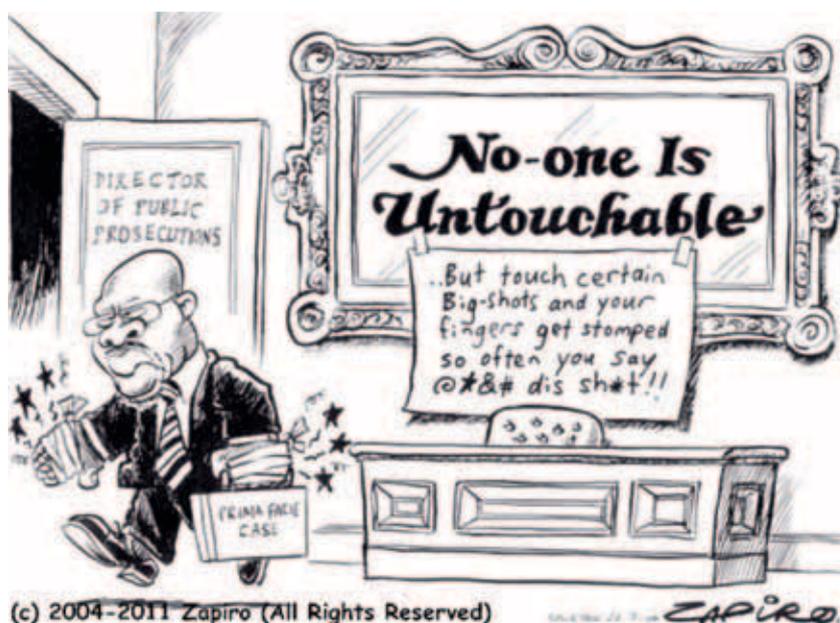
Muchos gobiernos crean sistemas de auditoría para evitar y minimizar la corrupción. Los partidos políticos de oposición, la sociedad civil, las ONG y los medios desempeñan un rol clave al exponer los casos de corrupción y escudriñar la efectividad de las leyes y las agencias anticorrupción.

Las elecciones brindan una oportunidad para la rendición de cuentas política.

Las leyes y las agencias anticorrupción internacionales, así como los donantes, desempeñan un rol importante al abogar por una mayor rendición de cuentas entre los actores nacionales al establecer estándares y códigos de conducta que deben cumplir los países para formar parte de la comunidad internacional.

El rol de la ley

La ley establece los derechos y las obligaciones en el sector del agua. Por ejemplo, el acceso al agua limpia y segura es reconocido por la ONU como un derecho humano básico. Esto le permite a cualquier individuo reclamar el derecho legal al acceso a un suministro básico de agua. El concepto de uso racional de los recursos hídricos que incorpora los principios de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) está incorporado en numerosas iniciativas legales.



© 2010 Zapiro (Todos los derechos reservados). Impreso con permiso de www.zapiro.com

¹ UNCAC, 2003

Las herramientas en detalle:

La ley

La ley es una herramienta esencial para poner en funcionamiento un consenso político sobre los valores compartidos y las prácticas empleadas para tratar el problema de la corrupción. La ley crea (o formaliza) muchas de las instituciones y las herramientas prácticas para evitar y combatir la corrupción. Esto incluye definir legalmente los delitos penales y establecer autoridades para investigar las infracciones y hacer cumplir las leyes cuando son violadas.

Reforma legal orientada a la GIRH y la integridad del agua

Muchos países, como los de la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC), actualmente se encuentran en diferentes etapas en el proceso de reforma del sector del agua con miras a la GIRH. Estas reformas en la ley, las políticas y los procesos del agua intentan descentralizar la gestión del agua hasta el nivel más bajo, para promover la participación directa de la comunidad y alcanzar la equidad en la distribución de los beneficios entre los usuarios. Aunque las reformas de la GIRH no eviten por sí mismas la corrupción, "tuvieron el efecto de proporcionar una especie de 'ventana de oportunidades' para la presentación de diferentes medidas de rendición de cuentas y transparencia para mejorar la gobernabilidad del agua en esos países".

Fuente: Earle et al, 2008

La corrupción debilita las leyes en relación con el acceso al agua o la implementación adecuada de las políticas de la GIRH. En última instancia, la corrupción deteriora la política pública inscrita en los marcos legales.

Los esfuerzos dentro del sector del agua deben alinearse con iniciativas anticorrupción más amplias tales como leyes de transparencia, leyes de libertad de información, código de conducta y grupos de vigilancia ciudadana. Esto también debe ir acompañado por la atribución de poderes a los organismos gubernamentales con el mandato y la autoridad para evitar la corrupción, como defensorías del pueblo, fiscales, tribunales, agencias interventoras y sistemas de auditoría interna.

Acceso a leyes sobre información

La libertad de información es un derecho básico que ahora está consagrado en las constituciones o la legislación de la mayoría de los países. Estas leyes les per-

miten a las personas proteger sus derechos (por ejemplo, a servicios como agua y saneamiento) y pueden ser usadas por el público para evitar abusos, una mala gestión y la corrupción en el gobierno. La libertad de la información también puede ayudar a los gobiernos: una mayor franqueza y transparencia en el proceso de toma de decisiones puede mejorar la confianza pública en las autoridades locales y nacionales.

La mayoría de los países ahora tienen legislación relevante para garantizar la libertad de información. Aquellos que no la tienen, deben promulgar nuevas leyes.

Si hay legislación existente, se deben tener en cuenta varios puntos clave:

- Las personas deben conocer sus derechos para acceder a los registros del gobierno. Las ONG pueden desempeñar una función útil al respaldar a los grupos vulnerables y marginados, por ejemplo, los pobres, para que se beneficien de dicha legislación.
- Los ciudadanos usan las leyes de libertad de información para acceder a los registros del gobierno. Se pueden aplicar cargos, que pueden constituir un obstáculo para el uso. Entre otras restricciones que obstaculizan el acceso se incluye la necesidad de producir tarjetas de identificación.
- Las personas deben tener la posibilidad de obtener una indemnización si su pedido no se trata debidamente de acuerdo con la ley, y los funcionarios y las agencias pueden ser sancionadas si no comunican la información o si proporcionan información falsa.
- El mayor acceso a la información les permite a los ciudadanos analizar el trabajo del gobierno, y una mayor transparencia puede presionar a los funcionarios del gobierno para que sean responsables, se desempeñen mejor y eviten la corrupción. Los medios tienen un rol clave para comunicar la información que arroja luz sobre el desempeño del gobierno y sus agencias.

El rol de la ley internacional

La lucha contra la corrupción no es solo un esfuerzo nacional, sino que también demanda soluciones globales en común tales como acuerdos y convenciones legales internacionales.

Los acuerdos o convenciones internacionales son importantes por muchas razones. Proporcionan un marco de reglas y estándares que facilitan la cooperación internacional; una lista de control para reformar los gobiernos; una base para que los gobiernos se controlen entre sí; y herramientas para que los grupos de la sociedad civil hagan que sus gobiernos rindan cuentas.

Esto también crea un importante estímulo para la acción local que es necesario, en última instancia, para mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información.

Los acuerdos no vinculantes adoptan la forma de pautas, recomendaciones, principios, protocolos y leyes

modelo. Los acuerdos vinculantes incluyen convenciones, tratados, acuerdos multilaterales y regionales. Estos tipos de instrumentos legales ayudan a armonizar los estándares y los requisitos para la prevención, la investigación y la lucha contra la corrupción.²

Las convenciones internacionales también brindan un marco común para congelar, confiscar y repatriar los productos de las infracciones. Los acuerdos vinculantes son herramientas que puede usar la sociedad civil para demandarle al gobierno las reformas necesarias para mejorar la gobernabilidad (transparencia, rendición de cuentas, participación pública y acceso a la justicia). Estos acuerdos también se usan para supervisar y evaluar a los gobiernos (es decir, revisión entre pares o de organizaciones internacionales) y para facilitar la cooperación en la fijación de estándares comunes para políticas, procesos y prácticas a nivel nacional.

Las herramientas en detalle: Acuerdos internacionales

Los acuerdos internacionales (no vinculantes y vinculantes) ayudan a crear conciencia del comportamiento corrupto. Al llamar la atención sobre los problemas de corrupción en los foros internacionales, presionan a los gobiernos para asumir compromisos reales a fin de aumentar la transparencia.

Punto de reflexión: Acuerdos internacionales relacionados con el agua

La corrupción en los acuerdos del agua transfronterizos es un área exclusiva donde las leyes y los acuerdos internacionales tienen un rol directo. Las leyes internacionales relacionadas con el agua pueden mitigar el riesgo de que la corrupción empañe los resultados de las negociaciones de acuerdos bilaterales y multilaterales sobre el agua entre países con poder económico y político diferentes. El marco cooperativo de la cuenca del Nilo, es un caso interesante. Para obtener más información, consulte www.internationalwaterlaw.org/blog/?p=268

² Red de Integridad del Agua, sin fecha

³ www.transparency.org/global_priorities/international_conventions
Transparency International proporciona enlaces a una amplia variedad de información sobre las convenciones internacionales, incluidas las medidas de seguimiento.

Convenciones internacionales

Las convenciones pueden incluir las siguientes medidas:³

- **Medidas preventivas** para crear condiciones que promuevan la gestión pública satisfactoria, honesta, transparente y eficiente; procedimientos y ética del sector público; contrataciones públicas; finanzas del sector público; informes públicos, acceso a la información, protección de los informadores; educación pública; y altos estándares para el comportamiento del sector privado, incluida la contabilidad y la auditoría y medidas para evitar el lavado de dinero.
- **Medidas punitivas** para solicitar la sanción de acciones corruptas, por medio de organismos administrativos o judiciales. Por lo general, es a través de la adopción de la legislación necesaria y otras medidas para establecer que son delitos penales de acuerdo con las leyes nacionales.
- **Cooperación internacional** entre las autoridades que aplican la ley para que las medidas de aplicación de la ley transfronterizas sean más efectivas. Esto incluye la extradición, la asistencia legal mutua en las investigaciones, las acusaciones y los procedimientos judiciales y la cooperación en la aplicación de la ley a través de investigaciones conjuntas y técnicas investigativas especiales.
- **Procesos de recuperación de activos obtenidos ilegalmente** que incluyen medidas investigativas para rastrear activos, medidas de prevención para inmovilizar los activos (congelamiento, embargo) y la confiscación.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) es un buen ejemplo de una convención internacional.

- Fue adoptada en 2003 por más de 140 estados;
- Es el marco global acordado para combatir la corrupción;
- Permitió el establecimiento de leyes y regulaciones anticorrupción coordinadas (artículo 5), organismos o agencias (artículo 6) y leyes de divulgación pública (artículo 10).

Algunas de las fortalezas de UNCAC son las siguientes:

- Facilita la cooperación internacional;
- Proporciona una lista de control para reformar los gobiernos;
- Proporciona una base para que los gobiernos se supervisen entre sí;
- Proporciona una herramienta para que la sociedad civil haga efectiva la responsabilidad de los gobiernos;
- Proporciona un estímulo para la acción local.

Sin embargo, a menos que la UNCAC se adopte, se firme, se ratifique, se implemente en la ley y en los procedimientos y planes institucionales, no se puede aplicar dentro de un país particular.

Convenciones internacionales sobre la aplicación global

La ley internacional considera las convenciones y los instrumentos que pueden tener efectos regionales o globales. Algunas convenciones internacionales sobre la aplicación global son las siguientes:

- Convenio sobre el Blanqueo, la Investigación, la Incautación y el Decomiso del Producto del Delito del Consejo de Europa, noviembre de 1990;
- Convención Interamericana contra la Corrupción 1996;
- OECD Convenio de Lucha contra el Soborno 1997
- Consejo de Europa, Convención de la Ley Penal sobre la Corrupción 1998;
- Consejo de Europa, Convención de la Ley Civil sobre la Corrupción 1999;
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2000;
- Declaración de Yakarta Para la Reforma de las Agencias Oficiales de Crédito a la Exportación y Seguro de Inversión 2000;
- Declaración de Varsovia: hacia una Comunidad de Democracias 2000;
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003) firmada por 128 países;
- Principios de Gobernabilidad Corporativa para las Empresas por Hermes;
- Gestión de pensiones y Banco Asiático de Desarrollo, circa 2003;
- Banco Asiático de Desarrollo (BAD)/Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) Iniciativa Anticorrupción para Asia y el Pacífico del BAD (2004);
- Los "cinco elementos clave" del Banco Mundial, circa 2004.

Fuentes: Shordt et al, 2006

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) Principales normas aplicables al agua

Prevención (Capítulo II)

- Sector público: Aborda los organismos anticorrupción; los procedimientos y la ética del sector público; las contrataciones públicas y la gestión financiera; y el informe público. Una disposición requiere que los gobiernos eviten el uso indebido de los procedimientos que regulan las entidades privadas, incluidos los procedimientos relacionados con los subsidios y las licencias otorgadas por las autoridades públicas para las actividades comerciales.
- Sociedad civil: Enfatiza el rol de los ciudadanos, incluida la participación; el acceso a la información; los canales de queja; y la educación pública.
- Sector privado: Establece los estándares para la contabilidad, la auditoría y las disposiciones contra el lavado de dinero.

Criminalización (Capítulo III)

- Abarca una amplia variedad de delitos, entre ellos, sobornos, malversación, enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias, abuso de funciones, lavado de dinero, etc.
- Contribuye a la responsabilidad penal corporativa y la indemnización por daños.

- Incluye ofensas de tipo privado a privado (no obligatorio).

Cooperación internacional (Capítulo IV)

- Exige y proporciona normas detalladas sobre asistencia legal mutua, procesos de extradición y un marco colectivo para la acción.
- Recuperación de activos (Capítulo V)
- Determina la importancia fundamental de la restitución de los activos.
- Ofrece normas detalladas sobre el proceso y las acciones para la cooperación.

Asistencia técnica (Capítulo VI)

- Describe las áreas de capacitación y asistencia y los canales para recopilar, intercambiar y analizar la información sobre la corrupción.

Mecanismos para la implementación

(Capítulo VII)

Fuente: WIN, sin fecha

Convenciones internacionales como instrumentos de defensa

Los instrumentos y las convenciones internacionales no solo responsabilizan a los estados ante los otros estados, sino que crean un marco para evaluar la legislación nacional. Al exponer las brechas entre la legislación nacional y los estándares internacionales, ofrecen un contexto legal para exigir el cambio.⁴

Mensaje

Si bien la voluntad política internacional es una pieza esencial del rompecabezas, es importante la creación de instrumentos en este nivel con capacidad suficiente para que la implementación sea significativa.⁵

Una vez que un proceso de supervisión revela que el Estado no cumple con sus compromisos en las leyes internacionales, diferentes grupos pueden actuar para influir en los procesos de políticas públicas para compensar las brechas.

Los instrumentos y las convenciones internacionales se pueden usar como estándares de comparación efectivos para evaluar si un Estado no implementa medidas anticorrupción. Las prácticas y las instituciones nacionales se pueden comparar con estándares internacionales para obtener una evaluación objetiva de la congruencia o adhesión. Se puede destacar cualquier divergencia durante los instrumentos y las convenciones internacionales y, así, crear un sólido respaldo para cualquier iniciativa de intervención. Además, los instrumentos y las convenciones internacionales pueden servir como argumentos legales ante los procedimientos judiciales nacionales.

Signos de estados que no implementan medidas anti-corrupción

- El Estado tiene un compromiso público débil para reducir la corrupción.
- El Estado asumió compromisos limitados que, sin embargo, no tratan abusos importantes.
- El Estado asumió compromisos importantes, pero no los respaldó con planes específicos.
- El Estado asumió ambos compromisos y planes, pero es muy poco lo que se está haciendo.
- El Estado asumió compromisos, planes y ha hecho una demostración de implementación, pero obtuvo pocos resultados.

Fuente: Holloway, sin fecha

Pregunta de experiencia práctica

1. Tome un instrumento o convención internacional y compárelo con su legislación nacional. ¿Existen brechas en su legislación?
2. Investigue la implementación de los instrumentos o las convenciones internacionales por parte del poder judicial local. ¿Puede presentar un caso basado en dichos instrumentos o convenciones?

⁴ WIN, sin fecha

⁵ Instituto del Banco Mundial, Transparency International, 2009

Clase 2:

El rol de las instituciones

Jaspers (2003) define las instituciones como: "organizaciones, normas de trabajo o establecimientos fundados para el propósito específico del interés público según un uso aceptado, ley o relación en una sociedad o comunidad". Cada institución tiene sus propias políticas, estrategias, pautas y principios, procedimientos, estándares, normas y tradiciones, y opera dentro de un marco legal.

Podría ser necesaria la reforma institucional, o un cambio en las funciones, los roles o los acuerdos institucionales, para garantizar que estén dispuestos y estructurados de forma adecuada para abordar los imperativos clave de la política o la legislación. Por ejemplo, la planificación y la implementación de la GIRH a menudo requiere la reforma institucional para que la gestión del agua y las instituciones de los servicios de agua, y los vínculos entre ellas, puedan permitir la gestión de los recursos hídricos escasos y tratar de manera más efectiva los problemas de gobernabilidad, y permitan la participación pública.⁶

La reforma institucional puede requerir lo siguiente:

Diferentes tipos de reformas

- Incorporación de nuevas prácticas por medio de reformas legales, tales como la descentralización, la participación de los grupos de interés, una recuperación de costos más rigurosa o la participación del sector privado.
- Un nuevo objetivo para la organización.
- Racionalización del proceso de producción.
- Rediseño de tareas y responsabilidades.
- Cambio de los procedimientos.
- Inicio o reforma de estrategias..

Fuente: Cap-Net, GWP, EUWI, 2008

Fortalecimiento de la responsabilidad:

Se necesitan muchos tipos diferentes de instituciones para luchar contra la corrupción y facilitar la integridad del agua. Se requieren sistemas sólidos para evitar la corrupción o "el abuso del poder conferido para el beneficio privado".⁷

El control de los funcionarios públicos, aquellos en cargos públicos, y todas las partes privadas implicadas en empresas de carácter público, por lo general, requieren diferentes estrategias de responsabilidad.

En conjunto, el objetivo es crear un sistema de pesos y contrapesos que se basen en que los diferentes grupos de interés asuman la responsabilidad adecuada. Estas es-

trategias se pueden agrupar en estrategias de responsabilidad horizontales, verticales y externas.⁸

Estrategias de responsabilidad horizontales

Las instituciones más evidentes en la lucha contra la corrupción son aquellas que se ubican dentro del sistema legal y de justicia, por ejemplo, agencia anticorrupción, defensoría del pueblo, auditores públicos y sistema judicial.

La ley puede habilitar o deshabilitar la responsabilidad horizontal. Entre los ejemplos de habilitación se incluye la definición de diferentes tipos de corrupción como un comportamiento ilegal (por ejemplo, malversación, sobornos, etc.), la creación y el apoderamiento de agencias de aplicación de la ley, y la promulgación de normas para controlar la impropiedad ética y los valores en cartera.

Pregunta de experiencia práctica

¿Existen instituciones anticorrupción en su país?
¿Cómo se vincula la gestión de los recursos hídricos y la entrega de servicios con estas instituciones en su país?

Entre algunos ejemplos de un marco legal anticorrupción se incluyen los siguientes:

- Disposiciones penales y/o civiles (es decir, soborno y delitos de corrupción);
- Leyes específicas anticorrupción;
- Otras leyes tales como acceso a la información, conflicto de interés, protección de informadores, libertad de expresión y libertad de los medios de comunicación.

Las agencias anticorrupción, por lo general, supervisan la conducta de los funcionarios públicos y la declaración de su patrimonio y, algunas veces, tienen la función de defensoría del pueblo. Estas agencias se encuentran en la primera línea de combate en la lucha contra la corrupción y, para ser efectivas, necesitan independencia (es decir, política, financiera y legal) del resto del gobierno, y su liderazgo debe ser designado con amplio consenso político.

El rol de las agencias de defensoría del pueblo es recibir e investigar las quejas de los ciudadanos para hacer valer sus derechos frente al Gobierno. La corrupción es una manera de fraguar los derechos de los ciudadanos, y se recurre a las agencias de defensoría del pueblo para atender a las preocupaciones al respecto. Estas instituciones desempeñan un rol doble: primero, redirigen los reclamos de corrupción hechos por los ciudadanos a las agen-

⁶ Cap-Net, GWP, EUWI, 2008

⁷ González de Asís et al, 2009

⁸ World Bank, 1999

cias anticorrupción y, segundo, abordan cualquier reclamo contra una agencia anticorrupción que es acusada de no operar de manera eficiente o en favor del interés público.

La función principal de la defensoría del pueblo es examinar una decisión, un proceso, una recomendación, un acto de omisión o comisión que sea contrario a la ley, las normas o las regulaciones, o que sea un alejamiento de la práctica o el procedimiento establecido.

La reforma legal como medida para combatir la corrupción

Una de las principales medidas para combatir la corrupción es la reforma legal, que considera asuntos tales como los procesos de adquisición, control y supervisión, descentralización y cooperación intergubernamental.

Las auditorías públicas son mecanismos para controlar los gastos públicos. No toda la malversación de gastos o el incumplimiento de los deberes es corrupción, sino que la corrupción también puede revelarse a través de la malversación y el incumplimiento del deber público. Las auditorías públicas son herramientas para descubrir las prácticas corruptas.

Finalmente, **el sistema judicial** desempeña un papel central para resolver las disputas mediante la aplicación de la ley. Cumple una función central para luchar contra la corrupción, ya que este poder tendrá la última palabra en relación con la conducta impropia aparente. El sistema judicial decidirá si la evidencia recopilada por diferentes partes coincide con delitos penales y, de ser así, impondrá la sanción que corresponda. El resultado servirá como impedimento de la conducta ilícita en el futuro, siempre y cuando el beneficio del delito no supere al castigo.

Ilustración de las estrategias de responsabilidad horizontales:

Proyecto Hidráulico de las Tierras Altas de Lesoto

Ilustración de las estrategias de responsabilidad horizontales:
Proyecto Hidráulico de las Tierras Altas de Lesoto

El Proyecto Hidráulico de las Tierras Altas de Lesoto (LHWP) es uno de los proyectos de infraestructura más grandes del mundo, iniciado en 1986 para el beneficio mutuo de Sudáfrica y Lesoto. El proyecto (que se espera que cueste aproximadamente 8 mil millones de dólares) comprende varios diques y túneles grandes, para aumentar el suministro de agua para la Región de Gauteng de Sudáfrica, y genera electricidad para Lesoto.

En el LHWP, el director general de la Autoridad de Desarrollo de las Tierras Altas de Lesoto (LHDA), la agencia responsable de implementar el LHWP, recibió 6 millones de dólares en sobornos de empresas multinacionales a través de una amplia red internacional de cuentas bancarias y "agentes". Los sobornos se intercambiaron para ganar contratos y asegurar las propuestas en el proceso de licitación.

Un factor crucial para que ocurra el soborno en las transacciones de los negocios internacionales es que las multinacionales de los países desarrollados evaden la acusación del delito en los países subdesarrollados. En muchos casos, las multinacionales eluden la responsabilidad, ya que los gobiernos locales hacen la vista gorda a sus operaciones. La Convención de la OCDE Contra el Soborno fomenta las sanciones contra el soborno para funcionarios extranjeros en transacciones comerciales internacionales.

Se realizaron seis acusaciones exitosas que incluyen al director general de LHDA (dos empresas internacionales de consultoría, un contratista internacional y dos agentes locales). Las dos empresas internacionales de consultoría fueron excluidas por el Banco Mundial por diferentes períodos. Una serie de incidentes hizo que los juicios fueran posibles: En primer lugar, el director general había sido declarado culpable de irregularidades administrativas como gastar los fondos de la organización de manera inadecuada.

Estas no fueron consideradas como un acto delictivo pero motivaron al gobierno a proseguir las indagaciones en el caso. En segundo lugar, el rol del Gobierno suizo también fue fundamental. A través de los cambios en las leyes del secreto bancario en 1997, fue posible entregarle registros bancarios relevantes al Gobierno de Lesoto (GoL). En tercer lugar, el gobierno de Sudáfrica brindó asistencia y aliento al gobierno de Lesoto. Sin embargo, aún más importante fue la voluntad política demostrada por el gobierno de Lesoto para invertir los recursos financieros necesarios, el tiempo y el compromiso político durante todo el curso de la acusación.

Estos juicios establecieron varios precedentes importantes para procesar denuncias de sobornos, como:

➔ **Soborno:** ¿qué debe probar la acusación? Se dictaminó que un delito se comete en el punto en que se hace el acuerdo. La oferta de una suma de dinero a un funcionario público, y su aceptación, es suficiente para iniciar la acción legal. Esto facilita el procesamiento del delito.

➔ **Transparencia financiera:** ¿qué transacciones financieras se produjeron? El acceso a los registros bancarios suizos del acusado fue un componente importante del procesamiento exitoso.

➔ **Jurisdicción:** ¿dónde ocurrió el delito? Ya que los impactos del delito tuvieron repercusión en Lesoto, se dictaminó que la jurisdicción fuera en ese país.

Adaptado de LESOTHO: A Precedent for Prosecution of Grand Corruption Committed by Multinational Companies. WIN Case Information Sheet No. 5 (2008).

Consultar también (www.ipocafica.org/cases/highlands/anticorrupt/theproject.pdf)

Lecciones aprendidas del Proyecto Hidráulico de las Tierras Altas de Lesoto

El Gobierno de Lesoto ha demostrado que incluso un país pobre puede procesar de manera efectiva la corrupción si hay una fuerte voluntad política del gobierno y un sistema judicial competente. Sin embargo, requiere enormes recursos financieros y administrativos. El gobierno de Lesoto ha sido reconocido por su posición firme contra la corrupción y su fuerte voluntad política.

Este caso será un precedente para casos futuros que impliquen corrupción y soborno por parte de las multinacionales de todo el mundo. La Convención de

la OCDE Contra el Soborno que pretende reducir la corrupción en los países subdesarrollados al fomentar las sanciones contra el soborno de funcionarios extranjeros en transacciones comerciales internacionales ha sido un paso crucial para luchar contra el soborno en los países subdesarrollados. En muchos casos, los Principios Empresariales para Contrarrestar el Soborno de Transparency International son una herramienta útil para evitar y procesar la corrupción a gran escala.

Source: WIN Case Information Sheet No. 5, 2008

Estrategias de responsabilidad verticales

Las estrategias verticales hacen referencia al rol que desempeñan los actores que no sean del Estado al presionar por una mayor responsabilidad. Esta estrategia depende de las estrategias horizontales, ya que los actores que no sean del Estado no pueden luchar contra el aparato estatal completo.

Los **medios** de comunicación desempeñan un rol fundamental al investigar y exponer casos de corrupción y al fortalecer la rendición de cuentas. La independencia, el pluralismo y la libertad de los medios de comunicación deben ser primordiales en un modelo anticorrupción.

Los medios son un mecanismo de rendición de cuentas clave donde es independiente.

Las **organizaciones no gubernamentales** también desempeñan una función clave para fortalecer la rendición de cuentas y posibilitan la intermediación de asociaciones de entrega de servicios entre proveedores, reguladores y usuarios. También fortalecen las iniciativas, las herramientas y los mecanismos de rendición de cuentas orientados hacia la demanda. Las ONG son defensoras críticas de la reforma política, legal e institucional orientada hacia una mayor rendición de cuentas y la participación pública.

Ejemplo de estrategia de responsabilidad vertical:

El rol de los medios para reducir la corrupción: el caso de Uganda gobernada por el Presidente Yoweri K. Museveni durante el sistema "sin partidos"

Los medios de comunicación libres, independientes e implacables pueden desempeñar un rol importante para reducir la corrupción. Los medios de comunicación en Uganda han disfrutado de una considerable libertad a este respecto desde que Museveni asumió el poder en 1986. Sin embargo, la evolutiva estructura del poder y el panorama cambiante de los medios presentaron desafíos y oportunidades para el rol de vigilante de los

medios de comunicación sobre la corrupción. La autora de esta investigación, Mónica Nogara, argumenta que, aunque los actores de los medios ganaron batallas importantes para promover la rendición de cuentas en los funcionarios públicos, la compleja estructura de poder del régimen ha desafiado de forma continua su rol como instrumento público de rendición de cuentas.

Fuente: Nogara, Mónica 2009

Estrategias externas de rendición de cuentas

Las estrategias externas de rendición de cuentas permiten la supervisión constante de otros estados, agencias internacionales, donantes y empresas en los esfuerzos asumidos para cumplir con la incorporación de la anticorrupción, la rendición de cuentas y la transparencia.

Combinación de diferentes estrategias de rendición de cuentas

En esta clase, se ha elaborado el rol de diferentes instituciones para luchar contra la corrupción y promover la rendición de cuentas. Se acentuó la importancia de diferentes organizaciones formales y leyes.

Sin un conjunto de leyes o normas sociales que establezcan qué conducta se considera corrupta, es difícil evitar la corrupción sistemática. Se deben promover los esfuerzos nacionales e internacionales para respaldar los esfuerzos locales.

A pesar de que es necesario un marco legal adecuado para luchar contra la corrupción, no alcanza con erradicarla. La implementación es fundamental y aquí es generalmente donde falla la mayoría de los esfuerzos. Las estrategias horizontales, verticales y externas de rendición de cuentas son necesarias a nivel nacional y dentro del marco más amplio de las leyes internacionales, las convenciones y los instrumentos.

Referencias

- Cap-Net, GWP, EUWI (2008) Economics in Sustainable Water Management. Training Manual and Facilitators Guide. Cap-Net, International Capacity Building Network for IWRM, UNDP.
- Earle, A, Lungu, G, and Malzbender, D (2008). Mapping of Integrity and Accountability in Water Activities and Relevant Capacities in the SADC-Region. Paper 12, Informe por encargo de la Comisión de Gobernabilidad del Agua de la UNDP-SIWI, WaterNet y Cap-Net.
- González de Asís, M; O'Leary, D; Butterworth, J; Ljung, P (2009). Program to Improve Transparency, Integrity and Accountability in the Water and Sanitation Sector. Transparency International. Instituto del Banco Mundial.
- Holloway, R (s/d) NGO Corruption Fighters' Resource Book – How NGOs Can Use Monitoring and Advocacy to Fight Corruption. Disponible en http://www.impactalliance.org/file_download.php?location=S_U&filename=11618854321Holloway_NGO_Corruption_Fighters%27_Resource_Book%5B1%5D.pdf
- Jaspers, F. (2003). Institutions for Integrated Water Resources Management. Training Manual. UNESCO-IHE, Delft, Países Bajos.
- Nogara, M. (2009) "Role of Media in Curbing Corruption: the Case of Uganda under President Yoweri K. Museveni during the 'No-party' System." Disponible en http://www.un.org/esa/desa/papers/2009/wp72_2009.pdf
- Shordt, K., Stravato, L., y Dietvorst, C. (2006) About Corruption and Transparency in the Water and Sanitation Sector. Thematic Overview Paper 16, IRC Centro Internacional de Agua y Saneamiento
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción 2003
- Red de Integridad del Agua (s/d) How to Use International Anti-corruption Agreements in Advocacy. Disponible en <http://www.waterintegritynetwork.net/page/2062>
- WIN Case Information Sheet No. 5 (2008)
- Banco Mundial (1999). Fostering Institutions to Contain Corruption: How Can Institutions of Accountability be Developed to Control Endemic Corruption? PREM Notes Public Sector No. 24. Disponible en www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/prem-note24.pdf, visitado el 13 de abril de 2009.
- Instituto del Banco Mundial y Transparency International (2009) Manual on Improving Transparency, Integrity and Accountability in Municipal Water Supply and Sanitation.
- www.transparency.org/global_priorities/international_conventions Transparency International proporciona enlaces a una amplia variedad de información sobre las convenciones internacionales, incluidas las medidas de seguimiento.





5

MANUAL DE CAPACITACIÓN SOBRE LA INTEGRIDAD DEL AGUA

MÓDULO 5: TRANSPARENCIA Y ACCESO
A LA INFORMACIÓN





Photo: Q

Clase 1:

Transparencia y acceso a la información

Leyes de transparencia y acceso a la información

Tal como se presentó en el Módulo 2 y el Módulo 4, la transparencia hace referencia a la franqueza y al acceso público a la información para que los ciudadanos puedan comprender los procesos de la toma de decisiones que los afectan, y que estén informados sobre los estándares que deben esperar de los funcionarios públicos.

La libertad de información es un derecho básico que ahora está consagrado en las constituciones o la legislación de la mayoría de los países. Estas leyes les permiten a las personas proteger sus derechos (por ejemplo, a servicios como agua y saneamiento) y pueden ser usadas por el público para evitar abusos, una mala gestión y la corrupción en el gobierno. La libertad de la información también puede ayudar a los gobiernos: una mayor franqueza y transparencia en el proceso de toma de decisiones puede mejorar la confianza pública en las autoridades locales y nacionales.¹

Las leyes de libertad de información tienen por objetivo hacer más responsables a los gobiernos de sus acciones, como la entrega de servicios. Lo hacen al proporcionar un derecho de acceso a los registros oficiales que luego le permiten al público analizar el rendimiento de funcionarios y agencias gubernamentales. Una mayor transparencia también puede llevar a una confianza optimizada en el gobierno.

La mayoría de los países ahora tienen legislación relevante para garantizar la libertad de información. Aquellos que no la tienen, deben promulgar nuevas leyes.

Si hay legislación existente, se deben tener en cuenta varios puntos clave:

- Las personas deben conocer sus derechos para acceder a los registros del gobierno. Las ONG pueden desempeñar una función útil al respaldar a los grupos vulnerables y marginados, por ejemplo, los pobres, para que se beneficien de dicha legislación.
- Los ciudadanos usan las leyes de libertad de información para acceder a los registros del gobierno. Se pueden aplicar tasas, que pueden constituir un obstáculo para el uso. Entre otras restricciones que obstaculizan el acceso se incluye la necesidad de mostrar carné de identidad.
- Las personas deben tener la posibilidad de obtener una indemnización si su pedido no se trata debidamente de acuerdo con la ley, y los funcionarios y las agencias pueden ser sancionadas si no comunican la información o si proporcionan información falsa.
- El mayor acceso a la información les permite a los ciudadanos analizar el trabajo del gobierno, y una mayor transparencia puede presionar a los funcionarios del gobierno para que rinden cuentas, se de-

sempeñen mejor y eviten la corrupción. Los medios tienen un rol clave para comunicar la información que arroja luz sobre el desempeño del gobierno y sus agencias.

El artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos proporciona la base para todas las discusiones sobre el acceso a la información y la transparencia. Las aplicaciones del Artículo 19 aún son limitadas.

Artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948): *"Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión"*.

Artículo 19, Declaración Universal de Derechos Humanos

El artículo 19 tiene por objetivo principal restringir la censura del gobierno. No está diseñado para promover la transparencia del gobierno. Sin embargo, puede servir como punto de partida para una mayor elaboración y desarrollo de regulaciones sobre la transparencia.

De acuerdo con Abdul Waheed Khan, subdirector general de la UNESCO para la Comunicación y la Información, UNESCO "El libre flujo de la información y las ideas es central para la propia noción de la democracia y, también, trascendental para que se respeten eficazmente los derechos humanos... La garantía en la práctica de un libre flujo de información e ideas se fundamenta en el principio de que las entidades públicas tienen información, pero no para su propio uso sino en representación del pueblo".

El objetivo de estas leyes, generalmente conocidas como Acceso a las Leyes de Información, es hacer que el gobierno sea más abierto y responsable con su gente. Existen leyes sobre la libertad de información en más de 70 países, como por ejemplo: Bangladesh, Canadá, Colombia, Finlandia, Alemania, Honduras, India, Países Bajos y el Reino Unido. Las leyes de libertad de información aún están pendientes en Ghana, Nigeria y Ruanda y ausentes en Malí, Sudán y Zimbabue.

La libertad de información implica que los ciudadanos tienen el derecho de acceder a la información pública a menos que haya motivos imperiosos para que sea rechazada, por ejemplo, información delicada relacionada con la necesidad de privacidad, derecho sobre la privacidad, orden público y seguridad nacional.

El acceso a las leyes de información se basa en el reconocimiento de "que la información en el control de las autoridades públicas es un recurso público valioso y que el acceso

¹ Instituto del Banco Mundial, Transparency International, 2009

público a dicha información fomenta una mayor transparencia y rendición de cuentas de las autoridades públicas, y que esta información es fundamental para el proceso democrático".²

Preguntas de experiencia práctica

¿Se extiende el acceso a las leyes de la información en su país a la información de los gobiernos locales y empresas estatales? ¿Incluyen registros de empresas privadas que se relacionan con contratos del gobierno?

Para que estas leyes sean puestas en práctica y efectivizadas, es esencial que se deriven en pautas y ordenanzas locales, según la evaluación de las necesidades de información estructurada para identificar qué tipo de información es necesaria para mejorar la transparencia pública. Convertir estas leyes en herramientas prácticas que pueden usar los ciudadanos para acceder a la información del sector del agua y responsabilizar a las agencias del sector del agua es un proceso que consume mucho tiempo pero necesario.

Existen varios factores que pueden restringir la apertura, incluida la falta de voluntad política, la capacitación inadecuada de funcionarios públicos, la incapacidad de designar a funcionarios de información y personal de comunicación, y la gestión deficiente de la información.

Una medida práctica para fortalecer la efectividad de la libertad de información es trabajar junto con los departamentos gubernamentales para capacitar a los funcionarios de información y ayudar a mejorar los sistemas de gestión de información.³

Acceso a la información y participación

Procesos de desarrollo y leyes de información

En muchos países, se ha respaldado el acceso a las leyes de información. Mientras que los documentos oficiales pueden parecer buenos sobre el papel, en muchos casos han sido presentados como parte de una reforma del gobierno verticalista en lugar de un proceso participativo y, a veces, solo como resultado de la presión de las organizaciones y la comunidad internacionales al gobierno.

Es muy importante crear una demanda para la existencia y la aplicación de las leyes de información. Estas leyes solo tendrán efecto si dicha demanda proviene legítimamente de la sociedad local.

Es importante usar los datos y la información disponible para supervisar la toma de decisiones y el progreso de la gobernabilidad y la corrupción. Se deben fomentar aún más las medi-

das para mejorar la transparencia, tales como la legislación de libertad de información, la divulgación de activos públicos, y el acceso transparente a los registros de votaciones. Es fundamental ampliar los indicadores globales así como el desarrollo del país de la evaluación y la supervisión de la gobernabilidad.⁴ Se presentan ejemplos de cómo se practica la transparencia en la gobernabilidad del agua en el Informe global sobre la corrupción 2008. Se puede aprender mucho de estos casos, que varían de la apertura de presupuestos de proyectos a la divulgación de indicadores de desempeño de los proveedores de servicios, que se pueden aplicar en diferentes contextos en todo el mundo.

La sociedad civil desempeña un rol fundamental para con-

Mensaje clave

El acceso a la información es un elemento central para una participación más efectiva.

vertir la información y las oportunidades de información para la participación en una supervisión pública efectiva y transparencia optimizada.

- La mayor participación de la sociedad civil fue documentada durante el Informe global sobre la corrupción 2008 como mecanismo para reducir la influencia y la extracción indebida del sector del agua.
- La participación en el presupuesto del agua y el desarrollo de políticas por representantes seleccionados de la sociedad civil puede facilitar el enfoque que favorece a los pobres en los gastos del gobierno.
- La participación de los agricultores en la selección del sitio de entradas y bombas, y en la gestión de activos de riego ayuda a garantizar una representación adecuada en relación con el acceso al agua.
- La participación de la sociedad civil en el rendimiento y la auditoría financiera, el mapeo de la contaminación del agua y la supervisión del desempeño de los servicios de agua crea importantes pesos y contrapesos adicionales.
- La transparencia y la participación de los grupos de interés crean la confianza necesaria para la gobernabilidad. Los sistemas con transparencia operativa son menos susceptibles a la corrupción que aquellos que operan en secreto. Entre los elementos básicos de la transparencia se encuentra el acceso a las políticas de información y la operación adecuada de un medio de comunicación independiente. Un medio de comunicación libre es un instrumento poderoso: no solo puede exponer la corrupción y responsabilizar a los individuos legal y políticamente por sus acciones, sino que también sirve como herramienta para crear conciencia y educar al público sobre sus derechos y sobre la importancia de la transparencia y la integridad.

La Convención de Aarhus (1998) es directamente relevante para acceder a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales.

² Ley de libertad de acceso a la información para la República Srpska. Disponible en www.vzs.ba/en/?ID=49

³ Kacaoglu, Figari y Darbishire, 2006

⁴ Tropp y Stålgren, 2005

¿Qué es la Convención de Aarhus?

La Convención de Aarhus establece ciertos derechos del público (individuales y sus asociaciones) en relación con el medio ambiente. Las partes involucradas en la Convención deben realizar las disposiciones necesarias de modo que las autoridades públicas (a nivel nacional, regional o local) contribuyan a que estos derechos sean efectivos.

La convención prevé lo siguiente:

- El derecho de cada uno de recibir información ambiental de propiedad de autoridades públicas ("**acceso a información ambiental**"). Puede incluir información sobre el estado del medio ambiente, pero también sobre las políticas o las medidas adoptadas, o sobre el estado de la salud humana y la seguridad donde esto puede verse afectado por el estado del medio ambiente. Los solicitantes tienen el derecho de obtener esta información dentro de un mes de realizada la solicitud y sin tener que decir por qué la requieren. Además, las autoridades públicas tienen la obligación, de acuerdo con la Convención, de difundir activamente la información ambiental que posean.
- El derecho de participar en la toma de decisiones ambiental. Las autoridades públicas deben hacer lo necesario para permitirle al público afectado y a las organizaciones ambientales no gubernamentales comentar sobre, por ejemplo, propuestas para proyectos que afecten el medio ambiente o planes y programas relacionados con el medio ambiente. Estos comentarios se tomarán debidamente en cuenta en la toma de decisiones y en la información que se proporcionará sobre las decisiones finales y las razones de ésta ("**participación pública en la toma de decisiones ambientales**").
- El derecho a revisar los procedimientos para desafiar las decisiones públicas que se tomaron sin respetar los dos derechos mencionados o la ley ambiental en general ("**acceso a justicia**"). <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/>

Clase 2:

Transparencia en el desarrollo de la infraestructura del agua

Prevención de la corrupción en Indonesia:

Aplicación de los principios de transparencia a través de todo el ciclo del proyecto

El Programa de Desarrollo Kecamatan (KDP) es un programa nacional dirigido por el Gobierno de Indonesia. Además de los fondos nacionales, KDP está respaldado por el Banco Mundial y otros donantes. Tiene por objetivo mitigar la pobreza, fortalecer el gobierno local y las instituciones de la comunidad, y mejorar la gobernabilidad local. Este programa multisectorial abarca más de 34.000 comunidades en todo el país y ha respaldado al sector del agua de Indonesia a través de la construcción de 7.178 unidades de suministro de agua limpia, 2.904 unidades de saneamiento y 7.326 sistemas de riego.

Los riesgos de corrupción en los proyectos de desarrollo en Indonesia son altos y generalizados. Los proyectos a gran escala, muy dispersos y del gobierno central, como el KDP, ofrecen muchas oportunidades para que los funcionarios públicos malgasten los fondos públicos para beneficio personal a un bajo riesgo. Los sistemas judiciales disfuncionales y las instituciones de supervisión no efectivas contribuyen con un sistema de responsabilidad general débil, que permite

la desviación del dinero de los proyectos de desarrollo. Estas formas de corrupción en los proyectos de desarrollo se manifiestan de diferentes maneras:

- Sobornos a funcionarios para obtener proyectos
- Recortes realizados por los niveles superiores del gobierno
- Aranceles ilícitos
- Entrega incompleta de materiales/servicios
- Malversación por parte del personal

Para tratar este entorno de alto riesgo, KDP creó medidas anticorrupción en el diseño del proyecto, que enfatizaron la transparencia y la difusión de la información a través del ciclo del proyecto. Uno de los principios clave es que los riesgos de la corrupción se pueden minimizar a través de un mejor diseño. Las medidas de diseño incluyen menos transacciones y menos autoridad en el sistema de transferencia; importes de subvención estandarizados; y formatos optimizados para fomentar una comprensión sencilla por parte de los usuarios finales.

Fuente: Red de Integridad del Agua, WIN. Case Information Sheet, No.2/2008.

Para conocer otros ejemplos de acciones para abordar vulnerabilidades específicas en los programas de desarrollo de infraestructura del agua, consulte: www.waterintegritynetwork.net/page/2201

- WIN Case Information Sheet No 3 de 2008: The Agua Transparente Programme, Columbia.
- WIN Case Information Sheet No. 5 de 2008: The Lesotho Highlands Water Project.

Información y el ciclo/programa del proyecto

Los nuevos proyectos de construcción relacionados con la infraestructura pública suelen ser infrecuentes, grandes, específicos de un sitio y exclusivos, lo que significa que hay poca información disponible para evaluar los costos unitarios. Esto se aplica particularmente a los proyectos de desarrollo de los recursos hídricos.

Preguntas de experiencia práctica

Las grandes inversiones en recursos hídricos (por ejemplo: diques, canales, plantas de tratamiento del agua, etc.) están expuestas a la corrupción.

¿Puede hacer un mapeo de los grupos de interés, los momentos y los procesos de dichos proyectos sobre los que debería haber información disponible? ¿Qué tipo de información? ¿Quién lo proporciona?

Acuerdo colombiano antisoborno

Problemas de corrupción

En Colombia, la adquisición de tuberías para el suministro de agua y la infraestructura ha sido vulnerable a la corrupción y al fraude. Las condiciones establecidas para participar en el proceso de licitación a menudo suelen favorecer a licitadores individuales, sin considerar el análisis técnico que justifica los requisitos dados. Además, los sobornos se ofrecen con frecuencia en los procesos de aprovisionamiento. Estas prácticas resultaron en la pérdida de grandes sumas de recursos públicos para proyectos hídricos e infraestructura.

En 2004, la Asociación Colombiana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental (ACODAL) se puso en contacto con Transparencia por Colombia, una ONG anticorrupción, para establecer un acuerdo antisoborno sectorial. Fue un intento por reducir la desconfianza y la falta de credibilidad reinante en la industria de fabricación de tuberías, una situación que se había vuelto inmanejable para las empresas. En un esfuerzo combinado, las empresas de fabricación de tuberías (que representan el 95 por ciento de las empresas del sector) firmaron un acuerdo antisoborno en abril de 2005. El acuerdo estipula que cada empresa debe presentar una política anticorrupción general de acuerdo con las pautas especificadas en los Principios Empresariales para Contrarrestar el Soborno (BPCB) de Transparency International. Estas pautas abarcan una amplia variedad de operaciones empresariales como: fijación de precios y compra, esquemas de distribución y ventas, mecanismos de implementación, controles y auditorías internos, gestión de recursos humanos, comunicaciones, así como la protección de los "informadores". Además, se recomienda que cada empresa establezca un Comité de Ética con poderes sociales y económicos significativos para tomar medidas contra los transgresores.

Prevención de la corrupción

¿Por qué las empresas se suman al acuerdo?

- Crean que reduce la corrupción
- Prefieren un esquema de autorregulación basado en normas comunes
- Mantiene un diálogo abierto

- Proporciona un medio de reconocimiento
- Fomenta el control de los pares
- Permite la presión social

¿Cómo pueden las empresas evitar la corrupción?

- Las empresas deben aceptar que tienen la responsabilidad de resolver un problema
- Las empresas tienen que definir las medidas para resolver el problema
- Las empresas deben generar beneficios a partir de sus acciones

Estrategias anticorrupción

Falta de cultura corporativa anticorrupción

- Ofrecerles a los empleados capacitación sobre el contenido del acuerdo
- Proporcionar una gestión de recursos humanos (anexos de los contratos laborales; procesos de orientación)
- Establecer líneas de informe claras para los gerentes generales y los tesoreros
- La junta de directores debe respaldar formalmente el acuerdo
- Establecer pautas detalladas y difundir el acuerdo
- Organizar reuniones regionales para lanzar el acuerdo (imagen corporativa del acuerdo; reuniones con funcionarios públicos; publicaciones en los medios nacionales)

Falta de transparencia en la contratación

- El acuerdo establece nuevas reglas que van más allá de los estatutos legales.
- El acuerdo fomenta al sector público para establecer pautas similares
- El acuerdo crea una presión para que otros proveedores se sumen al Acuerdo de Tolerancia de Prácticas de Soborno en el esquema de distribución
- Ofrecer módulos de capacitación del acuerdo regional con distribuidores

Fuente: WIN Case Information Sheet No. 4/2008

Estos proyectos y programas son, por lo general, complejos e involucran a muchos subcontratistas y asesores especializados. La implementación está programada en fases, lo que dificulta el control de costos, y en las obras de construcción y los servicios de asesoría la información es asimétrica: los contratistas/asesores/licitantes saben más acerca de los precios reales que el cliente.

Por esta razón, el acceso abierto a la información relevante para la construcción de obras o los servicios de asesoría es esencial para mantener los costos de desarrollo dentro del presupuesto y para garantizar que la infraestructura le sirva al público de acuerdo con el nivel de servicio proyectado y la confiabilidad deseada. Savas (2000) distinguió 12 pasos diferentes en el ciclo de un proyecto típico. Estos pasos se ajustaron y se resumen a continuación:

A. Fase preparatoria

1. Decisión de subcontratar/contratar
2. Preparación de los términos de referencia
3. Criterios para la precalificación y evaluación de la licitación (oferta) independiente
4. Solicitud de una expresión de interés o calificación previa
5. Preparación de una preselección de licitantes
6. Solicitud de la licitación (oferta)

B. Aprovisionamiento y adjudicación del contrato:

1. Proceso de licitación del contrato
2. Evaluación, negociación y adjudicación del contrato

C. Implementación de las obras de construcción:

1. Construcción, prestación de servicios y supervisión
2. Entrega de trabajos o finalización del servicio.

Fase preparatoria: información que se tendrá en cuenta

Durante esta fase, el riesgo de corrupción es alto, ya que, generalmente, aquí se toman las decisiones estratégicas sobre cómo iniciar y proceder con el proyecto. Por lo general, la fase preparatoria consta de cuatro conjuntos principales de actividades:

- I. Cálculo del proyecto: para evaluar la necesidad del proyecto y la disponibilidad de fondos y para calcular las dificultades presupuestarias e institucionales
- II. Estudio de viabilidad e identificación del proyecto: para conseguir la siguiente información para decidir si se va a proceder o no:
 - a. determinar y formular el proyecto y la urgencia;
 - b. cuantificar aproximadamente el tamaño del proyecto;
 - c. seleccionar las prioridades del proyecto; y
 - d. evaluar la necesidad de proceder con la implementación.
- III. Preparación del proyecto o estudio de viabilidad: seleccionar la opción/alternativa más favorable en relación con la disposición, los criterios de diseño y la capacidad de desarrollo del sistema.
- IV. Diseño detallado: preparar un diseño de ingeniería detallado, dibujos técnicos, notas informáticas y técnicas, estimación cuantitativa, documentos de licitación y aprovisionamiento.

En esta fase se toman varias decisiones cruciales, entre ellas, cómo contratar los trabajos, el proceso de aprovisionamiento, el método de licitación, los criterios de selección, etc. Las decisiones que se toman en esta fase están expuestas a una influencia indebida ya que abren paso a posibles ganancias corruptas.⁵ Muchos elementos de esta fase se pueden manipular y podrían ser sub o sobreestimados con fines políticos y estratégicos. Además, las decisiones que rodean a la licitación, el proceso de competencia y aprovisionamiento puede ser influenciado de manera indirecta, incluida la opción de qué competidores (internacionales o nacionales) se deben excluir. Los criterios para la precalificación de los competidores y licitantes, y la selección de fechas a corto plazo para presentar los documentos de la licitación están expuestos a la manipulación a través de sobornos.

Aprovisionamiento y adjudicación de contratos

Se pueden identificar diversas posibilidades que están expuestas a la corrupción antes de la licitación y durante la negociación del contrato, incluido el cambio de la suma del contrario o un ajuste en las licitaciones. Según si se aplica un sistema de aprovisionamiento "basado en la calidad" o "basado en el costo y la calidad", hay diferentes maneras de ajustar la licitación y de manipular potencialmente la evaluación de las ofertas. Las tecnologías innovadoras también abren nuevas oportunidades

para la manipulación que puede ser difícil de detectar.

Implementación de las obras de construcción

Charles Kenny (2007) presta especial atención a la fase de construcción del ciclo del proyecto. Hay una tendencia a construir nueva infraestructura en lugar de planificar e implementar el mantenimiento adecuado de la infraestructura existente. La decisión de si se debe proceder con un nuevo proyecto o rehabilitar o actualizar la infraestructura existente está expuesto a la corrupción ya que hay varias decisiones implicadas. A pesar de que el mantenimiento es la clave para preservar el valor económico de la infraestructura y de que es necesario realizar una inversión para alcanzar los beneficios proyectados durante el estudio de viabilidad, existen grandes incentivos para crear nueva infraestructura.

Dado que la construcción de la infraestructura del agua implica procesos y metodologías de construcción complejos y no estandarizados que fomenten la información asimétrica entre los clientes y los proveedores, no sorprende que la construcción sea vista con frecuencia como una de las industrias más corruptas del mundo.

Renegociaciones y cambios de contratos

Durante la fase de construcción, aún puede surgir la corrupción durante las renegociaciones del contrato y durante la implementación. Las negociaciones se concentran en la reducción de los costos del contrato a futuro, por ejemplo, a través de cambios en relación con los estándares de calidad, las diferentes tecnologías de construcción o al asegurar la impunidad en lo que respecta al incumplimiento. La corrupción puede tener como objetivo reducir los estándares para la supervisión de la construcción o las sanciones esperadas. Además, la corrupción se puede usar para incrementar los ingresos a través de reclamos falsos o al asegurar modificaciones contractuales lucrativas u órdenes de trabajo adicionales. El fraude, la manipulación de facturas, etc., pueden cubrir materiales de menor calidad o servir como excusa para elevar los precios de los servicios. Estas prácticas, nuevamente, pueden estar encubiertas por sobornos a la administración a cargo de la gestión del contrato y la supervisión de la construcción.

La fase de operación y mantenimiento (después de la construcción) es crítica pero suele descuidarse. La construcción real y su operación deben reflejar y justificar la decisión de inversión tomada en las fases iniciales del ciclo del proyecto. Es una fase importante, porque es aquí cuando se sienten los efectos de la corrupción en las fases anteriores en términos de calidad/rendimiento deficiente, baja confiabilidad, altos costos de mantenimiento, vida útil reducida de la infraestructura, bajo nivel de servicio y un mayor riesgo de fallas. En esta fase, la información relacionada con las normas y los estándares nacionales, y los objetivos de desempeño y los costos del proveedor son importantes para que los ciudadanos puedan supervisar la calidad de la entrega continua del servicio. Este asunto se examina más detenidamente en el Módulo 6.

⁵ Boehm, 2007

Proceso de contratación y riesgos de corrupción en cada etapa



1. Evaluación de necesidades/ identificación de la demanda

1. Evaluación de necesidades/identificación de la demanda: la corrupción puede distorsionar el proceso de contratación desde el principio, por ejemplo, al construir un dique más grande de lo necesario, elegir un proyecto hidroeléctrico cuando hay otras alternativas disponibles de producción de energía menos costosas o construir sistemas de suministro de agua para ciertos grupos favorecidos y no para la población más necesitada. Aunque la toma de decisiones deficiente no equivale a la corrupción, la transparencia y la franqueza en cómo y porqué se toman las decisiones evitan que ocurra la corrupción durante esta etapa. Algunos riesgos comunes en esta etapa son los siguientes:

- Los encargados de la toma de decisiones en el sector del agua están influenciados (sobornos, cohechos o conflictos de interés implicados).
- La compra o inversión en el sector del agua es innecesaria. La demanda es inducida para un proyecto de agua específico para que una empresa particular pueda hacer un trato, pero el proyecto tiene poco valor para la sociedad.
- En lugar de una detección de pérdida sistemática o una reducción de pérdidas en la red (que ofrecen una recompensa pequeña), se instala una nueva capacidad (que ofrece la posibilidad de soborno).
- La inversión es económica o socialmente injustificada o perjudicial para el medio ambiente.
- Los bienes o servicios necesarios están sobre o subestimados, para favorecer a un proveedor particular.
- Los antiguos favores políticos o sobornos se devuelven al incluir un contrato "marcado" en el presupuesto (es decir, un contrato con determinado contratista preestablecido). Se puede usar el mismo procedimiento para crear nuevos favores a pagar en el futuro.
- Los conflictos de interés ("circulares") no se tienen en cuenta, y los encargados de la toma de decisiones identifican la necesidad de celebrar contratos que favorezcan a empleadores antiguos o futuros.

2. Fase de preparación. Diseño del proceso y preparación de los documentos de licitación: La acción corrupta puede ocultarse dentro de los detalles, por ejemplo, diseños muy precisos de un sistema de riego que produce solo una empresa; o las dimensiones del sistema que se agranda artificialmente de modo que solo una empresa grande puede



2. Fase de preparación, diseño del proceso y preparación de los documentos de licitación



3. Selección del contratista, firma y adjudicación del contrato

hacer la entrega. Muchos actores de un proyecto pueden intentar influenciar las decisiones parcialmente. Aquí yace la importancia del debate y el análisis público. También es crucial acudir a una empresa de asesoría competente imparcial. Entre los riesgos clave en esta etapa se encuentran:

- El diseño de los documentos de licitación o los términos de referencia para favorecer a un proveedor particular, de modo que la competencia verdadera no es posible (ni restringida).
- Complejidad innecesaria de los documentos de licitación o los términos de referencia que crea confusión, oculta el comportamiento corrupto y dificulta la supervisión.
- Preparación de un diseño, por parte de los asesores de diseño, que favorece a un licitante en particular.

3. Selección del contratista, firma y adjudicación del contrato: La decisión puede favorecer claramente a uno u otro licitante, por ejemplo, si se elige a un operador de suministro de agua no por mérito sino por los sobornos pagados. Algunos riesgos en esta etapa son los siguientes:

- Criterios de selección para los proyectos del sector del agua sujetos al abuso o aplicados para permitir que haya preferencias y no se detecten, o para que los encargados de la toma de decisiones no sean considerados responsables.
- Ventaja para un licitante en particular a través del intercambio de información confidencial antes de la presentación de la licitación o durante el período de clarificación. Las clarificaciones no se comparten con todos los licitantes.
- Abuso y extensión de la confidencialidad más allá de la información legalmente protegida, lo que dificulta la supervisión y el control.
- No comunicación pública acerca de los criterios de selección del ganador (falta de transparencia de evaluación de la licitación).
- Precio excesivo (innecesariamente alto) del proyecto como resultado de la competencia limitada o la falta de competencia.
- Cambio sustancial de las condiciones contractuales durante la negociación y la firma del contrato, que se apartan de los términos de la licitación.



4. Ejecución del contrato



5. Contabilidad, auditoría y decomisión final (según corresponda)

Proceso de contratación y riesgos de corrupción en cada etapa (continuación)



1. Evaluación de necesidades/ identificación de la demanda



2. Fase de preparación, diseño del proceso y preparación de los documentos de licitación



3. Selección del contratista, firma y adjudicación del contrato



4. Ejecución del contrato



5. Contabilidad, auditoría y decomisión final (según corresponda)

4. Ejecución del contrato: La fase de ejecución presenta varios riesgos de corrupción, por ejemplo, si un operador de sistema de riego ganó una licitación a un precio muy bajo pero, una vez que se firma el contrato, factura tarifas más altas, retiene la entrega o se desempeña deficientemente para compensar los bajos ingresos. O puede construir un dique con materiales de baja calidad o equipo desactualizado para compensar los costos. Entre los riesgos principales en esta etapa se encuentran los siguientes:

- Contratistas/postores ganadores que compensan sobornos y otros pagos con especificaciones defectuosas, de baja calidad o diferentes de las contratadas. El trabajo defectuoso o inferior a las especificaciones puede requerir reparaciones tempranas o una corrección costosa.
- Renegociaciones del contrato u "órdenes de cambio" que introducen cambios sustanciales a las especificaciones del contrato o los costos, generalmente, en pequeños incrementos según la decisión de un ingeniero de la obra. Los incrementos pueden ser facilitados por la colusión entre el contratista y el controlador o el ingeniero de la obra en los proyectos del sector del agua.

Supervisores y auditores que no desempeñan su rol, son comprados o influenciados.

- Funcionarios que demandan sobornos para procesar los pagos para el contratista.

5. Contabilidad, auditoría y decomisión final (según corresponda)

- Los auditores y los contadores que hacen la contabilidad final están expuestos o son "comprados" y, por lo tanto, respaldan certificados falsos.

Fuente: WIN y TI, 2010

Las herramientas en detalle:

Pactos de integridad

En 1990, Transparency International desarrolló una herramienta para proteger el aprovisionamiento público de la corrupción. Puede ser usada por el sector público y privado donde se realiza el aprovisionamiento de bienes y servicios. El concepto de pacto de integridad ha sido presentado e implementado satisfactoriamente en determinados países, en particular, en algunos países sudamericanos. Hasta ahora, se fomentan las experiencias con la presentación y la implementación de este concepto. El objetivo principal de la aplicación de los pactos de integridad es reducir las posibilidades de las prácticas corruptas durante el aprovisionamiento a través de un acuerdo vinculante entre el cliente o el propietario y los licitantes (contratistas, asesores y fabricantes, proveedores de servicios, etc.) para contratos específicos. El resultado final esperado es una reducción de los altos costos debido a prácticas de corrupción en el aprovisionamiento público, la privatización o la autorización.

El proceso consiste en crear un entorno adecuado a través de acuerdos y sanciones en caso de violaciones donde:

1. Los licitantes, los contratistas y los proveedores de bienes y servicios se abstengan de sobornar, al asegurar que todos los licitantes también se abstendrán de pagar sobornos;
2. El cliente o el propietario del proyecto, por ejemplo, agencias gubernamentales también se comprometen a evitar la corrupción al adherir a las buenas prácticas de aprovisionamiento, sin buscar ni solicitar sobornos.

Los elementos esenciales del concepto de pactos de integridad son los siguientes:

- Un pacto (contrato) se establece entre el cliente/propietario del proyecto (también denominado el Principal) que necesita trabajos de construcción particulares, suministro de bienes o servicios de asesoría de empresas o firmas (también denominadas como los Licitantes) a través de un proceso de licitación pública.
- Una iniciativa del Principal es que el personal o los agentes no demandarán ni aceptarán ningún soborno, regalo, etc. La violación llevará a sanciones penales o disciplinarias adecuadas.

- Una declaración de cada Licitante de que no ha pagado, ni pagará, ningún soborno de ninguna forma.
- Un compromiso de cada Licitante de divulgar todos los pagos realizados en conexión con el contrato en cuestión con cualquier persona (como agentes y otros intermediarios así como miembros de la familia, etc., de los clientes y su personal o funcionarios). La divulgación se debe realizar en el momento de la presentación de la licitación o a pedido del Principal, en especial cuando emerge una sospecha de violación por el licitante.
- La aceptación explícita de cada Licitante de que el compromiso antisoborno, la obligación de divulgación y las sanciones relacionadas sigan en vigor para el Licitante ganador hasta que todas las obligaciones especificadas en el contrato se completen de forma satisfactoria para el Principal.
- Los acuerdos y promesas en favor del Licitante se harán "a nombre y a favor del Director Ejecutivo de la empresa".

Un conjunto de sanciones preanunciadas por cualquier violación de un Licitante de sus compromisos, promesas o acuerdos, que incluye (todas o algunas): (i) denegación o pérdida del contrato, (ii) confiscación de la garantía de la oferta y la fianza de cumplimiento, (iii) responsabilidad por daños al Principal y los Licitantes competidores, y (iv) exclusión del infractor por el Principal por un período de tiempo adecuado.

También se aconseja que los licitadores tengan un código de conducta de la empresa (que rechace claramente el uso de sobornos y otros comportamientos no éticos) y un programa de cumplimiento para la implementación del código de conducta en toda la empresa.

Para obtener más información sobre los pactos de transparencia, visite: www.transparency.org/global_priorities/public_contracting.

Source: WIN and TI, 2010

Clase 3:

Libertad de información en acción

Las herramientas en detalle:**Acciones sugeridas para mejorar la transparencia y el acceso a la información**

Reuniones para desarrollar iniciativas anticorrupción y para compartir experiencias. Es un paso inicial y esencial para desarrollar estrategias para promover la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información en el sector.

Acceso a leyes sobre información. La libertad de información es un derecho básico que ahora está consagrado en las constituciones o la legislación de la mayoría de los países. Estas leyes les permiten a las personas proteger sus derechos (por ejemplo, a servicios como agua y saneamiento) y pueden ser usadas por el público para evitar abusos, una mala gestión y la corrupción en el gobierno. Por otro lado, la libertad de información también puede ayudar a los gobiernos. Al introducir una cultura de mayor franqueza y transparencia en el proceso de la toma de decisiones, puede mejorar la confianza de los ciudadanos en el gobierno.

Las metodologías de participación en la comunidad, como la evaluación participativa y el mapeo comunitario, se utilizan ampliamente en el sector del agua. La gestión de la comunidad, con participación activa de los ciudadanos, se ha convertido en el modelo principal para la entrega de servicio en áreas rurales y ha sido adaptada en algunos contextos periurbanos. La participación de la comunidad en la gestión de los proyectos del agua reduce el riesgo de corrupción a medida que aumenta la transparencia.

Alzar la voz de los ciudadanos. Los clientes suelen tener poca capacidad para responsabilizar a los proveedores de servicios de agua y saneamiento. En muchos casos, los mecanismos para facilitar que los ciudadanos hagan quejas legítimas son muy débiles o inexistentes.

El presupuesto participativo es un mecanismo de financiación innovador que les brinda a los ciudadanos una mayor participación en un asunto clave: cómo el gobierno gasta los recursos financieros públicos para el desarrollo local. Fortalece la rendición de cuentas y la equidad en la asignación de recursos.

Acceso a información de desempeño, gastos y presupuesto. Los informes regulares de las cuentas de un proveedor de servicios proporcionan una herramienta obvia pero valiosa para mejorar el acceso a la información, la transparencia y la responsabilidad. Sin embargo, muchos proveedores municipales de agua y saneamiento se niegan o desatienden su responsabilidad de presentar cuentas e informes auditados anualmente, incluso cuando se les solicita que lo hagan.

El Seguimiento del Gasto Público (PET) tiene por objetivo realizar un seguimiento del flujo de los fondos públicos y otros recursos del nivel del gobierno central a través de la administración central hasta los proveedores de servicio de primera línea, como municipios o empresas que proporcionan servicios de agua y saneamiento. La pregunta clave que se hace un PET es la siguiente: ¿los fondos públicos terminan donde deberían hacerlo?

Pactos de integridad y el concepto de testimonio social. El pacto de integridad es un acuerdo vinculante entre una agencia adjudicadora y licitadores de contratos específicos que pretenden reducir la corrupción. El acuerdo es supervisado por un controlador independiente/ testigo social. El testigo social es una figura pública confiable, reconocida y muy honorable que es independiente de las partes implicadas en el proceso. Tiene acceso total a la documentación y a la información relevante y tiene el derecho de participar en etapas críticas del proceso de aprovisionamiento.

Las reuniones públicas deben ser una función normal de los legisladores, los funcionarios cívicos y otros administradores de los servicios públicos (como servicios de agua y saneamiento) para proporcionar información y solicitar el punto de vista de los ciudadanos.

Comunicaciones entre proveedores de servicios de agua y los consumidores.

Las oficinas de quejas y de defensoría del pueblo son elementos que a veces están separados pero a menudo se combinan. Tienen por objetivo proporcionar una manera para abordar las quejas dentro del sistema de gobierno local. La institución de defensoría del pueblo les brinda a las personas la oportunidad de presentar quejas acerca de las prácticas de la autoridad local/gobierno ante un organismo experto e independiente, ya sea en adición o como alternativa a la utilización de disposiciones existentes como el parlamento, el sistema judicial y procedimientos internos de quejas.

Gobierno electrónico. Internet ha abierto nuevas posibilidades para que los gobiernos y las autoridades locales interactúen con los ciudadanos. Un ejemplo es la aplicación de licitación electrónica en los procesos de licitación que se muestran a continuación.

Estudio de caso:

Aplicación de aprovisionamiento electrónico y garantía de calidad

La ciudad de Surabaya, Java Oriental:

En respuesta al decreto presidencial número 80/2003; el intendente recientemente elegido de Surabaya desarrolló un sistema de aprovisionamiento electrónico para la ciudad en 2004. Para establecer el sistema, el municipio condujo su propia investigación e intentó adoptar las mejores prácticas de los sistemas de aprovisionamiento en Hong Kong y Singapur. También recibió asistencia para establecer el sistema informático de estudiantes y el personal académico del Institute Sepuluh Nopember Surabaya (ITS), miembro del Collaborative Knowledge Network Indonesia (CKNet Indonesia).

La Facultad de Ingeniería Civil de ITS es el principal consejero del municipio en la revisión del diseño de ingeniería del drenaje urbano y la protección contra inundaciones para la ciudad, según la propuesta de los asesores. Durante la construcción, los miembros de la facultad participan en

actividades de supervisión de los trabajos de construcción. De esta manera, se asegura la calidad de los trabajos y se dificulta la corrupción durante el diseño de ingeniería y la construcción. Inicialmente, el gobierno municipal enfrentó la resistencia de grandes proveedores, que confiaron en los pagos y la colusión para ganar los contratos. Desde la implementación del sistema de aprovisionamiento electrónico, los ahorros de los aprovisionamientos han sido sustanciales y se asignaron a otros proyectos de la ciudad. Además, la aplicación del sistema de aprovisionamiento electrónico aumenta la oportunidad para proveedores pequeños y medianos de participar en el proceso de licitación. Como resultado, proveedores pequeños y medianos ahora ganan y reciben en concesión una gran parte de los proyectos de la ciudad.

Clase 4:

Medidas para fortalecer la transparencia y la integridad

El alcance y la multitud de grupos de interés públicos, privados y de consumidores proporciona una larga lista de acciones que pueden recomendarse para fortalecer la transparencia y mejorar la integridad en el sector del agua. El fortalecimiento de las capacidades en el nivel individual y grupal es una acción clave.

Pasos simples

Un plan de acción hacia la integridad del agua no debe incluir intervenciones muy complejas, costosas ni sumamente técnicas. Algunas acciones simples:

- Mantener las tecnologías y los diseños tan simples, prácticos y relevantes como sea posible.
- Planificar el servicio del agua con la comunidad, teniendo en cuenta a los líderes, ricos, pobres, hombres y mujeres.
- Simplificar la información, los planes, los diseños, los informes, las cuentas, para que los comprendan todos los grupos de interés.

Fuente: WIN, 2008

- **Comunidades:** desarrollar conciencia ciudadana y asociaciones de la sociedad civil para crear una demanda por la integridad del agua; establecer sistemas públicos de quejas; aumentar el nivel de participación de la comunidad en la planificación y la supervisión, pero asegurando la creación de capacidades necesarias para que esta participación sea viable y relevante.
- **Incluir instituciones de la sociedad civil:** respaldar la investigación y las encuestas; hacer el mejor uso de su conocimiento del nivel local; hacer las partícipes en diseño y la implementación de los proyectos del agua.
- **Políticos:** recurrir a su liderazgo y defensa, demostrar que los programas gestionados honestamente traen votos y popularidad (en especial en el nivel intermedio y local); apuntar a personas de nivel superior para su compromiso.
- **Implementadores y departamentos del agua:** separar el implementador del regulador; experi-

Recomendaciones estratégicas: dónde comenzar

- Ser preventivo en lugar de reactivo. La corrupción tiene efectos negativos inmediatos y, una vez que se establecen los sistemas corruptos, tienden a permanecer.
- No quedarse solo. Crear redes integrales de actores del nivel local, nacional, regional e internacional de todas las esferas de la sociedad: privado, público y sociedad civil.
- Enfocarse en las necesidades de las personas pobres y marginadas. A menudo, son los más afectados por la corrupción y pueden, a corto plazo, verse desfavorecidos por medidas anticorrupción efectivas

Fuente: Stålgren, 2006

mentar con proyectos piloto; aumentar los salarios de los empleados del departamento del agua para proporcionar incentivos;

- **Comunicar:** publicar informes sobre los niveles de desempeño del servicio; publicar información técnica para el público; promover los informes de los medios que destacan las buenas prácticas; todas las decisiones se toman o explican en reuniones públicas; tener normas para reuniones abiertas; facilitar el acceso a las leyes de información.
- **Supervisar:** la innovación técnica ha abaratado el intercambio de información y es más accesible que nunca. En Tanzania, los grupos de usuarios del agua usan tecnología móvil para informar las pérdidas del sistema. Los sistemas de base de datos en línea, las imágenes por satélite, el control de calidad del agua de los ciudadanos, los medidores de agua especiales son todos ejemplos de oportunidades emergentes para una transferencia más rápida de información y un control efectivo.⁶

En síntesis, promover el acceso a la información es una de las herramientas clave para fortalecer la transparencia, que es un principio fundamental de la buena gobernabilidad.

⁶ Shordt et al. 2006

PNUD define la transparencia de la siguiente manera: "compartir la información y actuar de manera abierta". El acceso a la información será cada vez más importante para crear consenso entre la amplia variedad de grupos de interés implicados, y para que ellos participen en la toma de decisiones informada en las iniciativas de desarrollo del agua.

El acceso a la información, incluida la disponibilidad de la información y su uso en la toma de decisiones, es un punto de entrada para la gobernabilidad optimizada del agua. Además, el acceso a la información es fundamental para realizar la inclusividad y reducir la pobreza, y

es uno de los factores clave en la promoción de una participación más efectiva de múltiples grupos de interés en la toma de decisiones.

Es importante recordar que la información no solo debe estar disponible para el público, sino que también debe ser precisa y completa. Llegar a una cultura abierta y transparente es un proceso muy complejo. Sin embargo, la aceptación del principio básico y el establecimiento de un proceso son componentes esenciales en el camino hacia la transparencia y la rendición de cuentas.

Las herramientas en detalle:

Acciones y herramientas prácticas dentro de los proyectos

- Simplificar la información, los planes, los diseños, los informes y las cuentas para que los comprendan todos los grupos de interés.
- Simplificar los procedimientos de aprobación para facilitar su comprensión y supervisión;
- Hacer planes claros y acordados para la operación y el mantenimiento a largo plazo.

Fuentes: WIN, 2008

Referencias

- Boehm, F. (2007). *Corruption and Regulatory Capture in Public Service Sector Reforms* (Berlin: WiKu-Verlag).
- Kacaoglu, Nurhan y Figari, Andrea (Ed.) (2006) *Using the Right to Information as an Anti-Corruption Tool* [en línea]. Publicado por Transparency International. Disponible en: http://www.google.cl/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CBkQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ifap.ru%2Flibrary%2Fbook115.pdf&ei=u3rwTNiDA-8T38Abhm_HkCw&usg=AFQjCNF30eveCz6KFYoSalNHWbXc7j9lLQ&sig2=ZkH QxdDQwT61jA__Z4Elfw [Visitado el: 26 de noviembre 2010].
- Kenny, Charles (2007) *Construction, Corruption and Developing Countries*. [en línea] Policy Research Working Paper 4271, Banco Mundial. Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=996954 [Visitado el: 26 de noviembre de 2010].
- Plummer, J (2007), Ejemplos de indicadores de advertencia temprana y medidas anticorrupción, de "Making Anti-corruption Approaches Work for the Poor". PPT presentación en World Water Week, Estocolmo 2007.
- Shordt, K., Stravato, L., Dietvorst, C. (2006) *About Corruption and Transparency in the Water and Sanitation Sector*. [En línea] IRC Thematic Overview Paper 16. Disponible en: <http://www.irc.nl/page/31982> [Visitado el: 25 de noviembre de 2010].
- Savas, E.S. *Privatization and Public-Private Partnerships* (2000). Chatham House Publishers. Seven Bridges Press. Nueva York, 2000. Disponible en <http://www.questia.com/read/25057001?title=Privatization%20and%20%20Public-Private%20Partnerships> [Visitado el: 26 de noviembre de 2010]
- Stålgren, P. (2006). *Corruption in the Water Sector: Causes, Consequences and Potential Reform*. Swedish Water House Policy. Brief Nr. 4. SIWI, 2006.
- Transparency International (2008) *Informe global sobre la corrupción 2008: Corruption in the Water Sector* (Cambridge: Cambridge University Press).
- WIN Case Information Sheet, No.2/2008: *Fighting Corruption at the Grassroots Through the Kecamatan Development Project, Indonesia*
- WIN Case Information Sheet No 3 de 2008: *The Agua Transparente Programme, Columbia*.
- WIN Case Information Sheet No. 4/2008: *Private Sector Anti-Corruption Agreement in the Pipe Manufacturing Industry, Colombia*
- WIN Case Information Sheet No. 5 de 2008: *The Lesotho Highlands Water Project*.
- Red de Integridad del Agua (2008) *Advocating for Integrity in the Water Sector*. Disponible en: <http://www.google.cl/url?sa=t&source=web&cd=3&ved=0CBwQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.waterintegrit-y.network.net%2Fpage%2F2113%2F&ei=r3vwTPaXE8L78Aa5ovWzDA&usg=AFQjCNHwKlRCGdLuD-0Dj YzmuYbcjHj2LvQ&sig2=j14W3ThCqKSIAC0EnvoMJg> [Visitado el: 26 de noviembre de 2010].
- Water Integrity Network and Transparency International: *Integrity Pacts in the Water Sector: An Implementation Guide for Government Officials*, 2010.
- Instituto del Banco Mundial y Transparency International (2009) *Manual on Improving Transparency, Integrity and Accountability in Municipal Water Supply and Sanitation*.

Lecturas adicionales

Halpern, J.; Kenny, C.; Dickson, E.; Ehrhardt, D. y Oliver, C. (2008) *Deterring corruption and improving governance in the urban water supply & sanitation sector: a sourcebook*. (Water working notes; no. 18). Washington, D.C., EE.UU., Banco Mundial.

Kacaoglu, Nurhan y Figari, Andrea (Ed.) (2006) *Using the Right to Information as an Anti-Corruption Tool* [en línea]. Publicado por Transparency International. Disponible en: http://www.google.cl/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CBkQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ifap.ru%2Flibrary%2Fbook115.pdf&ei=u3rwTNiDA-8T38Abhm_HkCw&usg=AFQjCNF30eveCz6KFYoSalNHWbXc7j9lLQ&sig2=ZkHQxdD QwT61jA__Z4Elfw [Visitado el: 26 de noviembre de 2010].

Pope, Jeremy (2005) Dimensions of Transparency and Governance. [En línea] 6th Global Forum on Reinventing Government Towards Participatory and Transparent Governance 24 – 27 May 2005, Seúl, República de Corea. Disponible en: <http://www.google.cl/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CBsQFjAA&url=http%3A%2F%2Funpan1.un.org%2Fintradoc%2Fgroups%2Fpublic%2Fdocuments%2Fun%2Funpan019781.pdf&ei=O3zwTMqXFcSp8Abq8dToCw&usq=AFQjCNEKFH-mrfl1iAertbVzZ7QcsxCpat>





6 MANUAL DE CAPACITACIÓN SOBRE LA INTEGRIDAD DEL AGUA

MÓDULO 6: RESPONSABILIDAD





Photo: Q

Clase 1:

Conceptos, coaliciones, contratos y acuerdos: ¿de qué se trata la rendición de cuentas?

Conceptos clave:

Rendición de cuentas:

Principio democrático que define que los funcionarios elegidos y aquellos en el servicio público son responsables de sus acciones y responden ante aquellos a quienes sirven. La rendición de cuentas incluye la dimensión política, administrativa y financiera.

Rendición de cuentas políticas:

Responsabilidad política significa que el gobierno debe considerarse responsable ante los ciudadanos de un país y que no debe abusar de su poder. Esto también implica que la designación de personas específicas para diferentes cargos de toma de decisiones debe estar justificada de acuerdo con criterios objetivos, y que los individuos y sus departamentos deben ser responsables de las actividades y los gastos de manera transparente.

Rendición de cuentas administrativas:

Hace referencia a la rendición de cuentas dentro de estructuras administrativas y estándares relacionados con la supervisión de la gobernabilidad del agua. Incluye la

evaluación periódica y las mejoras necesarias, y la garantía de que todos los funcionarios administrativos, los asesores y el personal técnico cumplen con códigos profesionales de conducta y estándares profesionales. Cada vez más, los proveedores de servicios públicos y privados deben producir informes anuales de su planificación, desempeño y gastos.

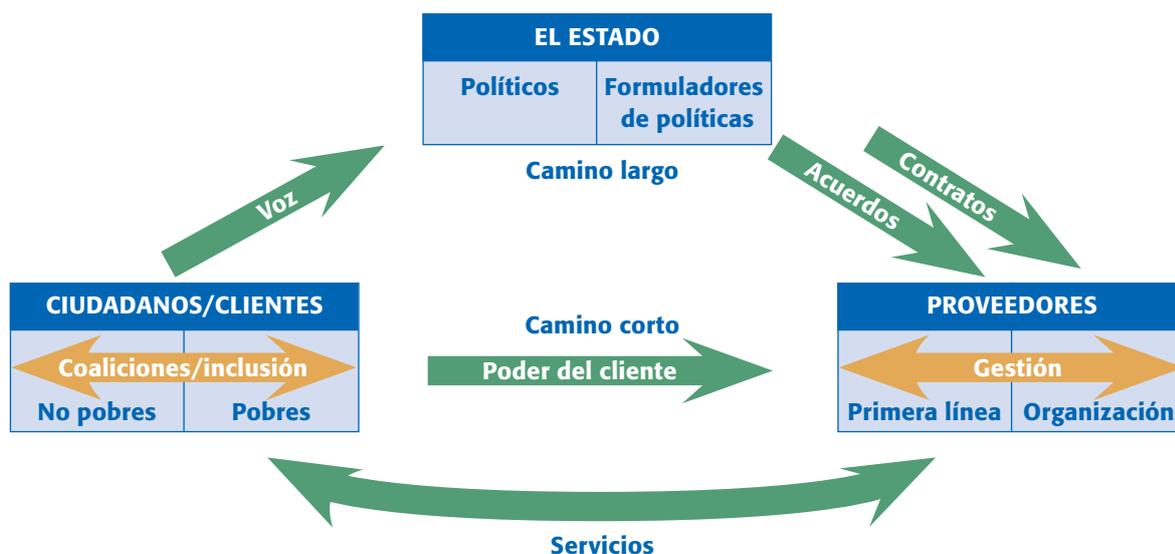
Rendición de cuentas financieras:

Las personas y las instituciones deben documentar fidedigno y precisamente el uso real y pretendido de los recursos asignados. También puede requerir que los individuos con poderes de autoridad justifiquen sus ganancias a través de un programa de declaración de activos.

El 'triángulo' de rendición de cuentas del servicio público

La siguiente figura muestra cómo se estructuran las relaciones de rendición de cuentas entre los ciudadanos, los políticos, los formuladores de políticas y los proveedores de servicios. Existen dos caminos específicos de la rendición de cuentas: uno corto y uno largo.

Instituciones de prestación de servicios: los caminos cortos y largos de la rendición de cuentas y las tres relaciones



Fuente: Banco Mundial, Informe de Desarrollo Mundial, 2004

Rendición de cuentas del "camino largo"

El proceso político a través del cual los ciudadanos intentan influenciar a los políticos se denomina "voz". La influencia ocurre a través del proceso político directo de votación por parte de los ciudadanos en favor de sus representantes políticos y de decisión de si el político los representa adecuadamente o no. También ocurre cuando los ciudadanos les expresan sus prioridades y preferencias por políticas particulares a los políticos. Los formuladores de políticas incluyen al personal en los ministerios, el gobierno local y provincial que elaboran políticas particulares, regulaciones y programas y son responsables de supervisar la implementación.

Dentro del gobierno, los formuladores de políticas crean acuerdos de investigación y políticas con los proveedores de servicios. Los proveedores de servicios pueden ser públicos, privados o no gubernamentales. Comprende la relación entre políticos/formuladores de políticas y proveedores de servicios. Se incluye en la responsabilidad "vertical" (abordada en el Módulo 4). Si este acuerdo es únicamente entre

agentes dentro del servicio público, lo llamaremos un "acuerdo". Si el gobierno contrata un proveedor privado o no gubernamental para entregar los servicios, llamaremos al acuerdo un "contrato".

Rendición de cuentas del "camino corto"

El camino corto de la rendición de cuentas consiste en dar poder a los ciudadanos para que puedan influir de manera directa sobre los proveedores de servicios. Esto también se denomina "poder del cliente o ciudadano".

Líneas de rendición de cuentas entre las instituciones del sector del agua: un ejemplo de Sudáfrica

El siguiente mapa institucional describe las relaciones entre diferentes instituciones del sector del agua en el contexto sudafricano. Aunque fue diseñado en 2003 y algunas de estas relaciones han cambiado posteriormente a través de la reforma legal e institucional, el mapa ilustra las líneas de rendición de cuentas en el "triángulo de rendición de cuentas".¹

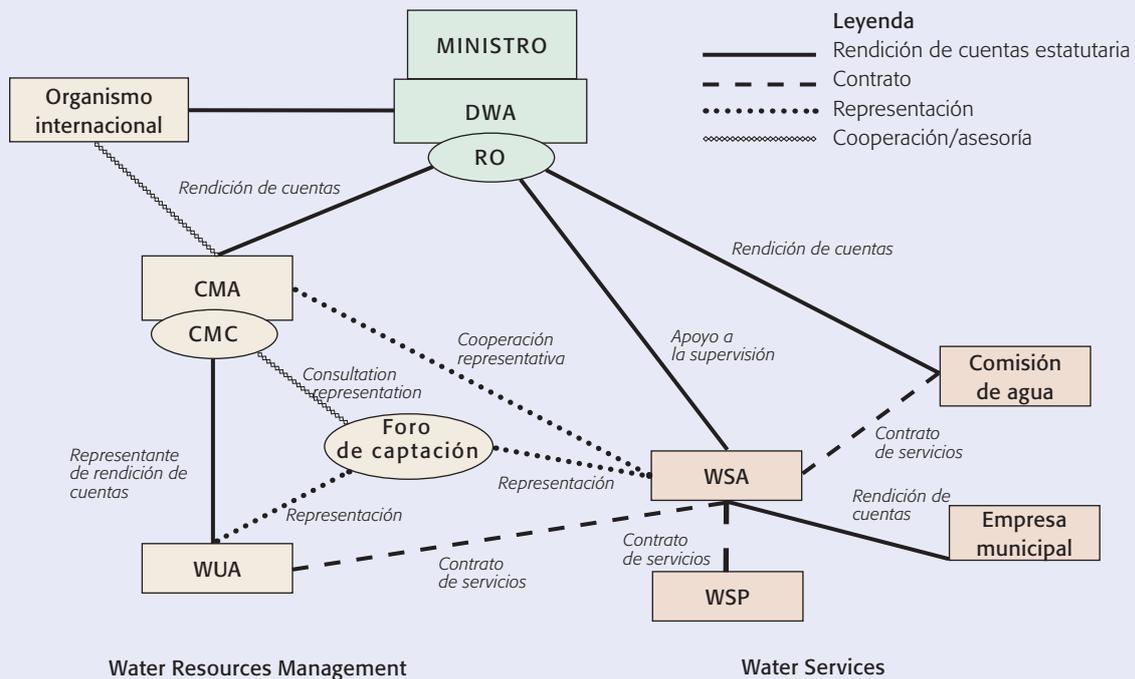
Para pensar:**Rendición de cuentas, transparencia y GIRH**

Todos somos usuarios del agua, y la GIRH requiere la rendición de cuentas y participación de múltiples grupos de interés. Dentro de la GIRH, la rendición de cuentas y la transparencia no se esperan solo de las instituciones del sector público sino de todos los grupos de interés en la gestión del agua. Todas las organizaciones (públicas, privadas,

formales o informales), incluidos los usuarios y las organizaciones de la cuenca hidrográfica deberán tener rendición de cuentas política, administrativa y financiera, y deberán ser transparentes para permitir la gestión participativa de los recursos hídricos que, a su vez, liderarán el camino hacia la GIRH.

¹ 1 Governance in water resources management: Progress in South Africa WWF3: INBO session 20.03.03, Karar, E, Department of Water Affairs and Forestry, 2003

Relaciones institucionales primarias entre diferentes instituciones del sector del agua en Sudáfrica



Fuente: Karar, E. 2003.

"Rendición de cuentas estatutaria" = acuerdo

"Representación" = voz

"Contrato" = contrato

La "cooperación y asesoría" es una forma de voz más leve, en la que es imprescindible consultar con estos grupos de interés, pero no son considerados representantes formales de los grupos de interés.

Acronimos y definiciones de conceptos en el mapa institucional del Sector del Agua Sudafricano

Ministro = Ministro de Agua y Asuntos Ambientales	WUA = los grupos de interés relevantes)
DWA = Departamento de Asuntos Hídricos (Departamento nacional de los recursos hídricos)	WSA = Asociación de Usuarios del Agua
RO = Oficina Regional de DWAF	WSA = Autoridad de los Servicios de Agua (gobierno local de municipio/distrito con los poderes y las funciones para garantizar los servicios de agua a través de la planificación, la regulación y la supervisión)
CMA = Agencia de Gestión de Captación (autoridad de la cuenca hidrográfica)	WSP = Proveedor de Servicios de Agua (puede ser pública, privada u ONG, asume todas las funciones necesarias para proporcionar servicios de agua continuos)
CMC = Comité de Gestión de Captación (foro de grupos de interés representativo para garantizar que la CMA sea creada de manera participativa con la voz de todos)	

Clase 2:

Fortalecimiento de la rendición de cuentas: herramientas y medidas

Estrategias para fortalecer la rendición de cuentas

Las siguientes son ideas de estrategias para fortalecer la rendición de cuentas.²

1. **Trabajo en frentes paralelos** para influir las políticas y las leyes, su implementación y supervisión; respaldo a los grupos de acción y las ONG; la participación de los grupos de interés y la comunidad, coaliciones, investigación y herramientas. Para tener éxito, el enfoque no debe estar exclusivamente en el gobierno nacional ni en el sector público. Se necesitan enfoques ascendentes y descendentes.
2. **Enfoques preventivos y positivos.** La experiencia actual demuestra que se necesitan enfoques positivos. Transparency International, por ejemplo, tiene un enfoque positivo que no se concentra en "designar nombres" o en investigaciones sensacionalistas. Esta estrategia ayuda a garantizar que las personas y las instituciones deseen unirse y asociarse para mejorar la rendición de cuentas y la transparencia. Las actividades preventivas y proactivas pueden incluir estudios de caso de buenas prácticas, encuestas de la situación actual o investigación de la acción, que identifiquen los enfoques óptimos para la gestión de la comunidad o el diseño de los esquemas del agua.
3. **Búsqueda de una mayor transparencia a través de,** por ejemplo, el establecimiento de sistemas de quejas, servicios de defensoría del pueblo y la investigación de la supuesta corrupción. Esto se puede enfocar en transacciones que se producen comúnmente en el sector, como selección del beneficiario, licitación, construcción, operación, etc.
4. **Colaboración y asociaciones.** La creación de coaliciones es esencial y hay muchos ejemplos para demostrar que funcionan y tienen resultados. Es importante incrementar la cantidad y la combinación de actores con representantes de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, sectores públicos y privados, así como grupos formales e informales. En el sector del agua, se han promovido algunas organizaciones de la sociedad civil como supervisores independientes de la licitación y la ejecución de proyectos. El desafío es favorecer que el péndulo se incline hacia mecanismos externos de rendición de cuentas, fuera del poder ejecutivo, que son menos vulnerables a la corrupción.

Las herramientas en detalle: Presupuesto participativo

El presupuesto participativo es un proceso en el que los residentes ordinarios deciden cómo asignar parte de un presupuesto municipal o público. El presupuesto participativo les permite a los ciudadanos identificar, discutir y priorizar los proyectos de gasto público, en este caso, relacionados con la gestión y los servicios de agua. El presupuesto participativo puede conducir a un gasto público más equitativo, una mayor satisfacción de las necesidades básicas, mayor rendición de cuentas y transparencia del gobierno, mayores niveles de participación pública (en especial de los residentes marginados o más pobres) y aprendizaje democrático y de ciudadanía.

Las herramientas en detalle: Oficina de defensoría del pueblo y quejas

La defensoría del pueblo debe recibir e investigar las quejas del público en relación con la mala administración. Al examinar las decisiones, los procesos, los actos y las omisiones, la defensoría del pueblo verificará el cumplimiento con la ley u otras prácticas. Si se confirma la mala práctica, se adoptará una medida correctiva.

² Shordt et al., 2006

5. **Fomento de la concientización y desarrollo de capacidades.** Es necesario que existan instituciones efectivas, informadas y funcionales. El enfoque debe estar centrado en fortalecer la capacidad de las instituciones y el personal.
6. **Aplicación y adaptación de las herramientas existentes.** Se han desarrollado muchas herramientas y estrategias para reducir la corrupción y mejorar la transparencia. La aplicación de herramientas y estrategias no significa automáticamente que el esfuerzo tendrá éxito. Es importante implementar estrategias y verificar su impacto real, lo que requiere indicadores y sistemas de supervisión activa.

La GIRH proporciona una nueva perspectiva sobre la gestión del agua que enfatiza la participación de los grupos de interés, el transversalización de género y el fortalecimiento de las organizaciones de la cuenca hidrográfica. Esto representa una importante oportunidad para incluir medidas de rendición de cuentas y transparencia en el proceso de reforma de la GIRH.³ A continuación, destacamos algunos ejemplos de medidas estratégicas para mejorar la responsabilidad y la transparencia a través de reformas de la GIRH.

Reforma legal y financiera

Los instrumentos legales y financieros incluyen la reforma de procedimientos de aprovisionamiento, el control y la supervisión, la disuasión, la creciente competencia económica y la descentralización.

La reducción de la complejidad en la regulación, la autorización y el control son elementos centrales de estas reformas, por lo general, conducidos por agencias gubernamentales. La probabilidad del éxito aumenta si las medidas son respaldadas por el sector privado, la sociedad civil y la comunidad internacional.

- **Procesos de aprovisionamiento.** La determinación de las especificaciones de un contrato incluye posibilidades para personalizar los requisitos de licitación para un licitante específico, mientras que el proceso de oferta se puede manipular al reducir la información acerca de las oportunidades de contratación y crear una excusa para un único proveedor. Los contratistas privados pueden confabularse para socavar la licitación competitiva y acordar secretamente turnarse para hacer la oferta más ventajosa. Al controlar la competencia, pueden inflar los precios y crear un margen de ganancia que es compartido entre los socios confabulados.

Las reformas de aprovisionamiento se deben desarrollar, por consiguiente, en estrecha colaboración con empresas privadas dentro del sector a las que se puede fomentar que formen "pactos de integridad". Estos fomentan el control de los pares y la socialización que rompe con los patrones de comportamiento establecidos y con los estándares morales.

³ Stålgren, 2006

⁴ Shordt et al., 2006

Para pensar:

La utilidad de las campañas anticorrupción

Kaufmann (2005) ha concluido que la utilidad de las "campañas" anticorrupción, las nuevas instituciones y leyes, así como gran parte de la gestión del sector público tradicional y los enfoques de la reforma legal, pueden sobrestimarse. La mayor "conciencia" sola, desvinculada de la programación tangible ha creado un entorno de cinismo y dificultó la lucha contra la corrupción. Sugerir "mayor rendición de cuentas y mayor transparencia" probablemente suenen muy bonito, pero no hacen nada por sí solas. Es necesario comprender precisamente lo que significan estos términos y sus implicaciones estratégicas.

Las herramientas en detalle:

Licitación, contratación y aprovisionamiento

- Operar pactos de integridad entre contratistas/proveedores.
- Requisitos de los códigos corporativos de conducta y un código acordado de "tolerancia cero" para la corrupción. Incluye las cláusulas de "antisoborno" y "anticorrupción" en los contratos.
- Los proveedores de agua privados deben producir planes de gestión de activos que muestren cómo los servicios se extenderán a los pobres.
- Requieren 2 o 3 firmas conjuntas para documentos financieros y del proyecto, así como para gastos importantes.
- Auditorías de aprovisionamiento sin aviso. Auditorías sin aviso de mercaderías almacenadas y almacenes.
- Evaluación de planes: control y comparación de costos para las mercaderías estándar entre los proyectos.⁴

La sociedad civil puede desempeñar un rol clave, por ejemplo, en la forma de defensoría del pueblo – de acuerdo con un código de confidencialidad– que supervise el proceso de adquisición.

- **Aumento de la competencia económica.** El sector del agua comprende tradicionalmente monopolios nacionales a gran escala. Los monopolios suelen aumentar la corrupción porque distorsionan los precios de la oferta y la demanda que, a su vez, crean un espacio para los sobornos y otras formas de corrupción. Junto con contratistas privados, los monopolios estatales generalmente participan en contratos muy grandes que pueden aumentar el beneficio neto esperado de la corrupción.

Los monopolios también suelen conferir un enorme poder a los funcionarios públicos con autoridad sustancial, y la investigación demuestra que cuanto más alto el grado de autoridad, mayor es la incidencia de soborno.

Esta es la lógica para aumentar la competencia económica como parte de las reformas anticorrupción. Sin embargo, la experiencia acumulada exige cautela, ya que los procesos de privatización están expuestos a la corrupción. Los actores del mercado necesitan el respaldo de instituciones públicas de buen funcionamiento, las cuales desafortunadamente escasean en las sociedades afectadas por la corrupción.

El marco de la GIRH acentúa la necesidad de que se conduzcan procesos de toma de decisiones participativos, en la mayor medida posible, a nivel local. Sin embargo, solo los grupos de interés informados podrán participar activamente. Así, la creación de capacidades debe estar permanentemente del lado de todas las reformas.

- **Habilitación de la cooperación intragubernamental.** Entre las medidas para impedir la corrupción en la cooperación intragubernamental se incluye el fortalecimiento de las políticas nacionales y las agencias de implementación,

la formalización de procesos interdepartamentales de toma de decisiones, la ampliación de la capacitación técnica para detectar irregularidades, la integración de miembros de organismos interdepartamentales en departamentos locales, el control de pares y el profesionalismo.

La cooperación debe ser transparente para garantizar que el aumento de las interrelaciones no conduzca a una mayor autoridad y aumenten las oportunidades para las prácticas corruptas. Con transparencia y supervisión, la cooperación puede impulsar la reforma de la GIRH.

- **Descentralización.** La descentralización aumenta el nivel de información disponible para la gestión y la supervisión de la gestión de los recursos hídricos y crea una relación más estrecha entre los proveedores de servicios y sus clientes. Esto puede aumentar el costo moral de la corrupción ya que los proveedores de servicios conocen la cara de las víctimas de las prácticas corruptas.

Al invitar a los más golpeados por la corrupción a participar en el proceso de toma de decisiones, las estructuras de gobierno descentralizado deberían, en teoría, brindar oportunidades a las comunidades locales para evitar las prácticas corruptas. Sin embargo, la investigación sobre los efectos de la descentralización en la corrupción no es concluyente. La descentralización también acerca las interacciones entre los funcionarios públicos y los usuarios y, de ese modo, puede llevar a más relaciones patrón-cliente entre proveedores de servicios individuales y las poblaciones locales. Los peligros de la descentralización pueden ser pasados por alto por algunos de los defensores más dogmáticos, que tienden a idealizar el nivel local y a descuidar el rol de los locales en la creación de la corrupción.

Los pesos y contrapesos son necesarios, junto con el desarrollo de capacidades y sistemas y procedimientos para la rendición de cuentas.

La descentralización y la privatización no son soluciones inmediatas

Algunas macroreformas significativas en la gobernabilidad y la asistencia del desarrollo como la descentralización y la privatización fueron defendidas firmemente por agencias internacionales, en parte, como manera de mejorar la efectividad y reducir la corrupción. Sin embargo, estas reformas no proporcionaron soluciones tan rápidamente como se prevé y presentaron nuevos desafíos.

La relación entre la descentralización y la corrupción es compleja, según otras variables tales como el

grado de equidad social y económica, la complejidad de los servicios, la flexibilidad y la simplicidad de los sistemas regulatorios y la capacidad local. Una lección clave de la descentralización es que si escasea o se ignora la capacidad del nivel local, el liderazgo y la "buena voluntad" (gestión transparente, sistemas y competencias del personal), se dará lugar a la ineficiencia y a la corrupción.

Source: Shordt et al., 2006

Reforma de los sistemas de entrega de los servicios públicos

- **Gestión optimizada de los recursos humanos.** El objetivo es crear un entorno profesional que desaliente el uso del poder conferido para el beneficio privado. El sentido común sugiere que si un empleado no recibe un salario con el que pueda sustentarse, se incrementa el incentivo para involucrarse en actos de corrupción. Las investigaciones señalan que el incentivo para comprometerse en la corrupción no yace en los niveles absolutos del salario, sino en la diferencia entre los niveles de pago esperados y reales. Si el nivel salarial se percibe como "justo", probablemente no incite a la corrupción.
- **Mejora de los sistemas y el conocimiento técnico.** La corrupción consiste en hacer elecciones: aceptar un soborno, falsificar las lecturas de un medidor de agua, permitir la extracción excesiva de agua, pasar por alto el vertido de aguas freáticas o el uso de material de baja calidad en la construcción de diques. El control y las soluciones técnicas disminuyen la autoridad de los actores individuales, lo que dificulta y pone en riesgo dichas elecciones. Si bien aspirar a la integridad del agua es un

asunto más ético que técnico, dichas soluciones se convierten en una herramienta muy eficiente, que sirven para limitar las oportunidades para que surjan las prácticas no éticas.

- **Aumento de la capacidad del sector público.** La necesidad de crear capacidades del sector público es evidente, de modo que los funcionarios públicos puedan participar con mayor efectividad en el proceso de detección y evaluación de las irregularidades en el trabajo del contratista en grandes proyectos de infraestructura.

El enfoque PACTIV para combatir la corrupción en el sector del agua

El acrónimo PACTIV se compone por las primeras letras (en el idioma inglés) de los cinco componentes básicos para combatir la corrupción en el sector del agua: liderazgo político, rendición de cuentas, capacidad, transparencia, implementación y voz (en inglés: Political leadership, Accountability, Capacity, Transparency, Implementation and Voice).⁵

Componente básico	Lógica	Tipo de acción
Liderazgo político	Movilizar el respaldo de los líderes políticos y fomentar su participación como socios constructivos anticorrupción.	<ul style="list-style-type: none"> • Dar claridad a la ventaja política posible de la corrupción disminuida en el sector del agua. • Incluir a los líderes políticos en los debates en todas las etapas de los proyectos del agua. • Registrar y mostrar públicamente los compromisos de apoyo de los políticos.
Rendición de cuentas	Instituciones judiciales y reforma política para reducir la autoridad y aumentar la integridad.	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar la competencia en las elecciones para las áreas de captación • Exponer a los funcionarios públicos a las adversidades de los usuarios pobres del agua que deben atender. • Verificar el apoyo de los contratistas para las campañas de elección política. • Fortalecer la auditoría independiente.
Creación de capacidades	Fortalecer la capacidad de las instituciones públicas y la sociedad civil.	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar la competencia técnica de los reguladores y los funcionarios de aprovisionamiento. • Crear entornos de trabajo profesionales con salarios razonables. • Respalda la recopilación independiente de datos y los diagnósticos por la sociedad civil.
Transparencia	Fomentar la franqueza y la libertad de información para permitir el apoyo y la divulgación del comportamiento ilícito.	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitar a los medios en periodismo investigativo sobre la corrupción en el agua. • Exhibir información (en periódicos y en aldeas) públicamente sobre cuentas y contratos del agua. • Divulgar los protocolos y los procedimientos de toma de decisiones de las autoridades del agua.
Implementación	Implementar las reformas existentes y las herramientas anticorrupción.	<ul style="list-style-type: none"> • Usar el equipo técnico existente para la supervisión. • Ejecutar las políticas en existencia. • Imponer estrictas sanciones económicas y judiciales a los culpables.
Voz	Fortalecer los canales para los usuarios del agua, los funcionarios públicos y los empleados privados para expresar su descontento e informar la corrupción.	<ul style="list-style-type: none"> • Introducir programas de defensoría del pueblo en agencias públicas y empresas de servicios. • Ampliar los derechos de votación en las elecciones para las áreas de captación y subcaptación.

⁵ Stålgren, 2006

Clase 3:

Aumento de la rendición de cuentas: acciones y voz de los ciudadanos

La participación de los grupos de interés es un término muy amplio que se centra en cómo los diferentes grupos de interés y sus instituciones participan en el proceso de gobernabilidad.⁶

Entre las cuestiones importantes para tener en cuenta, se incluyen las siguientes: ¿Están involucrados diferentes departamentos del gobierno? ¿Participan realmente los grupos de la comunidad y los pobres en la planificación, la implementación, la gestión y la toma de decisiones?

La buena gobernabilidad es participativa, en el sentido de que debería incluir a los grupos de interés relevantes que forman parte de la toma de decisiones conjunta.⁷

El conjunto específico de herramientas para mejorar la participación está bien definido en el sector del saneamiento y el agua y en el marco de la GIRH. Incluyen la evaluación participativa, el mapeo comunitario, la cuantificación de la evaluación cualitativa, etc.

La participación va más allá de la consulta y no significa únicamente recopilar datos de personas y luego hacer un análisis "experto" independiente.

Participación en práctica

El compromiso ciudadano obliga a las contrapartes del sector público y privado a comportarse con integridad y a ser más transparentes y responsables en sus acciones. Al adoptar diferentes formas, la participación parece ser la única herramienta que es común para el trabajo anticorrupción en todos los subsectores. Algunos ejemplos son los siguientes:

En agua y saneamiento

- La participación en auditoría, el mapeo de la contaminación ambiental y la supervisión del rendimiento de los servicios hídricos crean pesos y contrapesos para ver si se cumplieron los contratos y se sancionó a los infractores.
- Los proveedores de servicios pueden promover códigos de conducta y cartas de derechos ciudadanos como un medio para mejorar el profesionalismo y la integridad de sus operaciones.
- Los ciudadanos pueden proporcionar el aporte esencial a las políticas del agua y verificar el rendimiento de los servicios de agua públicos y privados. Pueden variar desde contratos sociales entre proveedores y ciudadanos, hasta sistemas de calificación sociales, encuestas de ciudadanos y auditorías sociales.
- Una mayor participación del público y transparencia en las actividades de presupuestación pueden

contribuir a una distribución más equitativa de los recursos para los pobres.

En la gestión de los recursos hídricos

- La participación en la planificación de infraestructura o las evaluaciones de impactos ambientales les brinda a los grupos de interés de la sociedad civil una plataforma para responsabilizar a los encargados de la toma de decisiones por ampliar los beneficios de nuevas fuentes de extracción de agua o diques para todos.
- La gestión y el desarrollo del agua deben basarse en un enfoque público participativo que involucre a los usuarios, los planificadores y los formuladores de políticas.
- Las asociaciones de liderazgo de la comunidad conformadas por los grupos locales y los pobladores dan como resultado un uso compartido equitativo y sostenible del agua.
- El público debe derrotar por votación a los políticos corruptos, para demandar una mayor responsabilidad y para involucrarse en la supervisión y la protección ambiental.
- Los donantes y las instituciones financieras internacionales pueden hacer su parte al adherir a la consulta participativa para los proyectos de la GRH que financian y ponen en servicio.

Fuente: WIN, sin fecha

⁶ Shordt et al., 2006

⁷ Schneider, 1999

Estudios de caso: cuando la voz del pueblo se vuelve un instrumento para fortalecer la rendición de cuentas

Estudio de caso 1: Acción ciudadana para servicios de saneamiento y agua potable responsables

Servicios en los barrios marginales de Kawempe, ciudad de Kampala

Community Integrated Development Initiatives (CIDI), una ONG local, en asociación con WaterAid, está implementando el Citizens' Action Project (Proyecto de Acción Ciudadana), un proyecto de apoderamiento sobre SERVICIOS DE SANEAMIENTO Y AGUA POTABLE en Kawempe, Uganda, liderado por la comunidad. El objetivo del Proyecto de Acción Ciudadana es dar voz a las comunidades urbanas pobres para que expresen sus necesidades en relación con servicios de agua y saneamiento adecuados, frente a los proveedores y a los formuladores de políticas. El proyecto ha ayudado a la comunidad a recoger información y a transmitir sus demandas a los proveedores de servicios y los gobiernos locales, para exigirles, en particular, que sean más transparentes en el suministro de servicios. Este caso es un raro ejemplo en África de ciudadanos pobres que piden cuentas a los gobiernos locales y los proveedores por los servicios que prestan.

El Proyecto de Acción Ciudadana es una iniciativa de defensa liderada por la comunidad, que busca facultar a las comunidades urbanas pobres para que exijan un mejor acceso y una entrega de servicios de agua y saneamiento responsable.

Estas organizaciones no se perciben a sí mismas como mediadoras en nombre de los ciudadanos, sino que proporcionan capacitación y servicios para ayudar a las comunidades a desarrollar una comprensión de su situación en materia de servicios de agua y saneamiento. Como forma de amplificar las voces de los habitantes más pobres y marginados de las ciudades, CIDI se encargó de situar noticias del proyecto en los medios de comunicación, además de publicar un boletín de noticias trimestral llamado Community Voices (Voces de la comunidad).

Entre las lecciones aprendidas se encuentran las siguientes: i) Por medio de acciones y demandas de rendición de cuentas, los habitantes pobres de las ciudades pueden ejercer presión para conseguir que los políticos locales y los proveedores de servicios rindan cuentas por sus decisiones; ii) cuando los ciudadanos pobres son movilizados y tienen acceso a la información, disponen de medios para exigir la rendición de cuentas, manifestarse y enfrentarse a funcionarios corruptos.

Fuente: Water Integrity Network, WIN, Case Information Sheet, No. 3/2009.

Estudio de caso 2: Acerca de los comentarios/participación de los ciudadanos

Supervisión de los grupos de vigilancia de agua en Zambia

La supervisión de los ciudadanos sobre la prestación de servicios es una herramienta clave para mejorar la transparencia en el sector del agua. Los Water Watch Groups (WWG), establecidos por el Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento (NWASCO), es un buen ejemplo de cómo la participación ciudadana puede contribuir para responsabilizar a las empresas de servicios de agua o a los proveedores de agua. Los WWG están compuestos por clientes de las áreas atendidas por los proveedores y las empresas de agua regulados por el NWASCO. El NWASCO usa los WWG para proporcionarles información relevante de primera mano sobre las empresas y para tratar las quejas de los clientes. De esta manera, los ciudadanos les proporcionan los pesos y contrapesos necesarios a los proveedores de agua y los presionan para que comiencen a proporcionar mayor transparencia y respuesta a las necesidades de sus clientes que reclaman servicios eficientes y de calidad.

El objetivo principal de los WWG es representar los intereses del consumidor en el sector del agua y el saneamiento. El objetivo se cumple al garantizar que hay una comunicación optimizada entre los usuarios y los proveedores; y una mayor conciencia entre los usuarios de sus propios derechos y responsabilidades y el rol y las funciones del NWASCO. También brindan suficientes respuestas sobre la opinión pública al NWASCO. La información debe ser adecuada para permitirle al NWASCO ajustar la regulación de acuerdo con los requisitos del sector. Informan al NWASCO sobre la efectividad de las regulaciones y proponen ajustes posibles. Los WWG recibieron y gestionaron más de 50.000 quejas entre 2004 y 2005 como resultado de la conciencia pública incrementada. Además, los proveedores comenzaron a resolver las quejas de clientes rápidamente y hubo un claro cambio positivo en la actitud de las empresas comerciales de servicios hacia los clientes.

Fuente: Earle, Lungu and Malzbender, 2008

References

Earle, A, Lungu, G, and Malzbender, D (2008). Mapping of Integrity and Accountability in Water Activities and Relevant Capacities in the SADC-Region. Paper 12, Informe por encargo de la Comisión de Gobernabilidad del Agua de la UNDP-SIWI, WaterNet y Cap-Net.

Karar, E., (2003) Governance in water resources management: Progress in South Africa WWF3: INBO session 20.03.03, Departamento de Asuntos Hídricos y Forestales

Kaufmann, D., Banco Mundial (2005) Myths and realities of governance and corruption

Schneider, H. (1999). Participatory Governance for Poverty Reduction. En: Journal for International Development, vol. 11, p. 521–534.

Shordt, K., Stravato, L. Dietvorst, C. eds. (2006). About Corruption and Transparency in the Water and Sanitation Sector. Thematic overview paper 16. IRC International Water and Sanitation Centre

Stålgren, P. (2006). Corruption in the Water Sector: Causes, Consequences and Potential Reform. Swedish Water House Policy. Brief Nr. 4. SIWI, 2006.

Red de Integridad del Agua (2008) Advocating for Integrity in the Water Sector. Disponible en <http://www.waterintegritynetwork.net/page/2113/> [Visitado el: 23 de octubre de 2009].

Red de Integridad del Agua (sin fecha) "Glossary and acronyms frequently used in water governance". [en línea] Disponible en: [http://www.waterintegritynetwork.net/content/download/3520/64611/file/Glossary and acronyms frequently used in water governance. pdf](http://www.waterintegritynetwork.net/content/download/3520/64611/file/Glossary%20and%20acronyms%20frequently%20used%20in%20water%20governance.pdf) [Visitado el 20 de junio de 2009]

Banco Mundial, Informe de Desarrollo Mundial, 2004

Lecturas adicionales

Hansjörg Elshorst y O'Leary, Donal (2005) Corruption in the Water Sector: Opportunities for Addressing a Pervasive Problem. Disponible en <http://www.waterintegritynetwork.net/page/1407>
<http://www.kewasnet.org/wasreb.html>
<http://www.eapirf.org/MenuItems/Resources/Papers/water/rsrc407.pdf>
<http://www.nwasco.org.zm> http://www.nwasco.org.zm/media/sector_report_2007.pdf

<http://www.wrc.org.za/downloads/report%20lists/web%20rpts/devco/TT%20359-08%20DEVELOPING%20COMMUNITIES.pdf>



7

MANUAL DE CAPACITACIÓN SOBRE LA INTEGRIDAD DEL AGUA

MÓDULO 7: INTEGRIDAD EN LA GESTIÓN INTEGRADA
DE LOS RECURSOS HÍDRICOS (GIRH)





Photo: DigitalVision

Clase 1:

GIRH y la integridad del agua

Existe una red creciente de relaciones entre los usuarios del agua, los sectores que utilizan el agua y las disposiciones de gestión del agua. La gestión integrada de los recursos hídricos es un paradigma que requiere un enfoque holístico. De acuerdo con GWP, "la GIRH es un proceso que promueve la gestión y el desarrollo coordinado del agua, la tierra y otros recursos relacionados, a fin de maximizar el bienestar económico y social resultante de manera equitativa sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales".¹ Para revisar la GIRH, consulte el Módulo 1.

La GIRH no es un plano ni un sistema complejo de gestión de recursos hídricos. Es un proceso y, más específicamente, es un proceso de gestión. La implementación de la GIRH representa un cambio del desarrollo del agua a su gobernabilidad. Implica comprender los múltiples intereses en conflicto acerca de cómo se usa y asigna el agua y responder de manera acorde.

Las reformas para una GIRH son un desafío y una oportunidad para la integridad del agua. La GIRH establece los principios para una participación más efectiva y para nuevos acuerdos institucionales. Estos se ven en nuevas formas de gestión, nuevas prácticas y nuevos procedimientos. La reforma de la GIRH proporciona una exclusiva ventana de oportunidades para la transparencia y la rendición de cuentas

Mensaje

La implementación de la GIRH puede ser una oportunidad para un enfoque renovado en la integridad del agua. Son las dos caras de una misma moneda: la GIRH es un punto de entrada para la integridad del agua; la integridad del agua es un punto de entrada para la GIRH.

La cantidad incrementada de relaciones también proporciona un terreno fértil para prácticas deshonestas y la autoridad. La pregunta es: ¿Cómo podemos alcanzar la integridad y la responsabilidad e implementar la GIRH al mismo tiempo?

La respuesta a esta pregunta es incluir un principio adicional de la GIRH: la necesidad de integridad en la gobernabilidad del agua. Si bien van a producirse más interrelaciones, el objetivo es identificar y aplicar medidas en pro de la integridad y la rendición de cuentas para la gestión del agua.

¿Pero cómo se puede alcanzar este objetivo?

Primero, es imprescindible fortalecer los sistemas, los procedimientos y las capacidades necesarias para la integridad del agua. La creación de capacidades es necesaria para garantizar que todas las reformas necesarias se implementen efectivamente.

Se debe enfatizar la transparencia en la toma de decisiones, la rendición de cuentas optimizada de los funcionarios públicos y la información mejorada de todos los grupos de usuarios del agua. La participación activa y efectiva en los procesos de la toma de decisiones de asignación del agua, y en la planificación, la implementación, la operación y el mantenimiento de los servicios de agua pueden garantizar mejores resultados.

Mensaje

Tanto los esfuerzos hacia la GIRH como muchas iniciativas anticorrupción comparten el objetivo de mejorar la gobernabilidad del agua, el acceso de los pobres al agua y los servicios hídricos, y a preservar el medio ambiente.

En muchos países, aún prevalece la gestión y la planificación fragmentada, descoordinada y verticalista. Esta es una de las causas principales de la gestión deficiente del agua que prevalece en muchos lugares y deja a las personas sin el acceso adecuado al agua ni a los servicios de agua.

El objetivo de la GIRH es permitir la coordinación y colaboración entre diferentes sectores, además de fomentar la participación de grupos de interés, la transparencia y la gestión local rentable.

Reforma hídrica, transparencia y participación

En la actualidad, las reformas en el agua basadas en los principios de la GIRH ya están avanzadas en muchos países. Estas reformas tienen por objetivo abordar la escasez del agua, en especial, en los países subdesarrollados y los problemas de calidad del agua, en particular, en sociedades postindustriales como Europa. Entre las características clave de la GIRH se incluyen las siguientes: promover la participación de los usuarios del agua, realzar el rol regulatorio de los estados y lograr el compromiso mutuo de los departamentos gubernamentales relevantes y los actores de la sociedad civil, incluido el sector privado.²

La gestión del agua en todos los niveles debe estar alineada con estrategias de reducción de la pobreza, lo que requiere un grado mayor de participación de los pobres y las personas marginadas en los procesos de planificación, y el reconocimiento de la importancia de facilitar el agua para el uso productivo a pequeña escala.

¹ GWP 2000, http://www.gwptoolbox.org/index.php?option=com_content&view=article&id=8&Itemid=3

² CapNet, UNDP y GWP 2005

Las decisiones acerca del agua, su desarrollo y uso, dentro del marco de la buena gobernabilidad requieren un conjunto de instituciones vinculadas del nivel local, nacional o internacional. Se requiere un enfoque en los procesos de gobernabilidad del agua y las decisiones en niveles locales descentralizados (es decir, individuos, viviendas, aldeas y ciudades) y en el nivel intermedio (es decir, niveles de cuenca hidrográfica provincial, de distritos, o estructuras equivalentes en cada país) dentro del marco de la GIRH.

Hay tres razones principales para un enfoque en la gobernabilidad del agua local e intermedia:

- El acuerdo y la participación de los usuarios del agua es esencial para una gestión del agua sostenible.
- La amplia mayoría de decisiones cotidianas acerca de la prestación de servicios de agua se toman en los niveles locales e intermedios. El incumplimiento de la gobernabilidad efectiva del agua se siente principalmente en estos niveles.
- La mayor parte del enfoque actual sobre la gobernabilidad del agua y la GIRH ha sido conceptual o, en lo posible, solo ha abordado problemas a gran escala (internacional, nacional).

¿Puede la GIRH evitar la corrupción?

Las reformas de la GIRH³ se han puesto en marcha en la mayoría de los países desarrollados y subdesarrollados. Estas reformas tienen por objetivo abordar la escasez de agua, en especial en los países subdesarrollados, y los problemas de calidad del agua, en particular, en sociedades postindustriales como Europa. Una de las características clave de la GIRH es la promoción de la toma de decisiones descentralizada y la participación de los usuarios, y la capacidad regulatoria optimizada en los Estados.

Algunas de las medidas típicas son establecer instituciones de captación o cuenca adecuadas; la planificación integrada para cumplir objetivos de cantidad a calidad acordados; un sistema administrativo formal de derechos del agua, como autorizaciones para extraer o contaminar el agua; recuperación de costos y fijación de precios del agua (el principio "el usuario paga"); mecanismos basados en el mercado para reasignar el agua; y una mejor protección ambiental, como reservar el agua para fines ecológicos y el principio "quien contamina, paga".

¿Puede la GIRH abrir el paso a los riesgos de corrupción? ¿Qué sucede cuando proveedores informales del agua, que aún abastecen a la mayoría de los usuarios del mundo⁴ cambian a sistemas más formalizados y supuestamente más transparentes y responsables?

La GIRH requiere la coordinación y cooperación intensiva entre agencias gubernamentales previamente independientes.⁵

En todo el proceso, la GIRH también presenta compleji-

dades. Al agregar otra capa administrativa que prolonga la cadena de toma de decisiones, también puede introducir nuevas oportunidades para la captación de rentas. La investigación sugiere que los riesgos de corrupción aumentan en la interfaz entre los actores sin una historia previa de interacción. Esto se debe a que el nivel de control social y la supervisión administrativa disminuye a medida que ocurren las interacciones fuera o en los márgenes de los sistemas organizacionales establecidos. Las agencias de captación, por ejemplo, suelen ser nuevas, con frecuencia sin personal suficiente en los países subdesarrollados y sin pesos y contrapesos establecidos que ayuden a evitar la corrupción.

Tanzania es un ejemplo instructivo, en el peor de los casos. Se introdujeron las reformas de la gestión integrada de los recursos hídricos para abordar los problemas relacionados con una gran cantidad de usuarios del agua rurales y una infraestructura gubernamental relativamente débil. Con asistencia del Banco Mundial, el gobierno de Tanzania introdujo un nuevo sistema de permisos del agua en la última década que pretende mejorar la gestión en el nivel de la cuenca, reducir el conflicto y mejorar la recuperación de costos de los servicios de gestión de los recursos hídricos. Se aplica en paralelo, pero está erosionando, una amplia variedad de sistemas habituales o tradicionales para controlar el acceso al agua a nivel local por parte de los agricultores. Estas reformas equivalen a la "corrupción por diseño".⁶

La falta de objetividad y transparencia crea condiciones en las que se puede producir la corrupción dentro del sistema de Tanzania de diferentes maneras. Los permisos basados en los volúmenes de extracción acordados pueden parecer objetivos y justos, pero en la práctica pueden ser altamente subjetivos. Los sistemas de riego no admiten la entrega y las medidas volumétricas; la aplicación de pagos de tarifas es difícil y costosa debido al personal limitado y las grandes distancias; y el manejo de fondos de permisos por los funcionarios del agua no está sujeto a los mismos pesos que las inversiones del gobierno. Algunas personas sostienen que los impuestos del agua deberían enfocarse, en cambio, en los grandes usuarios, porque la puesta en marcha del sistema actual supera los ingresos que recauda.⁶

Una lección clave de Tanzania es que la gobernabilidad "moderna" no se puede imponer fácilmente en los entornos rurales dominados por el uso del agua a pequeña escala. En dicho entorno, puede ser más efectivo enmendar los sistemas habituales cuidadosamente y fortalecer la posición de los pequeños productores marginados, como las mujeres o los pobres. Se necesitan mejores regulaciones y leyes del agua con respecto a los principios de la GIRH para los grandes usuarios en muchos países, como Tanzania y otros países africanos, así como en Latinoamérica, como en Guatemala y Bolivia. En estos países, los sistemas tradicionales sin alternativas efectivas luchan por controlar algunos de los grandes usuarios del agua.

Las iniciativas de creación de capacidades entre las instituciones tradicionales y los organismos regulatorios, los sistemas administrativos transparentes y bien dotados de recursos, y un sistema de pesos y contrapesos, que incluya mecanismos de quejas de los ciudadanos, pueden ayudar a garantizar que las nuevas leyes y agencias que deben promover la GIRH no estén acompañadas por nuevas rutas de corrupción.

³ El contenido de esta sección deriva considerablemente de Butterworth, J. 2008. ¿Puede la gestión integrada de los recursos hídricos evitar la corrupción? Informe global sobre la corrupción 2008 Corruption in the Water Sector. Transparency International, Cambridge University Press, 2008

⁴ Butterworth 2007

⁵ Stålgren 2006

⁶ Van Koppen 2004

Análisis FODA de la GIRH y promoción de la integridad en países de la SADC

Fortalezas

- La toma de decisiones descentralizada y la gestión subsidiaria permiten la participación de más grupos de interés y la verificación de que las acciones sean correctas.
- Rol de supervisión desempeñado por el departamento nacional del agua, que reduce la posibilidad de favoritismo en las áreas locales.
- Se deben considerar los factores ambientales (ecosistema), que aumentan el rango de aportes necesario para un control centralizado sin decisión.
- Medidas específicas anticorrupción directas e indirectas que se implementan en el sector del agua. Por ejemplo: Water Watch Groups en Zambia, las políticas de la comisión del agua norte y sur en Malawi y la línea de atención telefónica en Sudáfrica.

Oportunidades

- Involucrar a las comunidades locales en la planificación, la toma de decisiones y el control de los servicios y los recursos hídricos puede promover su participación en otros procesos democráticos no relacionados con el agua.
- El enfoque de gestión intersectorial de la GIRH significa que cuando diferentes departamentos del gobierno cooperan en un proyecto, es probable que se use la "mejor práctica" en términos de mecanismos de aprovisionamiento y rendición de cuentas, el más alto denominador común. Dichos enfoques existen en Zambia, Botsuana y Malawi a través de las asociaciones en el sector del agua.

Debilidades

- La naturaleza descentralizada de la toma de decisiones puede significar que haya más oportunidades para que dominen los grupos de interés poderosos locales, especialmente si escasea la capacidad de supervisión y responsabilidad general.
- La consideración del agua como un bien con valor económico abre oportunidades para el soborno, si no es bien controlada.
- La participación del sector privado también puede abrir oportunidades para el soborno.
- La ausencia de instituciones regulatorias en el sector del agua que promuevan programas sobre la transparencia y la rendición de cuentas, por ejemplo, en Botsuana y Malawi.
- Marcos legales que no tengan secciones sobre la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas en la mayoría de los países mapeados.

Amenazas

- Es probable que, debido a la mayor cantidad de controles (por ejemplo, permisos de uso del agua), emerjan más oportunidades de prácticas corruptas y que se esparzan en otros sectores.
- Los enfoques intersectoriales hacia la gestión significa que hay potencialmente más intereses directos involucrados en las decisiones de gestión del agua, por ejemplo, operarios de electricidad, sector del transporte, agricultores comerciales, etc. Si hay grandes diferencias entre la capacidad de estos intereses y aquellos grupos de interés responsables de la gestión del agua, entonces se podría desarrollar una relación "cliente/agente".

Fuente: Earle, A, Lungu, G, Malzbender, G. 2008.

Clase 2:

Aplicación en la planificación y la implementación de la GIRH

El proceso de la GIRH

La GIRH pretende una entrega efectiva y confiable de los servicios de agua al coordinar y equilibrar los diferentes sectores de uso del agua. Esta es una parte importante de la gestión sostenible del agua. El ciclo de planificación de la GIRH es una secuencia lógica de fases impulsadas y respaldadas por el apoyo continuo

de la gestión y casos de consulta. A continuación se ilustra el ciclo de planificación típico de la GIRH. Cada elemento del ciclo se analizará desde el punto de vista de la transparencia y la rendición de cuentas. En cada caso, buscaremos cómo alcanzar la participación adecuada de la sociedad civil y los usuarios del agua.



Fuente: Cap-Net, GWP, 2005.

El proceso de la GIRH

Iniciación

La planificación de la GIRH requiere un equipo para organizar, coordinar esfuerzos y facilitar la participación de los grupos de interés. Un punto de partida importante para el compromiso del gobierno es la comprensión de la GIRH y los principios de la gestión de los recursos hídricos para el desarrollo sostenible.

Actividades principales:

- Obtener el compromiso de reforma del gobierno.
- Establecer un equipo de gestión adecuado para facilitar el proceso de reforma y la consulta periódica de los grupos de interés.
- Crear conciencia acerca de la GIRH para garantizar el apoyo y promover un proceso de planificación transparente y responsable.

Pregunta de experiencia práctica

¿Está su país involucrado en el desarrollo de un plan de GIRH? ¿Qué tan participativo ha sido ese proceso? ¿Se beneficiaron todos los grupos de interés de un proceso transparente? ¿Hay información disponible y fácil de comprender?

En esta fase, se hace hincapié sobre el concepto de participación pública en la composición del equipo de la GIRH y la conciencia pública a través de campañas y educación.

Planificación de trabajo y participación de los grupos de interés

La planificación de la GIRH requiere un fuerte compromiso a futuro con la gestión sostenible de los recursos hídricos. Implica voluntad política y dirección de los líderes y grupos de interés. Es necesario el compromiso de los grupos de interés, ya que son los que más influyen sobre la gestión del agua a través de esfuerzos conjuntos y al cambiar su comportamiento. Requiere reconocer y movilizar a grupos de interés relevantes, como políticos, a pesar de sus múltiples objetivos a menudo en conflicto.

Actividades principales:

- Gestionar el proceso de planificación e implementación: desarrollar un plan de trabajo.
- Mantener el compromiso político a través de todo el ciclo de trabajo del proyecto con procesos transparentes y mecanismos de responsabilidad.
- Identificar y movilizar a grupos de interés relevantes en niveles intermedios y locales para la participación efectiva como parte de un proceso transparente.
- Crear conciencia sobre la GIRH y los principios de buena gobernabilidad del agua para todos los grupos de interés identificados.

Ejemplo de aplicación de herramientas de participación pública

Gestión consultiva en la cuenca hidrográfica del Bang Pakong

Tailandia: La cuenca hidrográfica del río Bang Pakong padece de (1) un ecosistema de agua deteriorado que afecta directamente los medios de vida de las personas; (2) falta de suministro de agua para el uso doméstico; (3) inundaciones frecuentes; (4) aguas contaminadas; y (5) conflictos entre los usuarios del agua.

Se estableció una comisión en 2001 (que luego fue revisada en 2003) para abordar estos problemas mediante (i) la priorización y cuantificación del uso del agua en la cuenca; (ii) la adopción de medidas para la asignación equitativa y eficiente de las aguas en la cuenca; y (iii) la negociación de conflictos y resolución de problemas relacionados con la implementación de la gestión de los recursos hídricos. La comisión tuvo éxito al unir al sector del gobierno, la sociedad civil y las comunidades para trabajar en un mismo proyecto. Fue un proceso minucioso que implicó cambios difíciles en la mentalidad, el comportamiento y los niveles de confianza, y conllevó esfuerzos de prueba y error. Dentro de cada subcuenca, se identificó a coordinadores para proporcionar el puente

que les permite al gobierno y a las comunidades diseñar e implementar soluciones adecuadas.

Las preparaciones de la comisión para abordar la asignación del agua según lo especificado en el anteproyecto de ley del agua de Tailandia son un éxito prometedor. En los últimos años, la comisión ganó experiencia en términos de otorgar permisos de uso del agua a las industrias. Recientemente, la "Iniciativa de Diálogo de Bang Pakong" promovió consultas sobre los problemas de los recursos hídricos en la cuenca hidrográfica en los niveles de base y estudió cómo se puede implementar la asignación del agua. El sistema acordado para la asignación del agua ahora fue completamente iniciado después de que se realizó la prueba piloto de acuerdo con la iniciativa.

Como resultado de la participación pública en las actividades de la cuenca hidrográfica, la comisión acordó nuevos procedimientos de supervisión y evaluación que tienen por objetivo reducir las oportunidades para la mala gestión de los recursos naturales y financieros de ciertos grupos de interés.

Fuente: Banco de Desarrollo Asiático, 2008, *Water Rights and Water Allocation*.

Desarrollo de un entendimiento común

Una visión nacional del agua abarca la visión compartida, las aspiraciones y los deseos acerca del estado, el uso y la gestión de los recursos hídricos en un país. En este sentido, una visión proporciona los principios rectores y la dirección para las acciones futuras de los recursos hídricos y guía el proceso de planificación. La visión se puede convertir o no en una política del agua pero le correspondería tratar el uso sostenible de los recursos hídricos.

Actividades principales:

- Crear principios y dirección para que las acciones futuras gestionen los recursos hídricos y los servicios de agua dentro del plazo estipulado.
- Comprometerse con la gestión sostenible de los recursos hídricos
- Establecer foros o plataformas de grupos de interés para facilitar debates y diálogos transparentes.
- La comprensión compartida, la identificación y la formulación de los recursos hídricos y problemas de los servicios de agua.
- Acordar una visión de los servicios y los recursos hídricos a corto (5 años), mediano (10 a 15 años) y largo plazo (20 a 25 años), incluidos los indicadores de progreso.

Análisis de la situación

A fin de definir la acción necesaria para alcanzar dicha visión, se debe comprender la situación existente. La consulta con los grupos de interés y varias entidades del gobierno es vital para comprender los objetivos y las necesidades en conflicto, en cuanto a la disponibilidad de los recursos hídricos. Esta frase identifica las fortalezas y las debilidades en la gestión de los recursos hídricos, así como qué necesidades se deben abordar a fin de mejorar la situación y encaminarse para alcanzar la visión. Como resultado final, los objetivos y las prioridades nacionales pueden estar elaborados en los problemas identificados.

Actividades principales:

- Identificar fortalezas y debilidades
 - Gestión, instituciones, leyes, recursos humanos.
- La creación de la capacidad de conducta necesita evaluación.
- Identificar los objetivos y consensuar acerca de ellos y las prioridades.
- Identificar las oportunidades, los riesgos y las restricciones.
- Crear una base de datos e información accesible para todos.

En esta fase se utilizan las mismas herramientas e instrumentos aplicados durante la fase previa.

Estrategias de gestión del agua

Se deben identificar las soluciones posibles cuando se identifiquen los problemas. Cuando se presentan las soluciones posibles, se deben analizar los requisitos, las ventajas, las

desventajas y la viabilidad de la acción propuesta. En esta etapa, es importante establecer los objetivos para el plan de la GIRH ahora que se conoce el alcance del problema y los obstáculos que se van a enfrentar. Para cada objetivo, se selecciona la estrategia más adecuada y se evalúa la viabilidad así como la coherencia con el objetivo general de la gestión sostenible. El alcance de la acción técnica y administrativa es muy amplio, dada la complejidad del sector del agua. En esta etapa se deben identificar las áreas de prioridad para la acción.

Actividades principales:

- Identificar y llegar a un acuerdo sobre los posibles escenarios de desarrollo para alcanzar una visión compartida basada en una base de datos e información desarrollada, la incertidumbre y la variabilidad.
 - Analizar la viabilidad: de las opciones financieras, técnicas, ambientales y políticas.
- Definir los criterios de selección.
- Crear consenso sobre la estrategia preferida para la planificación de la GIRH.

El resultado de esta fase es una estrategia de desarrollo del agua compartida. Esto solo se puede alcanzar cuando todos los grupos de interés participan en el proceso, en el que se debe acordar el mejor compromiso entre los diferentes intereses.

Preparación y aprobación del plan de la GIRH

Según la visión, el análisis de situación y la estrategia de los recursos hídricos, se puede preparar un plan de GIRH. Se pueden escribir varios borradores, no solo para lograr actividades y presupuestos viables y realistas, sino también para conseguir que los políticos y los grupos de interés acuerden con los pros y los contras y con las decisiones tomadas. La aprobación del gobierno es esencial para la movilización de recursos y la implementación.

Actividades principales:

- Escribir y revisar un plan borrador basado en la estrategia y las prioridades implica métodos, costos, responsabilidades, programa de actividades y objetivos.
- Identificar la fuente y una financiación segura para la implementación.
- Identificar los roles y las responsabilidades de los grupos de interés y otros actores.
- Identificar el proceso de aprobación para proceder con la implementación.
- Crear capacidad humana de acuerdo con una evaluación de necesidades de creación de capacidades.
- Mantener la titularidad de los grupos de interés durante todo el proceso.
- Buscar aprobación política y de los grupos de interés.
- Controlar y evaluar con instrumentos adecuados de supervisión y evaluación (M&E).

Implementación

Alcanzar el plan de GIRH es un hito pero no un fin en sí mismo. Muy a menudo los planes no se implementan, y es importante conocer las principales razones para evitar esto:

- Falta de compromiso político en el proceso. Generalmente, debido al impulso que proviene de fuentes externas o a la falta de compromiso de tomadores de decisiones clave en el inicio del proceso.
- El planeamiento poco realista con requisitos de recursos fuera del alcance del gobierno.
- Planes inaceptables. Planes rechazados por uno o más grupos de influencia debido a la consulta inadecuada o a las expectativas no realistas de compromiso. Con el agua, donde pueden verse afectados los beneficios económicos o las relaciones de poder, la consulta adecuada es fundamental.

Actividades principales:

- Implementar los planes de acción acordados.
- Supervisar y controlar el progreso.
- Continuar el diálogo y la resolución de disputas cuando surjan.
- Ajustar los planes de acción si fuera necesario.
- Llevar a cabo la creación efectiva de capacidades: institución y recursos humanos.
- Continuar con la toma de conciencia y la difusión de la información.
- Documentar el progreso y crear una base de conocimiento de acuerdo con las lecciones aprendidas.
- Enfocarse en la efectividad, la rentabilidad, la calidad y los acuerdos financieros transparentes.
- Garantizar la participación de los grupos de interés y continuar el enfoque en los pobres, para evitar que los beneficios no sean capturados por las élites.

Mensaje

La probabilidad de la implementación exitosa del plan de la GIRH se puede incrementar con la facilitación adecuada del proceso público participativo desde el comienzo.

- Garantizar que la nueva infraestructura, los nuevos institutos y los nuevos recursos hídricos sean sostenibles.

Evaluación

Evaluación del progreso:

- Revisión posterior a la implementación.
- Continuar el desarrollo y perfeccionar la base de conocimiento.
- Difundir el conocimiento generado a los grupos de interés y las partes interesadas externas.
- Incorporar las lecciones aprendidas en el ciclo de gestión.
- Desarrollar actividades de seguimiento para garantizar la sostenibilidad.
- Usar documentación que muestre el progreso hacia el alcance de la visión, que incluya indicadores cuantitativos y cualitativos.
- Crear capacidad para la revisión y el aprendizaje sobre las plataformas de los grupos de interés y sobre las interacciones entre las plataformas de nivel local e intermedio.
- Crear un marco para la gestión de información y conocimiento, y para las comunicaciones que apoyan el aprendizaje.

Habilitar mecanismos y acciones concretas hacia una transparencia y rendición de cuentas incrementada en la gestión de los recursos hídricos

Adopción de la transparencia como principio guía para toda la gobernabilidad del agua

La transparencia debe caracterizar cómo los grupos de interés públicos y privados conducen las actividades del sector del agua. Los presupuestos relacionados con el agua, los fondos de reinstalación y las normas para el aprovisionamiento deben realizarse de manera transparente y difundirse al público.⁷

Acceso a la información

El derecho de acceso a la información y la libertad de expresión conforman la columna vertebral de muchas instituciones y actividades fundamentales en el sector del agua. Solo es posible hacer que los proveedores de ser-

vicio de agua rindan cuentas cuando los clientes tienen acceso a la información.

Reforma en el sector privado

Se han establecido diferentes iniciativas internacionales para fomentar la acción colectiva entre empresas privadas. Transparency International ha desarrollado un conjunto de herramientas, que incluye los principios Empresariales y el Pacto de Integridad, para fomentar la integridad e impedir la colusión y el soborno. Hubo aplicaciones exitosas de estas herramientas en la industria del agua, por ejemplo, acuerdos sectoriales entre empresas fabricantes de tuberías en Colombia y el Programa de Abastecimiento de Agua de Karachi en Pakistán. Las evaluaciones sugieren que estas herramientas disminuyen los costos de las transacciones en hasta un 15 por ciento, lo que se traduce en un ahorro significativo para los contratistas.

⁷ Transparency International, 2008

Aplicación de los métodos y las herramientas anticorrupción en el ciclo de la GIRH

Etapas del ciclo de la GIRH	Herramientas e instrumentos sugeridos
Iniciación	Reuniones públicas Metodologías de participación de la comunidad Encuestas sobre la corrupción Código de ética
Creación de una visión estratégica	Reuniones públicas Metodologías de participación de la comunidad Resultados de las fichas de evaluación de ciudadanos
Análisis de la situación	Reuniones públicas Metodologías de participación de la comunidad Lista de control municipal Lista de control de la empresa de servicio Acceso a información de desempeño, gastos y presupuesto Resultados de las fichas de evaluación de ciudadanos
Opciones de estrategias de gestión del agua	Reuniones públicas
Plan de la GIRH preparado y aprobado	Reuniones públicas Presupuesto participativo Acceso a información de desempeño, gastos y presupuesto
Implementación	Reuniones públicas Metodologías de participación de la comunidad Acceso a información de desempeño, gastos y presupuesto Gestión de las quejas
Evaluación	Fichas de evaluación Acceso a información de desempeño, gastos y presupuesto Reuniones públicas Metodologías de participación de la comunidad, por ejemplo, participativas

Las herramientas en detalle:

Acciones sugeridas para mejorar el acceso a la información y la transparencia

Reuniones para desarrollar iniciativas anticorrupción con el fin de compartir experiencias como paso inicial y esencial para desarrollar estrategias y promover la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información en el sector.

Acceso a las leyes de información, ya que la libertad de información es un derecho básico que ahora está consagrado en las constituciones o la legislación de la mayoría de los países. Estas leyes les permiten a las personas proteger sus derechos (por ejemplo, a servicios como agua y saneamiento) y pueden ser usadas por el público para evitar abusos, una mala gestión y la corrupción en el gobierno. Por otro lado, la libertad de información también puede ayudar a los gobiernos. Al introducir una cultura de mayor franqueza y transparencia en el proceso de la toma de decisiones, puede mejorar la confianza de los ciudadanos en el gobierno.

Las metodologías de participación en la comunidad, como la evaluación participativa y el mapeo comunitario, se utilizan ampliamente en el sector del agua. La gestión de la comunidad, con altos niveles de participación de los ciudadanos, se ha convertido en el modelo principal para la entrega de servicios en áreas rurales y ha sido adaptada en algunos contextos periurbanos.

Alzar la voz de los ciudadanos. La capacidad de los consumidores de responsabilizar a los proveedores de servicios de agua y saneamiento a menudo es débil y, en muchos casos, no existe ningún mecanismo o son débiles para permitir o facilitar las quejas legítimas de los ciudadanos.

El presupuesto participativo es un proceso en el que los residentes ordinarios deciden cómo asignar parte de un presupuesto municipal o público. El presupuesto participativo les permite a los ciudadanos identificar, discutir y priorizar los proyectos de gasto público, en este caso, relacionados con la gestión y los servicios de agua. El presupuesto participativo puede conducir a un gasto público más equitativo, una mayor satisfacción de las necesidades básicas, mayor rendición de cuentas y transparencia del gobierno, mayores niveles de participación pública (en especial de los residentes marginados o más pobres) y aprendizaje democrático y de ciudadanía.

Acceso a información de desempeño, gastos y presupuesto. Los informes regulares de las cuentas de un proveedor de servicios proporcionan una herramienta obvia pero valiosa para mejorar el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas. Sin embargo, muchos proveedores municipales de agua y saneamiento se niegan

o no presentan cuentas e informes auditados anualmente, incluso cuando se les solicita que lo hagan.

El Seguimiento del Gasto Público (PET) tiene por objetivo realizar un seguimiento del flujo de los fondos públicos y otros recursos del nivel del gobierno central a través de la administración central hasta los proveedores de servicio de primera línea, como municipios o empresas que proporcionan servicios de agua y saneamiento. La pregunta clave que se hace un PET es la siguiente: ¿los fondos públicos terminan donde deberían hacerlo?

Pactos de integridad y el concepto de testimonio social. El pacto de integridad es un acuerdo vinculante entre una agencia adjudicadora y licitadores de contratos específicos que pretenden reducir la corrupción. El acuerdo es supervisado por un controlador independiente/testigo social. El testigo social es una figura pública confiable, reconocida y muy honorable que es independiente de las partes implicadas en el proceso. Tiene acceso total a la documentación y a la información relevante y tiene el derecho de participar en etapas críticas del proceso de aprovisionamiento.

Las reuniones públicas deben ser una función normal de los legisladores, los funcionarios cívicos y otros administradores de los servicios públicos (como servicios de agua y saneamiento) para proporcionar información y solicitar el punto de vista de los ciudadanos.

Comunicaciones entre proveedores de servicios de agua y los consumidores.

Las oficinas de quejas y de defensoría del pueblo son elementos que a veces están separadas pero a menudo se combinan. Tienen por objetivo proporcionar una manera para abordar las quejas dentro del sistema de gobierno local. La institución de defensoría del pueblo les brinda a las personas la oportunidad de presentar quejas acerca de las prácticas de la autoridad local/gobierno ante un organismo experto e independiente, ya sea en adición o como alternativa a la utilización de disposiciones existentes como el parlamento, el sistema judicial y procedimientos internos de quejas.

Gobierno electrónico. Internet ha abierto nuevas posibilidades para que los gobiernos y las autoridades locales interactúen con los ciudadanos. Un ejemplo es la aplicación de licitación electrónica en los procesos de licitación que se muestran a continuación.

Referencias

Asian Development Bank, 2008, Water Rights and Water Allocation

Butterworth, J. (2008). Can Integrated Water Resources Management Prevent Corruption? Global Corruption Report 2008. Corruption in the Water Sector. Transparency International, Cambridge University Press, 2008

Butterworth, J et al., (2007) Community-based Water Law and Water Resource Management Reform in Developing Countries

Cap-Net, UNDP, Global Water Partnership (2005) Integrated Water Resources Management Plans. Training Manual and Operational Guide

Earle, A, Lungu, G, Malzbender, G (2008), Mapping of Integrity and Accountability in Water Activities and Relevant Capacities in the SADC Region. (Stockholm: UNDP, SIWI, WaterNet and CapNet.)

GWP 2000, www.gwptoolbox.org/index.php?option=com_content&view=article&id=8&Itemid=3

Stålgren, P. (2006) Corruption in the Water Sector: Causes, Consequences and Potential Reform. Swedish Water House Policy. Brief Nr. 4. SIWI, 2006

Transparency International (2008) Global Corruption Report 2008: Corruption in the Water Sector

Van Koppen, B et al., (2004) Formal Water Rights in Rural Tanzania: Deepening the Dichotomy?, Working Paper no. 71



MANUAL DE CAPACITACIÓN SOBRE LA INTEGRIDAD DEL AGUA

GUÍA PARA MODERADORES





Photo: WGF, Q and DigitalVison



MÓDULO 1: GOBERNABILIDAD DEL AGUA

LÓGICA: Fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia se trata, en última instancia, de fortalecer los sistemas, los mecanismos, las instituciones, las herramientas y las prácticas de gobernabilidad. Por lo tanto, es importante que los estudiantes tengan una comprensión sólida de los elementos principales de la gobernabilidad y su marco institucional en el sector del agua. La introducción a la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) establece el marco para analizar los conceptos de gobernabilidad y el marco institucional para el agua.

DURACIÓN: 4 horas

Objetivos de aprendizaje

Al finalizar el módulo, los estudiantes podrán:

- Familiarizarse con los principios clave de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH)
- Comprender el concepto y los elementos de la gobernabilidad, la buena gobernabilidad y la gobernabilidad del agua.
- Tener un conocimiento práctico de los roles y las funciones de los recursos hídricos y las instituciones de servicio de agua en sus países.
- Tener un conocimiento práctico de los factores que permiten una gobernabilidad efectiva del agua.

Métodos de aprendizaje

Clase 1:

Introducción a la GIRH (1 hora)

Paso 1: Presente la lógica y los objetivos de aprendizaje de este módulo.

Paso 2: Proponga una lluvia de ideas general sobre lo que conocemos acerca de los desafíos de los recursos hídricos y "lo que sabemos acerca de la gobernabilidad del agua". Escriba las contribuciones de los estudiantes en una pizarra como base para la necesidad de la GIRH y la necesidad de fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la buena

gobernabilidad. Por ejemplo, los estudiantes percibirán que los recursos hídricos son finitos, escasos, limitados, costosos, gobernados por diferentes instituciones, necesarios para todos (usuarios en conflicto). También pueden percibir que la gobernabilidad del agua es inadecuada, corrupta, que está en crisis, que los recursos hídricos no son gestionados adecuadamente, que la entrega del agua no es adecuada. Todas estas son razones de por qué los recursos hídricos y los servicios de agua deben ser gestionados de manera integrada y deben ser gobernados adecuadamente.

Paso 3: Facilite una lluvia de ideas general sobre "entonces, ¿qué es la GIRH?" Escriba las contribuciones de los estudiantes en una pizarra y use estas contribuciones como base para la introducción a la GIRH, con el tutorial GIRH de CapNet y/o la presentación en PPT sobre la GIRH de CapNet.

Paso 4: Concluya la clase con un debate sobre ejemplos de actividades e iniciativas de la GIRH de los países de los estudiantes y reitere cómo la GIRH tiene por objetivo fortalecer la gobernabilidad del agua y la protección, la gestión, y la gestión equitativa y sostenible de los recursos hídricos.

Clase 2:

Introducción a la gobernabilidad del agua

(1,5 horas)

Paso 1: Solicíteles a los estudiantes que escriban en una tarjeta cómo entienden a la "gobernabilidad" en una oración. Coloque las tarjetas de manera visible en una pared y use las ideas como base para una introducción a "qué es la gobernabilidad" usando el contenido sobre la gobernabilidad del agua en el Módulo 1 del Manual de capacitación.

Paso 2: Dada la definición y los conceptos clave de la gobernabilidad, solicíteles a los estudiantes que trabajen de a dos o tres para identificar un ejemplo de "buena gobernabilidad" según su experiencia. Durante los comentarios para la sesión plenaria, escriba

los elementos clave de cada ejemplo y úselos para ilustrar la definición de "buena gobernabilidad" en el Módulo 1 del Manual de capacitación.

Paso 3: Use el Módulo 1 del Manual de capacitación para resumir la gobernabilidad y la buena gobernabilidad y facilite una lluvia de ideas general sobre la "gobernabilidad del agua".

Paso 4: De acuerdo con los conocimientos de la gobernabilidad, la buena gobernabilidad y la gobernabilidad del agua hasta el momento, solicíteles a los estudiantes que trabajen en pequeños grupos para identificar cinco factores o principios que permitirían la buena gobernabilidad del agua. Contribuya a sus comentarios con el Módulo 1 del Manual de capacitación y una presentación interactiva en PPT del Módulo 1 "Gobernabilidad del agua e instituciones relacionadas", de acuerdo con el contenido del Módulo 1 del Manual de capacitación.

Paso 5: Resuma la clase con un debate general sobre las maneras en que se vinculan la gobernabilidad y la transparencia, con referencia a los ejemplos del paso 2, según corresponda.

Clase 3: Marcos institucionales para los recursos hídricos y los servicios de agua (1,5 horas)

Paso 1: Resuma los tres componentes de la gobernabilidad del agua desde la clase 2, principalmente: (i) el marco político y legislativo; (ii) las instituciones; y (iii) los mecanismos regulatorios y de toma de decisiones.

Paso 2: Solicíteles a los estudiantes que trabajen en grupos por países, según corresponda, y que elaboren una lista de (i) los nombres de las leyes y políticas principales que gobiernan los recursos hídricos y los servicios de agua en sus países; (ii) las principales instituciones de recursos hídricos y los servicios de agua en sus países; y (iii) las principales herramientas y mecanismos utilizados para la regulación y la toma de decisiones relacionada con el agua. Una vez que hayan intercambiado estos comentarios, avance al paso 3.

Paso 3: En los mismos grupos, solicíteles a los estudiantes que revisen la lista de instituciones del agua en sus países y que elaboren un organigrama/imagen de cómo se organizarían todos para interactuar. Use el organigrama del sector del agua de Sudáfrica en el Módulo 6 como ejemplo, si fuera necesario.

Paso 4: Después de los comentarios de los grupos, ofrezca una reflexión plenaria sobre lo que observan los estudiantes al mirar estos organigramas/imágenes. Es posible que los estudiantes perciban que los marcos institucionales tienen vínculos débiles con los usuarios; que son vínculos más fuertes y débiles entre las diferentes instituciones; que las instituciones de los recursos hídricos y los servicios de agua a menudo son diferentes e independientes, etc. Resuma con un aporte para esta clase en el Módulo 1 del Manual de capacitación.

Paso 5: De acuerdo con estas observaciones, solicíteles a los estudiantes que trabajen en el mismo grupo que identifiquen los posibles vacíos y debilidades institucionales y de gobernabilidad, y que generen ideas sobre de qué manera se podrían abordar estos vacíos y cómo se podría fortalecer la rendición de cuentas y la integridad. Por ejemplo, a través de la creación de capacidades, el aumento de concientización, mejores sistemas y herramientas, o reformas políticas o legales.

Paso 6: Resuma este módulo con referencia a los comentarios de los grupos y establezca vínculos con estrategias y enfoques adicionales para fortalecer la gobernabilidad, lo que se abordará en los siguientes módulos.

Paso 7: De tarea, como preparación para el Módulo 2:

- Solicíteles a los estudiantes que preparen un ejemplo de corrupción en el sector del agua de sus países con recortes de noticias, una historia, un juego de roles, fotografías, un mapa o cualquier otra forma para compartir con el resto del grupo.
- Los estudiantes que no consigan un ejemplo propio deben leer el resumen de política de SIWI "Riesgos de corrupción en la autorización del agua" (Corruption risks in Water Licensing), que describe la corrupción en la autorización del agua en Kazajistán y Chile y prepararlo para compartir en clase.

MÓDULO 2: CORRUPCIÓN EN EL SECTOR DEL AGUA

LÓGICA: El objetivo de este módulo es fortalecer el conocimiento práctico de los estudiantes acerca de los tipos, los costos, los impactos y los factores de la corrupción, con un enfoque específico en la corrupción del sector del agua. Este conocimiento es esencial para identificar adecuadamente los riesgos de corrupción y para planificar e implementar estrategias y medidas anticorrupción.

DURACIÓN: 6 horas

Objetivos de aprendizaje

Al finalizar el módulo, los estudiantes podrán:

- Tener un conocimiento práctico de los términos clave y los conceptos sobre la corrupción y la anti-corrupción.
- Comprender por qué y cómo ocurre la corrupción en el sector del agua.
- Localizar dónde se producen tipos particulares de corrupción dentro de los diferentes subsectores del agua.
- Comprender los costos y los impactos de la corrupción.
- Tener una mayor perspectiva de los efectos de la corrupción dentro de un marco de derechos humanos.
- Comprender los incentivos y desincentivos y los factores socioeconómicos que dan lugar a la corrupción.

Métodos de aprendizaje

Clase 1:

Definición de términos y conceptos (1,5 horas)

Paso 1: Presente la lógica y los objetivos de aprendizaje de este módulo. Ya que el objetivo de este ejercicio es fortalecer el conocimiento práctico de la corrupción, es importante destacar que estaremos trabajando con ejemplos reales y adoptaremos un enfoque de aprendizaje experimental.

Paso 2: Al final del Módulo 1, se les solicitó a los estudiantes que prepararan un ejemplo de corrupción en el sector del agua de sus países con recortes de noticias, una historia, un juego de roles, fotografías, un mapa o cualquier otra forma para compartir su ejemplo. En grupos pequeños, los estudiantes compartirán sus ejemplos. Cada participante debe ponerle un título breve a su presentación y hablar durante 4 o 5 minutos. Cada grupo luego debe acordar un ejemplo para compartir en la sesión plenaria. La devolución del informe en la sesión plenaria debe incluir una breve descripción del ejemplo, de por qué lo eligieron y describir algo en particular que hayan aprendido después de escuchar y compartir

Ejemplo de dilema social

Para estimular los debates sobre los dilemas sociales, comparta el siguiente ejemplo de corrupción con el grupo e inclúyalo en una de las tarjetas: "El Sr. y la Sra. X viven en el campo con sus cinco hijos. Los últimos años fueron difíciles para ellos ya que hubo muchos problemas para obtener agua para regar los campos de arroz. El usuario del agua río arriba, el Sr. Y, es el gran agricultor local y parece regir cuándo se libera el agua. Según los rumores, el Sr. Y sobornó a los funcionarios locales para controlar el agua. Si el agua no llega en el momento adecuado este año, se reducirá la producción, lo que disminuirá los ingresos para la familia X. Luego, se dificultará el pago de los gastos de escolaridad y las cuentas de servicio de salud para sus hijos. El año pasado, el Sr. X fue contactado por uno de los funcionarios locales que le hizo entender que el agua podía ser liberada en el momento adecuado y en la cantidad adecuada si se pagaban aranceles "adicionales". El Sr. y la Sra. X ahora están discutiendo si deberían pagar este arancel "adicional" o no".

los ejemplos. Al final, cuando cada grupo presente el informe, se debe escribir el título breve del ejemplo en una tarjeta.

Paso 3: Presente las diapositivas 1 a 8 de la PPT del Módulo 2. Argumente su aporte con el contenido proporcionado en el Módulo 2 del Manual de capacitación.

Paso 4: Facilite un debate plenario para vincular los ejemplos de los estudiantes del paso 2 con las formas comunes de corrupción.

Paso 5: Oculte las tarjetas de los ejemplos (por ejemplo, detrás de una pantalla) y designe dos tarjetas coloreadas, un color para "sí, es corrupción" y otro para "no, no es corrupción". Luego explique que, aunque hayamos definido y acordado qué constituye la corrupción, posiblemente nos preguntemos internamente si una práctica que es tan común y generalizada realmente es corrupta. Los estudiantes luego tienen una oportunidad de votar en secreto si piensan que cada ejemplo es realmente corrupción o no. Luego puede compartir el resultado general y reflexionar en la sesión plenaria sobre lo que indican estos votos acerca de nuestra comprensión de la corrupción. Explique que este asunto será revisado al final del módulo.

Clase 2: Ubicación de los tipos de corrupción dentro del sector del agua (1 hora)

Paso 1: Después de una lluvia de ideas plenario en que los estudiantes piensan qué es la corrupción en el sector del agua, proporcione una breve introducción sobre por qué y dónde surge la corrupción (use el contenido proporcionado en el módulo). Destaque las características clave del sector del agua que ofrecen oportunidades para la corrupción, por ejemplo, inversión en infraestructura a gran escala, estructuras monopolísticas, mecanismos regulatorios débiles, capacidad relativamente baja, etc.

Paso 2: Presente las diapositivas 9 y 10 de la PPT del Módulo 2. Consulte los ejemplos que brindaron los estudiantes en la clase.

Paso 3: En grupos pequeños, solicíteles a los participantes que incluyan sus ejemplos dentro del marco/matriz de corrupción. Facilite un debate plenario en el que presenten el informe. Concluya con un resumen de lo que observaron y los usos posibles del marco o la matriz como una herramienta para identificar los riesgos de corrupción, y tenga en cuenta que esto será el enfoque del próximo módulo (3).

Clase 3: Los costos y los impactos de la corrupción (1,5 horas)

Paso 1: Presente la clase. Explique que analizará los costos y los impactos de la corrupción en general y específicamente dentro del sector del agua. En esta clase, analizaremos los costos y los impactos de la corrupción desde diferentes perspectivas. Abordaremos los costos sociales y económicos.

Paso 2: Divida a los estudiantes en dos grupos. El primer grupo hará una lluvia de ideas y analizará los costos y los impactos de la corrupción en general, y el segundo grupo hará una lluvia de ideas y analizará los costos y los impactos de la corrupción dentro del sector del agua específicamente. Facilite un debate plenario basado en estos comentarios y agrupe los puntos sugeridos debajo de diferentes títulos, tales como "costos e impactos económicos", "costos e impactos ambientales" y "costos e impactos sociales". También puede incluir subtítulos, tales como "impactos en los pobres", "impactos en la salud", etc.

Paso 3: Presente las diapositivas 11 a 20 de la PPT del Módulo 2 sobre los costos y los impactos de la corrupción. Anote los puntos sugeridos por los grupos y aporte la información contenida en este módulo.

Paso 4: Después de que prosiga el debate, resuma con las diapositivas 21 a 23 de la PPT del Módulo 2. Solicíteles a los participantes que reflexionen si están de acuerdo con que la corrupción es un asunto de derechos humanos.

Clase 4: Factores de la corrupción 2 horas)

Paso 1: Presente la clase sobre los factores de la corrupción. Hasta ahora hemos clarificado términos y conceptos, y hemos identificado dónde y cómo se produce la corrupción en el sector del agua, y en la última clase analizamos los costos y los impactos de la corrupción. La pregunta que no hemos hecho es ¿por qué? ¿Cuáles son los factores de la corrupción? Comprender los costos, los impactos y los factores es esencial para identificar los riesgos y las estrategias y medidas de diseño para evitar y abordar la corrupción. Presente y debata los factores de la corrupción en el sector del agua en los puntos 1 a 7 del Módulo 2 del Manual de capacitación.

Paso 2: Divida a los participantes en dos grupos más pequeños. Explique que esta clase implica un juego de roles. Solicítele al primer grupo que seleccione cinco miembros para formar parte de un panel experto en las causas de la corrupción. El otro grupo será la audiencia. El grupo con los panelistas debe identificar a las personas para representar a: (i) un científico político que responderá las preguntas acerca de las causas políticas de la corrupción; (ii) un antropólogo que responderá las preguntas acerca de los factores sociales y culturales que pueden influir sobre la corrupción; (iii) un economista para responder las preguntas que se refieren a la economía; (iv) un lector de medidores, y (v) un usuario del agua que ha recurrido al pago de sobornos para extensiones, "mejores" lecturas de medidores, etc. El grupo que será la audiencia debe preparar preguntas acerca de los factores de la corrupción para los diferentes expertos.

Paso 3: Facilite un panel de debate. Asegúrese de que el grupo cumpla con reglas generales y capture los puntos clave sugeridos debajo de los títulos "factores económicos", "factores políticos", "factores socioculturales", "factores orientados al suministro" (el lector de medidores) y "factores orientados a la demanda" (el usuario del agua).

Paso 4: Informe al panel con una presentación de los puntos clave que recogió. Aporte sus propios comentarios a esta presentación con la clase 4 del Módulo 2 del Manual de capacitación y las diapositivas 25 a 28 de la PPT del Módulo 2.

Paso 5: Para cerrar este módulo, vuelva a los votos secretos sobre si los ejemplos constituían o no corrupción y luego solicíteles a los estudiantes que voten de nuevo para ver si alguno cambio de opinión. Resuma con los puntos principales cubiertos y los aspectos destacados.

MÓDULO 3:

IDENTIFICACIÓN DE LOS RIESGOS DE CORRUPCIÓN

LÓGICA: El Informe global sobre la corrupción 2008 recomienda que la información sobre los riesgos de corrupción para todas las actividades en el sector del agua se recopile a través de evaluaciones adecuadas. La comprensión de los diferentes tipos de corrupción y dónde y cómo se producen es la clave para una evaluación útil de los riesgos de corrupción. Esto permite la identificación de indicadores de alerta temprana que se pueden usar para diagnosticar posibles problemas y para vincular problemas con el tipo adecuado de medidas preventivas. Los ejercicios prácticos de este módulo se enfocan en el mapeo como una herramienta para la evaluación de los riesgos de corrupción y también se explican otros tres ejemplos de herramientas para identificar los riesgos de corrupción.

DURACIÓN: 4 horas

Objetivos de aprendizaje

Al finalizar el módulo, los estudiantes podrán:

- Comprender el valor de una evaluación exhaustiva de los riesgos de corrupción antes de planificar o implementar acciones preventivas o de mitigación.
- Tener un conocimiento práctico de dos herramientas de evaluación de los riesgos de corrupción, el marco de interacciones de la corrupción y la evaluación de los riesgos de la corrupción.
- Usar libremente el mapeo de riesgos de corrupción para identificar los riesgos de corrupción en el sector del agua en el contexto de sus países.
- Tener en cuenta otras herramientas para identificar los riesgos de corrupción.

Métodos de aprendizaje

Clase 1:

¿Por qué evaluar los riesgos de corrupción? (30 minutos)

Paso 1: Presente la lógica y los objetivos de aprendizaje de este módulo. Facilite una lluvia de ideas plenaria sobre "¿por qué deberíamos evaluar o analizar los riesgos de corrupción?" Anote las ideas de los estudiantes en una pizarra.

Paso 2: Aporte a las contribuciones de los estudiantes el contenido de la clase 1 de este módulo.

Clase 2:

Uso del marco de las interacciones de corrupción (1,5 horas)

Paso 1: Resuma los ejemplos de los estudiantes (y otros) sobre la corrupción con las tarjetas con títulos breves de la clase 1 del Módulo 2.

Paso 2: Resuma las definiciones de diferentes tipos de corrupción y vincule el ejemplo de cada estudiante con uno o más tipos de corrupción, según corresponda.

Paso 3: Presente el marco de cadena de valor de interacciones corruptas en el sector del agua con ejemplos para ilustrar.

Paso 4: Explique que el uso del marco implica asignar los tipos de corrupción percibida o conocida a la célula adecuada, y especificar el tipo de corrupción (verificar definiciones) y las partes (al menos dos) implicadas. Los tipos específicos de corrupción pueden abarcar uno o más niveles y más de una columna. Por lo general, los aspectos de la captura estatal y la corrupción alevosa se agrupan en la esquina superior izquierda del marco y la corrupción

leve, en la esquina derecha. Puede ilustrar este punto al presentar la versión simplificada del marco de cadena de valores, que también se encuentra en el Módulo 3 del Manual de capacitación, en la clase 2. Tenga en cuenta que las señales de advertencia temprana y las medidas/herramientas potenciales para evitar los diferentes tipos de corrupción se pueden identificar en las columnas adicionales. El aprendizaje acerca de las herramientas anticorrupción es el principal objetivo de los siguientes módulos.

Paso 5: Cuando sea posible, agrupe a los estudiantes en grupos por país o región/provincia, y solicíteles que usen los ejemplos para completar el marco de las interacciones corruptas en el sector del agua. Si faltan ejemplos relacionados con los recursos hídricos, un grupo debe usar el ejemplo de "Riesgos de corrupción en la autorización del agua" (Corruption risks in Water Licensing) de Kazajistán y otro de Chile, que se encuentra en el material de caso distribuido y usado en el Módulo 2.

Paso 6: Facilite un informe plenario y un debate que destaque las lecciones clave aprendidas relacionadas con el uso y el valor del marco y cómo pueden aplicarse en el trabajo.

Clase 3: Uso del mapa de riesgos de corrupción (2 horas)

Paso 1: Presente la lista "Conducta ilícita" descrita en la Convención de la ONU contra la Corrupción.

Paso 2: Divida a los estudiantes en grupos de 5 a 8 personas. Solicítele a cada grupo que seleccione un ejemplo de corrupción. El ejemplo se debe vincular con la lista de conductas ilícitas y debe abarcar diferentes tipos de corrupción. Cuando sea posible, se deben usar ejemplos relacionados con los recursos hídricos. Si no hay ninguno disponible, se puede usar el ejemplo de corrupción en la autorización del agua de Chile y Kazajistán.

Paso 3: Cuando se usa una herramienta de evaluación de riesgos de corrupción, designe como experto en recursos al estudiante que brindó el ejemplo que resultó elegido (o el que mejor conozca el ejemplo). Los otros estudiantes trabajarán juntos para completar el proceso de evaluación de riesgos paso a paso.

Paso 4: Explique la tabla de los procesos y subprocesos del sector establecidos en el Paso 1 del ejercicio de mapeo de riesgos en la sección de contenidos de esta clase.

Paso 5: Use la sección de contenido del mapa de riesgos de corrupción como una guía de estudio, explique cada paso y luego ayude a los grupos a ponerlos en práctica a través de los ejemplos seleccionados.

Paso 6: Cuando los estudiantes lleguen al final del tercer paso para completar la matriz, solicíteles que informen en la sesión plenaria, y facilite un debate acerca de la utilidad de la herramienta para su trabajo. Pídeles que comparen y contrasten esta herramienta con el marco de interacciones de corrupción practicado en la clase 2.

Paso 7: Resuma con las lecciones clave y las aplicaciones de estas herramientas, es decir, el marco de interacciones de la corrupción y el mapa de riesgos de corrupción.

Paso 8: Como se señaló, el mapa de riesgos de corrupción es una herramienta para realizar un mapeo y diagnóstico de los riesgos de corrupción, que ha sido seleccionada y utilizada en todo el curso como base para la planificación de iniciativas anticorrupción. Existen muchas otras herramientas en desarrollo. Use el contenido al final de la clase 3 para presentar una descripción general de otros tres ejemplos, específicamente: (i) el Análisis Comentado sobre Integridad en el Sector del Agua (AWIS); (ii) los Estudios de Integridad del Agua de Uganda, conducidos por el Ministerio de Agua y Medio Ambiente 1; y (iii) la lista de control de servicios.

¹Los estudios participativos de integridad del agua combinaron un "estudio cualitativo de mapeo de riesgos y oportunidades" con una encuesta preliminar cuantitativa a escala nacional para actualizar el plan de acción anticorrupción de los sectores. Se está realizando una investigación similar en otros países.

4

MÓDULO 4: LEYES, INSTITUCIONES E INSTRUMENTOS ANTICORRUPCIÓN

LÓGICA: El objetivo de aprendizaje principal de los Módulos 4 a 6 es analizar el uso de diferentes herramientas y medidas para promover la integridad y la transparencia en el sector del agua. En este módulo, los estudiantes tienen la oportunidad de pensar a través de la aplicación práctica de leyes, instrumentos e instituciones anticorrupción en el entorno más amplio de la gobernabilidad dentro de su propio país.

DURACIÓN: 4 horas

Objetivos de aprendizaje

Al finalizar el módulo, los estudiantes podrán:

- Comprender cómo se pueden usar las leyes, los instrumentos y las instituciones internacionales anticorrupción como herramientas contra la corrupción y analizar las aplicaciones prácticas para combatir la corrupción en el sector del agua.
- Identificar diferentes instrumentos internacionales que abordan la corrupción y su importancia para el sector del agua.
- Comprender el rol de las instituciones para promover la rendición de cuentas. Esto incluye las comisiones anticorrupción, la defensoría del pueblo, fiscales, tribunales, funciones de auditoría y rendición de cuentas, los medios, ONG y la sociedad civil.
- Comprender los elementos clave de la libertad de las leyes de información.

Métodos de aprendizaje

Clase 1: Instrumentos legales anticorrupción (1 hora)

Paso 1: Presente la lógica y los objetivos de aprendizaje para este módulo y facilite una lluvia de ideas plenaria acerca de los nombres de las leyes nacionales e internacionales que se pueden usar contra la corrupción. Anótelas en una pizarra.

Paso 2: Con referencia a esta lista y al Módulo 4 del Manual de capacitación, presente las diapositivas 1 a 19 de la PPT del Módulo 4 y facilite un debate plenario sobre las preguntas que se encuentran en la diapositiva 19.

Paso 3: Debata en una sesión plenaria cómo se pueden usar las convenciones internacionales para responsabilizar a los gobiernos de asuntos de desempeño contra la corrupción, por ejemplo, a través de la presión de pares (gobierno a gobierno) a nivel internacional; a través de la presión pública en el nivel internacional (en especial en reuniones intergubernamentales para discutir la convención); y a través de la presión pública a nivel local. Los participantes deben expresar en detalle sobre los pasos que deben seguir para utilizar las convenciones internacionales como herramientas de defensa para abordar los problemas urgentes del sector del agua en el contexto de un país particular.

Clase 2: El rol de las instituciones (2 horas)

Paso 1: Con referencia al Módulo 4 del Manual de capacitación sobre la Integridad del Agua y los ejemplos de los contextos de los países de los estudiantes, presente las diapositivas restantes de la PPT del Módulo 4.

Paso 2: Divida a los estudiantes en dos grupos de acuerdo con los países.

El grupo 1 discute el caso Proyecto Hidráulico de las Tierras Altas de Lesoto y responde las siguientes preguntas:

- ¿Cómo opera la Convención de la ONU contra la corrupción en el caso Lesoto?
- Si su país confrontara un caso similar, ¿cuáles serían las instituciones adecuadas para abordar esto, y cómo? Sería útil pensar más allá de las instituciones públicas y debatir el rol de los medios, la sociedad civil y las ONG.

- Dados los ejemplos de corrupción con los que hemos estado trabajando a lo largo del curso, ¿hay algún ejemplo que podría abordarse con un enfoque similar? De ser así, ¿cómo?

Al grupo 2 se le asigna que revise los mapas institucionales desarrollados en la clase 3 del Módulo 1. Deben elegir el más relevante para ellos y usar los mapas para:

- Agregar instituciones de anticorrupción/pesos y contrapesos al organigrama.
- Identificar las brechas en la gobernabilidad y los desafíos en el contexto específico de un país.
- Identificar los vínculos existentes entre la gestión del agua, las instituciones de los servicios de agua y las instituciones anticorrupción.
- Hacer una lluvia de ideas sobre las maneras para abordar estas brechas. Esto podría incluir, por ejemplo, la revisión de políticas, las agencias anticorrupción, los mecanismos de control, o cualquier otra institución o estrategia abordada en esta clase.

Como se trató en la clase 3 del módulo 1, considere los siguientes puntos cuando evalúe las brechas en la gobernabilidad y los desafíos:

- Las instituciones de los servicios de agua y la gestión del agua son completamente diferentes y rara vez están vinculadas. Este es uno de los desafíos de la GIRH y de la anticorrupción en el sector del agua.
- Todas las instituciones necesitan mecanismos y sistemas para permitir que se tome en cuenta la voz de los ciudadanos/usuarios en la planificación, asignación, regulación, gestión y prestación de los recursos hídricos y servicios del agua.
- Los problemas en la gestión y la gobernabilidad van más allá de los desafíos técnicos. A menudo, es necesaria una reforma institucional para crear políticas correctas, instituciones políticas viables, acuerdos de financiación factibles y sistemas locales autónomos y autosuficientes. Las instituciones a menudo están enraizadas en estructuras centralizadas para la toma de decisiones con enfoques de subsectores fragmentados hacia la gestión del agua, y las instituciones locales muchas veces carecen de capacidad. La conciencia sobre los problemas del agua en las organizaciones políticas, en muchos casos, es limitada o tiene baja prioridad.
- Identificar roles y responsabilidades claros e independientes entre las instituciones es un aspecto clave de las reformas en el sector del agua. Estas reformas tienen el potencial para ayudar a evitar la corrupción, pero también podrían empeorar el problema si no se manejan correctamente. Nuevas organizaciones e interfaces entre las organizaciones pueden crear nuevas oportunidades para que surja la corrupción. Los reguladores son clave y se están propagando. Sin embargo, un buen marco regulatorio no necesariamente significa buena regulación. Es importante una

clara distinción entre las funciones del gobierno, por ejemplo, como proveedor de servicios y como regulador, para garantizar que esos servicios se entreguen correctamente. Sin embargo, los sistemas de regulación efectivos requieren la capacidad de regular y la voluntad política para garantizar el cumplimiento. Una regulación débil resulta en un rendimiento y una gestión deficientes, malas prácticas y servicios ineficaces.

- Es importante que el rol de "jugador" de los proveedores de servicios de agua se represente por separado del rol de "árbitro" de las autoridades de los servicios de agua, tales como los reguladores y el gobierno local.

Paso 4: Use los comentarios de los grupos para resumir el rol de las instituciones para fortalecer la rendición de cuentas en la gestión efectiva de los recursos hídricos y los servicios de agua.

Clase 3: Evaluación de los marcos legales e institucionales para la integridad y la responsabilidad (1 hora)

Paso 1: Un ejemplo de una revisión de las leyes y las instituciones anticorrupción es el ejercicio de mapeo de integridad y responsabilidad de la SADC respaldado por SIWI. Muestre la PPT de mapeo de responsabilidad de la SADC y organice un debate para clarificar cualquier punto.

Paso 2: En pequeños grupos, los estudiantes seleccionan un país cuyo contexto nacional sea más relevante para su trabajo. Cada grupo realiza un ejercicio de mapeo similar y formula recomendaciones informadas para fortalecer la integridad, la rendición de cuentas y la transparencia en el sector del agua en ese país. Cada grupo debe tener en cuenta lo siguiente:

- Las principales leyes, políticas y procesos relacionados con la prevención y la anticorrupción.
- Las instituciones principales (consultar aquí el trabajo realizado en la clase 2).
- Brechas en el conocimiento, la gobernabilidad, la política y la capacidad relacionados con la rendición de cuentas y la transparencia en el sector del agua.
- Las recomendaciones principales para abordar estas brechas.

Paso 3: Use los comentarios de los grupos para resumir las lecciones principales aprendidas en su evaluación del uso de las leyes, las instituciones y los instrumentos anticorrupción para abordar y evitar la corrupción en el sector del agua en cada contexto nacional.

5

MÓDULO 5: TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

LÓGICA: Este módulo analiza las medidas prácticas para fortalecer la transparencia. Es necesario saber qué información es necesaria y cómo se puede acceder a ella para evitar la corrupción y mitigar los riesgos. El objetivo de este módulo es destacar el rol de la transparencia y el acceso a la información en el sector del agua a través de una amplia variedad de ejemplos de casos y herramientas. Se enfocará en los procesos y los procedimientos implicados en la planificación, la construcción y la post construcción de la infraestructura, y en las medidas para mejorar la transparencia en el sector del agua.

DURACIÓN: 5,15 horas

Objetivos de aprendizaje

Al finalizar el módulo, los estudiantes podrán:

- Comprender el rol de la transparencia y el acceso a la información para evitar, identificar y mitigar la corrupción en el sector del agua.
- Identificar los tipos de información necesarios para prevenir la corrupción a través del desarrollo de infraestructura y los procesos y procedimientos de prestación de servicios.
- Tener un conocimiento práctico de una amplia variedad de herramientas y actividades para fortalecer la transparencia y evitar la corrupción.
- Identificar los signos y acciones de advertencia temprana para mejorar la transparencia con ejemplos dentro del contexto nacional de su país.

Métodos de aprendizaje

Clase 1: Transparencia y acceso a la información (15 min)

Paso 1: Escriba la cita del Artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (del Módulo 5 del Manual de capacitación) en una pizarra. Presente la lógica y los objetivos de aprendizaje de este módulo

y, a través de un torbellino de ideas plenario, refresque el conocimiento previo sobre la definición de transparencia (Módulo 2) y el acceso a las leyes de información (Módulo 4).

Clase 2: Transparencia en el desarrollo de la infraestructura del agua (2 horas)

Paso 1: El objetivo de esta clase es identificar las fases y las actividades en los programas o proyectos de desarrollo de infraestructura que son los más vulnerables a la corrupción, y la clase de información que ayuda a reducir la corrupción. A través de un torbellino de ideas plenario, escriba las fases típicas de un proyecto de desarrollo de infraestructura del agua en una pizarra, que incluya las principales actividades que tuvieron lugar en cada fase (usar el contenido para esta clase). Divida a los estudiantes en 3 grupos, uno que trabajará con la fase preparatoria, otro con la fase de adquisición y contratación, y otro con las fases de implementación, operación y mantenimiento.

Paso 2: En sus grupos, los estudiantes deben (i) identificar qué actividades en su fase son las más vulnerables a la corrupción, incluida una descripción de los tipos de corrupción y, lo más importante, (ii) identificar qué información se necesita para reducir o evitar cada forma de corrupción.

Paso 3: Los grupos deben compartir las listas de la información necesaria para reducir el riesgo de corrupción. Organice un debate plenario sobre dónde, de quién y cómo se puede obtener esta información. El acceso público a la información de contratación se rige por las leyes de aprovisionamiento público de los diferentes países. Cuando estas leyes no cumplan con las leyes de libertad de información, organice un debate de grupo sobre las acciones para influenciar o aplicar el acceso público a la información de adquisición de acuerdo con la Ley de Libertad de Información.

Paso 4: Solicíteles a los estudiantes que reflexionen sobre cómo sus propias organizaciones promueven el acceso a la información por parte del público. Por ejemplo, ¿tienen designado un funcionario de información? ¿Cuánto tiempo lleva abordar una solicitud de información? ¿Se actualiza con frecuencia el sitio web? ¿Qué información se publica ahí? ¿Fueron anunciadas las invitaciones para las oportunidades de licitación?

Paso 5: Conduzca un debate facilitado sobre las acciones propuestas para mejorar el acceso a la información, desde las organizaciones del sector y las organizaciones propias de los estudiantes. Se deben resumir y escribir los comentarios sobre esta reflexión.

Paso 6: El Pacto de integridad es una herramienta potencialmente poderosa para evitar la corrupción en el aprovisionamiento. Comparta el ejemplo del Módulo 5 del Manual de capacitación y solicíteles a los estudiantes que reflexionen acerca de los factores que deben establecerse para que se inicie e implemente un pacto de integridad en el contexto de su propio país. Permítales que compartan en grupos por país y resuma la clase con un debate sobre el uso de los pactos de integridad para reducir la corrupción en el aprovisionamiento.

Clase 3: Libertad de información en acción (2 horas)

Paso 1: Divida a los estudiantes en dos grupos. Distribuya la guía del juego de roles 'ONG WASH Justicia' de IRC a un grupo y la guía de juego de roles de la Comisión de Suministro de Agua de Nueva Ciudad al otro grupo. Bríndele un tiempo a los grupos para que lean las guías, responda las preguntas para clarificar y permítales asignar roles y preparar el juego de roles.

Paso 2: Después de leer las instrucciones confidenciales, los dos grupos deben simular una reunión entre la ONG y la comisión de servicios de agua en la que la ONG intenta acceder a información de la comisión basada en el modelo de la ley de libertad de información.

Paso 3: Mientras que se establecen los juegos de roles, escriba los puntos clave para el debate sobre las medidas adoptadas, las restricciones para acceder a la información y maneras creativas de tratar estas restricciones. Asegúrese de incluir los impactos de la información accesible, desde la perspectiva del proveedor y de las ONG.

Paso 4: Informe a todos los participantes sobre los resultados del juego de roles y documente las lecciones clave con respecto a la libertad de información y su aplicación práctica.

Clase 4: Medidas para fortalecer la transparencia (1 hora)

Paso 1: Con los ejemplos de medidas para fortalecer la transparencia y la integridad en la sección de contenidos, explique lo que supone cada ejemplo e ilustre con las experiencias de los estudiantes.

Paso 2: En la clase 2 de este módulo, los estudiantes identificaron la información necesaria para reducir el riesgo de corrupción y de dónde, de quién y cómo se puede obtener esta información. También se les solicitó a los estudiantes que reflexionaran sobre cómo sus propias organizaciones promovían el acceso a la información para el público. Solicíteles que trabajen en los mismos grupos para identificar signos de advertencia temprana de riesgos de corrupción y que propongan planes de acción para fortalecer la transparencia y el acceso a la información necesaria en sus propias organizaciones o sector.

Paso 3: Basado en los comentarios de los grupos, haga un resumen con el Módulo 5 del Manual de capacitación.

6

MÓDULO 6: RENDICION DE CUENTAS

LÓGICA: El objetivo de aprendizaje de los Módulos 4 a 6 es analizar el uso de diferentes herramientas y medidas para promover la integridad y la transparencia en el sector del agua. El objetivo de este módulo es fortalecer el conocimiento de los estudiantes acerca de la rendición de cuentas política y administrativa en el sector del agua, y cómo mejorar la rendición de cuentas a través del uso de diferentes herramientas y enfoques.

DURACIÓN: 6 horas

Objetivos de aprendizaje

Al finalizar el módulo, los estudiantes podrán:

- Comprender las diferentes dimensiones de la rendición de cuentas política, financiera y administrativa y cómo las medidas adoptadas por los ciudadanos pueden fortalecer la rendición de cuentas en el sector del agua.
- Comprender los roles respectivos del estado, los proveedores de servicios y los ciudadanos para garantizar la rendición de cuentas en la entrega de servicios públicos, y cómo esto se aplica al sector del agua.
- Analizar la rendición de cuentas dentro del contexto de la GIRH.
- Analizar ejemplos de casos de las acciones para fortalecer la rendición de cuentas en el sector del agua.

Métodos de aprendizaje

Clase 1:

**Conceptos, coaliciones, contratos y acuerdos:
¿de qué se trata la responsabilidad? (1,5 hora)**

Paso 1: Presente los objetivos de aprendizaje de este módulo y solicíteles a los estudiantes que trabajen en grupos de 3 para definir la rendición de cuentas. ¿De qué se trata la rendición de cuentas?

Paso 2: En base a sus comentarios, complete los vacíos sobre los conceptos clave en la rendición de cuentas. Tome los aportes del contenido en este módulo para complementar las diapositivas 1 a 14 de la presentación en PowerPoint del Módulo 6.

Paso 3: En la clase 1 del Módulo 1, los estudiantes desarrollaron organigramas/mapas específicos de cada país de las instituciones clave del sector del agua, y los desarrollaron aún más en la clase 2 del Módulo 4. En esta clase, con los mapas, solicíteles a los estudiantes que trabajen en los mismos grupos para trazar las líneas de rendición de cuentas entre las diferentes instituciones del agua. Recuérdeles que incluyan los tres tipos principales de rendición de cuentas (política, administrativa y financiera).

¿En qué se basa la línea de rendición de cuentas?

- ¿En un contrato, por ejemplo, entre los usuarios del agua y los proveedores de servicios, para la prestación de un servicio? (Un contrato se puede describir con una línea de puntos).
- ¿En la voz, por ejemplo, del representante político elegido? En el caso de la GIRH, los comités de captación o las organizaciones de la cuenca hidrográfica actúan como organismos representativos, para los que diferentes grupos de usuarios del agua eligen formal o informalmente a sus representantes para que representen sus intereses en las actividades de la organización. Esto también es un ejemplo de voz (la voz podría representarse con una línea de puntos de otro color)
- ¿En un acuerdo, por ejemplo, por el que una institución pública supervisa a otra institución pública, por ejemplo, un regulador sobre una empresa de agua, o un departamento o ministerio nacional sobre una municipalidad o departamento descentralizado? (El acuerdo podría representarse con una línea sólida).

Paso 4: Una vez que los grupos hayan representado las líneas de rendición de cuentas, solicíteles que discutan las oportunidades y las restricciones de

cada uno de los tres tipos de rendición de cuentas desde la perspectiva de los grupos de usuarios del agua. Por ejemplo, los contratos, por lo general, contienen claros criterios de desempeño por los que los proveedores de servicios pueden ser considerados responsables. Sin embargo, si los usuarios no conocen los criterios, no podrán responsabilizar a los proveedores de servicios. Las instituciones públicas se encuentran obligadas por marcos políticos y legales para permanecer mutuamente responsables, pero solo a través del conocimiento de estas disposiciones los usuarios pueden fortalecer la rendición de cuentas pública. Si bien la intención de la voz es garantizar que se respeten los derechos y los intereses de los usuarios y que los formuladores de políticas se consideren responsables, los representantes elegidos pueden verse marginados por las restricciones técnicas y administrativas, o es posible que no actúen en pro de los intereses de los grupos de interés que representan.

Paso 5: Con los comentarios de los grupos, resume las oportunidades identificadas y las restricciones para el grupo. Facilite un debate plenario sobre las similitudes y las diferencias entre los problemas de rendición de cuentas en las instituciones de los servicios de agua y las instituciones de los recursos hídricos. Uno de los puntos clave para tener en cuenta es que hay más relaciones de responsabilidad contractual en la prestación de servicios de agua y más relaciones de responsabilidad relacionadas con la voz en la gestión de los recursos hídricos. Esto tiene consecuencias para los enfoques y las herramientas necesarias para fortalecer la rendición de cuentas dentro y entre estos sectores.

Clase 2: Fortalecimiento de la rendición de cuentas: herramientas y medidas (1,5 hora)

Paso 1: En relación con los aportes de los estudiantes, presente las diapositivas 15 a 26 del Módulo 6 con el contenido para esta clase sobre las herramientas y las medidas para fortalecer la responsabilidad en el sector del agua.

Paso 2: Por medio del uso de las oportunidades y las restricciones identificadas en la clase 1, debata acerca del contenido para combatir la corrupción durante la reforma de la GIRH usando el contenido de este módulo.

Paso 3: Por medio del uso de los mapas institucionales, solicíteles a los estudiantes que seleccionen dos instituciones clave y debatan qué medidas prácticas podrían adoptar estas instituciones para promover la responsabilidad.

Por ejemplo:

- Los reguladores tienen la máxima supervisión sobre el desempeño de las instituciones del agua. Pueden promover la rendición de cuentas al respaldar el control de los usuarios del agua y los comentarios sobre el desempeño de los servicios de agua, las asociaciones de agua y otras instituciones del sector del agua. Los reguladores también pueden garantizar que se apliquen los estándares y las ordenanzas; que sean coherentes con los planes y las políticas de nivel nacional, y que estos estándares y leyes locales se cumplan en los contratos con los proveedores de servicios.
- Las empresas y los proveedores de servicios de agua pueden garantizar que tienen buenas relaciones con los clientes y que aplican sistemas de comunicaciones. También pueden garantizar que aplican sistemas efectivos de control y gestión financiera.
- Las asociaciones de los usuarios del agua pueden garantizar que todos los grupos de usuarios del agua de su área estén representados adecuadamente y que sus voces se tengan en cuenta para la planificación y la toma de decisiones sobre la asignación de los recursos hídricos a diferentes grupos de usuarios.
- Los departamentos y ministerios nacionales pueden garantizar que los marcos legales y políticos permitan y promuevan la rendición de cuentas dentro y entre las instituciones descentralizadas del sector del agua y los usuarios del agua.
- Los usuarios del agua interactuar con representantes políticos y movilizar el acceso a la información que necesitan para controlar de manera efectiva, y brindar comentarios sobre los recursos hídricos y las actividades de servicios que los afectan.

Paso 4: Solicíteles a los estudiantes que seleccionen una de las medidas PACTIV que creen que serían las más útiles para fortalecer la rendición de cuentas entre las instituciones del sector del agua. En grupos, solicíteles que debatan sobre cómo implementarían la medida seleccionada dentro del contexto de la realidad específica de su país.

Paso 5: Ofrezca comentarios en la sesión plenaria a partir del ejercicio y resume con los puntos de aprendizaje claves.

Clase 3: Aumento de la rendición de cuentas: acciones de los ciudadanos, voz de los ciudadanos (2 horas)

Paso 1: Use el triángulo de rendición de cuentas para ilustrar que esta clase abarcará los dos casos de compromiso de los ciudadanos con los formuladores de políticas y los proveedores de servicios de agua hacia una mayor rendición de cuentas.

Paso 2: Para garantizar que se tengan en cuenta las voces de los ciudadanos en las decisiones políticas y la prestación de servicios de agua, se requiere una participación más organizada y coordinada. Presente el contenido sobre la participación para esta clase.

Paso 3: Distribuya y debata la hoja de información de caso en Uganda N.º 3 de WIN de 2009 y muestre la PPT sobre los Water Watch Groups de Zambia como dos ejemplos de participación activa de ciudadanos y consumidores para fortalecer la rendición de cuentas en la entrega de servicios de agua.

Paso 4: Divida a los estudiantes en 2 grupos. Un grupo analizará el ejemplo de Zambia y el otro el de Uganda. Cada grupo debe debatir las siguientes preguntas: ¿Qué condiciones cree que se deben aplicar y permanecer efectivas para esta clase de acción ciudadana? ¿Se cumplen estas condiciones en el sector del agua en su país? ¿Cuáles son las barreras para la acción ciudadana? ¿Qué se puede hacer para abordar estas barreras? ¿Qué se necesita para mantener el curso de estas iniciativas?

Paso 5: A través de los comentarios de ejercicio grupal, presente un debate sobre las ventajas y las desventajas de ambos enfoques. En el ejemplo de Uganda, los ciudadanos son líderes, y en el ejemplo de Zambia, lidera el regulador.

Algunos puntos clave:

- Se requiere un entorno adecuado y voluntad política: Las iniciativas de rendición de cuentas dirigidas y respaldadas por el regulador suelen ocurrir dentro del contexto de la reforma del sector y siguen un compromiso o una acción cívica. Las plataformas de los usuarios líderes del gobierno o del regulador pueden ser más sostenibles.
- Pero se debe garantizar el apoyo político; se requiere capacitación y concientización en todos los niveles, para los usuarios, los grupos de usuarios, CSO, concejales/políticos, proveedores de servicios y funcionarios; se requiere tiempo y energía para que todos los actores participen en el paradigma de "asociaciones para la entrega de servicios optimizada" y mantengan el impulso.
- El posicionamiento también es importante: los ciudadanos deben sentir que las plataformas de los usuarios son creíbles y que tienen propiedad sobre estas.
- Es importante pensar si los grupos de usuarios y las plataformas son: (i) un brazo del regulador; (ii) delegados por el regulador para la autoridad/proveedor; o (iii) autónomos. También se deben considerar cuidadosamente los criterios de selección y los procesos para recibir a los usuarios que conforman estas plataformas.

Paso 6: Cierre la clase con un debate sobre si los diferentes ejemplos de acción ciudadana son aplicables en los contextos de los países de los estudiantes.

Clase 4: Permitir y alzar la voz de los ciudadanos (1 hora)

Paso 1: Divida a los estudiantes en dos grupos: Un grupo representará a las organizaciones de la sociedad civil y el otro desempeñará el rol de las instituciones del sector del agua, tales como empresas y reguladores.

Paso 2: Ambos grupos crearán un escenario en el que pretenden mejorar la rendición de cuentas dentro de una actividad específica relacionada con el agua en esta área. Esta actividad podría ser la construcción de un dique multifuncional, la implementación de una nueva infraestructura de suministro de agua, la ampliación o actualización de la infraestructura existente, el establecimiento de una organización de cuenca hidrográfica, etc. Solicítele al grupo de la sociedad civil que planifique cómo formaría los grupos de usuarios/vigilancia del agua. ¿Cuáles son las metas y objetivos de los grupos de usuarios? ¿Qué quieren supervisar y por qué? ¿Con quién se asociarían? ¿Cómo seleccionarían a los representantes en los grupos de usuarios? ¿Qué información necesitan y de qué instituciones? Solicítele al grupo de la institución del sector del agua que enumere las medidas que adoptarían para mejorar la rendición de cuentas en la implementación de la actividad relacionada con el agua. Por ejemplo, podrían respaldar el establecimiento de un foro o una plataforma de usuarios, poner a disposición del público sus planes y presupuestos, crear una mesa de ayuda o un centro de llamadas, o fortalecer los procesos de consulta de los grupos de interés. La lista de control de las empresas de servicios proporcionará algunas ideas útiles.

Paso 3: De acuerdo con los comentarios de la sesión plenaria de ambos grupos, presente un debate sobre las medidas y las herramientas que fortalecen la rendición de cuentas en el sector del agua y las actividades relacionadas con el agua, resuma los puntos útiles de aprendizaje y cierre la clase.

MÓDULO 7:

INTEGRIDAD EN LA GESTIÓN INTEGRADA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS (GIRH)

LÓGICA: El objetivo del Módulo 7 es ubicar las cuatro áreas de contenido principales tratadas en el curso de capacitación sobre la Integridad del Agua dentro del contexto de la reforma de la GIRH. Los módulos anteriores abordaron (i) la corrupción y la anticorrupción en el contexto de la gobernabilidad del agua; (ii) los diferentes tipos, impactos y factores de la corrupción; (iii) cómo diagnosticar e identificar los riesgos de corrupción; y (iv) las leyes, instituciones, medidas y herramientas que promueven la transparencia y fortalecen la rendición de cuentas. En este módulo se investigarán temas similares. Específicamente: (i) se analizará la integridad del agua y la GIRH desde una perspectiva de la gobernabilidad; (ii) se identificarán los diferentes tipos de corrupción y los riesgos potenciales de la corrupción; y (iii) se debatirán las medidas para mitigar y evitar la corrupción, desde la perspectiva del ciclo de implementación y planificación de la GIRH. El módulo culmina en el desarrollo de los planes de acción para que los implementen los estudiantes en sus propias organizaciones después del curso.

DURACIÓN: 5 horas

Objetivos de aprendizaje

Al finalizar el módulo, los estudiantes podrán:

- Comprender las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas relacionadas con la integridad del agua en la GIRH.
- Identificar los tipos de corrupción, los riesgos de corrupción y las medidas para promover la integridad a través de cada paso del ciclo de planificación e implementación de la GIRH.
- Revisar las herramientas y las acciones abordadas durante el curso, desde el diagnóstico y la identificación de los riesgos de corrupción hasta el desarrollo de planes de acción para fortalecer la rendición de cuentas, la transparencia y la integridad en el sector del agua en los contextos de sus países.

Métodos de aprendizaje

Clase 1:

GIRH e integridad del agua (1,5 horas)

Paso 1: Presente la lógica y los objetivos de aprendizaje para este módulo con la información proporcionada en la sección de contenido. Luego, proponga una lluvia de ideas plenaria sobre los (i) puntos de entrada potenciales para la corrupción y los puntos de entrada potenciales para fortalecer la rendición de cuentas, la transparencia y la integridad en la GIRH. Apunte estas ideas en una pizarra.

Paso 2: Use el material en la sección de contenidos y en las diapositivas 1 a 9 de la PPT del Módulo 7 para aportar más perspectivas a las ideas apuntadas en la pizarra.

Paso 3: Solicítele a los estudiantes que, en grupos pequeños, debatan y apunten las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas (análisis FODA) de la integridad del agua dentro de la GIRH.

Paso 4: Resuma la clase con las diapositivas 10 a 37 de la PPT del Módulo 7 y el análisis FODA de "Mapping integrity and accountability in water in the SADC region" (proporcionado en la sección de contenidos para la clase uno de este módulo. Las diapositivas 10 a 23 son para revisión y se pueden saltar).

Clase 2:

Integridad del agua en la GIRH: Planificación e implementación (1,5 horas)

Paso 1: Repase de manera interactiva las herramientas y los métodos en el contenido de esta clase y acompañe a los estudiantes a través de cada paso del ciclo de planificación e implementación de la GIRH con las diapositivas 26 a 35 de la PPT del Módulo 7.

Paso 2: Opción 1: Cree un escenario en el que los estudiantes imaginen que son expertos en anticorrupción del sector del agua comprometidos como parte de un equipo multidisciplinario encargado de supervisar y reducir los riesgos potenciales de corrupción y fortalecer las medidas de transparencia y rendición de cuentas en el proceso de planificación e implementación de la GIRH en la cuenca hidrográfica X. En grupos pequeños, deben debatir:

- (i) ¿Cuáles son los riesgos de corrupción en cada fase del ciclo de la GIRH?
- (ii) ¿Qué herramientas o estrategias de mitigación de riesgos se pueden usar en cada fase?

Paso 2: Opción 2: Identifique de 3 a 5 agrupaciones por país en común dentro del grupo de estudiantes. Solicítele a los grupos que consideren las condiciones y la situación de las prácticas de gestión del agua en el país seleccionado en el nivel de la cuenca hidrográfica donde se deberían aplicar los principios de la GIRH.

Tareas específicas para cada grupo:

- Identificar los principales grupos de interés que se incluirán en una plataforma de grupos de interés para participar en cada componente del ciclo de planificación de la GIRH.
- Debatir acerca de los indicadores clave de la participación satisfactoria de los grupos de interés en la planificación de la GIRH.
- Identificar algunos factores clave del éxito para lograr una participación efectiva de los grupos de interés.
- Identificar las principales restricciones y los factores de resistencia contra la introducción de la participación de los grupos de interés en la planificación de la GIRH.
- Identificar una estrategia para superar estas restricciones.

Paso 3: Use la tabla de las herramientas y los métodos sugeridos en la sección de contenidos de la clase dos para complementar los comentarios del grupo. Presente un debate plenario sobre la aplicación de estas herramientas en la GIRH. Resuma con las últimas diapositivas de la PPT del Módulo 7.

Clase 3: Prevención y mitigación de los riesgos, y planificación de acción (1,5 horas)

Paso 1: Divida a los estudiantes en siete grupos. Cada grupo debe revisar y proporcionar un resumen de los aspectos destacados principales y el aprendizaje de cada uno de los módulos anteriores del curso.

Paso 2: En base a los resúmenes, repase los tres objetivos de aprendizaje principales. Estos también constituyen los tres pasos implicados en la promoción de la integridad del agua: (i) comprender la corrupción y

la anticorrupción en el contexto de la gobernabilidad del agua (Módulos 1 y 2); (ii) diagnosticar e identificar los riesgos de corrupción (Módulo 3); y (iii) promover la transparencia, la rendición de cuentas y la integridad en el agua (Módulos 4, 5 y 6).

Paso 3: En el Módulo 3, los estudiantes trabajaron en grupos para identificar los riesgos de corrupción. Desarrollaron mapas de riesgos de corrupción e identificaron "signos de advertencia temprana" o "señales de alarma". En el Módulo 5, los estudiantes identificaron la información necesaria para reducir ciertos riesgos de corrupción y debatieron cómo el acceso a la información podría fortalecerse dentro de sus propias organizaciones. Fueron grupos regionales/nacionales que usaron ejemplos de corrupción del sector del agua que aportaron al curso como ejemplos prácticos aplicados. En este módulo, deben trabajar en los mismos grupos y con las mismas matrices y completar la columna de "medidas propuestas" para abordar los riesgos de corrupción identificados.

Paso 4: Los grupos de estudiantes presentan las matrices completadas en la sesión plenaria. Presente un debate plenario en relación con las áreas que requieren más claridad.

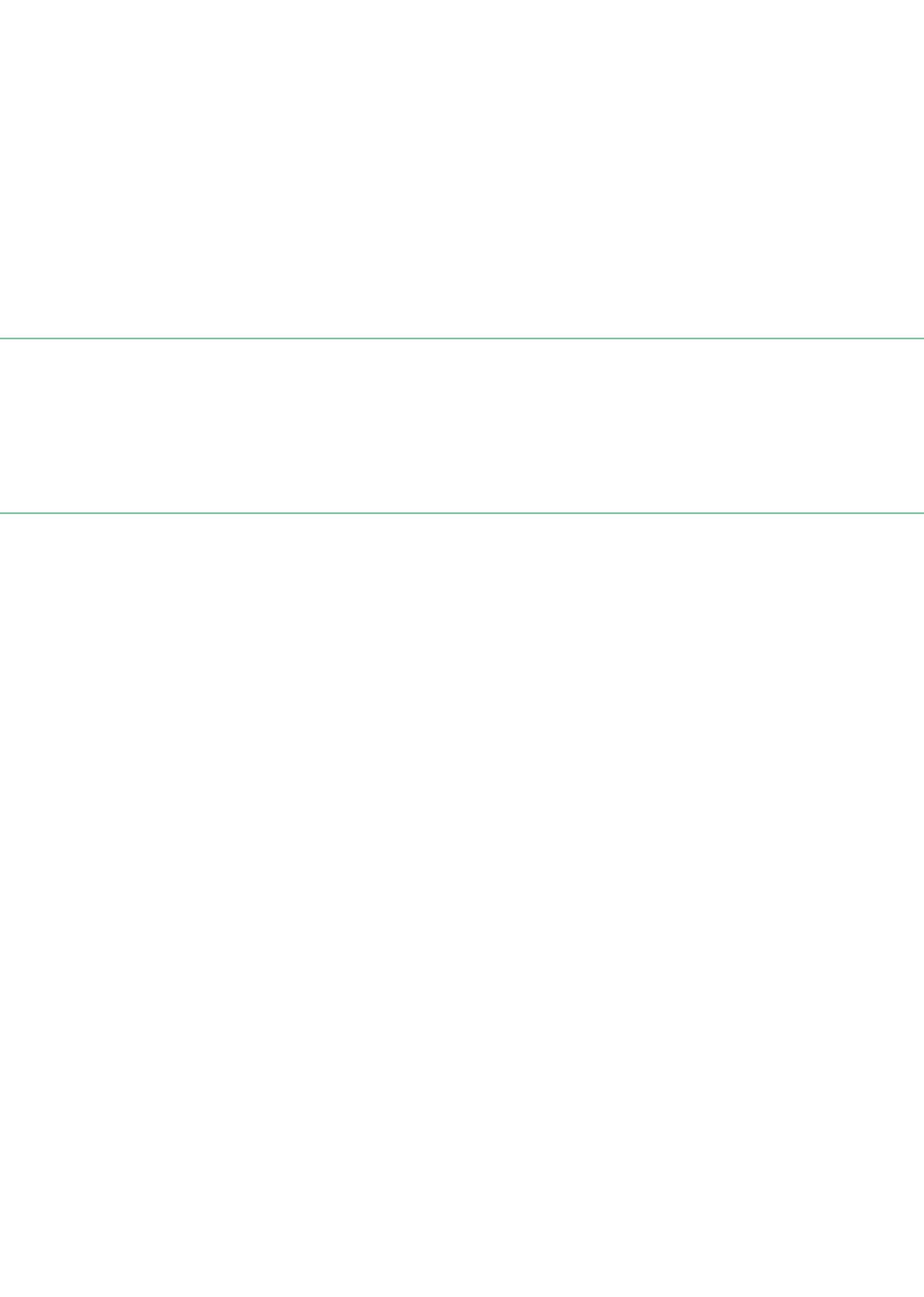
Clase 4: Desarrollo de los planes de acción (1 hora)

Paso 1: En base a las medidas propuestas para prevenir o mitigar los riesgos de corrupción identificados en las clases anteriores, solicítele a los estudiantes que reflexionen sobre (i) cuáles son los riesgos de corrupción clave dentro de sus organizaciones; y (ii) que seleccionen una o dos medidas que pueden implementar en su propia organización. Luego, solicítele a los estudiantes que identifiquen: actividades detalladas, responsabilidad, plazo y recursos requeridos. Las medidas se deben implementar al recargar los recursos financieros humanos en las organizaciones y, por lo tanto, no deben ser ambiciosas ni complicadas.

Paso 2: Los estudiantes deben presentar los planes de acción en la sesión plenaria y proporcionar un aporte sobre la viabilidad de los planes de acción de cada uno.

Plantilla: Plan de acción para la integridad del agua
Nombre de la organización:

Riesgos de corrupción	Medidas propuestas	Actividades	Responsable	Plazo	Recursos requeridos





MANUAL DE CAPACITACIÓN

SOBRE LA INTEGRIDAD DEL AGUA APÉNDICES



APÉNDICE I:

PROGRAMA SUGERIDO:

CURSO DE INTEGRIDAD DE AGUA

Plazo	Clase	Notas
DÍA 1: MÓDULO 1 GOBERNABILIDAD DEL AGUA		
De 9:00 a 11:00	Llegada, registro y logística	
De 11:00 a 12:00	Presentaciones, normas de grupos y expectativas de los estudiantes	
De 12:00 a 13:00	Clase 1: Introducción a la GIRH	
De 13:00 a 14:00	Almuerzo	
De 14:00 a 15:30	Clase 2: Introducción a la gobernabilidad del agua	
De 15:30 a 16:00	Té/café	
De 16:00 a 17:30	Clase 3: Marcos institucionales para los recursos hídricos y los servicios de agua	
DÍA 2: MÓDULO 2 CORRUPCIÓN EN EL SECTOR DEL AGUA		
De 9:00 a 10:30	Clase 1: Definición de términos y conceptos	
De 10:30 a 10:45	Té/café	
De 10:45 a 11:45	Clase 2: Corrupción en el sector del agua: ¿cómo y por qué?	
De 11:45 a 13:15	Clase 3: Los impactos y costos de la corrupción	
De 13:15 a 14:15	Almuerzo	
De 14:15 a 16:15	Clase 4: Factores de corrupción	
De 16:15 a 17:00	Preguntas y debate sobre los Módulos 1 y 2	
DÍA 3: MÓDULO 3 IDENTIFICACIÓN DE LOS RIESGOS DE CORRUPCIÓN Y MÓDULO 4 LEYES INSTITUCIONES E INSTRUMENTOS ANTICORRUPCIÓN		
De 9:00 a 9:30	Módulo 3: clase 1: ¿Por qué evaluar los riesgos de corrupción?	
De 9:30 a 11:00	Clase 2: Uso del marco de las interacciones de corrupción	
De 11:00 a 11:30	Té/café	
De 11:30 a 13:30	Clase 3: Mapeo del riesgo corrupción	
De 13:30 a 14:30	Almuerzo	
De 14:30 a 15:30	Módulo 4: clase 1: Instrumentos legales anticorrupción	
De 15:30 a 17:00	Clase 2: El rol de las instituciones	
De 17:00 a 17:15	Té/café	
De 17:15 a 18:15	Clase 3: Evaluación de los marcos legales e institucionales para la integridad y la responsabilidad	
DÍA 4: MÓDULO 5 TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN		
De 9:00 a 9:30	Clase 1: Transparencia y acceso a la información	
De 9:30 a 11:30	Clase 2: Transparencia en el desarrollo de la infraestructura del agua	
De 11:30 a 12:00	Té/café	
De 12:00 a 13:00	Clase 3: Libertad de información en acción (notas y preparación)	
De 13:00 a 14:00	Almuerzo	
De 14:00 a 15:00	Continuación de la clase 3: Libertad de información en acción (juego de roles e interrogatorio)	
De 15:00 a 16:00	Clase 4: Tomar medidas para fortalecer la transparencia y la integridad	

Plazo	Clase	Notas
Día 5: Módulo 6 RENDICIÓN DE CUENTAS		
De 9:00 a 10:30	Clase 1: Conceptos, coaliciones, contratos y acuerdos: ¿de qué se trata la rendición de cuentas?	
De 10:30 a 11:00	Té/café	
De 11:00 a 12:30	Clase 2: Fortalecimiento de la rendición de cuentas: herramientas y medidas	
De 12:30 a 13:30	Almuerzo	
De 15:30 a 16:00	Té/café	
De 16:00 a 17:00	Clase 3: Aumento de la rendición de cuentas: acciones y voz de los ciudadanos	
Día 6: Módulo 7 INTEGRIDAD EN LA GESTIÓN INTEGRADA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS (GIRH)		
De 9:00 a 10:30	Clase 1: GIRH y la integridad del agua	
De 10:30 a 11:00	Té/café	
De 11:00 a 12:30	Clase 2: Integridad del agua en la GIRH: planificación e implementación	
De 12:30 a 13:30	Almuerzo	
De 13:30 a 15:00	Clase 3: Prevención y mitigación de los riesgos, y planificación de acción	
De 15:00 a 15:30	Té/café	
De 15:30 a 16:30	Clase 4: Desarrollo de los planes de acción	
De 16:30 a 17:00	Evaluación y cierre	

APÉNDICE II:

HABILIDADES DE FACILITACIÓN EFECTIVAS

La facilitación efectiva crea buenas relaciones de trabajo con y entre los grupos de estudiantes. Estas son algunas habilidades y elementos para tener en cuenta que pueden ayudarlo a convertirse en un facilitador más efectivo.¹

Habilidades de facilitación interpersonal

Clarificar: verificar que haya comprendido correctamente lo que dijo el estudiante y buscar más información. Por ejemplo, "¿parece que está diciendo...?" La clarificación siempre tiene un signo de interrogación implícito (?) al final de la oración. Guiar por medio de preguntas en lugar de brindar datos crea una comprensión y les brinda a los estudiantes una oportunidad para descubrir las cosas por sí mismos. Las preguntas son más útiles si fomentan la participación y el debate. Por consiguiente, es mejor hacer preguntas abiertas que estimulen la participación en lugar de preguntas cerradas que cierran la participación. Por ejemplo, a las preguntas cerradas se responden con "sí" o con "no", mientras que las preguntas abiertas solicitan más información ("podría decirme más acerca de...").

Prueba de consenso: verifique con los estudiantes para ver cuánto acuerdo se alcanzó y qué tan cerca están de una conclusión. Por ejemplo: "creo que hemos llegado a un acuerdo sobre esto. ¿Cómo se siente el resto?"

Fomentar: ser cordiales, sociales y receptivos con los estudiantes y sus contribuciones, y demostrar respeto por ellos al brindarles una oportunidad para el reconocimiento. Reconozca y aprecie los aportes y las contribuciones de todos los estudiantes y escuche realmente lo que dicen.

Expresar los sentimientos de los grupos: detectar sentimientos, estados de ánimo y relaciones en el grupo y compartir sus percepciones con ellos. Por ejemplo: "parece que todos necesitamos es un breve descanso".

Control de acceso: intentar mantener los canales de comunicación abiertos; facilitar la participación de tantas personas como sea posible. Por ejemplo, "Sipho estuvo tratando de decir algo por un largo rato. Escuchémoslo". Esta habilidad también se denomina "bloqueo" y "apertura", donde el facilitador gentilmente bloquea a los

estudiantes dominantes y da lugar a los que menos hablan. Esto garantiza que todos los estudiantes tengan una oportunidad de contribuir, aprender y hacer preguntas. El control de acceso también es una habilidad importante para las preguntas o puntos fuera de tema. Capture el punto y remítalo a un recurso o lugar adecuado, o sugiera que el participante debata con una persona adecuada durante un receso. El control de acceso es similar a la función de un árbitro.

Proporcionar información: comunicar datos, información o clarificación. Proporcionar información es más efectivo cuando existe una demanda por parte de los estudiantes.

Armonizar: intentar reconciliar los desacuerdos; reducir la tensión; y hacer que las personas descubran las diferencias de manera constructiva. Por ejemplo, "tal vez sería una buena idea hablar de a uno por vez y darles a todos la oportunidad de decir lo que piensan".

Apertura: los facilitadores no tienen que saber todas las respuestas a las preguntas que pueden surgir. Recorra a su equipo de personas de recursos y a los estudiantes para que contribuyan con ideas y conocimientos sobre las preguntas presentadas.

Solicitar opinión: solicitar sugerencias o ideas. Por ejemplo: "Tebogo sugirió que retomemos esto luego, ¿qué piensa el resto?"

Aliviar tensiones: al expresarlo abiertamente, colocar el problema en un contexto más amplio o usar un humor adecuado. Esto es importante para darle energía al grupo.

Resumir: reunir las ideas vinculadas; concluir una sección; reunir los elementos importantes de un debate.

Uso de lenguaje: use un lenguaje simple y accesible que sea adecuado para el grupo de estudiantes. Si es necesaria una traducción, hágala.

¹Potter, A (2008), Training Social Animators, Mvula Trust South Africa for Government of Mozambique.

Capacidades de facilitación técnica

Administración del tiempo: el facilitador tiene la responsabilidad de garantizar que el tiempo disponible para cada actividad o clase sea bien utilizado y para el beneficio de todo el grupo. Esto implica la necesidad de medir las necesidades de los estudiantes y gestionar los límites.

Escribir/capturar habilidades (por ejemplo, con una pizarra o rotafolios, etc.): los facilitadores a menudo son los que mejor pueden hacerlo ya que les demuestra a los estudiantes que su punto fue escuchado. Además, es una herramienta útil para manejar el debate, mantenerlo encaminado y evitar la repetición del mismo punto. Si desea ayuda, solicítele a alguno de los miembros del equipo que anote las ideas en la pizarra.

Dar instrucciones claras: en los casos donde haya instrucciones o preguntas específicas para el debate, puede que sea útil escribirlas para que todos las vean. Es importante que sean claras. Considere cómo dividirá un grupo grande en grupos más pequeños antes de que llegue a las clases independientes, ya que esto ahorra tiempo y garantiza la claridad.

Posicionamiento en el lugar: la disposición de los asientos y la ubicación del equipo en el aula es una parte importante para facilitar la participación. Asegúrese siempre de que todos los estudiantes en el aula puedan ver las proyecciones audiovisuales, las pizarras, etc.

Preparación o uso de materiales efectivos o adecuados: esto es fundamental para garantizar la participación significativa y para alcanzar los objetivos de las sesiones.

APÉNDICE III:

OPCIONES PARA EJERCICIOS

Ejercicios introductorios o para "establecer el escenario"

Establecer el escenario es esencial para crear un entorno de aprendizaje seguro y conductivo en el que los estudiantes se sientan cómodos para participar y preparados para trabajar y aprender. Independientemente de los ejercicios usados, será una buena idea explorar las siguientes preguntas en la sesión introductoria:

- ¿Qué traen los estudiantes al taller? Esto podría incluir preguntas/inquietudes/experiencia/habilidades/expectativas, etc.
- ¿Qué están dejando pasar al asistir?
- ¿Cuáles son sus deseos y miedos relacionados con la capacitación?
- ¿Qué tipo de entorno de capacitación desean crear para que los ayude a participar libremente y aprender mejor? Esto le brinda al capacitador algunas reglas generales del taller, que se deben colocar en algún lugar visible durante toda la capacitación. Entre algunos ejemplos de reglas generales se incluye hablar uno a la vez, mantener los teléfonos móviles apagados durante las clases; respetar las opiniones de todos; no obstaculizar a los demás; puntualidad, etc.
- También sería bueno introducir la idea de "temas pendientes aquí", o un lugar para capturar prob-

lemas, inquietudes o preguntas hechas por los estudiantes que son importantes, pero que no son directamente relevantes para la clase o el módulo que se está abordando. Es importante que el capacitador realice un seguimiento de los problemas, las expectativas o las preguntas pendientes de los estudiantes.

- El propósito general y el contexto de la capacitación: cómo y por qué surgió y los objetivos generales que se archivarán al final de la capacitación.
- Cómo está estructurada la capacitación y la logística en términos de horas de clase, días, comidas, recesos, etc.
- Presentación de los objetivos del taller o la clase y la agenda, que debe estar vinculada con las expectativas de los estudiantes.

Algunos ejemplos de actividades introductorias

- Los estudiantes se presentan por medio de la selección de un adjetivo que comience con la primera letra de su nombre y describa algo acerca de ellos.
- Los estudiantes caminan para buscar un objeto del entorno que represente lo que llevan al taller. Luego presentan el objeto mientras se presentan a sí mismos y le dicen al grupo de participantes:
 - Qué llevan al taller.
 - Qué desean obtener del taller.

- Qué se pierden por estar en el taller
- Se les solicita a los estudiantes que se pongan de pie y se agrupen según la disposición que seleccione el facilitador (se brindan ejemplos a continuación). Después de cada agrupación, solicíteles a los estudiantes que se presenten a la persona que tienen a la derecha y a la izquierda:
 - Separe todos los hombres a la izquierda y las mujeres a la derecha
 - Solicíteles a los estudiantes que se agrupen de acuerdo con las áreas de donde provienen
 - Solicíteles a los estudiantes que se agrupen de acuerdo con el color de sus camisas o zapatos
 - Y así sucesivamente

Ejercicios de sesión plenaria

- Lluvia de ideas rápida y colectiva sobre un problema o pregunta en particular. El capacitador apunta los puntos principales aportados por los estudiantes durante la lluvia de ideas en una pizarra y luego presenta un debate.
- Un debate colectivo rápido "de libre asociación" sobre una idea o un concepto: Los estudiantes dicen lo primero que se les viene a la cabeza y el capacitador escribe estas palabras o frases en la pizarra. Presenta un debate sobre lo que se dice y/o brinda más aportes a las ideas o conceptos.
- Los estudiantes escriben las ideas u opiniones en tarjetas A4 cortadas por la mitad, una idea por tarjeta, y las colocan en un muro, y luego debaten en una sesión plenaria.
- Los estudiantes buscan un compañero y debaten o practican o consideran una idea, concepto o caso de estudio particular.
- Los estudiantes trabajan en grupos de debate de 3 o 4 y luego informan las ideas principales al grupo grande para una mayor discusión según los informes.
- Tenga en cuenta que las personas pueden aprender al reflexionar sobre sus propias experiencias, y tendrán una oportunidad de presentar las ideas principales, generalizar y aplicar sus experiencias al tema en discusión. Esto también puede suceder en grupos pequeños.
- En general, es mejor usar grupos pequeños de no más de ocho estudiantes para la mayoría de los ejercicios, ya que esto garantiza que todos tendrán una oportunidad de hablar y compartir sus ideas, opiniones y experiencias.

Lluvia de ideas

Una lluvia de ideas significa dar rienda suelta a la imaginación a través del aporte de tantas ideas sobre un tema como sean posibles en un tiempo limitado. No existe lo correcto y lo incorrecto y no se juzga ningún comentario. La lluvia de ideas permite que los grupos e individuos traten de captar todas las

ideas o perspectivas posibles sobre un tema dado dentro de un plazo (generalmente corto) asignado. La producción son las ideas, pensamientos, preguntas, etc. que se documentan (preferentemente de manera visible en una pizarra) para que los estudiantes puedan interactuar y fomentar la producción de nuevas ideas.

Normas generales

- No juzgar ni criticar ninguna idea.
- Dejar fluir las ideas; ser imaginativo.
- Trabajar libremente; hacer aportes a las ideas de los demás.
- Preferir la cantidad en lugar de la calidad.
- Aclarar temas. Ampliar una idea sin hacer una evaluación de ella.
- Registrar todas las ideas, sin importar cuán triviales parezcan.
- Ni bien se haya hecho una lista de todas las ideas, analizar y evaluarlas abiertamente en un debate moderado con todos los participantes de la lluvia de ideas.

Usar presentaciones en PowerPoint

- Lleva aproximadamente dos o tres minutos explicar cada diapositiva. Por lo tanto, no coloque más de 10 a 15 diapositivas para una presentación de 45 minutos.
- Evite los textos largos en una diapositiva y no lea simplemente la diapositiva.
- Coloque breves comentarios como títulos y recordatorios para usted en las diapositivas, para saber qué decir y en qué orden.
- Evite los colores que no se leen bien, como el rojo y el amarillo.
- Lo más importante: verifique personalmente las diapositivas desde el lugar donde estarán sentados los participantes para comprobar si son legibles.
- Las imágenes y las ilustraciones a menudo son más claras y fáciles de fijar que los textos extensos.

Para conocer más consejos y herramientas de PowerPoint visitar: www.knowwiththeflow.org

APÉNDICE IV:

PLANIFICACIÓN DE CURSOS CORTOS DE CAPACITACIÓN

Introducción

Los cursos cortos son instrumentos efectivos para la educación adulta y profesional continua.

Los cursos cortos se distinguen de los cursos a largo plazo y los programas educativos no solo por la duración de la actividad sino por el formato y el tipo de capacitación ofrecidos. Generalmente son interactivos, se basan en la experiencia de los estudiantes y enfatizan la facilitación en lugar de la enseñanza.

Con un mayor énfasis en la educación continua, muchos capacitadores y educadores se ven obligados a organizar e implementar cursos cortos mientras que a menudo carecen de experiencia en la gestión de dichas actividades. Esta guía proporciona un breve resumen de los puntos a considerar.

La organización de los cursos cortos puede demandar mucho trabajo y usted debe cumplir con las expectativas. El éxito del curso depende en gran medida de la organización y del contenido.²

1. Tema

El primer paso es formular una idea para un curso corto que satisfaga las necesidades del grupo de destinatarios. Esto es de fundamental importancia si desea atraer a los estudiantes, y debe estar relacionado con un conocimiento de las necesidades de capacidad y los debates previos con socios y clientes potenciales. Una vez que se establece el tema, puede preguntarse a usted mismo:

- ¿Se ofreció un curso corto sobre este tema recientemente, o existe literatura útil, una guía de referencia o un manual de capacitación disponible?
- ¿Cuál es la mejor manera de entregar la capacitación requerida?/
- ¿Quiénes son los mejores facilitadores disponibles?
- ¿Quién tiene interés particular en el tema?
- ¿Qué enseñanzas se pueden obtener de los estudiantes?
- ¿Quién financiará la capacitación?

Tenga en cuenta que requiere al menos dos meses para prepararse adecuadamente para un curso de capacitación.

2. Grupos de destinatarios

Los grupos de destinatarios se deben identificar según el objetivo del curso y el resultado esperado. Pueden variar desde planificadores de gestión del agua a au-

toridades locales del agua o asociaciones de usuarios del agua. Otro grupo de destinatarios puede consistir en creadores de capacidades que llevarán el asunto más allá en las actividades de educación y capacitación cotidianas. El grupo de clientes potenciales también estará determinado por la probabilidad y el tipo de financiación para el curso de capacitación. Por lo tanto, es importante evaluar cuál es la intención del curso y qué espera que hagan los estudiantes con este. La "audiencia" también es el factor determinante para decidir sobre la duración y el formato del curso de capacitación. ¿Existen instituciones particulares a las que debería dirigirse para el curso? ¿Quién querría asociarse con usted?

3. Formato

Ya sea un curso de "capacitación para capacitadores" o dirigido a los profesionales del agua, los estudiantes siempre serán adultos y, por consiguiente, el formato se debe adaptar a la audiencia. Para mantener la atención de los estudiantes, es importante variar entre lecturas, presentaciones, grupos de trabajo, juegos de roles, excursiones, etc. La regla general que tuvo comentarios positivos de los estudiantes es que un módulo (grupos de clases sobre temas particulares) se divide en 1/3 de presentación, 1/3 de debate y 1/3 de interacción.

Es obvio, pero a menudo se olvida: los contenidos de las necesidades de capacitación deben reflejar el nivel y las prácticas de trabajo de los estudiantes.

4. Programación

Existen varios asuntos para tener en cuenta cuando se crea un programa para el curso corto:

- a) Con quién está relacionada la audiencia de destinatarios:
 - ¿Cuál es la duración ideal del curso en relación con el grupo de destinatarios (por ejemplo, los gerentes por lo general tienen menos tiempo para la educación continua relacionada con el contenido que los profesionales)?
 - ¿Atrae la disposición del curso al grupo de destinatarios y lo prepara mejor para sus tareas?
- b) Programe el curso de manera que todas las clases, los ejercicios, las excursiones, las asignaciones de grupos de trabajo sean relevantes para el tema.

² CAPNET 2007
www.cap-net.org/databases/network-management-tools

Por lo general, se considera apropiado comenzar con las clases introductorias que expliquen los conceptos y principios y luego avanzar a las clases interactivas y técnicas. A veces podemos ver que las excursiones planificadas que no tienen otro fin que una excursión organizada para los estudiantes. Es posible que esto no sea útil y que incluso interrumpa el flujo del curso. Si se organiza una excursión, asegúrese de que esté estrechamente vinculada con el tema del curso y que contribuya a la capacitación de los estudiantes. A menudo, las asignaciones específicas relacionadas con la excursión pueden ser apropiadas.

- c) Es esencial que el contenido del programa del curso tenga las plataformas y las salidas suficientes para que los estudiantes se expresen. La interactividad es muy importante y se deben usar métodos de educación para adultos. Los buenos métodos para desafiar a los estudiantes y obtener el conocimiento de ellos incluye plataformas de debate, asignaciones de grupos de trabajo, juego de roles y otros formatos interactivos. Asegúrese de dedicarle el tiempo suficiente a estos tipos de sesiones.

El contenido del curso debe desarrollarse con detenimiento y con socios si espera atraerlos para enviar estudiantes.

Planifique para poner los materiales del curso a disposición de los estudiantes de inmediato. Es preferible que tengan el formato de materiales de capacitación adecuadamente preparados.

Mantenga la comunicación constante con patrocinadores/ socios potenciales en todas las etapas del desarrollo del curso para ganar su compromiso con el curso. Esto también le permitirá desarrollar un folleto para promover el curso a través de las redes y los socios.

5. Socios y facilitadores

Es imprescindible que los socios participen en la organización del curso. Los socios pueden aportar los elementos esenciales del programa y proporcionar facilitadores

para sesiones específicas.

La elección del socio puede basarse en las fortalezas particulares del tema del curso. Pero también puede ser una elección estratégica. Los socios adecuados pueden favorecer una mayor dedicación y que más personas fuera de su organización que compren en su programa o institución.

Se pueden traer diferentes tipos de facilitación y facilitadores en el curso que organiza. Como se mencionó en la sección anterior, la educación de los adultos requiere un grado mayor de interactividad en las clases y requiere habilidades de facilitación específicas (consultar las Técnicas de facilitación y presentación en las herramientas de gestión de red de Cap-Net). Una ventaja principal de organizar un curso para profesionales es que puede confiar en gran medida en las capacidades expertas de los estudiantes. Sin embargo, es importante contar con facilitadores informados y experimentados en el tema del curso que sepan cómo enseñar a los estudiantes adultos.

6. Elija un anfitrión y un lugar

Idealmente, un miembro de la red propone ser anfitrión de una actividad de capacitación de red particular. La institución anfitriona debe tener credibilidad y experiencia en la materia. Seleccionar una institución anfitriona que se especialice en el tema del programa de capacitación tiene ventajas claras.

Este anfitrión luego obtiene el crédito para el curso junto con la red y otros socios. También es importante que la responsabilidad sea claramente asignada a esta organización. La distribución de la responsabilidad para las actividades con los miembros les trae beneficios y reduce la carga de trabajo de la secretaria de la red. Cuando no hay instalaciones disponibles en la institución anfitriona, a menudo se usan instalaciones externas (hoteles, centros de conferencias). Ambas opciones tienen ventajas y desventajas:

	Ventajas	Desventajas
Internas	<ul style="list-style-type: none"> • Económico • Disponibilidad de equipos, laboratorios, etc. • Disposición de aulas para las lecciones • Exposición de la institución del miembro de la red 	<ul style="list-style-type: none"> • Puede que la ubicación no siempre sea conveniente • El alojamiento y las instalaciones de alimentos pueden no ser adecuados • Instalaciones de tecnología de información • Procedimientos administrativos burocráticos
Externas	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción en las tarifas de las salas o las salas de reuniones • Los estudiantes permanecen juntos • No se requiere transporte entre el hotel y el lugar • Las instalaciones audiovisuales pueden ser más adecuadas • La ubicación puede ser más conveniente 	<ul style="list-style-type: none"> • Titularidad del curso • Interacción con facultades, profesores • Los costos pueden ser más altos en caso de que el anfitrión proporcione el alojamiento • Interferencia/ruido de otros eventos en la misma ubicación

7. Diseñe un folleto/catálogo/nota de concepto e invite a los estudiantes

El folleto del curso, (o catálogo, nota de concepto o panfleto) desarrollado a partir del programa y las disposiciones, se envían para invitar a los estudiantes al curso, ya sea internamente en la(s) red(es) y los socios o externamente a través de otras organizaciones. Un folleto debe contener, como mínimo, los siguiente:

- Introducción
- Objetivo
- Grupo de destinatarios
- Descripción del contenido
- Metodología
- Organización
- Detalles de contacto e información de arancel de registro (ver próxima sección)
- Lo que obtendrán los estudiantes del curso y lo que se espera después de la capacitación
- Programa del curso
- Referencias de material complementario

8. Confeccione el presupuesto

El curso debe estar organizado sobre la base de la recuperación de costos. Incluso si encuentra un donante para el programa, deberán ver cómo se llegó a los costos y los cargos.

Por lo general, es mejor separar los acuerdos de gestión y los costos del curso del viaje y los acuerdos de viáticos. En la medida que sea posible, que las otras partes, como los patrocinadores, se encarguen de los viáticos y los viajes que reducen su carga de trabajo.

¿Cómo calcularía un arancel del curso para cubrir los costos de gestión? Esto es un poco más complicado ya que aquí debe proporcionar una descripción detallada (ver el cuadro como ejemplo).

a) El arancel del curso debe incluir lo siguiente:

- Lugar de contratación;
- Costos de los facilitadores;
- Materiales de enseñanza;
- Excursión;
- Viaje local;

Un ejemplo aproximado para un curso de 6 días (USD)

2 moderadores 2 × 6 días x 150 USD/día	= 1.800 USD
2 moderadores por día × 6 días x 150 USD/dí	= 1.800 USD
Viaje, moderadores 2 × 500 USD	= 1.000 USD
Lugar 6 días × 100 USD	= 600 USD
Materiales y copiado general	= 500 USD
Excursión	= 500 USD
Almuerzo 6 días × 15 personas × 12 USD	= 1.080 USD
Refrigerios 6 días × 2 × 15 personas × 5 USD	= 900 USD
Preparación 10 días x 150 USD	= 1.500 USD

- Tiempo de preparación de los organizadores;
- Almuerzos y recesos.

- b) La mayoría de los costos serán fijos independientemente de la cantidad de estudiantes. Los ítems como el almuerzo y los refrigerios dependerán de la cantidad final de estudiantes. Confeccione el presupuesto de acuerdo con un mínimo de 15 o 20 estudiantes. De esa manera, si tiene muy pocos estudiantes sabrá que perderá dinero y posiblemente tenga que cancelar el curso. Si tiene más estudiantes, tendrá un pequeño beneficio que lo ayudará a planificar el próximo curso.
- c) Es posible que pueda evitar o reducir algunos de estos costos al negociar con hoteles o la institución anfitriona. Un componente importante del presupuesto será el costo y la cantidad de capacitadores/facilitadores que emplee. Finalmente, el arancel de un curso regional debe ser de 500 USD por semana, pero puede ser menos. Si es mucho más costoso, corre el riesgo de no ser atractivo para los estudiantes o los patrocinadores.

9. Algunas disposiciones prácticas

Existen algunas disposiciones prácticas que posiblemente deba considerar cuando organice un curso corto:

- a) Difunda el anuncio del curso a tiempo y a una amplia audiencia. Conserve una lista de distribución de modo que sea más sencillo el envío del anuncio la próxima vez.
- b) Solicite la participación a través de miembros, socios o partes externas de la red. Asegúrese de que el grupo de destinatarios esté bien definido y que los criterios de aplicación sean claros.
- c) Una vez que se haya identificado a los estudiantes, colabore en la solicitud de visado. A veces, una solicitud en bloque para todos los estudiantes enviada directamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores es la manera más efectiva.
- d) Los estudiantes y los facilitadores deben saber dónde ir cuando llegan al aeropuerto. Tal vez no sea suficiente solo darles el nombre del lugar o el hotel. Brinde indicaciones específicas de lo que deben hacer cuando llegan. Lo mejor es pasar a recogerlos si es posible;
- e) Asegúrese de que haya una secretaría operativa donde puedan recurrir los estudiantes con preguntas prácticas antes y durante el curso. Posiblemente, lo mejor sea que haya una secretaria presente en los almuerzos/recesos. Las preguntas frecuentes en las secretarías del taller a menudo están relacionadas con confirmaciones de vuelos, viáticos, servicios de Internet, centros comerciales, etc.

- f) Verifique dos veces que todas las herramientas y los equipos necesarios para todo el curso estén preparados antes de que comience el curso. Pregúnteles a los facilitadores de antemano lo que necesitan y si tienen algún requerimiento especial. Los problemas técnicos pueden desviar del curso y es muy molesto para todos cuando deben arreglarse después de que empezó el curso. Las herramientas y los equipos que se utilizan con frecuencia son los siguientes:
- Rotafolios
 - Marcadores, tarjetas de colores y cinta adhesiva
 - Retroproyectors y hojas (aunque se están convirtiendo en elementos obsoletos)
 - Computadora portátil y proyector para la presentación
- g) Organice el transporte desde y hacia el lugar y el alojamiento de los participantes, y posiblemente para una excursión. Si organiza una excursión, asegúrese de que sea relevante para el curso y que los estudiantes no pasen la mitad del día en un autobús.
- h) La guía para los facilitadores es esencial para el éxito del curso. Verifique que no haya superposición entre los facilitadores. Puede preparar un resumen de la clase, sugerir materiales de apoyo y guiarlos por la presentación e interacción general. Es una buena idea recoger todos los resúmenes de la clase antes del curso y repartirlos a los estudiantes.
- i) Prepare los procedimientos para que estén disponibles para los estudiantes al final del curso. Los procedimientos pueden consistir en el programa, resúmenes de la clase, presentaciones y materiales de apoyo (artículos, referencias). Por lo general, se distribuyen en CD-ROM;
- j) Al final del curso, es útil solicitarles a los estudiantes que completen un formulario de evaluación del curso. En el anexo 1 se adjunta un ejemplo de un formulario de evaluación del curso.
- k) Cualquier cliente puede demandar un informe financiero después del curso pero también es útil para su propia administración. Es bueno ser consciente de su presupuesto y gastos antes y durante el taller, y asegurarse de llevar todos los recibos adecuadamente.

10. Lista de control

Adjunta se encuentra la lista de control de organización de cursos cortos desarrollada por IWSD, Harare, Zimbabue. (Anexo 2). Esta lista de control de ejemplo puede ayudarlo a preparar un curso.

11. Lectura útil

Candelo Reina, Carmen, Gracia Ana Ortíz R., Bárbara Unger. 2003. Organising and Running Workshops; a practical guide for trainers. WWF-Colombia.

Friends of the Earth. 2004. How to organise events. http://community.foe.co.uk/resource/how_tos/organise_events.pdf

James Madison University, Office of Sponsored Programs. 2005. Specialized Proposal Development Guides. www.jmu.edu/sponsprog/writingtips.html

Generation Challenge Programme. n.d. Guidelines for organizing workshops for the Generation Challenge Program. CIMMYT, El Batán Texcoco, México www.generationcp.org/sccv10/sccv10_upload/WorkshopGuidelines.pdf

Mineralogical Society of America. 2005. Basic instructions on how to plan, organize, and execute a short course. Chantilly, EE.UU.

Ejemplo de un formulario de evaluación del curso

Le invitamos a completar este formulario de evaluación del curso para ayudarnos a mejorar las actividades de capacitación. Sea sincero y franco con sus calificaciones y comentarios. Su opinión, ya sea positiva o negativa, es muy valiosa para nosotros y se tendrá en cuenta en la preparación de las actividades futuras.

El tiempo promedio que lleva completar este formulario es de aproximadamente 10 a 15 minutos.

1. Relevancia del curso para su puesto o trabajo actual

Ninguna	Baja	Media	Alta	Muy alta

2. Medida en la que adquirió información/contenido nuevo para usted.

Ninguna	Baja	Media	Alta	Muy alta

3. Utilidad de la información/contenido que adquirió para su trabajo.

Ninguna	Baja	Media	Alta	Muy alta

4. ¿Alcanzó el curso sus expectativas y objetivos?

Ninguna	Baja	Media	Alta	Muy alta

5. Como una capacitación del curso de capacitadores, ¿en qué medida lo preparó el curso para liderar un curso de seguimiento en su región/organización?

Ninguna	Baja	Media	Alta	Muy alta

¿Qué tipo de contenido/apoyo metodológico debería tener un curso de seguimiento en su región/organización? (Sin incluir la organización o los problemas financieros).

.....

.....

.....

6. Teniendo en cuenta la implementación de la GIRH y la negociación y la resolución de conflictos, las clases fueron:

Completamente relevantes	
La mayoría fue relevante	
Solo algunas fueron relevantes	
No relevantes	

7. La presentación de las diferentes clases fue:

Excelente	
Muy buena	
Buena	
Regular	
Mala	

8. Las posibilidades de participación durante el curso fueron:

Excelente	
Muy buena	
Buena	
Regular	
Mala	

9. La duración del curso en término de horas por día fue:

Excesiva	
Adecuada	
Insuficiente	

10. Los materiales de contenido de apoyo para las diferentes sesiones fueron:

Excelentes	
Muy buenos	
Buenos	
Regulares	
Malos	

Comentarios:

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

11. La presentación de los estudios de caso y las experiencias le permitieron apreciar la aplicabilidad de los problemas que se debatieron:

Por completo	
Lo suficiente pero sin tratar todos los problemas	
Insuficientemente	

12. ¿Cambió el curso su percepción de cómo se deben conducir las capacitaciones similares?

Sí	
No	

Si la respuesta es sí, ¿cómo?

.....

.....

.....

.....

13. ¿Qué elementos particulares faltan, o a qué elementos se les debería haber prestado más atención en el curso?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

14. ¿Qué le pareció que fue lo más útil del curso, y por qué?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

15. ¿Qué le pareció que fue lo menos útil, y por qué?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Gracias por tomarse el tiempo de completar esta encuesta. Sus aportes se tendrán en cuenta para mejorar la calidad y la importancia de actividades futuras y son muy valorados.

Lista de control de la organización de cursos cortos

Curso:(Título).....

Fecha:.....Lugar:.....

Socios:

	ACTIVIDAD	Institución/persona responsable	Realizado por (fecha)
1	Identificación de estudiantes		
	Resumen del curso desarrollado y acordado con los socios		
	Folleto del curso desarrollado		
	Distribuido electrónicamente para los socios y otras partes.		
	Lista de estudiantes finalizada		
	Estudiantes exitosos notificados		
	Cartas para VISA preparadas por quienes las necesitan		
	Requisitos de preparación especial comunicados a los estudiantes		
2	Desarrollo del programa del curso		
	Programa borrador listo		
	Distribuido a los socios para comentarios		
	Programa finalizado		
	Programa final comunicado a los socios, estudiantes y facilitadores		
3	Desarrollo del presupuesto del curso		
	Presupuesto borrador preparado		
	Arancel del curso establecido		
4	Identificación de facilitadores		
	Facilitadores identificados		
	Facilitadores notificados + cualquier formato especial para el desarrollo del material		

Fuente: IWSD, Harare, Zimbabwe

	ACTIVIDAD	Institución/persona responsable	Realizado por (fecha)
5	Preparación de los materiales del curso		
	Materiales listos y enviados a los organizadores		
	Material evaluado para garantizar que sea adecuado		
	Comentarios para el facilitador		
6	Disposiciones de viajes (si son gestionados por un organizador)		
	Itinerario listo y comunicado a los viajeros		
	Disposición para la compra/recolección de boletos comunicada		
	Fechas de llegada y salida comunicadas		
7	Desarrollo de formularios de evaluación previa y posterior al curso		
	Formularios de evaluación previa desarrollados		
	Enviados a los candidatos exitosos		
	Comentarios de los estudiantes recibidos		
	Formularios de evaluación posterior al curso desarrollados		
8	Compra de los materiales del curso		
	Archivos, etiquetas, rotafolios, tarjetas VIP, marcadores, etc.		
9	Preparación del lugar del curso		
	Lugar del curso listo + equipo y otros materiales didácticos		
10	Formulario de registro		
	Formulario diseñado y listo		
11	Certificado del curso		
	Certificado diseñado y compartido con los socios		
	Diseño finalizado		
12	Preparación del informe de capacitación y el paquete de capacitación		
	Informe de capacitación		
	Preparación del paquete de capacitación		

APÉNDICE V: GUÍA DE JUEGO DE ROLES

Instrucciones confidenciales

Grupo 1: ONG llamada "Agua para todos"

El objetivo del juego de roles no es evaluar su talento de actuación o conocimiento de las leyes de Libertad de Información (FOI), sino facilitar un debate sobre los problemas de la FOI y los roles de los ciudadanos y los proveedores.

Actores: miembros del personal y voluntarios de la ONG: facilitadores de la comunidad, especialistas del agua y activistas de los derechos de los ciudadanos

Folleto: modelo de Ley de FOI (esp. secciones 7–16, 19, 22–31)

Pertenecen a una ONG local bien establecida llamada "Agua para todos" que respalda el derecho al agua y el saneamiento para la población urbana desfavorecida.

Los habitantes de asentamientos precarios locales del barrio marginal de Nueva Ciudad N.º 1 han buscado apoyo en un conflicto con la Comisión de Suministro de Agua de Nueva Ciudad. La comisión ha implementado un nuevo esquema para proporcionarles agua a todos los habitantes de Nueva Ciudad. Sin embargo, el sistema en el barrio marginal N.º 1 no cumple con lo prometido. El servicio es intermitente y algunas de las tuberías tienen pérdidas. Los habitantes de los asentamientos precarios sospechan que el contratista usó materiales de menor calidad. Se quejaron ante la Comisión y se negaron a pagar los aranceles del agua hasta que no se repare el sistema. Sin embargo, la Comisión del Agua dice que los mismos habitantes de los asentamientos precarios destruyeron el sistema y no lo repararán hasta que comiencen a pagar las tarifas del agua.

Para hacer algo por los habitantes de los asentamientos precarios, deben tener acceso a:

- documentos del contrato del proyecto y rendimiento celebrado por la Comisión del Agua;
- un registro de las quejas presentadas a la Comisión del Agua, que crea que puede contener información útil;
- otra información que identifique como útil y relevante.

Necesitan la información rápidamente. Hay fuerzas a las que les gustaría el conflicto ascienda para sus propios objetivos políticos. Hubo un grave disturbio con muertes en el barrio marginal N.º 1 de Nueva Ciudad en el pasado.

Discutan la información que deben obtener de la Comisión y cómo obtenerla lo más rápido posible. La Comisión es gobernada por la ley nacional de FOI según lo inscrito en el Modelo de la Ley de Libertad de Información.

Instrucciones confidenciales

Grupo 2: Comisión de Suministro de Agua de Nueva Ciudad

El objetivo del juego de roles no es evaluar su talento de actuación o conocimiento de las leyes de FOI, sino facilitar un debate sobre los problemas de la FOI y los roles de los ciudadanos y los proveedores.

Actores: director de información e ingeniero jefe responsable del proyecto de suministro de agua del barrio marginal N.º 1 de Nueva Ciudad

Folleto: modelo de Ley de FOI (esp. secciones 7–16, 19, 22–31)

Ustedes trabajan para una empresa pública de servicios de agua gobernada por la ley nacional de FOI según lo inscrito en el Modelo de la Ley de Libertad de Información.

La Comisión del Agua recibe numerosas solicitudes de FOI. Actualmente, hay un vertido de residuos tóxicos de alto perfil por el que recibe solicitudes de FOI urgentes. La gerencia dice que esto debe recibir prioridad, pero demanda mucho tiempo del director de información. Aun así, hacen su mejor esfuerzo para cumplir dentro del límite de respuesta de 20 días para las solicitudes de FOI, pero a menudo tienen que extender esto por otros 20 días según lo permitido por la ley de FOI.

El procesamiento de las solicitudes de FOI demanda tiempo porque aún no se computarizaron los registros. El público puede ver los registros, pero deben pagar las fotocopias. Hay registros de quejas hechos a la Oficina de Información y Comunicación, pero la gestión solicitó que no se divulgue hasta que la Comisión haya formulado las respuestas de los funcionarios para estas quejas.

Hay un conflicto con los residentes del barrio marginal N.º 1 de Nueva Ciudad. Hay algunos problemas con un sistema de agua instalado hace poco, que son probablemente causados por el vandalismo, y ahora los residentes se niegan a pagar las tarifas del agua. Lo contactó una ONG que representa a los residentes. La ONG reclama que la razón por la que el sistema de agua no funciona es que el contratista usó materiales de baja calidad y quieren información certera para investigar estos reclamos. El director de información se siente presionado por no divulgar la información solicitada, ya que el contratista e un amigo adinerado del ingeniero jefe y cuenta con él para ayudarlo a obtener nuevos contratos. Dado que el director de información depende del ingeniero jefe para mantener este trabajo, el director de información intentará brindar excusas de por qué habría una excepción a la Ley de la Libertad de Información en este caso.

APÉNDICE VI: RECURSOS Y SITIOS WEB ÚTILES

- Anti Corruption Coalition Uganda (ACCU), www.accu.or.ug
- Cap-Net PNUD, Red internacional para el desarrollo de capacidades en la GIRH, www.cap-net.org
- Iniciativa del Agua de la UE, www.euwi.net
- Alianza de Género y Agua, www.genderandwater.org
- Global Water Partnership, www.gwpforum.org
- Centro de Internet para Investigación de Corrupción, www.icgg.org
- IRC International Water and Sanitation Centre, www.irc.nl
- LA-WETnet, Latin America Water Education and Training Network, <http://la-wetnet.org/>
- Proyecto de Responsabilidad Gubernamental, www.whistleblower.org/template/index.cfm
- Instituto Internacional del Agua de Estocolmo (SIWI), www.sivi.org
- Casa del Agua de Suecia, www.swedishwaterhouse.se/opencms/en/
- Transparency International, www.transparency.org
- Comisión de economía para Latinoamérica y el Caribe de las Naciones Unidas (ECLAC), <http://www.cepal.cl/dmri>
- PNUD Comisión de Gobernabilidad del Agua, www.watergovernance.org
- UNESCO Centre for Water Law, Policy and Science, www.dundee.ac.uk/water
- PNUD Portal sobre las evaluaciones de la gobernabilidad www.gapportal.org
- Programa de Agua y Saneamiento, www.wsp.org
- Red de Integridad del Agua, www.waterintegritynetwork.net
- Waternet, www.waternetonline.ihe.nl
- Instituto del Banco Mundial, gobernabilidad y anti-corrupción, go.worldbank.org/KUDGZ5E6P0
- Banco Mundial, Programa de Agua y Saneamiento, www.wsp.org

