



Informe WIN

Brindar un panorama general de los temas específicos relacionados con la integridad del agua

Sector Privado

Integridad del agua: una oportunidad para el sector privado

Janek Hermann-Friede, Johannes Heeb y Michael Kropac

ANTECEDENTES

A fin de reducir la corrupción y fomentar una gestión más efectiva del sector del agua, es fundamental que todos los actores se sumen a los esfuerzos para promover la integridad del agua. Las empresas privadas se cuentan entre los principales usuarios, inversionistas y proveedores de servicios del sector. Estos actores clave tienen fuerte injerencia en los procesos de toma de decisiones. Junto a las compañías multinacionales, las pequeñas y medianas empresas tienen un rol importante en el suministro de agua, así como en la gestión de aguas residuales y recursos hídricos. Además de la intervención directa en la prestación y gestión de servicios, el sector del agua también depende del sector privado para la provisión de servicios de construcción, ingeniería, investigación y consultoría. A menudo se considera que las empresas se ubican del lado de la "oferta" de corrupción, dado que pagan sobornos o realizan actos corruptos como colusión, pero son a la vez víctimas de este fenómeno, y se ven perjudicadas cuando son sus competidores los que pagan sobornos o actúan en connivencia con funcionarios públicos. Es decir, los actores del sector privado pueden propiciar la corrupción y, a la vez, verse afectados por ella (Nadgrodkiewicz, 2008) , (TI, 2012) . El sector privado debe ser tenido en cuenta por los gobiernos y la sociedad civil como un socio clave para luchar contra la corrupción y generar confianza. El presente Documento Informativo sobre Integridad del Agua destaca los riesgos para la integridad, y también las oportunidades, asociados con la intervención de actores privados en el suministro de agua y la gestión de aguas residuales. (Sin embargo, no analiza la gestión de recursos hídricos).



Servicios de empresas de construcción e ingeniería son fundamentales para el sector
© Michael Kropac

EL ROL DE LAS EMPRESAS PRIVADAS EN EL SUMINISTRO DE AGUA Y LA GESTIÓN DE AGUAS RESIDUALES

El suministro de agua y la gestión de aguas residuales dependen de una gran variedad de servicios y equipos provistos por el sector privado para generar infraestructura y desarrollar conocimientos y capacidades. El sector privado tiene además un rol crucial al brindar servicios de agua y gestión de aguas residuales de manera directa a una gran proporción de la población. Se estima que al menos 909 millones de personas recibieron algún tipo de servicios de agua del sector privado durante 2011 (Pinsent Masons, 2011).

La privatización de servicios de agua y de aguas residuales se produce principalmente por medio de:

1. Operaciones y contratos de mantenimiento o locación, por los cuales se delega plenamente la responsabilidad financiera al sector privado.
2. Concesiones en las cuales el sector privado interviene en la operación de activos con el propósito de solventar nuevas instalaciones y realizar trabajos de renovación (esto implica la

prestación de algunos servicios específicos o de la totalidad).

3. Venta a una empresa privada de los activos de una empresa de servicios públicos, junto con la licencia para operarlos.

Los plazos de ejecución, el nivel de titularidad de los activos y las responsabilidades relativas a inversión y cobro de tarifas varían en cada una de las modalidades de privatización anteriores. Además de estos enfoques "tradicionales" de la privatización, en países como Kenia, Tanzania y Zambia se observa una tendencia a comercializar empresas públicas de servicio de agua y operar estas empresas sin ánimo de lucro. Este enfoque aporta algunas de las ventajas del sector privado, como la eficiencia y la productividad, y contribuye a que el personal asuma una responsabilidad más clara por los resultados conseguidos (Richards et al. 2008).

Ya sea que su administración esté a cargo de empresas de servicios privadas, comercializadas o públicas, la intervención de actores privados bajo la modalidad de empresas de consultoría, ingeniería y construcción es fundamental para el suministro de agua y la gestión de aguas residuales. Su participación comprende desde proyectos de gran envergadura, como el diseño y la construcción de redes de suministro y plantas de tratamiento, hasta el financiamiento de proyectos o llevar a cabo estudios y capacitaciones.

Si bien la atención del público se concentra específicamente en la intervención de grandes empresas multinacionales, las pequeñas y medianas empresas (PYME) también brindan un amplio espectro de servicios y productos al sector del agua. Estos incluyen el desarrollo de soluciones técnicas para problemas específicos del sector, el suministro de equipos, servicios de asesoría y consultoría para quienes toman decisiones y operación de sistemas hídricos en pequeñas localidades. En varios países, como Ecuador, Kenia, Mozambique y Filipinas, las empresas de servicios públicos contratan a emprendedores privados locales para que lleven el suministro de agua a zonas periurbanas de bajos ingresos (Norman et al., 2011).

La participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura hídrica y en la gestión operativa y la provisión de servicios de agua permiten que aporte innovación, experiencia técnica y recursos financieros al sector. Por lo tanto, es importante aprovechar las ventajas de la intervención del sector privado a fin de conseguir una gestión más efectiva y cumplir los objetivos en materia de desarrollo, como el derecho humano al agua y el saneamiento. No obstante, en vista del ánimo de lucro propio del sector privado, esto podría implicar riesgos de integridad cuando se adopten decisiones que puedan afectar tanto el interés público como los ingresos de estas empresas. Al igual que otros actores interesados, un proveedor privado o una empresa constructora podrían intentar que las políticas se definan a favor suyo. Si bien estos desafíos no se plantean solo cuando intervienen actores privados (el lobby, la captura de potestades y la corrupción también se manifiestan en el sector público), dificultan

el diseño y la implementación de estructuras de gobernabilidad efectiva (Banco Mundial, 2006). El marco regulatorio y la rigurosidad de los organismos de supervisión son, por lo tanto, cruciales para asegurar que la intervención privada en el suministro de agua y la gestión de aguas residuales redunde en beneficio del interés público y, en particular, atienda las necesidades de los sectores pobres.

RIESGOS DE CORRUPCIÓN QUE IMPLICA LA INTERVENCIÓN DEL SECTOR PRIVADO

"Se observa una inversión privada cada vez mayor en el sector del agua de países donde se sabe que los riesgos de corrupción son significativos".

La inversión privada cada vez es mayor en países que se perciben como afectados por altos niveles de corrupción, de modo que el sector privado también estará cada vez más expuesto a riesgos de corrupción. Estos riesgos en general se producen en el contexto de la interacción entre compañías e instituciones del sector público, donde operan diversos factores que incrementan las posibilidades de corrupción. No obstante, las alianzas entre empresas privadas también son proclives a corrupción, por ejemplo, como sucede en la subcontratación (TI, 2008) ; (WIN y TI, 2010) . Las autoridades públicas del sector del agua constituyen monopolios naturales responsables de proyectos con altos costos de capital inicial y costos progresivos de rehabilitación, y su gestión está a cargo de funcionarios con amplias facultades discrecionales. El gran volumen de capital de inversión podría ser percibido como fuente de lucrativas oportunidades para los funcionarios corruptos. Las acciones de lobby y la injerencia política pueden permitir que ejerzan una influencia indebida en las políticas públicas ("captura de políticas"), mientras que la falta de transparencia en la contratación pública obstaculiza la posibilidad de supervisión. Los riesgos relativos a captura normativa y de políticas son aun mayores en el contexto de los países en desarrollo "debido a una menor rigurosidad en el control que ejerce la sociedad civil y de otros mecanismos de rendición de cuentas (p. ej., tenacidad de los medios de comunicación o controles a cargo de comisiones conformadas para ese fin), así como la menor firmeza de los ministerios del agua y sus funcionarios en comparación con los ministerios de industria y comercio, y la ausencia de datos o capacidad de oponerse a análisis empresariales persuasivos" (Hepworth, 2012).

La naturaleza técnica del sector del agua, en el cual empresas con personal altamente capacitado trabajan conjuntamente con organismos públicos que normalmente no cuentan con suficiente personal o con la capacidad necesaria, genera una marcada asimetría informativa. Debido a la complejidad técnica propia del diseño y la construcción de infraestructura hídrica, es difícil que los funcionarios públicos puedan negociar contratos o identificar falencias técnicas en las licitaciones de infraestructura y otros proyectos. Las empresas pueden aprovechar esta falta de capacidad, y aplicar sus conocimientos técnicos para

RECUADRO 1 Aspectos complejos de la intervención privada que representan riesgos de integridad

- » La rendición de cuentas de los actores privados se relaciona claramente con la capacidad de comprender y satisfacer las necesidades de los clientes y cumplir las obligaciones impuestas por estos y por las autoridades de regulación (Transparency International, 2008). No obstante, los actores privados deben también asegurarse de que los inversionistas y propietarios obtengan una ganancia. Según el país de constitución, el derecho de las sociedades comerciales en general antepone los intereses de la empresa y sus accionistas a los de otros actores interesados y el medioambiente (Hepworth, 2012). Esto agrava el riesgo de que las empresas releguen consideraciones de equidad e integridad para aumentar el rédito que obtienen.
- » En muchos países, el público tiene derecho a acceder a información en poder de autoridades públicas (p. ej., la Ley sobre Derecho a la Información [Right To Information Act] de la India), y este derecho se extiende a servicios públicos vinculados con la provisión de agua y la gestión de recursos hídricos. No obstante, la mayoría de las leyes sobre libertad de información excluyen al sector privado de su alcance. Esta ausencia de un marco jurídico para acceder a información en poder de empresas privadas que participan en el sector del agua puede interponerse a la posibilidad de que el público exija a los responsables de decisiones y a las empresas que rindan cuentas por sus actos.
- » Las evaluaciones de necesidades, el diseño técnico de proyectos y las tareas de contabilidad, auditoría o similares vinculadas con procesos de toma de decisiones en general se contratan a empresas privadas. Algunas empresas dependen de los contratos públicos, y esto podría propiciar un riesgo de colusión entre la autoridad contratante y el contratista para legitimar decisiones o encubrir el uso indebido de facultades delegadas.

manipular las especificaciones contractuales o la calidad del trabajo exigida, a fin de incrementar el rédito que obtienen. Asimismo, es difícil que terceros como periodistas puedan comprender suficientemente el tema como para detectar prácticas corruptas en la interacción entre el sector público y el privado (Jacobson et al. 2010).

Si bien se pueden identificar distintos tipos de corrupción (desde captura normativa hasta la manipulación de medidores de agua) entre los actores públicos y privados, la naturaleza del sector privado —ya sean operadores privados, empresas de construcción o consultorías— supone una serie de complejidades que podrían generar mayores riesgos de integridad (ver Recuadro 1).

La implementación de la mayoría de las decisiones vinculadas con políticas públicas requiere actividades de contratación. En tanto constituye uno de los

principales vínculos entre funcionarios públicos y actores privados del sector del agua, la contratación pública es una de las áreas más preocupantes. Los procedimientos de contratación implican altos riesgos de corrupción debido a su complejidad y a su limitada transparencia, lo cual dificulta la posibilidad de detectar actos corruptos de manipulación (WIN y TI, 2010). También es necesario diferenciar entre lo que se puede denominar corrupción fiscal y corrupción “moral”, en la cual los oferentes desvirtúan el proceso de licitación al presentar una oferta inferior al costo previendo que, posteriormente, renegociarán las condiciones (Pinsent Masons, 2011).

Si bien en general son los actores privados contratados quienes se ubican del lado de la “oferta” de corrupción, en el sentido de que son ellos quienes ofrecen las ventajas (sobornos, obsequios, etc.), también hay casos en que los actores privados actúan en connivencia con funcionarios públicos y, a cambio de esto, se les adjudican contratos, por ejemplo, al manipular conjuntamente los resultados de estudios (como estudios de viabilidad o de impacto ambiental) que facilitan determinadas decisiones políticas. Los funcionarios que adjudican los contratos también pueden tener vínculos con las empresas que se postulan para esos contratos, o incluso ser sus propietarios. En las primeras y últimas etapas del proceso de contratación es donde hay mayores probabilidades de corrupción, si bien esta puede producirse en todas las instancias de la contratación (ver gráfico 1). Entre los factores fundamentales que redundan en mayores riesgos de corrupción en la contratación pública se pueden mencionar:

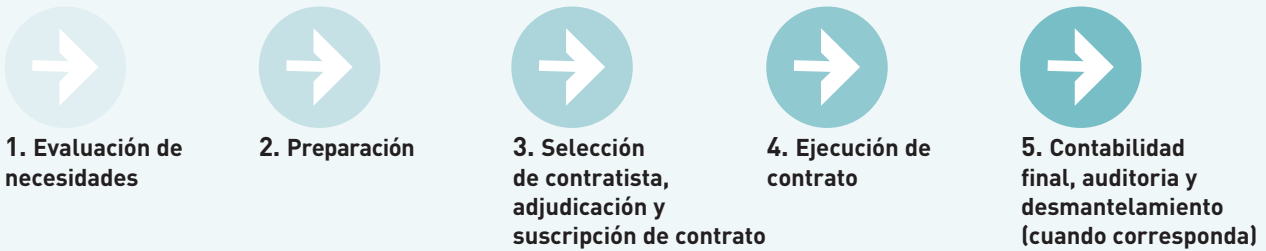
- Acceso limitado o restringido a información.
- Garantías insuficientes y falta de transparencia durante la etapa de definición del presupuesto.
- Falta de información y participación de actores interesados durante la etapa de planificación.
- Abuso de las excepciones a la obligación de celebrar licitaciones públicas y abiertas.
- Medidas de control y monitoreo limitadas o ineficaces dentro del proceso de contratación, especialmente durante la etapa de ejecución del contrato (Wiehen et al., 2006).

Si bien son principalmente las grandes empresas constructoras privadas y de servicios de agua y gestión de aguas residuales las que acaparan el debate sobre la intervención privada en el sector del agua, es importante reconocer que también las PYME se ven implicadas y enfrentan numerosos riesgos de corrupción. A continuación se exponen los principales desafíos en materia de integridad que enfrentan las grandes empresas y las PYME.

Grandes operadores privados de agua y empresas constructoras – “corrupción a gran escala”

Abrir las concesiones de servicios de infraestructura a operadores privados puede generar incentivos de corrupción. Una empresa corrupta puede pagar a cambio de ser incluida en la lista de oferentes

GRÁFICO 1 Proceso de contratación



habilitados, conseguir que funcionarios definan las especificaciones de la licitación de modo de ser la única que reúna las condiciones o lograr que se le adjudique el contrato. Una vez seleccionada, puede incrementar los costos artificialmente, realizar obras de una calidad inferior o sobornar a funcionarios públicos para que encubran el incumplimiento de lo estipulado en el contrato (Rose-Ackermann, 1996).

Debido a su envergadura, los proyectos de gran escala suelen estar rigurosamente organizados y contienen los recursos técnicos para su implementación. En general, se llevan a cabo en contextos donde existen instituciones de implementación y control bastante sólidas (WIN y TI, 2010). Esto dificulta la posibilidad de ocultar la corrupción y, entonces, la "corrupción a gran escala", en la cual participa una cantidad reducida de personas pero implica grandes volúmenes de dinero y el abuso de facultades discrecionales, se convierte en el riesgo más importante. La corrupción puede propagarse hasta niveles tan altos que podría influir en las políticas nacionales. Eso, a su vez, permite que funcionarios corruptos tomen decisiones a favor de actividades que generan máximas posibilidades de nuevos hechos de corrupción. Por ejemplo, podrían preferirse deliberadamente ingentes y costosas inversiones en lugar de sistemas descentralizados más pequeños y tecnologías de menor costo (Butterworth et al., 2009).

Dos de los más renombrados casos de corrupción han sido la privatización del suministro de agua de Grenoble en 1987 y el proyecto de la Región Montañosa de Lesoto de 1999. En Grenoble, se pagaron 19 millones de francos (aproximadamente € 2,9 millones) para conseguir la concesión del suministro de agua de la ciudad, que posteriormente se destinaron a financiar campañas electorales y otras actividades políticas. El proyecto de la Región Montañosa de Lesoto reveló que se habían entregado sobornos a gran escala en transacciones comerciales internacionales. Estos dos casos despertaron fuerte atención, en tanto implicaron el juzgamiento y la condena de altos funcionarios y representantes de las empresas afectadas. En ambos casos, se trató de contratos globales, que se otorgaban habitualmente a consorcios privados a fines de los noventa y principios de la década del 2000, un período que se denominó "era de las concesiones" (Stålgren, 2006); (Barlow et al. 2002). Otra modalidad de corrupción menos directa asociada con este mismo período se vincula con los estudios de viabilidad confeccionados para la privatización del suministro de agua y la gestión de aguas residuales. Estos eran a veces efectuados por subsidiarias de proveedores internacionales de servicios y, por lo tanto,

no consideraban suficientemente los intereses de los gobiernos o el público (Richards et al., 2008).

Durante la última década, se ha producido un vuelco hacia contratos de gestión a menor escala, suscriptos con distintas empresas (en vez de celebrar múltiples contratos con un único consorcio). Esta atomización ha contribuido en cierta medida a reducir el riesgo de corrupción a gran escala, si bien estos contratos de gestión siguen siendo vulnerables. Es más común que las empresas paguen sobornos en contrataciones de obras públicas, que constituyen inversiones típicas del sector del agua (Hardon et al., 2011); (TI, 2012).

Con respecto a operadores privados de servicios de agua, las grandes empresas de servicios públicos a menudo están en condiciones de adjudicar contratos lucrativos que pueden tentar a terceros a eludir las normas para posicionarse por sobre sus competidores. Este escenario fue el que investigó la autoridad de regulación económica de Inglaterra y Gales en 2009 con respecto a una empresa privada de agua. Se sugirió que un subcontratista había comprado obsequios a empleados de la empresa para conseguir que le otorgaran una serie de contratos sumamente rentables. La misma gerencia de esta empresa alertó a las autoridades de regulación sobre este caso, que demuestra que las empresas no solo recurren a corrupción para ganar licitaciones, sino que esto también puede constituir un problema interno que no puedan resolver por sí solas.

También hubo procesos judiciales exitosos que pueden servir como factor de disuasión cuando trascienden al público. Un ejemplo es el de Severn Trent, la segunda empresa más grande de agua del Reino Unido, que quedó envuelta en un escándalo de corrupción debido a maniobras para engañar a la autoridad de regulación del sector y manipular las cifras presentadas a esta autoridad con el fin de incrementar su renta. A causa de esto, la empresa fue procesada penalmente y declarada culpable en dos causas. En respuesta, se sometió a un exhaustivo proceso de reestructuración para adoptar valores más estrictos (ver **Recuadro 2**) (Pagnamenta, 2009).

Pequeñas y medianas empresas

En general, las empresas están alcanzadas por una mayor cantidad de leyes y reglamentaciones que los ciudadanos, y estos complejos requisitos legales generan indefectiblemente un margen para que se produzcan abusos (Nadgrodkiewicz, 2008). No obstante, con respecto a los riesgos de corrupción, las

RECUADRO 2 El escándalo de corrupción de Severn Trent y reformas

In 2004, an employee of Severn Trent invoked the company's whistleblowing procedure to protest at being instructed by his superiors to manipulate performance data in order to misrepresent the company's performance to the regulator.

As a result, in July 2008, Severn Trent became the first utility company in the UK to be prosecuted. The Serious Fraud Office accused the company's water division of providing false information to the regulator with respect to its operational performance data over a five-year period. This was described in court as a 'sustained and successful campaign of dishonesty'. Severn Trent pleaded guilty, and was fined £2 million, on top of an earlier £35.8 million fine in April 2008, for deceitful reporting in its Customer Service department.

In 2006, responding to the findings of an internal investigation, the board had seen the need to tackle processes, behaviours and values to prevent 'anything like this happening again'. Backed by active communication from senior management to employees about what had happened, the resulting reforms comprised:

- Ethics training for employees;
- Leadership development emphasising ethics and honesty;
- A revised code of conduct and whistleblowing policy;
- Tighter financial controls and clearer lines of responsibility and accountability;
- A more transparent corporate governance structure;
- Building employees' capacities to take more responsibility;
- A set of performance indicators to link each board member's work explicitly to the firm's performance and values.

In 2009, partly in recognition of the company's progress in recovering its reputation, Severn Trent was named 'Utility of the Year' by industry peers.

Tomado de Dietz et al. 2012

PYME presentan diferencias con las grandes empresas. En primer lugar, su poder de negociación suele ser inferior y tienen menos alternativas legales. Debido a limitaciones financieras y de personal, puede ser más difícil para las empresas más pequeñas implementar medidas contra la corrupción y abstenerse de pagar sobornos para agilizar procesos vinculados con su trabajo (p. ej., para conseguir un permiso de trabajo o una licencia de agua). Debido a estos factores, las PYME son vulnerables a corrupción, como se ha confirmado a través de análisis efectuados sobre la base de encuestas, que concluyeron que "las empresas

poderosas utilizan su influencia para eludir leyes y reglamentaciones, mientras que aquellas que no lo son pagan sobornos para reducir el costo que implica la intervención gubernamental" (Benson et al., 2009).

En general, las PYME dependen de unos pocos contratos o clientes. Cuanto mayor es su dependencia económica de proyectos individuales, es más fácil que se conviertan en presa fácil de funcionarios corruptos o en útiles aliados para tomar decisiones sobre agua que responden a motivaciones políticas, como por ejemplo, en la implementación de estudios que sirven de base para la adopción de decisiones o para evaluar programas del sector del agua. Cuando existe un interés político en adoptar ciertas decisiones (p. ej., construir infraestructura hídrica en una zona determinada para conseguir votos) o un interés en encubrir el desempeño deficiente de un programa del sector, puede haber colusión entre el contratista y el organismo contratante para tergiversar los resultados de los estudios. Las PYME que enfrentan un grado significativo de incertidumbre económica pueden tener mayor predisposición a aceptar este tipo de colusión a fin de obtener la adjudicación de un contrato.

Además de la colusión y el pago de sobornos, las PYME del sector del agua se ven afectadas por otras formas de corrupción. En una encuesta realizada a operadores de agua privados en Uganda, más de la mitad de los encuestados indicaron que era común que hubiera intromisión política en la selección de proveedores de servicios del sector privado. Entre otros temas, la encuesta también mostró que con frecuencia se realizan favores a miembros de la gerencia para conseguir ascensos, o que el personal jerárquico en general sabe que los clientes pagan sobornos para que se resuelvan sus problemas. Esto muestra que la gerencia de las PYME a menudo carece de mecanismos viables para evitar prácticas corruptas (Gobierno de Uganda, 2009).

REFORZAR LA INTEGRIDAD DE LA PARTICIPACIÓN PRIVADA

A fin de reducir al mínimo los riesgos de corrupción, es importante establecer un marco general de gobernabilidad que garantice altos niveles de integridad en la participación del sector privado en el suministro de agua, el saneamiento y la gestión de recursos hídricos. Si bien las autoridades públicas son en gran parte responsables de generar la "demanda" de corrupción (p. ej., al originar la demanda de sobornos o pagos irregulares), no pueden por sí solas afrontar problemas complejos de gobernabilidad. El sector privado —que generalmente se considera que representa la "oferta" de corrupción (Nadgrodkiewicz, 2008)— también debe fomentar activamente la integridad y contribuir a contrarrestar la corrupción.

Generar igualdad de condiciones: una reglamentación clara y confiable

Todos los estudios examinados sobre participación del sector privado hacen hincapié en la calidad de las reglamentaciones como un factor determinante

para el éxito o el fracaso. Se considera que un marco regulatorio transparente, claro y confiable representa el mecanismo general que permite adoptar decisiones de inversión más efectivas. Esto puede prevenir la corrupción y reforzar la integridad tanto para las empresas cuya actividad principal se desarrolla en el sector del agua como para aquellas que utilizan el agua como recurso (Pokorski, 2012). Para ello, es necesario aplicar las reglamentaciones de manera efectiva, prever la intervención de la autoridad de regulación en los procesos de determinación de tarifas y otorgamiento de licencias, y generar prácticas de información pública acerca de quiénes tienen un desempeño adecuado o deficiente. Además de abordar la intervención privada, estas reglamentaciones son cruciales para fomentar la transparencia, la participación y la rendición de cuentas en el sector del agua en general (Boehm, 2011).

La autoridad de regulación tiene una función clave de supervisión y en la determinación de las reglas que deberán cumplir todos los actores del sector del agua, lo cual contribuye a prevenir la corrupción. En aras de una mayor transparencia y acceso a la información (que pueden ser más difíciles en el caso de las empresas privadas), es importante que la autoridad de regulación comparta información sobre el sector con el público, de un modo que se aplique para exigir que los responsables de decisiones y los gerentes de empresas de servicios públicos rindan cuentas por sus acciones. Los mecanismos de regulación, como la fijación de parámetros, obligan a las empresas a rendir cuentas por los servicios que brindan y establecen incentivos para mejorar el desempeño. La autoridad de regulación también puede proponerse alentar activamente la participación de los usuarios, a través de cámaras de consumidores, asociaciones locales de usuarios y participación en procesos de determinación de precios, y controlar de qué modo se atienden las quejas. Estos mecanismos pueden reducir las posibilidades de que haya corrupción a gran escala, por ejemplo, en lo que respecta a conexiones y tareas de reparación (Boehm, 2011).

Si bien muchos de estos mecanismos de regulación abordan de manera implícita distintos riesgos de corrupción, en general no existe una agenda expresa contra la corrupción. Por consiguiente, es importante explorar si las instituciones y los marcos de regulación están en condiciones de incorporar aspectos de gobernabilidad a su ámbito de incumbencia, y cómo podrían hacerlo.

Es esperable que tanto los actores públicos como los privados intenten que las reglamentaciones se definan de un modo que les resulte favorable. Por ejemplo, un proveedor privado podría ofrecer sobornos para conseguir que se adopte un marco favorable, y algunos funcionarios podrían estar dispuestos a aceptar estas condiciones. Para evitar la corrupción política y administrativa en materia de regulación, el sector del agua debería:

1. prevenir la injerencia política
2. resguardar la integridad regulatoria

3. prevenir el fraude y la injerencia política en el ámbito de las empresas de servicios públicos
4. mejorar la rendición de cuentas en general (transparencia, participación, sanciones) en materia de reglamentación (Boehm et al., 2011)

Si la prevención –p. ej., a través de la regulación– no resulta efectiva y se revela que hubo actos de corrupción, las autoridades de los estados deben impulsar medidas judiciales oportunamente. Si bien la responsabilidad de iniciar acciones penales corresponde a instituciones externas al sector del agua, las instituciones de ese sector deberían igualmente cooperar con las autoridades relevantes para asegurarse de que se condene la corrupción.

Transformar los desafíos de integridad en oportunidades

En la mayoría de los casos, las empresas privadas del sector de agua y saneamiento actúan con integridad más allá de la calidad del marco reglamentario, en tanto pueden definir sus responsabilidades y valores corporativos de manera independiente. Las empresas y los actores similares a estas (como las ONG) que sí participan en corrupción y otras formas de conducta deshonestas no perciben estos actos como fines. El principal motivo para realizar actividades comerciales es ganar dinero y obtener un rédito, y el propósito de las conductas antiéticas es lograr que las empresas del lado de la oferta de corrupción puedan conseguir una ventaja competitiva respecto de sus rivales. No obstante, al incorporar principios y medidas sobre integridad del agua en los acuerdos que celebran, las empresas privadas en realidad obtienen una ventaja.

Por lo tanto, es importante aclarar cuáles son los beneficios de fomentar la integridad dentro de una empresa, en particular cómo esto puede contribuir a que consiga una ventaja competitiva en el mercado. Las principales ventajas comerciales de una conducta íntegra en el sector de agua y saneamiento incluyen:

- **Una Propuesta Única de Venta (PUV):** si existe un compromiso claro con la integridad, es posible que quienes primero incursionen en un mercado generen una PUV que les ayude a conseguir proyectos en el sector de agua y saneamiento. Al menos para algunos clientes, como autoridades públicas, organismos donantes internacionales y autoridades de regulación, la integridad es un factor determinante al momento de decidir la adjudicación de un contrato.
- **Menores costos, con mayores márgenes:** evitar sistemáticamente aquellas transacciones donde haya riesgo de soborno puede reducir significativamente los costos y ampliar los márgenes que podrían obtener muchas compañías. Además de los ahorros para las empresas individuales, hay oportunidades más generales de obtener beneficios, dado que la corrupción distorsiona la totalidad del mercado al limitar la competencia y el nivel de inversión en infraestructura, lo que a su vez menoscaba el crecimiento (WIN y TI, 2008).

- **Menor riesgo de acciones penales:** un mayor nivel de integridad reduce considerablemente el riesgo de ser acusado o procesado penalmente por transacciones ilícitas y delitos económicos, lo cual redundará en menos multas, menores costos legales y menos costos de oportunidad por el tiempo dedicado a afrontar procesos legales.
- **Menor riesgo para la reputación:** un mayor grado de sensibilización entre la sociedad civil y sus representantes (organizaciones comunitarias, asociaciones de consumidores, ONG, etc.) con respecto al incumplimiento de principios de integridad, y su posibilidad de comunicar esto, implica que hay mayores probabilidades de que se revelen conductas corruptas, lo cual pone en peligro las actividades y la imagen pública de una empresa privada. La integridad empresarial puede reducir estos riesgos para la reputación.

Existe actualmente un amplio consenso de que las compañías deben adoptar medidas internas para fomentar la integridad. Deben contar con una política de tolerancia cero frente al soborno y la corrupción, que debe ser aplicada a través de medidas concretas contra la corrupción. También se reconoce en general que las acciones colectivas contribuyen a generar confianza y permiten que las empresas puedan resistir más eficazmente a posibles extorsiones o exigir a las autoridades públicas que garanticen procedimientos transparentes. En Uganda, la Asociación de Operadores Privados de Agua (Association of Private Water Operators, APWO) es un ejemplo de que los actores privados del sector del agua pueden adoptar medidas importantes en este sentido. En su Código de Ética y Conducta Empresarial, APWO define los valores y principios que deben ser respetados por sus miembros (APWO, 2012). De manera similar, en su Código de Ética, la Federación Internacional de los Operadores Privados de Agua (Aquafed) insta a sus miembros a prohibir cualquier tipo de prácticas comerciales corruptas (Aquafed 2005 Code of Business Ethics and Conduct, APWO defines values and principles with which its members must comply (APWO, 2012). Similarly, in its code of ethics, the International Federation of Private Water Operators (Aquafed) encourages its members to ban any kind of corrupt trading practices (Aquafed 2005).

Además de estos dos ejemplos, varias organizaciones han adoptado principios, códigos de conducta y recomendaciones para contrarrestar la corrupción en el sector privado (ver los Principios Empresariales para Contrarrestar el Soborno y el Código de Conducta de WIN en el Recuadro 3). No obstante, es necesario poner a disposición herramientas operativas y adaptarlas a las condiciones específicas del sector del agua en los distintos países. Las empresas del sector deberían dar un paso más en este sentido e incorporar aspectos de integridad a los modelos de negocios y a los enfoques sobre gestión de calidad y de riesgos. Esto puede contribuir a poner en práctica enfoques transparentes y éticos que cumplan con las leyes y reglamentaciones y fomenten un desempeño más eficiente por parte de empresas individuales

RECUADRO 3 Herramientas para reforzar la integridad en la intervención del sector privado

Los **Pactos de Integridad** son una herramienta utilizada en los procesos de contratación pública para incrementar la transparencia y la rendición de cuentas y limitar las posibilidades de corrupción, permitiendo así que los proyectos se completen exitosamente. Los pactos consisten en un contrato por el cual todos los actores de un proceso de licitación se comprometen a actuar con integridad. A fin de asegurar la rendición de cuentas, también prevén un sistema de monitoreo, generalmente a cargo de organizaciones de la sociedad civil. El concepto de Pacto de Integridad ha sido adaptado y aplicado en un amplio espectro de proyectos hídricos (WIN y TI, 2010).

El **Código de Conducta de WIN** define los valores y principios rectores a través de los cuales tanto los actores privados como públicos pueden expresar su compromiso con altos estándares de transparencia, integridad, participación y rendición de cuentas en el sector del agua. Quienes suscriben el código se comprometen a asumir un rol de liderazgo colectivo y de colaboración en la promoción de la integridad en el sector.

Los **Principios Empresariales para Contrarrestar el Soborno**, formulados por Transparency International y Social Accountability International, brindan un marco a partir del cual las empresas pueden desarrollar programas integrales contra el soborno. Se aplican tanto al soborno de funcionarios públicos como a las transacciones entre actores privados. El propósito de los principios es brindar pautas prácticas contra el soborno a todas las empresas, y contribuir así a una mayor igualdad de condiciones (TI, 2009).

La **Gestión de Integridad** es un concepto que puede ayudar a incorporar valores de integridad —y llevarlos a la práctica de manera sistemática— en los modelos de negocios y los sistemas de gestión de calidad y riesgos. El concepto de Gestión de Integridad debe adaptarse a las características específicas del sector del agua, tomando como base las herramientas y enfoques disponibles utilizados por actores privados del sector del agua para prevenir la corrupción (WIN, 2012a).

y del sector en general. Los procesos de reforma implementados por Severn Trent (ver Recuadro 2) y Sydney Water (ver Recuadro 4) son manifestaciones de un enfoque integral de prevención de la corrupción que pueden servir de ejemplo para otros casos.

CONCLUSIÓN

Para generar infraestructura y desarrollar conocimientos y capacidades, el sector del agua necesita la intervención del sector privado. Los operadores privados también participan directamente en tareas operativas del suministro de agua y la gestión de aguas residuales. El agua es un bien sumamente valioso, y las prácticas corruptas en que incurran los actores privados atraerán una considerable atención del público. Las empresas que

intervienen en el sector del agua con estrategias claras para reforzar la integridad de sus operaciones podrán conseguir una ventaja competitiva y reducir riesgos legales, financieros y en términos de reputación.

Los debates relativos a aspectos de integridad en la intervención del sector privado en el sector del agua deben avanzar más allá de la conducta corrupta de actores privados particulares, y reconocer las altas probabilidades de que la corrupción se manifieste en la interacción entre actores privados y funcionarios públicos. Por consiguiente, se necesita una reglamentación transparente, clara y confiable, y también mecanismos de reparación. A su vez, las mismas empresas se ven perjudicadas cuando sus competidores pagan sobornos

para conseguir que se les adjudiquen contratos. Por ello, el sector del agua debería encontrar modos de persuadir a las empresas afectadas por corrupción para que denuncien hechos de soborno y colusión.

Esto requiere que personas en las más altas esferas del ámbito público y privado se comprometan a repudiar la corrupción y respetar la integridad como una prioridad de la gobernabilidad empresarial. Se deberá apoyar un enfoque proactivo que comunique las ventajas comparativas de la integridad para las empresas, a fin de motivar a la compañías a que implementen medidas contra la corrupción y adopten un rol de liderazgo en la promoción de la integridad.

RECUADRO 4 Investigación de empleados y contratistas de Sydney Water Corporation y otros terceros

Tras recibir una queja en 2009 sobre un empleado que exigía sobornos, Sydney Water, una empresa estatal de servicios públicos, informó esta situación a la Comisión Independiente contra la Corrupción (Independent Commission Against Corruption, ICAC) de Australia. Durante el mes siguiente, se presentaron otras denuncias adicionales sobre corrupción. En 2010, la ICAC llevó a cabo una investigación pública de estos señalamientos, que afectaban a empleados, constructores reconocidos, plomeros matriculados y otros actores vinculados con Sydney Water. Si bien los hechos de corrupción se produjeron en distintos sectores de la empresa de servicios públicos, existía un claro vínculo con los contratistas privados. La investigación determinó que nueve personas, tanto personal de la empresa de servicios públicos como actores privados, habían incurrido en conductas corruptas, incluidos los siguientes actos:

- » exigir y/o recibir sobornos de constructores acreditados,
- » aportar evidencias falsas durante el examen obligatorio de constructores acreditados,
- » miembros del personal de la empresa de servicios públicos realizaban acuerdos contractuales con actores privados sin estar facultados para ello,
- » actores privados recibían dinero tras presentar facturas con información falsa a la empresa de servicios públicos,
- » obtener beneficios financieros para una empresa engañando deliberadamente al personal de la empresa de servicios públicos para que firme documentación relativa a la inscripción de la marca comercial y el logotipo de esta última para agua embotellada.

El informe de la investigación contiene recomendaciones específicas destinadas a reducir los riesgos de corrupción, como controles, capacitación en temas de gestión, orientación sobre soluciones técnicas y concienciación. Muchas de las recomendaciones abordan directamente los riesgos de la interacción entre el sector público y el privado, como por ejemplo:

- » revisión de los procesos de contratación para asegurar que una única persona no pueda solicitar, aprobar y certificar la entrega de una compra,
- » evaluación mediante auditorías internas de la implementación y operación de planes contra la corrupción de los distintos departamentos,
- » integración de estrategias de prevención de la corrupción a los planes estratégicos de negocios,
- » capacitación para gerentes sobre supervisión de la interacción entre subordinados y actores externos (p. ej., detectar señales de alerta y adoptar medidas en consecuencia),
- » desarrollo de un sistema específico de gestión de denuncias,
- » ampliación al público del acceso al Servicio de Denuncia de Corrupción de la organización a través de la página de inicio de su sitio web,
- » adopción de un proceso automatizado para controlar las facturas antes de dividir los pedidos,
- » comparación automática de los datos de proveedores que figuran en las facturas con la información en la base de datos de la empresa,
- » definición de una lista de controles manuales que debería realizar el personal de contabilidad en las facturas,
- » procedimientos para asegurar que el personal contable conozca plenamente cuáles son los riesgos de fraude.

A través del Plan Anual 2011, Sydney Water se comprometió a implementar todas las recomendaciones para fines de 2011, y logró cumplir con la mayoría.

Tomado de ICAC 2011

Para obtener una lista detallada de las referencias que este documento se basa en, por favor póngase en contacto con nosotros o visite nuestro sitio web.