

# Examen Comentado sobre Integridad en el Sector del Agua

Un manual para evaluar el nivel de integridad de sub-sectores específicos del sector agua



[www.waterintegritynetwork.net](http://www.waterintegritynetwork.net)

# Examen Comentado sobre Integridad en el Sector del Agua

Un manual para evaluar el nivel de integridad de sub-sectores específicos del sector agua

|   |    |
|---|----|
| Índice  |    |
| Siglas  | 4  |
| Prefacio  | 4  |
| Parte A: Información de orientación             | 6  |
| 1. Introducción                                 | 7  |
| 2. Antecedentes de integridad                   | 9  |
| 3. Pilares de la integridad                     | 14 |
| 4. Aplicación de TAP a áreas de riesgo críticas | 17 |
| Parte B: Guía de implementación                 | 28 |
| 5. Metodología de aplicación del AWIS           | 29 |
| Referencias                                     | 36 |
| Anexos  | 37 |

## La Red de Integridad del Agua (WIN)

La Red de Integridad del Agua (Water Integrity Network), creada en 2006, tiene por objeto luchar contra la corrupción en el sector del agua. Promueve actividades de lucha contra la corrupción en el sector del agua a nivel local, nacional y global. Asimismo, promueve acciones orientadas a brindar soluciones e incentiva la creación de coaliciones entre la sociedad civil, los sectores público y privado, los medios de comunicación y los gobiernos.

[www.waterintegritynetwork.net](http://www.waterintegritynetwork.net)

## EL IRC Centro Internacional de Agua Potable y Saneamiento

El IRC Centro Internacional de Agua Potable y Saneamiento (IRC International Water and Sanitation Centre) es una organización global que trabaja en el sector de agua y saneamiento. Facilita la puesta en común, la promoción y el uso de conocimientos con el objeto de que el gobierno, los profesionales y las organizaciones puedan brindar más apoyo a los hombres, mujeres y niños de países en desarrollo, para que puedan acceder al agua y a los servicios de saneamiento.

[www.irc.nl](http://www.irc.nl)

**Agradecimientos** Este manual fue elaborada por Jan-Teun Visscher del IRC y Janek Hermann-Friede de la Red de Integridad del Agua (WIN). Una versión preliminar de este manual fue desarrollada por el equipo de WIN con la ayuda de Malte Gephart (del German Institute of Global and Area Studies), y presentado en un taller de revisión en Berlín los días 19-20 de mayo de 2011. La edición estuvo a cargo de Mark Worth, el diseño es responsabilidad de Jens Christiansen y Tania Dunster de Onehemisphere. se, y la composición de Alexandra Malmqvist de WIN. WIN desea agradecer a los numerosos socios, miembros e integrantes del comité directivo internacional de WIN, así como a los donantes, por su constante apoyo y dedicación.

© 2011 Water Integrity Network. Todos los derechos reservados.

Impreso 100% en papel reciclado.

Imagen de tapa: Perú. © Janek Hermann-Friede

Se han tomado todas las medidas necesarias para verificar la exactitud de la información contenida en el presente documento. Se considera que toda la información es correcta al mes de julio de 2011. No obstante, la Red de Integridad del Agua no aceptará ningún tipo de responsabilidad por las consecuencias.



Una mujer en Pamplona Alta, Lima - Perú, junto a los tambores grandes azules que se utiliza para rellenar con agua potable que los camiones les entregan cada dos días. Esta agua es por lo menos cuatro veces más caro que el agua que otra gente tiene en casa.  
© Marco Simola

|         |   |
|---------|---|
| ACF     | Marco contra la corrupción (Anti-corruption framework)  |
| ACL     | Normas contra la corrupción (Anti-corruption legislation)   |
| ACM     | Medidas contra la corrupción (Anti-corruption measures)   |
| AWIS    | Examen Comentado sobre Integridad en el Sector del Agua (Annotated Water Integrity Scan)                                      |
| GII     | Iniciativa de Integridad de Ghana (Ghana Integrity Initiative)  |
| IP      | Pacto de Integridad (Integrity pact)  |
| IPP     | Proyectos y programas de inversión (Investment projects and programmes)   |
| GIRH -  | Gestión integrada de los recursos hídricos  |
| MoU -   | Memorandum of Understanding   |
| PL      | Políticas y normas (Policy and legislation)   |
| R       | Reglamentación (Regulation)   |
| RAS-HON | Red de Agua y Saneamiento de Honduras   |
| SP      | Prestación de servicios (Service provision)   |
| SPSS    | Paquete estadístico para las ciencias sociales (Statistical Package for the Social Sciences)                                  |
| TAP     | Transparencia, Rendición de cuentas y Participación (Transparency, accountability and participation)                          |
| TI      | Transparency International  |
| TISDA   | Transparencia e Integridad en la Prestación de Servicios en África (Transparency and Integrity in Service Delivery in Africa) |
| TNC     | Compañía internacional (Transnational company)  |
| WIN     | Red de Integridad del Agua (Water Integrity Network)  |
| WRM     | Gestión de recursos hídricos (Water resource management)  |

# Prefacio

Represa en Kazajstán. © Kai Wegerich

## ORIGEN Y OBJETIVO DE ESTE MANUAL

El Examen Comentado sobre Integridad en el Sector del Agua (Annotated Water Integrity Scan, AWIS) responde a la necesidad, puesta de manifiesto en el Informe Global de la Corrupción (IGC) 2008, de contar con herramientas participativas y cualitativas para analizar la corrupción en el desarrollo y la prestación del servicio de agua, y para aumentar los niveles de integridad.

El AWIS es una herramienta de diagnóstico para talleres destinados a múltiples actores interesados, y tiene tres objetivos principales:

1. Brindar una descripción general de la integridad de diferentes subsectores vinculados con el sector del agua, para identificar áreas vulnerables a la corrupción.
2. Identificar áreas prioritarias de acción para mejorar la integridad en el sector del agua.
3. Generar mayor conciencia acerca de la situación de la integridad en el sector del agua e incentivar las mejoras.

El AWIS se repetirá en forma anual (o cada dos años) para determinar si puede usarse como herramienta de monitoreo.

Este manual está destinado a un grupo amplio de actores que están interesados en estudiar y mejorar la integridad y la gobernabilidad en el sector del agua. Este grupo incluye personal de organismos gubernamentales, ONG, grupos de expertos, universidades, el sector privado y otras organizaciones involucradas en la cooperación con el desarrollo y el sector del agua. Los responsables de la formulación y administración de políticas pueden estar particularmente interesados en la promoción de la herramienta y

las implicaciones de sus conclusiones. El manual también ayudará a los posibles facilitadores de los talleres del AWIS a prepararse para su sesión.

El AWIS fue desarrollado para WIN por Jan Teun Visscher con la colaboración de John Butterworth, ambos del IRC. El concepto en función del cual se desarrolló el AWIS se basa en el trabajo realizado con Francesc Bellaubi en el proyecto Transparencia e Integridad en la Prestación de Servicios en África (TISDA) de Transparency International (TI). La metodología del AWIS ha sido revisada por Teun Bastemeijer, Jenni Laxén, Erik Nielsen, Alexandra Malmqvist y Maël Castellan de WIN, Ania Grobicky de Global Water Partnership (Asociación Mundial para el Agua), Håkan Tropp del Órgano de la Gobernabilidad del Agua del PNUD y Francesc Bellaubi de TI. La metodología fue modificada después de un taller piloto realizado en Ghana, organizado por la Iniciativa de Integridad de Ghana (GII) y WIN. Luego se volvió a modificar tras un taller que se llevó a cabo en Honduras, organizado por la Red de Agua y Saneamiento de Honduras (RAS-HON). Esta herramienta fue utilizada en Burkina Faso y Benin, y fue analizada en debates que tuvieron lugar en Mali y Sri Lanka. El AWIS fue mejorado en función de los comentarios obtenidos a partir de sus primeras aplicaciones, y aún está en proceso de desarrollo.

El equipo de WIN desarrolló un borrador preliminar de este manual del AWIS con la colaboración de Malte Gephart (del Instituto Alemán de Estudios Mundiales y de Área [German Institute of Global and Area Studies]) y Jan Teun Visscher, que se presentó en un taller de revisión realizado en Berlín el 19 y el 20 de mayo de 2011. Después de este taller, Jan Ten Visscher y Janek Hermann-Friede revisaron y completaron el manual.

### INTEGRIDAD EN EL SECTOR DEL AGUA

El agua sacia la sed, permite que crezcan los cultivos y genera energía. Es fundamental para la higiene y constituye un recurso natural básico esencial para nuestra vida cotidiana y para la supervivencia humana. En julio de 2010, esto fue reconocido por la Asamblea General de la ONU, que reconoció oficialmente que el acceso al agua potable y al saneamiento es un derecho humano. El agua es, además, una de las bases del desarrollo. Sin agua, no puede haber crecimiento económico, industrias, energía hidráulica, agricultura ni ciudades.

Pese a que la importancia del agua es ampliamente reconocida, siguen existiendo problemas graves en su gestión y suministro. Más de 800 millones de personas no tienen acceso a fuentes mejoradas de agua potable, y otros 2.600 millones no tienen acceso a saneamiento mejorado [PCM, 2010]. En muchos países, más del 50 por ciento del agua que se suministra mediante tuberías se desvía sin que queden registros de ello, a través de pérdidas en tuberías y sistemas de extracción ilegal [IGC, 2008], [PCM, 2010]. Los problemas persisten debido a irregularidades en la competencia; no se realizan inversiones que serían fundamentales o estas inversiones se demoran o se realizan de manera ineficaz. Estos problemas no se deben simplemente a la escasez de agua o de recursos financieros: siguen sin resolverse por la falta de integridad en el sector del agua. Como lo señala el Informe Global de la Corrupción 2008: "La crisis del agua es una crisis de gobernabilidad, y la corrupción es uno de sus factores centrales".

Este problema requiere atención urgente de todos los actores interesados porque la mejora de la integridad puede ser importante para liberar recursos financieros para mejorar el desempeño del sector.

La implementación del AWIS para subsectores específicos puede ayudar a fomentar el diálogo

entre los actores interesados claves, y a detectar desafíos específicos relacionados con la integridad que deben abordarse para reducir el riesgo de corrupción. Se trata de una herramienta de bajo costo que puede adaptarse a diferentes subsectores. Está diseñada para que pueda llevarse a cabo en un solo día, y la administra un grupo de entre ocho y doce participantes expertos, cada uno de los cuales tiene conocimientos acerca de la gobernabilidad del agua en un subsector determinado. El AWIS consiste en un análisis conjunto de los problemas, que identifica las áreas prioritarias en las que se deben tomar medidas. Esto puede servir como base para desarrollar propuestas tendientes a mejorar la integridad. Los resultados del trabajo de este grupo de expertos luego deben compartirse con otros actores del sector para fomentar la acción. Se prevé que, al repetirse, el AWIS puede servir como una herramienta de monitoreo cualitativa y participativa, pero para esto deberán realizarse nuevas pruebas.

WIN está promoviendo el AWIS como una herramienta práctica y multifuncional, y se propone establecer una comunidad de práctica para compartir experiencias y continuar desarrollándolo. Para más información sobre la comunidad de práctica, póngase en contacto con WIN Secretariat ([info@waterintegritynetwork.org](mailto:info@waterintegritynetwork.org)).

## Parte A: Información de orientación



La Autoridad del Agua instaló grifos de agua potable para los pobres que viven alrededor de Gulshan, Dhaka. Sin embargo, como la práctica corrupta en Bangladesh lo tiene: la gente tiene que pagar! © Gregory Wait



# 1. Introducción

Beijing, China. © Eefje Aarnoudse

El AWIS contribuye a mejorar la integridad facilitando el diálogo constructivo entre diferentes actores interesados en el sector del agua sobre cuestiones relacionadas con la transparencia, la rendición de cuentas y la participación (TAP), así como sobre el marco contra la corrupción (ACF) y las medidas contra la corrupción (ACM) existentes. Este diálogo puede ayudar a los responsables de la formulación de políticas, funcionarios públicos locales, personal de empresas de servicios públicos, organismos de regulación, proveedores y consultores del sector privado, organizaciones de la sociedad civil, agencias de desarrollo internacional y representantes de las comunidades de usuarios de agua, a definir acciones prioritarias que mejoren la integridad y la gobernabilidad en el sector del agua. El AWIS no mide la corrupción directamente, sino que muestra las deficiencias sistémicas en el marco de gobernabilidad que

**“El AWIS contribuye a mejorar la integridad facilitando el diálogo constructivo entre diferentes actores interesados en el sector del agua”**

ponen al sector del agua en una situación de vulnerabilidad frente a la corrupción.

El AWIS tiene tres finalidades, que son especialmente importantes en contextos de pobreza económica, gobernabilidad deficiente en el sector del agua y prestación precarias de servicios de agua:

**1. Brinda una descripción general de las condiciones de integridad en diferentes subsectores vinculados con el sector del agua, que permitirá identificar los riesgos potenciales de corrupción que existen.** El AWIS facilita el intercambio y la documentación de conocimientos sobre las condiciones de TAP en diferentes subsectores vinculados con el agua y en el ACF relacionado. Cada uno de los actores percibe los problemas de un modo distinto, ya que los niveles de conocimiento experto son desiguales, existen puntos de vista diferentes y falta comunicación. El AWIS reúne las opiniones de un grupo de expertos pequeño pero diverso, a efectos de brindar un panorama comentado de la situación de la integridad en el subsector respectivo.

**2. Identifica las áreas prioritarias en las que se deben tomar medidas, a fin de mejorar la integridad.** Un AWIS identifica y analiza los desafíos que afectan la integridad en la gobernabilidad del sector del agua en cada uno de los subsectores. Así, la metodología reconoce, por ejemplo, que el suministro de agua enfrenta diferentes desafíos de cara al saneamiento, y que cada servicio se enfrenta con una serie de problemas específicos en las áreas urbanas o rurales. El grupo de expertos —que debe representar a los diferentes grupos de actores interesados— identificará las áreas específicas en las que deben tomarse medidas para fortalecer el marco de gobernabilidad del sector del agua y mejorar la integridad en dicho sector. La participación de expertos con diferentes experiencias y vinculaciones con distintos grupos de actores interesados debería neutralizar eficazmente cualquier sesgo y eliminar los comentarios incorrectos.

**3. Aumenta la conciencia acerca de las condiciones de la integridad en el sector del agua y fomenta la acción entre los actores interesados del sector.** Los resultados del AWIS deben documentarse y compartirse entre los diferentes

grupos de actores interesados y responsables de adoptar las decisiones, de modo que puedan comentar los resultados. Esto ayudará a validar las conclusiones y a poner en marcha medidas concretas. El AWIS propiamente dicho se limitará a identificar las áreas prioritarias en las cuales se deben tomar medidas. Suele ser necesario un paso más para formular acciones específicas. Por lo tanto, es importante comprender que el AWIS no es una actividad independiente, sino que debe incorporarse en un proceso que asegure que los resultados sean analizados entre los actores interesados que tienen el mandato de mejorar la gobernabilidad en el/los sector(es) correspondiente(s). Así, lo ideal es que el AWIS se incorpore a las iniciativas existentes de los actores interesados y se use para fortalecerlas.

Se prevé que el AWIS también podrá utilizarse para monitorear el cambio si se lleva a cabo todos los años, o cada dos años, y se comparan los resultados. Preferentemente, esto se combinará con el monitoreo de las actividades específicas de integridad en el sector del agua que se hayan implementado. El uso del AWIS como una posible herramienta de monitoreo estará sujeto a un análisis más profundo por parte de WIN y de la comunidad de práctica que se esté estableciendo.

Es importante tener presentes algunas de las limitaciones del AWIS: es un examen rápido de la situación, realizado por un grupo relativamente pequeño de expertos que, juntos, pueden tener información considerable, pero que tal vez no cuenten con la totalidad de la información acerca del sector y sus actores interesados. Al compartir los resultados con un grupo de actores interesados más amplio para realizar comentarios, se puede reducir el impacto de esta limitación.

**“Este diálogo puede ayudar [...] a definir acciones prioritarias que mejoren la integridad y la gobernabilidad en el sector del agua”**



## 2. Antecedentes de integridad

Tanque de agua de lluvia para el lavado de manos en una escuela pública en Kigali, Ruanda.  
© Alexandra Malmqvist

### 2.1. LA CORRUPCIÓN Y LA INTEGRIDAD EN EL SECTOR DEL AGUA

La corrupción —uno de los principales obstáculos para una gobernabilidad eficiente, participativa y justa en el sector del agua— tiene muchas facetas y distintos significados para las diferentes personas. El concepto generalmente aceptado de la corrupción es “el uso indebido del poder conferido para beneficio propio”. Esta es una definición amplia que abarca una serie de prácticas concretas, entre las cuales se incluyen:

- **Sobornos y comisiones ilícitas:** suelen ser las formas de corrupción más citadas. Pueden consistir en el pago de una suma fija, un porcentaje de un contrato o favores en especie. Por ejemplo, los usuarios pueden pagar una cantidad de dinero pequeña para agilizar las reparaciones o para adulterar la lectura de sus medidores y reducir el monto de sus facturas. De la misma manera, esto puede suceder en niveles más altos dentro de la cadena de prestación de servicios.
- **Fraude:** se basa en la manipulación o distorsión de la información para beneficio propio, incluida la falsificación de recibos y otros documentos.
- **Favoritismo, clientelismo, amiguismo y nepotismo:** el uso del poder conferido para brindar un trato preferencial a amigos, familiares, socios de negocios, partidos políticos, etc. Esta forma de corrupción suele ir más allá del interés individual y puede incluir intentos de reorganizar estructuras de poder para acumular y mantener el poder, el estatus y la riqueza. Por lo tanto, representa la introducción de métodos no democráticos para beneficio político y financiero. .
- **Extorsión:** el uso de coerción para forzar una

acción o inducir la complicidad. Puede incluir amenazas de violencia o de exposición de información perjudicial

- **Malversación de fondos y robo:** consiste en tomar directamente fondos o bienes públicos para enriquecimiento personal. No todos los casos de robo se consideran corrupción, dado que depende de quién sea la víctima del robo, y de que se haya abusado o no del poder conferido. .

Suele hacerse una distinción entre corrupción “menor” y “mayor”. La primera es más descentralizada y de menor escala, implica el intercambio de favores más pequeños y ocurre con bastante frecuencia. Los actos en sí mismos pueden ser menores; pero, en conjunto, pueden tener un impacto acumulativo considerable. La corrupción mayor es de naturaleza más centralizada, entre actores de más alto nivel; por lo general, se relaciona con grandes contratos, abultadas sumas de dinero o posibles beneficios de poder significativos. Los actos propiamente dichos no ocurren con tanta frecuencia como la corrupción menor, pero cada caso individual puede tener un impacto considerable.

#### ¿POR QUÉ PROMOVER LA INTEGRIDAD EN LUGAR DE COMBATIR DIRECTAMENTE LA CORRUPCIÓN?

El Informe Global de la Corrupción 2008 de TI indica que la corrupción es uno de los factores centrales de la crisis mundial del agua y, por lo tanto, es importante luchar contra ella. En el sector del agua, esta es una tarea que plantea desafíos y requiere compromiso político y recursos considerables. A continuación, se mencionan algunas características importantes de la corrupción:

1. Suele practicarse en secreto para evitar que

queden pruebas comprometedoras y, por lo tanto, es difícil de detectar. También puede haber autoridades legales involucradas, lo cual dificulta el juzgamiento y la condena.

2. En general, beneficia a personas reales, pero daña a una entidad abstracta: el público. Es probable que alguien que es engañado personalmente reaccione ante esta injusticia; pero para el público, este es un proceso más complejo.
3. Siempre implica relaciones de poder, lo cual hace que sea un tema difícil de tratar abiertamente. En algunos países, esto parece estar cambiando, y la corrupción puede, incluso, incorporarse al debate público cotidiano. Sin embargo, aún puede resultar difícil, costoso y hasta peligroso participar en la lucha contra casos concretos de corrupción.

La presunción subyacente del AWIS es que las dificultades inherentes a la lucha contra la corrupción en el sector del agua pueden superarse mejorando la integridad en el sector, lo cual reduce las oportunidades de corrupción. Este es un enfoque positivo que incluso las personas "corruptas" pueden aceptar, dado que no existe un riesgo directo de tener que enfrentar un juicio. Sin embargo, enfocarse exclusivamente en la integridad no resulta suficiente, puesto que a menudo es necesario analizar la situación en su totalidad. Por ejemplo, si la corrupción menor se da en un contexto de salarios muy bajos y registro ineficiente y complejo, combatir solamente la corrupción será costoso e ineficaz, salvo que se aborde la totalidad del sistema al mismo tiempo. El desafío es evitar o, por lo menos, reducir considerablemente la corrupción, de modo que tengan que llevarse menos casos ante la justicia.

En consecuencia, el AWIS estudia la integridad en el sector del agua, que se define como una serie de prácticas que impiden la corrupción y promueven el respeto por la legalidad. En lugar de medir los indicadores directos de corrupción, revisa los contrapesos que se implementan para reducir los riesgos y las oportunidades de corrupción. El examen analiza tres dimensiones de la integridad —TAP— y hace una evaluación del ACF y las ACM [Visscher et al, 2010].

#### DESCRIPCIÓN DE LOS IMPACTOS NEGATIVOS DE LA INTEGRIDAD DEFICIENTE EN EL SECTOR DEL AGUA [IGC, 2008]

Según una estimación del Banco Mundial, entre el 20 y el 40 por ciento de los recursos financieros del sector del agua se pierden debido a prácticas corruptas. Asimismo, el ecosistema sufre, por ejemplo, cuando se pagan sobornos para encubrir el vertido de aguas residuales y para permitir la extracción excesiva de agua de ríos o recursos subterráneos. También puede implicar que los derechos relacionados con el agua se otorguen a actores interesados poderosos, con lo cual se desatienden las necesidades de los sectores pobres.

Los problemas de integridad en la gobernabilidad del sector del agua aumentan los costos de las transacciones y desalientan la inversión en infraestructura. Las inversiones se demoran, son ineficaces o directamente no se realizan. Las adquisiciones en la contratación pública tienen precios excesivos, lo cual, a su vez, puede generar infraestructuras deficientes. El amiguismo y el favoritismo pueden debilitar la base de recursos humanos en el sector del agua al no permitir que los puestos de trabajo sean cubiertos por candidatos calificados.

En el ámbito doméstico, las prácticas corruptas pueden conducir a una prestación deficiente de los servicios de agua o, incluso, a la falta de servicio; por ejemplo, cuando una familia no puede solventar el pago de sobornos forzosos. En términos generales, la falta de integridad puede dar lugar a problemas de gobernabilidad en el sector del agua, que busca el beneficio propio en lugar de enfocarse en el interés público. La gobernabilidad deficiente en el sector del agua perjudica más a los sectores pobres y atenta contra una gestión integrada de los recursos hídricos sostenible. Algunos factores que hacen a la importancia de la integridad en el sector del agua, especialmente la prestación de servicios, son los siguientes:

- El sector depende de una serie de actores en diferentes niveles de gobernabilidad (nacional, regional, local), lo cual complica la transparencia y la coordinación efectiva de responsabilidades.

- El sector es capital-intensivo y utiliza grandes cantidades de fondos públicos. Es difícil estandarizar y controlar (interna y externamente) los procesos de contratación pública extensos para proyectos complejos y de gran envergadura.
- La prestación de servicios de agua suele estar a cargo de un monopolio de empresas públicas o privadas del sector del agua. Estas requieren un alto nivel de integridad para asegurar criterios de coste-efectividad, y una tasa justa de retorno sobre la inversión y el trabajo de los actores involucrados. Con la creciente escasez del agua (debido al crecimiento de la población, el desarrollo económico, etc.), es probable que su valor relativo aumente, lo cual puede hacer que las prácticas corruptas sean más rentables.
- En el sector hay una marcada asimetría, en términos de información técnica y financiera, entre usuarios, proveedores y responsables de tomar las decisiones. Esto coloca a los usuarios con bajos recursos económicos en una posición aún más desfavorable y los vuelve más vulnerables a la corrupción.

## 2.2. MÁS ALLÁ DEL DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO ESPECÍFICO DEL SECTOR

Los pioneros en el desarrollo de medidas agregadas contra la corrupción reconocen la importancia de los análisis específicos de países y de sectores [Kaufmann, 2002]. Ya se ha realizado un análisis más profundo del sector del agua en Uganda, y en varios otros países hay procesos similares en curso. El AWIS es una herramienta que puede disparar dicho análisis profundo, como una acción de seguimiento a la obtención de una visión general (de posibles áreas de deficiencia en diferentes subsectores del agua, y de políticas contra la corrupción que ya se hayan implementado). También reúne a los actores del sector para que puedan definir cuáles serán los próximos pasos concretos.

Sin embargo, es importante comprender que el AWIS debe ser parte de un proceso más amplio, porque si bien puede brindar un panorama general de la situación, no es capaz de provocar un cambio por sí mismo. El examen debe contribuir a generar acciones en las áreas que

se han identificado como las más críticas y que pueden recibir el mayor impacto. Por esto, es esencial que los líderes del sector se involucren profundamente en el examen, de modo que puedan incorporar los resultados en los planes de mejora del sector del agua, preferentemente trabajando en estrecha colaboración con la sociedad civil. El examen se ha desarrollado para el ámbito nacional, pero también puede usarse para el ámbito regional, o incluso el municipal, lo cual es particularmente útil si las organizaciones de estos ámbitos actúan en forma autónoma. También puede implementarse a nivel de proyecto (con participantes externos, si corresponde), dado que puede ayudar al personal del proyecto a comprender mejor el sector y a destacar falencias en su comprensión del sector, además de establecer ACM específicas para el proyecto en cuestión.

## 2.3 SUBSECTORES DEL AWIS

Hasta el momento, el AWIS se ha aplicado al contexto del suministro de agua y el saneamiento en el ámbito urbano y rural, pero puede adaptarse fácilmente para ser usado en otros subsectores, como gestión de los recursos hídricos, irrigación o energía hidráulica. Cada sector tiene su dinámica y sus actores propios (que, en ocasiones, se superponen con otros sectores), y esto debe tenerse en cuenta cuando se establece y se implementa una estrategia para fortalecer la integridad.

Esta sección proporciona una descripción breve de algunos de los desafíos, actores y funciones que forman parte del suministro de agua y el saneamiento en el ámbito urbano y rural, en que la mejora de la integridad puede ser de vital importancia para brindar apoyo a todas las personas que necesitan acceso sostenible al agua potable y a sistemas de saneamiento básicos. Actualmente, miles de millones de personas aún libran una batalla diaria sólo para tener agua potable. En África, se destinan alrededor de 40.000 millones de horas por año a obtener agua, una cifra equivalente al total de horas trabajadas por año en Francia. Por otra parte, es fundamental contar con las instalaciones sanitarias adecuadas para ayudar a combatir las enfermedades: en África, el 80 por ciento

de los problemas de salud se relacionan con las deficiencias en el suministro de agua y los sistemas de saneamiento.

### **SUMINISTRO DE AGUA URBANO:**

Más de la mitad de la población mundial vive en ciudades en constante expansión, y esta proporción sigue aumentando. Una proporción importante de la población urbana de países en desarrollo carece de acceso a fuentes mejoradas de agua potable. El crecimiento de la población y la urbanización generalizada han ejercido una enorme presión sobre los servicios de agua, que necesitan ampliar sus prestaciones. Los recursos financieros suelen ser insuficientes y se gastan de manera inefectiva. Como consecuencia, cada vez más personas de las áreas urbanas dependen de proveedores de servicios informales u obtienen agua de pozos y perforaciones.

Este uso de redes de agua informales se debe, en parte, a legados de la época colonial (redes que se instalaban para proteger los intereses de las élites), pero también a los procesos de crecimiento mal administrados en ciudades que se desarrollan a un ritmo cada vez más vertiginoso [IGC, 2008]. En las áreas urbanas, los asentamientos informales suelen carecer de conexiones a redes de agua formales, dado que muchas familias no tienen los títulos de propiedad legales de los terrenos. Como consecuencia, muchos habitantes dependen de proveedores de agua informales, que no están regulados y, a menudo, no tienen capacidad legal. Esto genera una gran incertidumbre, tanto para los proveedores como para los usuarios, en relación con los derechos y las obligaciones, y también puede dar lugar a oportunidades de corrupción significativas. Más aún, las restricciones en la prestación del suministro de agua y en la infraestructura de suministro de agua, que muestra signos de estar funcionando al máximo de su capacidad, presentan desafíos importantes para la integridad en el sector del agua, dado que generan más oportunidades de corrupción. El desarrollo de nueva infraestructura en áreas urbanas requiere inversiones cuantiosas e implica procesos de contratación pública complejos que suscitan aún más oportunidades de corrupción.

Los actores involucrados en el suministro de

agua urbano son diversos. Incluyen, entre otros, empresas de suministro de agua, autoridades regulatorias, compañías grandes y pequeñas, autoridades de distrito, proveedores de servicios informales y organizaciones activas de la sociedad civil. Esta diversidad de actores interesados, sumada al complejo contexto social y de infraestructura de las áreas urbanas, plantea numerosos desafíos en términos de TAP. En muchos países, existen políticas y normas para el suministro de agua urbano —a menudo, como resultado de una reforma del sector—, pero su aplicación, y la posibilidad de influir en la toma de decisiones, se encuentra mucho menos afianzada.

### **SUMINISTRO DE AGUA RURAL:**

Si bien el crecimiento urbano es alto, en muchos países, la mayoría de la población aún vive en asentamientos rurales, y una escasa proporción de dicha población cuenta con sistemas de suministro de agua mediante tuberías. Muchas personas dependen de fuentes de agua puntuales, y es posible que tengan que dedicar bastante tiempo a recoger el agua potable en puntos distantes. El agua suele ser de mala calidad, lo cual provoca numerosos problemas de salud. En muchas áreas, estas fuentes de agua también pueden ser importantes para el ganado y la agricultura de subsistencia.

En las áreas rurales, la infraestructura y los sistemas de administración pública necesarios para hacer frente al suministro de agua son menos complejos que en las ciudades. Por otra parte, los sistemas de “clientelismo” (votos a cambio de favores) suelen estar más arraigados, y puede resultar difícil generar cambios en pos de la integridad y de una mejor gobernabilidad del sector del agua. En las comunidades pequeñas y cerradas, todos se conocen; por consiguiente, cambiar el comportamiento y las estructuras es más riesgoso que en las comunidades más grandes. Asimismo, la sociedad civil puede estar menos organizada en las áreas rurales.

Existen desafíos diversos que afectan la integridad del suministro de agua en las áreas rurales. Estos hacen que resulte más difícil superar las falencias existentes en el suministro. Por ejemplo, el hecho de que muchos acuerdos se realicen en forma oral en lugar de establecerse por

escrito actúa en detrimento de la transparencia y dificulta la participación de personas ajenas (o grupos marginados) en la toma de decisiones. Los participantes del AWIS deben tener plena conciencia del contexto cultural y las complejas estructuras sociales y de poder que existen en el suministro de agua rural.

#### **SANEAMIENTO URBANO:**

El saneamiento urbano —que suele definirse como la recolección, el tratamiento y la eliminación de desechos humanos— es un problema grave en muchos países en desarrollo. Debe satisfacer las necesidades de una población en rápido crecimiento, en un contexto que se caracteriza por contar con una infraestructura muy limitada y un sistema de gobernabilidad fragmentado, con una división de funciones poco clara entre las diferentes instituciones. Existen numerosos desafíos que afectan la gobernabilidad del saneamiento urbano; por ejemplo, infraestructura de coste intensivo, áreas urbanas inaccesibles y de bajos ingresos con alta densidad de población, contaminación del suelo y de las fuentes de aguas superficiales, y reutilización sin control de aguas residuales (sin tratamiento) para irrigación. Además, el saneamiento tiene baja prioridad en la agenda política.

Las responsabilidades de cara al saneamiento urbano están fragmentadas y divididas entre diferentes niveles (desde el nivel de hogares y distritos hasta los ministerios nacionales). A menudo, no está claro quién toma determinada clase de decisiones, ni cómo y por medio de quién se financian los proyectos. Muchas personas pobres no tienen acceso a instalaciones sanitarias mejoradas y dependen de la prestación de servicios de saneamiento informales, pero la política de saneamiento suele excluir estos acuerdos informales.

Una proporción importante de los servicios y la infraestructura de saneamiento urbano se encuentra a cargo del sector informal, fuera del ámbito de influencia oficial. Al mismo tiempo, el sector de saneamiento urbano formal es responsable de proyectos de infraestructura de altos costos, en los que participan diferentes actores interesados e intervienen diversos intereses. Esta organización compleja propicia diversas oportunidades de corrupción.

#### **SANEAMIENTO RURAL:**

Si bien el saneamiento rural es importante para la salud y el bienestar de las personas, aún es un problema de baja prioridad para los responsables de la formulación de políticas rurales. En muchas áreas rurales, los niveles de cobertura de saneamiento mejorado son bajos, aunque la cantidad de proyectos de saneamiento está creciendo, a menudo, centrándose en enfoques con bajos porcentajes de subsidios. Esto puede reducir las oportunidades de corrupción. Sin embargo, hasta el momento, parece que muchos proyectos aún no pueden lograr a los sectores más pobres de la sociedad. Por lo tanto, la integridad del saneamiento rural requiere mucha atención, especialmente porque involucra a varios actores diferentes cuyas funciones suelen no estar claramente definidas y, de hecho, pueden superponerse.



## 3. Pilares de la integridad



Tratamiento de aguas: parte de un esfuerzo para rehabilitar el río Pasig; una planta de tratamiento de aguas residuales fue construida en Marikina City (Filipinas), donde se tratan y reciclan las aguas residuales recogidas de establecimientos residenciales y comerciales. © Danilo Victoriano

En el AWIS, la integridad se refiere, en sentido amplio, a un entorno que rechaza la corrupción y permite una buena gobernabilidad. Esto incluye el respeto por la legalidad, pero también se refiere a decisiones racionales e inteligentes, y a una administración del sector del agua eficiente y eficaz. En el AWIS, la integridad se basa en tres pilares: transparencia, rendición de cuentas y participación (TAP). En este punto, existe una dificultad: estos términos tienen significados distintos y son utilizados de maneras variables por las diferentes personas. Las definiciones específicas adoptadas en el AWIS se indican en la Tabla 1 y se aclaran a continuación. Además, el AWIS analiza el marco contra la corrupción (ACF), tanto en términos de políticas y normas como de su aplicación.

### 3.1 TRANSPARENCIA

El término transparencia suele utilizarse para hacer referencia al derecho de los ciudadanos a acceder a información relevante desde el punto de vista público. El artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece: "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". Las organizaciones de derechos humanos utilizan estos conceptos en su lucha contra la corrupción y destacan que la información debe ser abierta y estar disponible para el acceso público como condición fundamental para que los ciudadanos comprendan los procesos de toma de decisiones que los afectan y estén al tanto de los estándares que deben cumplir los funcionarios públicos [Rehren, 2008].

Transparency International indica que la transparencia puede definirse como un principio que permite a las personas afectadas por decisiones administrativas, transacciones de negocios o iniciativas de beneficencia conocer no solo las cifras y los datos básicos, sino también los mecanismos y procesos. Los funcionarios públicos, los administradores y los fiduciarios tienen el deber de actuar de manera visible, predecible y comprensible.

En el AWIS, no obstante, el término se utiliza de otra manera. En este caso, la transparencia se define estrictamente en relación con la existencia de procedimientos, acuerdos y contratos escritos, dado que se considera que estos sientan las bases para que los actores comprendan los derechos y obligaciones que rigen sus relaciones. Este enfoque se basa en el modelo de principal y agente de Huppert (2002). El acceso a la información se quita de la categoría de transparencia y se incluye en la de participación (ver punto 3.3), dado que así se facilita considerablemente la evaluación de la situación.

### 3.2 RENDICIÓN DE CUENTAS

La rendición de cuentas es un concepto amplio que incluye varias dimensiones y suele utilizarse de maneras diferentes. Algunos la perciben como un mecanismo para que las personas e instituciones asuman su responsabilidad, mientras que otros la consideran como un concepto que se refiere a la aplicación y la implementación efectivas de normas y estándares. En sentido democrático, de acuerdo con el Instituto Internacional del Agua de Estocolmo (Stockholm International Water Institute, SIWI) (2011), la rendición de cuentas significa que una persona que ocupa un cargo

público o que integra una institución pública debe responder por sus acciones. El instituto plantea que la rendición de cuentas presenta tres dimensiones:

- **Rendición de cuentas política:** significa que el gobierno debe rendir cuentas ante los ciudadanos de un país, y que no debe abusar de su poder. Esto también implica que la designación de personas específicas para diversos puestos en los que se toman decisiones debe justificarse con criterios objetivos, y las personas y sus departamentos deben rendir cuentas de sus actividades y gastos de manera transparente.
- **Rendición de cuentas administrativa:** se refiere a la rendición de cuentas en el marco de estructuras y estándares administrativos. Esto incluye realizar evaluaciones regulares e implementar las mejoras necesarias, y garantizar que todos los burócratas, los consultores y el personal técnico cumplan con los códigos de conducta profesional y los estándares profesionales. Cada vez es más frecuente requerir que los proveedores de servicios públicos y privados elaboren informes anuales de su planificación, desempeño y gastos.
- **Rendición de cuentas financiera:** se refiere a personas e instituciones que deben documentar, de manera fiel y precisa, el uso previsto y real de los recursos que se les asignan. Además, se puede exigir que las personas con poderes discrecionales rindan cuentas de sus ganancias mediante un programa de declaración de bienes.

También es posible hacer una distinción entre rendición de cuentas a largo plazo y a corto plazo. En el proceso de rendición de cuentas a largo plazo, los ciudadanos participan de diferentes maneras para hacer que los políticos respondan por sus acciones. En el sentido más clásico, pueden hacerlo mediante el voto, pero existen otros mecanismos más indirectos que también sirven para este fin. Un debate público crítico sobre las decisiones importantes da cuenta de una mejora en la rendición de cuentas, además de la posibilidad de votar cada dos años. La rendición de cuentas a corto plazo se refiere al empoderamiento de los ciudadanos para que

puedan ejercer una influencia directa sobre los proveedores de servicios. Esto también se denomina “poder del cliente” o “poder del ciudadano”. Es decir, la rendición de cuentas se refiere al sistema mediante el cual las entidades públicas y privadas responden de sus acciones.

En el contexto del AWIS, la rendición de cuentas se relaciona con la manera en que se aplican los procedimientos y acuerdos escritos y, en los casos en que sea factible, el posible cumplimiento de los actores involucrados. Esto supone que, si los procedimientos y los acuerdos son claros, cada actor involucrado puede exigir que sus pares rindan cuentas por sus actos. Esto se conoce como “rendición de cuentas interna”.

### 3.3 PARTICIPACIÓN

Participación es un término con muchos significados diferentes. Algunos destacan que se refiere al concepto más básico de los sistemas democráticos: que cualquier persona que sea afectada por una decisión debería, de una u otra manera, directa o indirectamente, tener la posibilidad de intervenir y de influir en ella. También se plantea que la participación fomenta la pertenencia, en el sentido de que las decisiones son cada vez más aceptadas e implementadas por los actores involucrados. Los estudios demuestran que los actores que se ven afectados por determinadas decisiones y están involucrados en el proceso que conduce a tomarlas tienden a respetar esas decisiones en mayor medida que quienes están excluidos de dicho proceso.

En ocasiones, la participación también se presenta como importante para las instituciones públicas y los proveedores de servicios, dado que les permite comprender mejor las necesidades y los intereses del público y los consumidores.

En el contexto del AWIS, la participación se relaciona con la capacidad del público, los usuarios o sus representantes (incluidos grupos marginados y de bajos recursos) de acceder a información, influir en la toma de decisiones, presentar denuncias en forma efectiva y ser escuchados. Esto puede entenderse mejor como rendición de cuentas externa —mediante un tercero—, lo cual evita la colusión entre actores



específicos dentro de un subsector.

El fundamento radica en que, si no tienen acceso a información de buena calidad (que pueda ser corroborada por terceros independientes), los actores interesados no saben lo que está sucediendo. Pero la disponibilidad de información por sí sola no es suficiente: también es necesario que todos los actores interesados puedan acceder a ella fácilmente. Además, deben existir mecanismos para que los usuarios puedan presentar denuncias o protestas. Otro aspecto fundamental tiene que ver con el modo en que pueden influir en las decisiones.

### 3.4 MARCO CONTRA LA CORRUPCIÓN

En la aplicación del AWIS inicial, las medidas contra la corrupción se incluyeron como un cuarto pilar para el análisis. Estas se definieron como las medidas específicas que toman las organizaciones y los gobiernos, en el ámbito interno y externo, para reducir el riesgo de corrupción, lo cual incluye la aplicación de sanciones cuando corresponda. Estas medidas a menudo resultaron ser más genéricas. Esto condujo a repeticiones y superposiciones en los comentarios de los participantes.

En función de esta experiencia, se consideró útil establecer una descripción del marco general contra la corrupción que se aplica al subsector, en términos de políticas y normas, y de su

aplicación activa. Este marco tendrá, en su mayor parte, una visión general, no específica para un sector, dado que se refiere al modo en que se organizan e implementan áreas tales como la reglamentación de las contrataciones públicas, la administración pública financiera, la libertad de información y la protección de denunciantes. Así se establece el contexto para mejorar la integridad del sector y, por lo tanto, el AWIS debe estudiar este marco, evaluar la presencia de una prensa activa que publique materiales acerca de la corrupción, y comprender de qué modo se involucra a la sociedad civil. Para reflejarlo, se realizaron ajustes en el modelo inicial del AWIS, para que incluyera una evaluación de la integridad del marco contra la corrupción (ver 4.5).

En este contexto, es importante ver algunas medidas contra la corrupción que se están tomando. Los ejemplos del Annex 1 muestran que algunas de las iniciativas son de índole más general, pero otras se relacionan con el desarrollo de herramientas contra la corrupción específicas del sector, como "pactos de integridad" (TI y WIN, 2010) entre, por ejemplo, los fabricantes de tuberías de agua u organizaciones que están participando en procesos de licitación.

**TABLA 1. DEFINICIÓN DE LOS PILARES DE LA INTEGRIDAD UTILIZADOS EN EL AWIS**

| Pilares de la integridad | Explicación  |
|--------------------------|--|
| Transparencia            | La existencia de procedimientos, acuerdos y contratos escritos que explican las funciones y responsabilidades de los actores.  |
| Rendición de cuentas     | La aplicación de los procedimientos y acuerdos escritos y, en los casos en que sea factible, el posible cumplimiento por parte de los actores (esto se denomina "rendición de cuentas interna").   |
| Participación            | La capacidad del público, de los usuarios y de sus representantes (incluidos grupos marginados y de bajos recursos) de acceder a información, influir en la toma de decisiones, presentar denuncias en forma efectiva y ser escuchados ("rendición de cuentas externa"). |

## 4. Aplicación de TAP a áreas de riesgo críticas

Cola para la vida - Habitantes de tugurios en la ciudad de Calcuta en la India que no tienen acceso a un suministro separado están haciendo cola para recoger agua para el uso diario de la llave cerca de la carretera que está organizado por el municipio local. © Rajat Kumar Das

En el AWIS, se han seleccionado varias áreas críticas para la evaluación de la integridad (TAP). Las cinco áreas de riesgo principales que se han establecido se muestran en la Tabla 2. Para cada una de estas áreas, se proporciona una explicación un poco más detallada acerca la aplicación de TAP.

Para cada área de riesgo, se usan tres niveles diferentes (1 = bajo, 2 = medio y 3 = alto) para calificar el desempeño respecto de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación. Luego, los resultados se utilizan como base para generar información cualitativa más completa, a través de un proceso de anotación (ver 5.2.3) El nivel más bajo requerirá la mayor atención, y será necesario establecer prioridades para estudiar la importancia de un área de riesgo significativa y la relación costo-beneficio de las posibles medidas.

**“los resultados se utilizan como base para generar información cualitativa más completa, a través de un proceso de anotación”**

**TABLA 2: PRINCIPALES ÁREAS DE RIESGO UTILIZADAS EN EL AWIS**

|   |  |
|---|--|
| <b>Políticas y normas</b>                 | Abarca las políticas y normas oficiales que se implementan en el subsector específico.   |
| <b>Reglamentación</b>                     | Se refiere a la existencia y la aplicación de normas concretas (asignación de derechos relacionados con el agua, tarifas, estándares de calidad, estándares de servicio, tarifas de extracción, etc.) y a la existencia y operación activa de instituciones (organismos de supervisión, comisiones de recursos hídricos o equivalentes). |
| <b>Proyectos y programas de inversión</b> | Analiza cómo se gastan los recursos financieros en el subsector en cuestión y cómo se controlan las instituciones involucradas.  |
| <b>Prestación de servicios</b>            | Evalúa cómo se prestan los servicios y cómo se controlan las instituciones respectivas.  |
| <b>Marco contra la corrupción</b>         | Se refiere a las normas generales contra la corrupción que se aplican al subsector que está siendo revisado, y que se implementan (en un país determinado) y su aplicación.  |

#### 4.1 POLÍTICAS Y NORMAS (PL)

Políticas y normas (PL) se refiere a las políticas y leyes oficiales que se implementan en los subsectores en cuestión. Es el marco general que organiza las principales actividades del subsector. En el AWIS, se analiza si existen políticas y normas y si estas se implementan, si son completas, favorecen a los sectores pobres y tienen en cuenta cuestiones de género, y si pueden presentarse denuncias y subsanarse las deficiencias de manera justa.

La **transparencia en materia de políticas y normas** se define como la existencia y disponibilidad de políticas y normas. Por lo tanto, no se trata de que el proceso que se usó para desarrollar la política sea transparente o no, sino de que las políticas y normas para el subsector sean completas, claras y consten por escrito, y favorecen a los sectores pobres y tienen en cuenta cuestiones de género (ver Tabla 3).

La **rendición de cuentas en materia de políticas y normas** tiene que ver con la implementación de políticas y leyes, y con la solidez de las instituciones involucradas (ver Tabla 4).

La **participación en materia de políticas y normas** se relaciona con el acceso que tienen los actores interesados a la información acerca de políticas y normas y otras áreas; por ejemplo, el avance de los planes para el subsector. Asimismo, está vinculada con el modo en que los actores interesados pueden expresar sus opiniones, presentar sus quejas o influir en la toma de decisiones (ver Tabla 5).

**“Políticas y normas (PL) se refiere a las políticas y leyes oficiales que se implementan en los subsectores en cuestión.”**

**TABLA 3: NIVELES DE TRANSPARENCIA EN LAS POLÍTICAS Y NORMAS**

|                |  |
|----------------|--|
| <b>T: PL=1</b> | No existen PL, o estas son muy limitadas y poco claras.  |
| <b>T: PL=2</b> | Se desarrollan PL, pero tienen falencias importantes; por ejemplo, es posible que no favorezcan a los sectores pobres o que no incluyan mecanismos legales para que los usuarios inicien procesos judiciales contra un proveedor de agua por prestar un servicio deficiente. |
| <b>T: PL=3</b> | Las PL existentes se encuentran correctamente establecidas, favorecen a los sectores pobres y tienen en cuenta cuestiones de género. La situación es bastante satisfactoria y es posible que sólo se requiera una mejora limitada.   |

**TABLA 4: NIVELES DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN LAS POLÍTICAS Y NORMAS**

|                |  |
|----------------|--|
| <b>A: PL=1</b> | Las PL rara vez se aplican (o no se aplican en absoluto), y las instituciones que se supone deben implementar las normas no tienen recursos para hacer su trabajo, son muy deficientes y carecen de independencia.   |
| <b>A: PL=2</b> | Las PL existentes se aplican parcialmente, pero con limitaciones importantes; por ejemplo, las instituciones son deficientes o existen casos de trato preferencial. Los ministerios no se ocupan de establecer algunos de los reglamentos que se necesitan, y los subsidios no están bien destinados. La política puede mostrar un enfoque a favor de los sectores pobres, pero en la práctica la situación es muy diferente; por ejemplo, se subsidia el suministro mediante tuberías para los grupos de ingresos más elevados. |
| <b>A: PL=3</b> | Las PL existentes se aplican de manera integral, favorecen a los sectores pobres y tienen en cuenta cuestiones de género, y las funciones institucionales se implementan adecuadamente. La situación es bastante satisfactoria y es posible que sólo se requiera una mejora limitada.  |

**TABLA 5: NIVELES DE PARTICIPACIÓN EN LAS POLÍTICAS Y NORMAS**

|                |  |
|----------------|--|
| <b>P: PL=1</b> | No hay información disponible sobre PL y el modo en que se desarrolla, o esta es muy difícil de obtener. Los actores interesados no cuentan con mecanismos de denuncia y pueden, en el mejor de los casos, influir en las decisiones a través de las elecciones (la influencia más básica en la formulación de políticas).   |
| <b>P: PL=2</b> | Hay información disponible sobre PL y el modo en que se desarrolla, pero es posible que no sea lo suficientemente independiente o verificable, y el acceso puede no ser igual para todos los actores interesados. Los actores interesados pueden expresar sus opiniones, y existen mecanismos de denuncia. Los actores interesados poderosos pueden ejercer influencia mediante grupos de lobby, lo cual puede haber dado como resultado normas tendenciosas.                                |
| <b>P: PL=3</b> | Los actores interesados tienen buen acceso a información, que puede comprobarse, y tienen acceso a mecanismos de denuncia adecuados. Se los consulta activamente sobre temas importantes, teniendo en cuenta a la sociedad civil y atendiendo los problemas de la pobreza y las cuestiones de género, o tienen una representación adecuada en los organismos responsables de tomar decisiones. La situación es bastante satisfactoria y es posible que sólo se requiera una mejora limitada. |

## 4.2 REGLAMENTACIÓN (R)

La reglamentación (R) se ocupa de las reglas e instrumentos concretos que existen para poner en funcionamiento las políticas y normas, y de si estas reglamentaciones son implementadas o no por instituciones independientes. En función de los diferentes subsectores, las reglamentaciones pueden incluir la asignación de derechos relacionados con el agua, el establecimiento de tarifas para el servicio de agua y los estándares de calidad del agua. Entre las instituciones puede haber organismos de supervisión, como la autoridad de reglamentación o la comisión de recursos hídricos.

La **transparencia en materia de reglamentación** se refiere a la disponibilidad de reglamentaciones escritas y la existencia de una distribución de competencias clara y definida entre los diferentes actores regulatorios (ver Tabla 6).

La **rendición de cuentas en materia de reglamentación** se refiere a cómo se implementa la reglamentación y a si las instituciones regulatorias son independientes o no. El fundamento radica en que un buen marco de reglamentación tiene escaso impacto si no es adecuadamente implementado por instituciones independientes con recursos suficientes (ver Tabla 7).

La **participación en la reglamentación** se relaciona con el acceso a información acerca del proceso y los resultados de la reglamentación, la existencia de mecanismos de denuncia y el grado de consulta a los actores interesados en el proceso de reglamentación (ver Tabla 8).

**“La reglamentación se ocupa de las reglas e instrumentos concretos que existen para poner en funcionamiento las políticas y normas, y de si estas reglamentaciones son implementadas o no por instituciones independientes.”**

**TABLA 6: NIVELES DE TRANSPARENCIA EN LA REGLAMENTACIÓN**

|               |  |
|---------------|--|
| <b>T: R=1</b> | No existe reglamentación o esta es muy limitada; hay pocas instituciones regulatorias o no hay ninguna.  |
| <b>T: R=2</b> | Existe una considerable cantidad de reglamentaciones, pero aún tienen falencias importantes. Por ejemplo, es posible que la reglamentación no favorezca a los sectores pobres o no cubra a algunos actores (p. ej., en el sector informal), o que las reglamentaciones tarifarias no establezcan claramente cómo enfrentar la ineficiencia en el suministro de agua. |
| <b>T: R=3</b> | La reglamentación existente se encuentra correctamente establecida, favorecen a los sectores pobres y tienen en cuenta cuestiones de género. La situación es bastante satisfactoria y es posible que sólo se requiera una mejora limitada.   |

**TABLA 7: NIVELES DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA REGLAMENTACIÓN**

|               |  |
|---------------|--|
| <b>R: R=1</b> | La reglamentación rara vez se aplica (o no se aplica), y las instituciones que se supone deben implementarla son muy deficientes, no son independientes y no tienen recursos para hacer su trabajo.  |
| <b>R: R=2</b> | La reglamentación se aplica parcialmente, pero con limitaciones importantes; algunas (secciones) de las instituciones son deficientes y tienen controles internos o medidas contra la corrupción limitados.  |
| <b>R: R=3</b> | La reglamentación existente se aplica en forma integral. Las funciones institucionales se implementan adecuadamente, y tienen controles internos y medidas contra la corrupción sólidos. La situación es bastante satisfactoria y es posible que sólo se requiera una mejora limitada. |

**TABLA 8: NIVELES DE PARTICIPACIÓN EN LA REGLAMENTACIÓN**

|               |   |
|---------------|---|
| <b>P: R=1</b> | No hay información disponible sobre reglamentación y el modo en que se desarrolla y aplica, o dicha información es muy difícil de obtener. Los actores interesados no cuentan con mecanismos de denuncia y no pueden influir en la reglamentación.  |
| <b>P: R=2</b> | Hay información disponible sobre reglamentación y el modo en que se desarrolla y aplica. Sin embargo, es posible que no sea lo suficientemente independiente o verificable, y el acceso puede no ser igual para todos los actores interesados. Por ejemplo, las tarifas de agua pueden ser publicadas por la autoridad de reglamentación en internet, pero es posible que no haya información acerca de cómo se han establecido. Los actores interesados pueden expresar sus opiniones, y existen mecanismos de denuncia. Sin embargo, los actores interesados poderosos pueden ejercer influencia mediante grupos de lobby, lo cual puede dar como resultado una reglamentación tendenciosa. |
| <b>P: R=3</b> | Los actores interesados tienen buen acceso a información, que puede verificarse, y a mecanismos de denuncia adecuados. Se los consulta activamente sobre temas importantes, teniendo en cuenta a la sociedad civil y atendiendo los problemas de la pobreza y las cuestiones de género, o tienen una representación adecuada en los organismos responsables de tomar decisiones. La situación es bastante satisfactoria y es posible que sólo se requiera una mejora limitada.  |

### 4.3 PROYECTOS Y PROGRAMAS DE INVERSIÓN (IPP)

Los proyectos y programas de inversión pueden variar considerablemente entre los distintos subsectores y en el seno de cada subsector. En el desarrollo del suministro de agua urbano, los proyectos pueden recibir una fuerte influencia por parte de bancos de desarrollo y grandes compañías multinacionales con altos niveles de conocimientos técnicos y estructuras de gobierno complejas. Esto haría que fuera especialmente difícil para la sociedad civil monitorear sus acciones. En el caso del suministro de agua rural, puede existir un panorama diferente, aunque igualmente complejo, en el que los procesos de contratación pública están descentralizados y son administrados por personal menos experimentado, y en el que pocos actores locales participan en la licitación competitiva. Asegurar la integridad de los programas de inversión es muy importante, dado que puede contribuir en gran medida a su eficiencia y efectividad, y así hacer que sea posible llegar a más personas con los recursos disponibles.

La transparencia en materia de proyectos y programas de inversión se refiere a la disponibilidad de normas escritas para el diseño de proyectos y procesos de contratación pública (incluidos comités de revisión de licitaciones), así como procedimientos de auditoría y evaluación (ver Tabla 9). Esto también incluye las medidas contra la corrupción (incluidos códigos de conducta y pactos de integridad) de las instituciones involucradas.

La rendición de cuentas en materia de proyectos y programas de inversión tiene que ver con que se implementen o no las normas de diseño, los procesos de contratación pública y las auditorías, y con la medida en que involucren a instituciones independientes, tales como un ombudsman. También se refiere a la aplicación de medidas contra la corrupción en las organizaciones participantes (ver Tabla 10).

La participación en materia de proyectos y programas de inversión analiza si los actores interesados tienen acceso a información confiable acerca de proyectos de inversión y procesos de contratación pública o no. Asimismo, se refiere

a los mecanismos de denuncia disponibles y a la participación de los actores interesados en el monitoreo y la toma de decisiones (ver Tabla 11).

**“Asegurar la integridad de los programas de inversión es muy importante, dado que puede contribuir en gran medida a su eficiencia y efectividad”**



**TABLA 9: NIVELES DE TRANSPARENCIA EN LOS PROYECTOS Y PROGRAMAS DE INVERSIÓN**

|                 |   |
|-----------------|---|
| <b>T: IPP=1</b> | No hay normas claras disponibles por escrito o hay muy pocas, o sólo se aplican a muy pocos proyectos o programas de inversión.   |
| <b>T: IPP=2</b> | Las normas para el diseño de proyectos, la contratación pública y las auditorías técnicas y financieras se encuentran establecidas de manera bastante correcta, pero no son lo suficientemente claras o aún presentan falencias importantes. Por ejemplo, es posible que las normas no favorezcan a los sectores pobres o no cubran a algunos actores (p. ej., en el sector informal), o tal vez no permitan la exclusión de oferentes que tienen antecedentes de prácticas ilegales. Asimismo, es posible que sólo algunas ACM estén disponibles en las instituciones participantes. |
| <b>T: IPP=3</b> | Las normas de diseño existentes se encuentran correctamente establecidas, favorecen a los sectores pobres y tienen en cuenta cuestiones de género; las reglamentaciones de contratación y las ACM son sólidas; se solicitan auditorías independientes y se analizarán los resultados de desempeño comparativos (evaluación comparativa). La situación es bastante satisfactoria y es posible que sólo se requiera una mejora limitada.  |

**TABLA 10: NIVELES DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN LOS PROYECTOS Y PROGRAMAS DE INVERSIÓN**

|                 |   |
|-----------------|---|
| <b>R: IPP=1</b> | No se aplican las normas de diseño, la reglamentación sobre contratación pública ni las auditorías técnicas y financieras (o se aplican en forma deficiente); las instituciones de control son muy deficientes y carecen de independencia; las ACM no se aplican verdaderamente.  |
| <b>R: IPP=2</b> | Se aplican las normas de diseño, la reglamentación sobre contratación pública y las auditorías técnicas y financieras, pero con limitaciones; por ejemplo, la aplicación puede estar en manos de instituciones deficientes sin ACM. Por lo tanto, puede ocurrir que en algunas compañías se despidan a miembros del personal por violar el código de conducta, mientras que en otras no. No se realiza una evaluación comparativa entre los diferentes proyectos.   |
| <b>R: IPP=3</b> | Las normas de diseño, la reglamentación sobre contratación pública y las auditorías técnicas y financieras se aplican correctamente, y son controladas por instituciones independientes. Las organizaciones involucradas aplican las ACM de manera integral. Se utilizan evaluaciones comparativas como un mecanismo de control, y también como herramientas para aumentar la eficiencia y la efectividad de las inversiones. La situación es bastante satisfactoria y es posible que sólo se requiera una mejora limitada. |

**TABLA 11: NIVELES DE PARTICIPACIÓN EN LOS PROYECTOS Y PROGRAMAS DE INVERSIÓN**

|                 |  |
|-----------------|--|
| <b>P: IPP=1</b> | No hay información disponible sobre proyectos y programas de inversión que incluya el modo en que se desarrollan, se contratan y se auditan; o dicha información es muy difícil de obtener. Los actores interesados no cuentan con mecanismos de denuncia y no pueden ejercer influencia.  |
| <b>P: IPP=2</b> | Hay información disponible sobre proyectos y programas de inversión. Sin embargo, es posible que esta información no sea lo suficientemente independiente o verificable, y el acceso puede no ser igual para todos. Los actores interesados cuentan con mecanismos de denuncia y pueden expresar sus opiniones, pero tal vez no puedan influir en las decisiones.  |
| <b>P: IPP=3</b> | Los actores interesados cuentan con mecanismos de denuncia adecuados y un buen acceso a la información que puede comprobarse. Pueden participar en el monitoreo de la implementación de proyectos y programas de inversión y se los consulta activamente sobre temas importantes, teniendo en cuenta a la sociedad civil y atendiendo los problemas de la pobreza y las cuestiones de género, o tienen una representación adecuada en los organismos responsables de tomar decisiones. La situación es bastante satisfactoria y es posible que sólo se requiera una mejora limitada. |

#### 4.4 PRESTACIÓN DE SERVICIOS (SP)

La prestación de servicios de agua se refiere al suministro diario de agua por parte de diferentes proveedores de servicios, incluidos proveedores formales e informales. Específicamente, la prestación de servicios se relaciona con las rutinas diarias de estos proveedores. Es importante reconocer que existen diferentes tipos de proveedores de servicios, incluidas empresas públicas o privadas del sector del agua, comisiones del sector del agua, asociaciones de usuarios de servicios de agua y proveedores de agua informales. En casos en que tanto el sector formal como el informal tienen una función importante en la prestación de servicios, tal vez sea más adecuado hacer una evaluación por separado de cada sector.

**La transparencia en materia de prestación de servicios** se refiere a si los derechos y obligaciones de proveedores y usuarios formales e informales están establecidos por escrito (contratos), y a si los usuarios y posibles usuarios puedan acceder a ellos y comprenderlos fácilmente. También se ocupa de las normas que rigen a los proveedores en relación con sus organismos de supervisión y de si estas normas son de fácil acceso (ver Tabla 12).

**La rendición de cuentas en materia de prestación de servicios** se refiere a la implementación de las normas que rigen los servicios brindados, específicamente en lo que respecta a derechos y obligaciones. También se refiere a que se estén implementando o no las auditorías técnicas y financieras entre los proveedores (evaluación comparativa) (ver Tabla 13).

**La participación en materia de prestación de servicios** analiza si los actores interesados tienen fácil acceso a información confiable sobre el desempeño de los proveedores o no; si existen mecanismos de denuncia confiables y efectivos (incluida la posibilidad de iniciar acciones legales por servicio inadecuado) o no; y la participación de los actores interesados en el monitoreo y la toma de decisiones (ver Tabla 14).

**“La prestación de servicios de agua se refiere al suministro diario de agua por parte de diferentes proveedores de servicios”**

**TABLA 12: NIVELES DE TRANSPARENCIA EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS**

|                |  |
|----------------|--|
| <b>T: SP=1</b> | No hay normas claras disponibles por escrito para los diferentes proveedores de servicios y usuarios, o hay muy pocas.   |
| <b>T: SP=2</b> | Las normas para la prestación de servicios se encuentran establecidas de manera bastante correcta, pero no son suficientemente claras, no se aplican a todos los proveedores o tienen falencias importantes. Por ejemplo, tal vez no favorezcan a los sectores pobres o no cubran a algunos actores (p. ej., en el sector informal), o quizás los proveedores no cuenten con normas de contratación pública o ACM. |
| <b>T: SP=3</b> | Las normas existentes se encuentran correctamente establecidas y están enfocadas en los sectores pobres; la contratación pública, las normas de auditoría y los indicadores de desempeño son claros; y las organizaciones han establecido ACM escritas. La situación es bastante satisfactoria y es posible que sólo se requiera una mejora limitada.  |

**TABLA 13: NIVELES DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS**

|                |   |
|----------------|---|
| <b>R: SP=1</b> | Se aplican escasas normas (como auditorías técnicas y financieras) o no se aplica ninguna; las instituciones de control son muy deficientes y carecen de independencia; y las ACM no se aplican verdaderamente.   |
| <b>R: SP=2</b> | Se aplican auditorías técnicas y financieras, pero no todos los proveedores lo hacen; se deben fortalecer los organismos de supervisión; y la aplicación de ACM puede ser más intensiva. En algunas instituciones, se toman medidas contra el personal que viola los códigos de conducta. No se realiza una evaluación comparativa efectiva entre los diferentes proveedores.   |
| <b>R: SP=3</b> | Las auditorías técnicas y financieras se aplican correctamente a todos los proveedores y son controladas por instituciones independientes. Las organizaciones involucradas aplican las ACM de manera integral. Se utilizan evaluaciones comparativas como un mecanismo de control, y también como herramientas para aumentar la eficiencia y la efectividad de las inversiones. La situación es bastante satisfactoria y es posible que sólo se requiera una mejora limitada. |

**TABLA 14: NIVELES DE PARTICIPACIÓN EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS**

|                |   |
|----------------|---|
| <b>P: SP=1</b> | Los actores interesados no tienen acceso a información sobre la prestación de servicios, como el desempeño técnico y financiero de los proveedores, o tienen escaso acceso a dicha información. Los actores interesados no cuentan con mecanismos de denuncia y no pueden influir en la prestación de servicios.  |
| <b>P: SP=2</b> | Hay información disponible sobre la prestación de servicios, incluido el desempeño técnico y financiero de los proveedores. Sin embargo, es posible que esta información no sea lo suficientemente independiente o verificable, y el acceso puede no ser igual para todos. Los actores interesados pueden expresar sus opiniones, y existen mecanismos de denuncia (aunque pueden no ser muy efectivos). Es posible que los usuarios no puedan influir en las decisiones.   |
| <b>P: SP=3</b> | Los actores interesados cuentan con mecanismos de denuncia adecuados y buen acceso a información que puede comprobarse. Pueden participar en el monitoreo del desempeño; ser consultados activamente sobre temas importantes, teniendo en cuenta a la sociedad civil y atendiendo los problemas de la pobreza y las cuestiones de género; o tener una representación adecuada en los organismos responsables de tomar decisiones. La situación es bastante satisfactoria y es posible que sólo se requiera una mejora limitada. |

#### 4.5 MARCO CONTRA LA CORRUPCIÓN (ACL)

Esta sección se refiere al marco contra la corrupción existente que se aplica al subsector que se somete a revisión. Analiza las políticas y normas contra la corrupción y cómo se implementan (ver sección 3.4). No se trata de medidas contra la corrupción específicas que estén siendo implementadas por las organizaciones, dado que estas ya se han incluido en el análisis presentado en secciones anteriores (en particular, las secciones 4.3 y 4.4). La mayoría de las políticas y normas contra la corrupción serán generales y no específicas para un sector, dado que se relacionan con la manera en que se organizan e implementan áreas tales como la reglamentación de las contrataciones públicas, la administración pública financiera, la libertad de información y la protección de denunciantes.

La **transparencia en materia de normas contra la corrupción** analiza la disponibilidad de normas escritas, y si las responsabilidades y los procedimientos se encuentran claramente definidos y documentados. Es posible que las ACL no se encuentren correctamente establecidas, por ejemplo, si ante actos ilegales que tienen un alto beneficio potencial, se aplican multas bajas. Puede ocurrir que se apliquen al sector público, pero no al privado o al informal (ver Tabla 15).

La **rendición de cuentas en materia de normas contra la corrupción** se refiere a la implementación de normas para combatir la corrupción; cómo se implementan las normas en el subsector específico; y cuál es el nivel de capacidad e independencia de las instituciones responsables de su implementación (ver Tabla 16).

La **participación en materia de normas contra la corrupción** se relaciona con el acceso a información acerca de las normas y su implementación en el subsector específico; la función de los organismos responsables, la libertad de prensa y la sociedad civil; y la medida en que los actores interesados pueden expresar sus opiniones e influir en la toma de decisiones (ver Tabla 17).

**“Esta sección se refiere al marco contra la corrupción existente que se aplica al subsector que se somete a revisión.”**

**TABLA 15: NIVELES DE TRANSPARENCIA EN LAS NORMAS CONTRA LA CORRUPCIÓN Y SU APLICACIÓN**

|                 |   |
|-----------------|---|
| <b>T: ACL=1</b> | No existen normas contra la corrupción, o las normas existentes son muy limitadas y poco claras.  |
| <b>T: ACL=2</b> | Se desarrollan normas contra la corrupción, pero estas tienen falencias importantes; por ejemplo, pueden ser muy antiguas e incluir multas que no guardan relación con los beneficios potenciales; pueden aplicarse a servicios públicos, pero no al sector privado, o pueden no incluir la protección de denunciantes. |
| <b>T: ACL=3</b> | Las normas contra la corrupción se encuentran correctamente establecidas, incluyen la libertad de información y la protección de denunciantes, y son pertinentes en lo que respecta a las multas. La situación es bastante satisfactoria y es posible que sólo se requiera una mejora limitada.                         |

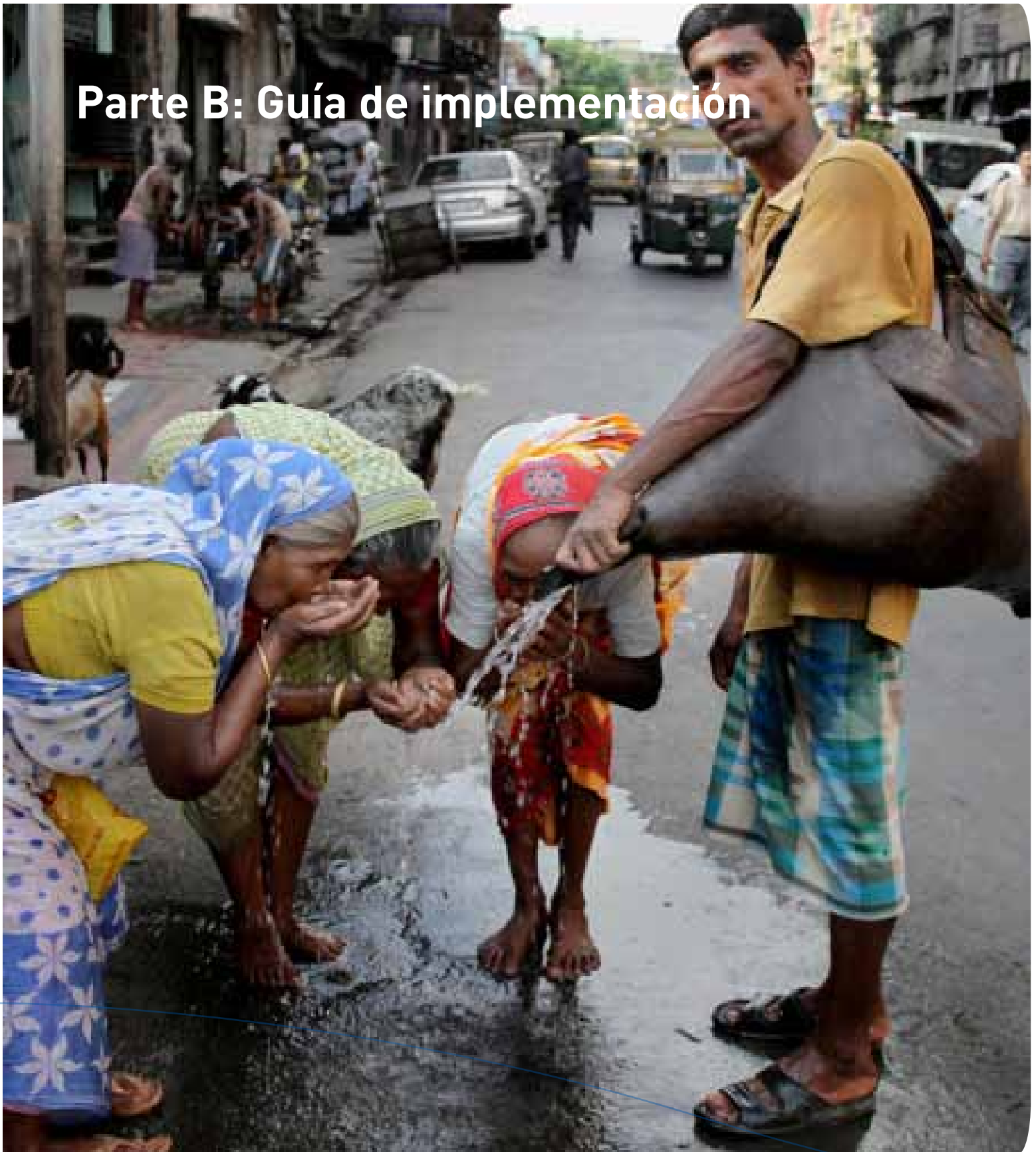
**TABLA 16: NIVELES DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN LAS NORMAS CONTRA LA CORRUPCIÓN Y SU APLICACIÓN**

|                  |   |
|------------------|---|
| <b>A: ACL=1</b>  | No se aplican normas contra la corrupción en el subsector, o rara vez se aplican. Las instituciones que se supone deben implementar las normas son muy deficientes, carecen de independencia y no tienen recursos para hacer su trabajo.  |
| <b>A: ACL =2</b> | Las normas contra la corrupción existentes se aplican parcialmente en el subsector, pero aún con limitaciones importantes. Por ejemplo, es posible que las instituciones sean deficientes o que haya casos de trato preferencial. Son pocos los casos que se presentan ante la justicia, las multas que se aplican son bajas, los denunciantes no están bien protegidos, la prensa no publica los casos y la acción de la sociedad civil es limitada. |
| <b>A: ACL =3</b> | Las normas contra la corrupción existentes se aplican en forma integral, las funciones institucionales se llevan a la práctica adecuadamente, la prensa publica los casos, y los denunciantes reciben una protección razonable. La situación es bastante satisfactoria y es posible que sólo se requiera una mejora limitada.   |

**TABLA 17: NIVELES DE PARTICIPACIÓN EN LAS NORMAS CONTRA LA CORRUPCIÓN Y SU APLICACIÓN**

|                  |   |
|------------------|---|
| <b>P: LAC =1</b> | No hay información disponible sobre normas contra la corrupción y el modo en que se implementan, o dicha información es muy difícil de obtener. No se registran los casos de corrupción, y los actores interesados (incluidas las organizaciones de la sociedad civil) no tienen una influencia real.   |
| <b>P: LAC =2</b> | Hay información disponible sobre normas contra la corrupción y el modo en que se implementan, pero tiene falencias importantes y carece de la independencia suficiente. Quizás se denuncien algunos casos de corrupción, pero es posible que la prensa no tenga libertad para investigar y que los denunciantes no estén lo suficientemente protegidos. Los actores interesados pueden expresar sus opiniones y existen mecanismos de denuncia, pero las instituciones no son completamente independientes y puede estar influenciadas por actores interesados poderosos. Es posible que la sociedad civil no sea muy activa. |
| <b>P: ACL =3</b> | El acceso a información independiente sobre normas contra la corrupción se encuentra correctamente establecido y se presentan casos de corrupción que reciben el tratamiento adecuado. Las instituciones son activas y trabajan con la sociedad civil. La prensa tiene libertad, y se brinda protección a los denunciantes. La situación es bastante satisfactoria y es posible que sólo se requiera una mejora limitada.   |

## Parte B: Guía de implementación



Estas personas se llaman visti. Ellos llevan el agua pura en bolsas de cuero que puede contener hasta galones de agua que sacia la sed de la gente. En la India, creemos que calmar la sed de los otros nos da bendiciones y vistis se trata de vivir su vida con las bendiciones de la gente sedienta. © Supriya Biswas



## 5. Metodología de aplicación del AWIS



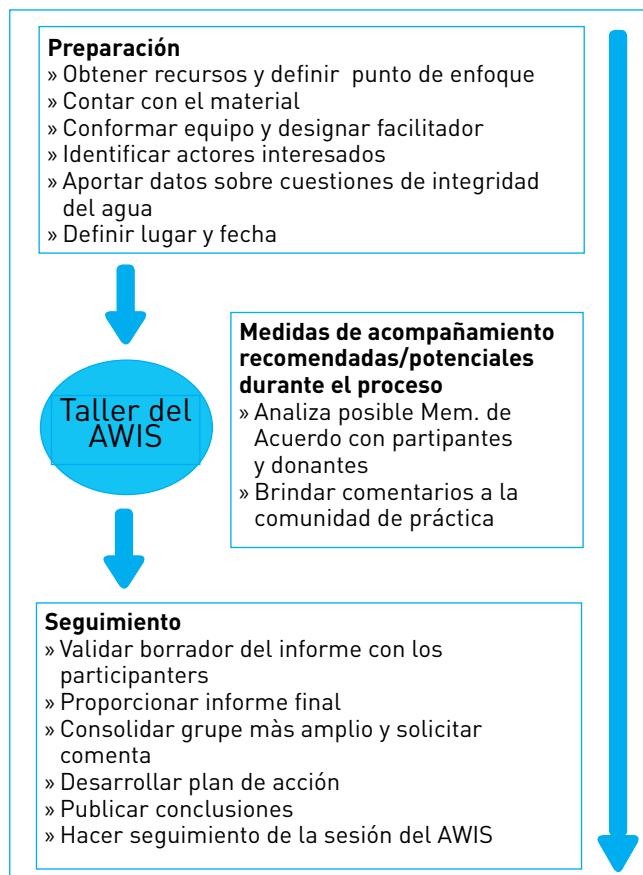
Vida en el río, Bangladesh © Janek Hermann-Friede

En esta sección, se brindan pautas de orientación acerca de la organización, preparación e implementación de un taller del AWIS, se describe cada paso del proceso y se brindan sugerencias para el seguimiento (ver Gráfico 1).

El AWIS es una herramienta participativa que promueve el diálogo constructivo entre actores interesados claves, a través de un taller. La facilitación de este taller es importante, ya

que los actores interesados pueden plantear posturas distintas y opuestas entre sí, que podrían dar lugar a una confrontación (con posibles ganadores y perdedores). El facilitador debe incentivar el diálogo a fin de promover el entendimiento entre todas las partes. Esto puede constituir una base para definir soluciones comunes para los problemas más importantes.

El taller del AWIS comprende los siguientes pasos:



- Presentación y explicación de la metodología y la puntuación del AWIS.
- Puntuación anónima de los niveles de TAP de las cinco áreas críticas:
  - o Puntuación anónima de los niveles de TAP de las cinco áreas críticas:
  - o Las puntuaciones promedio se comparten con los participantes como base para definir comentarios conjuntos.
- Brindar comentarios:
  - o Reunidos en grupo, los participantes definen una descripción justa del nivel inferior a la puntuación promedio. Luego, brindan los argumentos que corresponden al nivel superior a dicha puntuación. Este procedimiento se repite para cada indicador..
  - o Después del proceso de comentarios, los participantes pueden realizar otra ronda de puntuación anónima, ya que tal vez comprendan más cabalmente la situación.
- Análisis de resultados y seguimiento:
  - o Los participantes analizan los resultados del AWIS e identifican las áreas críticas.
  - o Los participantes acuerdan el mecanismo de seguimiento y definen tareas y responsabilidades.
- Las puntuaciones, los comentarios, los temas de debate y el seguimiento deben documentarse correctamente.

Figure 1: Aperçu du processus EAIE



Luego, el informe obtenido se comparte con un grupo más amplio de actores interesados para validarlo y definir el mecanismo de seguimiento adecuado.

## 5.1 ORGANIZACIÓN DEL AWIS

### 5.1.1 INICIO

Una organización debe tomar la iniciativa y crear un pequeño equipo para coordinar el proceso y asegurarse de que se cuente con facilitadores experimentados para el dictado del taller. Este equipo debe revisar detenidamente este manual y las notas que se encuentran disponibles para los facilitadores. Luego, debe determinar si es necesaria la adaptación al contexto local. El equipo también debe reflexionar sobre cómo se puede incorporar el AWIS en un proceso más amplio de mejora del sector.

### 5.1.2 ESTABLECER INFORMACIÓN ESPECÍFICA DEL PAÍS

Recabar información específica de cada país constituye un buen comienzo para el AWIS, dado que ayuda a identificar los subsectores más importantes donde se están realizando inversiones. Así, se puede ayudar a establecer prioridades. Dado que el AWIS es un análisis rápido, la cantidad de información básica recopilada es muy limitada (tal como se indica en la Tabla 18). Muchas veces, surge la intención de recabar más información; pero esto resultará más oportuno una vez que, a través del AWIS, se cuente con una descripción general de la situación e, idealmente, se hayan identificado las

### 5.1.3 SELECCIÓN DE PARTICIPANTES

El equipo del AWIS deberá seleccionar a los posibles participantes realizando consultas con instituciones claves que pueden utilizar los resultados para mejorar la situación. Visitar algunas de estas instituciones y compartir información acerca del proceso puede ser una buena manera de comenzar el análisis.

Es esencial que el grupo de participantes tenga una cantidad relativamente reducida de integrantes (entre 8 y 12 por cada subsector) y sea lo suficientemente diverso como para asegurar que, juntos, los miembros tengan una buena

comprensión del subsector respectivo y de las normas contra la corrupción. Con una buena coordinación, también se puede conformar un grupo algo más numeroso (hasta 15 personas).

Contar con un grupo pequeño es importante para favorecer el debate y reducir los costos. Aun así, los grupos deben contar con miembros dedicados a diferentes disciplinas y, en conjunto, deben poder representar satisfactoriamente las opiniones de la mayoría de los actores interesados. Entre los participantes, puede haber especialistas del sector y personas informadas provenientes del ámbito gubernamental, de las autoridades regulatorias, del sector privado, de las ONG y de la sociedad civil.

Luego, este grupo de expertos debe brindar una serie de recomendaciones breves a los principales actores interesados del sector, quienes luego validarán los resultados y los utilizarán para tomar nuevas medidas.

### 5.1.4 PREPARACIÓN PARA EL TALLER DEL AWIS

Los participantes deben ser invitados oficialmente (ver modelo de carta de invitación en el Anexo 2). Se prefiere que las invitaciones sean cursadas por la organización que lidera formalmente el subsector en cuestión. Esta carta debe incluir un folleto con una breve descripción del AWIS y sus objetivos, además de la agenda (ver Anexo 3). El equipo debe asegurarse de que las invitaciones se envíen con la antelación suficiente, a fin de poder encontrar reemplazos en caso de que los actores interesados no puedan participar. En particular, los funcionarios públicos de alto rango y los representantes de compañías deben ser notificados con la mayor antelación posible.

Después de recibir la confirmación, los participantes necesitarán un paquete informativo que debe incluir:

- Una descripción clara de los objetivos del taller y del proceso de seguimiento
- El manual del AWIS
- Información específica del país y del subsector (ver Tabla 18).

## 5.2 IMPLEMENTACIÓN

### 5.2.1 PRESENTACIÓN Y EXPLICACIÓN

El taller debe comenzar con una bienvenida, que puede estar a cargo de un líder del sector. Una vez que los participantes se hayan presentado, el facilitador deberá explicar la metodología del AWIS. Esta sesión debe incluir un breve ejemplo de otro sector, como el de gestión de recursos de agua, para no influir en el análisis del subsector en cuestión. Luego, se debe llevar a cabo una sesión de preguntas y respuestas para asegurar que todos los participantes comprendan el proceso y los objetivos.

### 5.2.2 PUNTUACIÓN ANÓNIMA

Se solicita a los participantes que otorguen puntuaciones en las categorías de transparencia, rendición de cuentas y participación, en cada una de las cinco áreas críticas del subsector respectivo del AWIS. La puntuación es anónima e individual, a fin de asegurar que los participantes no influyan unos sobre otros. Esta es también una buena manera de garantizar que los participantes sigan su propia opinión, aunque sea crítica y tal vez pueda ser percibida por los demás como un cuestionamiento. Esto ayudará a evitar que los participantes definan su puntuación en función de expectativas sociales; es decir, calificar la situación como mejor o peor de lo que realmente piensan. Puede ser necesario comentar este tema antes de que los participantes otorguen sus puntuaciones reales. Los participantes pueden hacer anotaciones en las hojas adicionales

que han recibido con las tablas de TAP para las cinco áreas críticas (ver Anexo 4). No obstante, estas anotaciones son exclusivamente personales y no se pedirá que sean entregadas.

La escala de puntuación tiene tres niveles principales (1 a 3) que se corresponden con las tablas de las secciones 4.1 a 4.5. El nivel más bajo, 1, implica que se necesitan mejoras considerables. El nivel más alto, 3, indica que la situación es satisfactoria y solamente se requieren algunas mejoras. La puntuación también permite a los participantes otorgar puntuaciones en niveles intermedios. Así, tienen un total de cinco opciones (ver Tabla 19). Si un participante no está lo suficientemente familiarizado con un área crítica específica, puede dejar el espacio de puntuación en blanco. Resultará útil brindar a los participantes tablas de resumen (presentadas en el Anexo 3). Estas se pueden utilizar para hacer anotaciones y escribir los puntajes durante el taller. Los participantes también recibirán la tarjeta de calificación por separado (ver Anexo 5), donde anotarán sus puntuaciones (en forma anónima) antes de entregarlos al facilitador.

La puntuación se basa en la percepción. Por lo tanto, es indicativa y no resulta adecuada para realizar comparaciones cuantitativas entre diferentes países o regiones. Junto con los comentarios, las puntuaciones tienen por objeto ofrecer

**TABLA 18: INFORMACIÓN GENERAL SOBRE EL PAÍS**

|   |   |
|---|---|
| Población (urbana/rural)  | ... millones; (Urbana ...% Rural ..%)                     |
| Superficie  | ..... km <sup>2</sup>                                     |
| PIB (PPP) 2008  | US\$ ..... (clasificación de país: .....                  |
| Disponibilidad de agua (m <sup>3</sup> /persona/año)              | ..... m <sup>3</sup> /cápita (.....)                      |
| Distribución de agua (suministro de agua, industria, agricultura) | Suministro de agua ...%; Industria ...%; Agricultura ...% |
| Cobertura del suministro de agua (total/urbano/rural)             | Gen. ....%, urbano ....%, rural ....%                     |
| Cobertura del saneamiento (total/urbano/rural)                    | Gen. ....%, urbano ....%, rural ....%                     |
| Inversión anual proyectada para suministro de agua                | > US\$ ..... millones/año.                                |
| Superficie de tierras irrigadas                                   | ..... há. (aprox. ....% de la superficie potencial)       |
| Inversión anual proyectada para irrigación                        | > US\$ ..... millones/año.                                |
| Generación de electricidad mediante represas                      | ..... MW (megavatios)                                     |
| Inversión prevista para proyectos hidráulicos                     | US\$ ..... millones a corto plazo                         |

una perspectiva de la situación, que puede ser fácilmente compartida y brinda una base a partir de la cual se pueden tomar medidas para mejorar la integridad en un subsector determinado.

Una vez que los participantes han otorgado sus puntuaciones para cada indicador, estas deben ser procesadas inmediatamente (durante el refrigerio en la primera pausa), de manera que puedan ser utilizadas en las siguientes sesiones del taller. Las puntuaciones se ingresan en una plantilla de Excel previamente diseñada que calcula los promedios (cantidad total de puntuaciones por tema dividida por la cantidad de puntuaciones) y desviaciones estándares (ver Anexo 6). La plantilla de Excel incluye una lista de los participantes (1 a x) en el eje vertical y los temas en el eje horizontal. Los participantes que no han puntuado un indicador específico no se tienen en cuenta en el cálculo del valor promedio respectivo. Si el equipo de facilitación cuenta con el Paquete Estadístico para las Ciencias Sociales (SPSS), también podrá evaluar la uniformidad de los datos calculando las puntuaciones de Crombach. En el Gráfico 2 y en la Tabla 20, se presentan ejemplos de los resultados de un AWIS.

### 5.2.3 BRINDAR COMENTARIOS

Los resultados de la puntuación se presentan a los participantes y comienza el complejo proceso

de brindar comentarios. La primera puntuación corresponde, por ejemplo, a transparencia en las políticas y normas (PL) sobre suministro de agua urbano. Si la puntuación es, por caso, 2.4, es evidente que algunos participantes han otorgado una puntuación de 2 o menos, y otros han otorgado una puntuación de 2.5 o menos. A los participantes se les pedirá, en primer lugar, que brinden comentarios conjuntos para la puntuación de nivel 2 (es decir, la política y las normas tienen un desarrollo parcial, pero muestran deficiencias importantes). Por tanto, los comentarios pueden mencionar brevemente lo que ya se ha logrado y qué deficiencias importantes se observan. Este es un enfoque de diálogo colectivo basado en el sistema de "seis sombreros para pensar" desarrollado por de Bono (1985). En este enfoque, todos los participantes hablan desde el mismo "sombrero" (modo de pensar o punto de vista), y luego desde otro "sombrero". Se presume, en este caso, que todos los participantes solamente brindarán argumentos para defender que el nivel está más cerca de 2, para que nadie pueda decir: "sí, pero no es 2; es 3".

Una vez que se hayan brindado comentarios satisfactorios, a los participantes se les preguntará sobre los argumentos que explican por qué el puntaje sería más cercano a 3. Los participantes no deben plantear y defender su posición, y por lo tanto, no debe haber confrontaciones. En lugar de

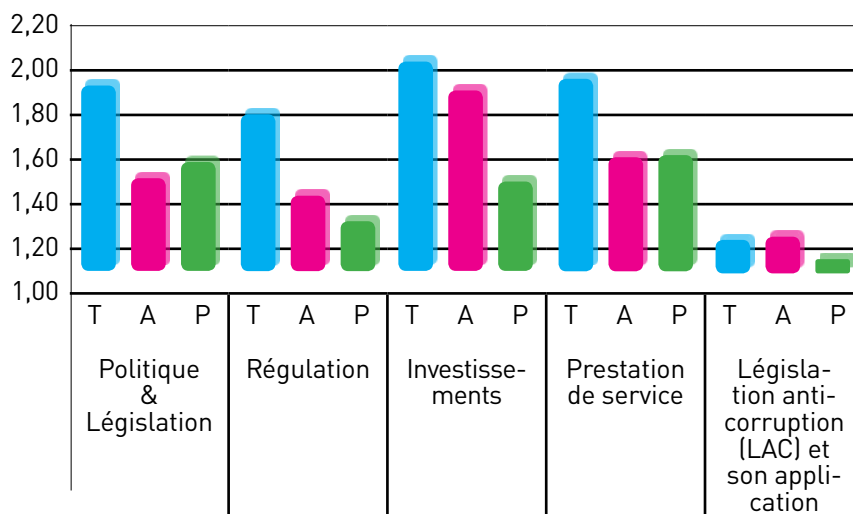


Gráfico 2. Ejemplo de las puntuaciones del AWIS

**TABLA 19: OPCIONES DISPONIBLES PARA PUNTUAR LOS NIVELES DEL AWIS**

| Nivel de puntaje | % relacionado |
|------------------|---------------|
| 1                | < 20%         |
| 1.5              | 20-40%        |
| 2                | 40-60%        |
| 2.5              | 60-80%        |
| 3                | < 80%         |

ello, determinan juntos las razones que justifican escenarios superiores e inferiores a la puntuación otorgada, en algo que se asemeja a un ejercicio académico. En el cuadro 2, se presentan algunos comentarios, a modo de ejemplo, de las primeras aplicaciones del AWIS. También se proporciona un ejemplo de los comentarios para TAP, de distintos niveles, en un área crítica (ver Tabla 21).

Los comentarios deben ser documentados, preferentemente en un rotafolio o una pantalla, junto con la puntuación obtenida. Algunos de los razonamientos más detallados también pueden ser documentados y conservados para el informe. A los participantes puede llevarles algún tiempo comprender esta parte del enfoque en el AWIS y habituarse al razonamiento colectivo en lugar de defender su posición.

Al final del análisis de TAP en las cinco áreas, los participantes pueden volver a calificar todas esas áreas simultáneamente. Se pueden calcular los resultados y se pueden analizar brevemente las posibles diferencias. En una prueba anterior del AWIS, algunos participantes ajustaron sus puntuaciones al obtener datos más completos. No obstante, el panorama general no cambió porque algunos aumentaron y otros redujeron sus puntuaciones.

#### 5.2.4 ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS Y SEGUIMIENTO

Como resultado del análisis, se obtendrá un panorama general, que ya podría identificar áreas en las que se deben tomar medidas. No obstante, los niveles de puntuación del AWIS no indican, por sí mismos, cuáles son los problemas más urgentes. Esto requiere mayor información, que incluye las prioridades del sector. Por ejemplo, si la calificación de TAP es baja, tanto en prestación de servicios como en proyectos de inversión, pero

se está desarrollando un programa de inversión de gran envergadura, puede ser necesario abordar inmediatamente las cuestiones de TAP en proyectos de inversión. Habitualmente, esto requiere la participación de un grupo más amplio de actores interesados, pero los participantes del taller ya pueden estar en condiciones de realizar algunas sugerencias. Luego, esto pasará a ser un aporte útil para la discusión más amplia con otros actores interesados. Este análisis también puede incluir ideas acerca del uso del AWIS como herramienta de monitoreo. El grupo puede decidir compartir los resultados con un grupo más amplio de actores interesados para recabar opiniones en primer lugar, y luego debatir cuáles son las actividades necesarias para mejorar la integridad. Los participantes deberán acordar cómo se realizará el seguimiento y definir las tareas y responsabilidades antes de que finalice el taller. Esto puede incluir acuerdos sobre:

- Brindar opiniones acerca del informe
- Difusión de los resultados finales
- Presentación de los resultados a un ministerio u otra entidad pública
- Posible(s) reunión/reuniones de seguimiento

Al finalizar el taller, los participantes también deben reflexionar sobre la metodología del AWIS, ya que WIN analiza constantemente cómo se puede seguir mejorando.

#### 5.2.5 SEGUIMIENTO

Después del taller, el facilitador, el relator o uno de los miembros del grupo debe armar el informe del taller. El informe incluye una pequeña descripción del AWIS, una breve evaluación de la composición de los participantes, los resultados (incluidos

**TABLA 20 EJEMPLO DE LAS PUNTUACIONES DEL AWIS PARA EL SUMINISTRO DE AGUA URBANO (SAU)**

| # | Ítem                           | Transparencia | Rendición de cuentas | Participación |
|---|--------------------------------|---------------|----------------------|---------------|
| 1 | Política y legislación del SAU | 1.90 (0.46)   | 1.45 (0.37)          | 1.50 (0.47)   |
| 2 | Reglamentación del SAU         | 1.80 (0.42)   | 1.35 (0.47)          | 1.25 (0.35)   |
| 3 | Proyectos de inversión del SAU | 2.00 (0.47)   | 1.85 (0.34)          | 1.45 (0.55)   |
| 4 | Prestación de servicio del SAU | 1.90 (0.46)   | 1.55 (0.55)          | 1.55 (0.50)   |
| 5 | ACL y aplicación               | 1.20 (0.35)   | 1.20 (0.35)          | 1.10 (0.32)   |

Las puntuaciones son las medias con la desviación estándar entre paréntesis; cantidad de participantes N = 12

todos los comentarios), las posibles sugerencias de los participantes y el seguimiento acordado (ver el esquema en el Anexo 6).

El informe debe enviarse a los participantes para que sea validado y se realicen comentarios. Este proceso de verificación es un paso importante para evitar errores de interpretación y promover la aceptación del informe.

De acuerdo con el procedimiento de seguimiento —definido por los participantes durante el taller—, es posible que deban tomarse otras medidas (por ejemplo, distribuir o presentar el informe a una audiencia más amplia).

### 5.3 EL AWIS COMO UNA POSIBLE HERRAMIENTA DE MONITOREO

Tal como se mencionó en el capítulo 1, la intención es determinar si el AWIS puede servir como una herramienta de monitoreo, por ejemplo, repitiéndola una vez por año o cada dos años. Por supuesto, esto solamente resulta de interés si se están llevando a cabo actividades concretas para mejorar la integridad del subsector específico. Luego, la idea básica es combinar una repetición del AWIS con el monitoreo del avance de las actividades de mejora propuestas.

Sería interesante invitar a los mismos participantes para el segundo AWIS, pero esto tal vez no sea viable e incluso puede ser innecesario. Todos los participantes del segundo AWIS pueden comenzar con la puntuación anónima, y luego utilizar los comentarios anteriores como base para la revisión. Los participantes deben determinar si se han producido cambios, y luego realizar un breve análisis acerca de si esto se debe a cambios reales o tal vez es una lectura errónea de la situación del AWIS anterior. En el caso de que se deba a cambios reales, sería útil realizar una breve reflexión acerca de los posibles motivos y fuerzas que impulsan el proceso de cambio. Es posible que este enfoque permita un proceso más rápido, y así permita contar con más tiempo para revisar los resultados de las acciones de mejora implementadas.

### REFERENCIAS

Asís, María G. de, Donal O'Leary, Per Ljung y John Butterworth (2009), *Improving Transparency, Integrity, and Accountability in Water Supply and Sanitation. Action, Learning, Experiences*. Washington, DC: Banco Mundial.

## CUADRO 2. EJEMPLOS DE COMENTARIOS (TOMADOS DE UN AWIS ANTERIOR)

### Comentarios inapropiados

- Existen políticas y normas, pero no se encuentran bien establecidas.

Este comentario no es lo suficientemente específico. Si un lector no participó en el proceso, no podrá saber qué parte de la política está correctamente establecida y cuáles son las deficiencias. ¿Cuáles son las normas existentes? ¿Qué falta?

- Se ha logrado generar conciencia, pero las consultas y las opiniones recabadas no son suficientes.

Este comentario también es poco específico, ya que no aclara cuáles son los posibles actores.

### Comentarios correctos

- En 13 de las 16 cuencas fluviales, hay problemas con los mecanismos para la presentación de denuncias y el proceso de consulta.
- Presentar denuncias es un proceso engorroso, ya que sólo puede realizarse en un lugar, y además implica un considerable papeleo.
- Las instituciones son deficientes porque tienen una alta rotación de personal de distrito, y el personal nuevo no está bien informado acerca del proceso.
- Industria, comunidades, asambleas de distrito, sociedad civil y ONG son consultadas a través de reuniones públicas.
- La legislación contra la corrupción se aplica al sector público, pero no al privado. Estas normas se encuentran obsoletas, porque las multas máximas son demasiado bajas en comparación con los posibles beneficios.

**TABLA 21. EJEMPLO DE COMENTARIOS DE DIFERENTES NIVELES DE PUNTUACIÓN AJUSTADOS RESPECTO DEL AWIS INICIAL.**

| <b>Suministro de agua urbano: políticas y normas (PL)</b> |  |        |   |
|---|--|--------|---|
|   | Niveles de puntuación  | puntos | Comentario  |
| <b>T</b>  | 1 = PL limitadas y resultan poco claras.   |        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>No se pudo sustentar.</i></li> </ul>  |
|   | 2 = La PL están relativamente desarrolladas, pero presentan importantes deficiencias.  |        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe una política, pero esta no está muy bien establecida, ya que no toma en cuenta el rol del sector informal y no establece claramente las áreas de intervención prioritaria.</li> <li>• La legislación no prevé que exista una autoridad regulatoria independiente, ya que los miembros de la junta son elegidos y nombrados por el presidente.</li> </ul>  |
|   | 3 = Hay PL bien establecidas (favorecen a los sectores pobres y tienen en cuenta cuestiones de género). Tal vez se necesiten pocas mejoras.  | 2.5    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe una política que incluye un enfoque a favor de los sectores pobres.</li> <li>• La legislación cubre a los proveedores formales, lo cual es aceptable si los proveedores informales dejan de existir o pasan al ámbito legal.</li> <li>• La autoridad regulatoria se establece como una entidad independiente.</li> </ul>  |
| <b>A</b>  | 1 = Las PL rara vez se aplican o no se aplican. Pocas instituciones cumplen su rol.  | 1.9    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las políticas y normas no se aplican activamente.</li> <li>• Las inversiones no otorgan prioridad a los sectores pobres.</li> <li>• Las instituciones cuentan con escaso personal y recursos insuficientes.</li> </ul>   |
|   | 2 = Las PL se aplican en cierta medida, Las PL se aplican en cierta. Algunas (secciones de las) instituciones son deficientes.   |        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las políticas y normas se aplican parcialmente, y se están llevando a cabo proyectos a favor de los sectores pobres con el apoyo de los donantes.</li> <li>• Los sistemas con tuberías aún están subsidiados y no benefician a los sectores pobres.</li> <li>• Las instituciones están desarrollando sus capacidades, pero requieren mayores recursos. No obstante, el ministerio ha sido recientemente reorganizado y está mejorando sus medidas contra la corrupción.</li> </ul> |
|   | 3 = Las PL se aplican en gran medida; las las instituciones son idóneas para el rol que deben desempeñar y cuentan con medidas contra la corrupción.   |        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>No se pudo sustentar..</i></li> </ul>   |
| <b>P</b>  | 1 = Los actores interesados tienen un acceso muy limitado a la información sobre PL.   | 1.8    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las políticas y normas han sido publicadas oficialmente, pero no están disponibles inmediatamente en el sitio web.</li> <li>• Se realizan reuniones anuales de actores interesados, pero las consultas no parecen conducir a cambios efectivos.</li> </ul>   |
|   | 2 = Los actores interesados tienen acceso a información, están informados y pueden expresar sus opiniones o quejas. No obstante, el acceso se inclina a favor de determinados actores.         |        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se puede acceder a las PL a través del ministerio para su pago.</li> <li>• Reuniones anuales de actores interesados y reuniones por separado con la comunidad de donantes, a fin de alcanzar acuerdos sobre las políticas del sector.</li> <li>• Presentación de denuncias solamente a través del parlamento</li> </ul>  |
|   | 3 = Se consulta activamente a los actores interesados (que favorecen a los sectores pobres y tienen en cuenta y/o estos tienen representación en los órganos responsables de tomar decisiones. |        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>No se pudo sustentar.</i></li> </ul>  |



Banerjee, Sudeshna, Heather Skilling, Vivien Foster, Cecilia Briceño-Garmendia, Elvira Morella y Tarik Chfadi (2008), Africa Infrastructure Country Diagnostic. Urban Water Supply Urban Water Supply in Sub-Saharan Africa. Resumen del Documento de antecedentes 12: Banco Mundial; Programa de Agua y Saneamiento.

Bellaubi, Francesc y Jan Teun Visscher (2010), Enhancing integrity to improve service delivery in water supply service provision: Simposio del IRC 2010 - Bombas, Tuberías y Promesas.

de Bono, Edward (1985), Six Thinking Hats: An Essential Approach to Business Management. Little, Brown y cia. Chile Transparente (2010) Transparencia en el ámbito público y privado: Balance y desafíos pendientes. Santiago de Chile, Chile.

Huppert, W. and Wolff, B. (2002), Principal-agent problems in irrigation – inviting rent seeking and corruption. *Quarterly Journal of International Agriculture*, 41 [2002], No 1/2 99-118 p

Jacobson, Maria, Sam Mutono, Donal O'Leary y Rosemary Rop (2010), Promoting Transparency, Integrity and Accountability in the Water and Sanitation Sector in Uganda: Water Integrity Network; Programa de Agua y Saneamiento.

JMP (2010), Progress on Sanitation and Drinking-Water. 2010 update. PCM es el Programa Conjunto de OMS/UNICEF de Monitoreo del Abastecimiento de Agua y Saneamiento (Joint Monitoring Programme, WHO/UNICEF). Ginebra: Organización Mundial de la Salud.

Kaufmann (2002), Transparency, Incentives and Prevention (TIP) for Corruption Control and Good Governance, Banco Mundial.

Rehren, A. (2008), La evolución de la agenda de transparencia en los gobiernos de la concertación. Temas de la agenda pública, Pontificia Universidad Católica de Chile.

SIWI (2009), Corruption Risks in Water Licensing. With Case Studies from Chile and Kazakhstan. Report 27, Estocolmo: Stockholm International Water Institute.

SIWI-WGF y otros (2011), Training Manual on Water Integrity: PNUD; Órgano de la Gobernabilidad del Agua; SIWI; Water Integrity Network; Cap-Net; Waternet.

SIWI-WGF y otros (2011), Training Manual on Water

Integrity. Facilitators' Guide: PNUD; Órgano de la Gobernabilidad del Agua; SIWI; Water Integrity Network; Cap-Net; Waternet.

Sudeshna, B., Skilling, H., Foster, V., Briceño-Garmendia, C., Morella, E., and Chfadi, T. (2008) Africa Infrastructure Country Diagnostic. Urban Water Supply in Sub-Saharan Africa. Summary of Background Paper 12: World Bank; Water and Sanitation Program.

Stålgren, P. (2006) Corruption in the Water Sector. Causes, Consequences and Potential Reform: Swedish Water House; SIWI; Water Integrity Network.

Transparency International, ed. (2008), Informe Global de la Corrupción 2008. Corrupción en el Sector del Agua, Cambridge [u.a.]: Cambridge University Press.

Asamblea General de la ONU (2010), 64.a sesión plenaria de la Asamblea General, 108.a Asamblea [AM], <http://www.un.org/News/Press/docs/2010/ga10967.doc.htm>

Visscher, J.-T., Bastemeijer, T., y John Butterworth (2010), Exploring the integrity challenge in the water sector.

Water Integrity Network (2009), Guía de Incidencia - Herramientas para las iniciativas de integridad en el sector del agua, Berlín.

Water Integrity Network (2010), Advocating for integrity. How fighting corruption in the water sector saves lives, Berlín.

Water Integrity Network (2010), Annual report 2009. From global advocacy to local action.

Water Integrity Network y Transparency International (2010), Integrity pacts in the water sector. An implementation guide for government officials.

Water Supply & Sanitation Collaborative Council (2011), Urban Sanitation | WSSCC, disponible en <http://www.wsscc.org/topics/sanitation/urban-sanitation> (5 de mayo de 2011).



## ANEXOS

### ANEXO 1: EJEMPLOS DE ALGUNAS MEDIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN [STÅLGREN, 2006]

1. **Reforma legal y financiera:** Los instrumentos legales y financieros para combatir la corrupción incluyen la reforma de los procedimientos de contratación pública, monitoreo y supervisión, y mayor competencia económica. Reducir la complejidad en la reglamentación, las licencias y el control son elementos centrales de estas reformas. Suelen ser llevadas adelante por organismos gubernamentales que, en los países en desarrollo, reciben asistencia de agencias y bancos de desarrollo internacionales.
2. **Reforma de los sistemas de prestación de servicios públicos,** incluye la gestión modernizada de recursos humanos centrada en el desempeño del personal, en lugar de la relación con redes, partidos políticos, clanes o familias. Esto apunta a compensar la dimensión de "clientelismo" de la corrupción. Los procesos de contratación pública en línea siguen la orientación de sistemas de tecnología de la información especializados, en función de la presunción de que es más probable que los oferentes presenten denuncias si sienten que este proceso no se ha seguido correctamente. Asimismo, los sistemas de información estandarizados reducen la probabilidad de que actores individuales participen en maniobras de fraude o malversación de fondos, dado que las desviaciones de los procesos regulares pueden detectarse más fácilmente. También es esencial aumentar la capacidad del sector público, debido a la complejidad de la gobernabilidad del sector del agua. Cuando los funcionarios públicos hacen negocios con compañías transnacionales sumamente profesionales, deben tener una excelente capacidad para detectar irregularidades por parte del sector privado. Además, la base financiera del sector público debe ser sólida, dado que la facturación anual de algunas compañías transnacionales supera el PIB de algunos países en desarrollo.
3. **Reforma dentro del sector privado** ha conducido al desarrollo de medidas contra la corrupción específicas, como los códigos de conducta y los estándares internos de integridad y contra la corrupción. Los pactos de integridad, tal como fueron desarrollados por Transparency International, ayudan a combatir la corrupción, puesto que los actores interesados de las contrataciones públicas aceptan abstenerse de participar en "la carrera por el soborno más alto ofrecido". También aceptan mecanismos de supervisión recíproca. Al hacerlo, evitan el "problema de acción colectiva" de no saber quiénes están creando ilícitamente ventajas para sí mismos dentro de un proceso de contratación pública. Otros instrumentos dentro del sector privado son los ombudsmen internos de las compañías y los mecanismos de protección de denunciantes, así como las unidades de cumplimiento interno (en los casos en que son financiadas de manera creíble y respaldadas por la gerencia sénior).
4. **Conciencia pública y desarrollo de capacidades:** Una sociedad civil poderosa puede llegar a frustrar actividades de corrupción y movilizar a la ciudadanía para que exprese su rechazo hacia las prácticas ilegales. Esta área de medidas contra la corrupción es bastante abstracta, pero también se traduce en acciones concretas. Algunos de los instrumentos utilizados son la capacitación de periodistas para mejorar su capacidad investigativa o, en el caso de una acusación por corrupción, para cubrir y seguir juicios complejos. También cubre el apoyo de organizaciones de la sociedad civil, como ONG, para que puedan seguir procesos de contratación pública complejos y cumplir una función de vigilancia importante con respecto a todos los campos de acción pública.

**ANEXO 2: CARTA DE INVITACIÓN**

Xxxx, (fecha)

**Invitación al taller: Examen Comentado sobre Integridad en el Sector del Agua para \_\_\_\_\_  
(subsector)  
Fecha del taller: \_\_\_\_\_**

Estimado/a \_\_\_\_\_:

Tenemos el agrado de invitarlo, en nombre de \_\_\_\_\_ y de \_\_\_\_\_, a participar en una consulta con el objeto de evaluar la integridad del (subsector del) \_\_\_\_\_, al cual aplicaremos el Examen Comentado sobre Integridad en el Sector del Agua (ver folleto adjunto) desarrollado por Water Integrity Network (WIN). El taller es organizado por \_\_\_\_\_ y \_\_\_\_\_, y tendrá lugar el (fecha) \_\_\_\_\_, de 9.00 a 17.00, en (lugar) \_\_\_\_\_.

WIN es la principal coalición de organizaciones que trabajan para promover la integridad y prevenir la corrupción en el sector del agua. Esta red se ocupa de conformar asociaciones sólidas y facilitar la creación de coaliciones de múltiples actores interesados, y su objetivo es contribuir a la reducción de la pobreza promoviendo una gestión del agua transparente y capaz de rendir cuentas.

Nos complacerá enormemente contarle entre los participantes.

El taller será dictado por \_\_\_\_\_.

Favor de confirmar su asistencia por \_\_\_\_\_.

Esperamos contar con su presencia.

Atentamente,

\_\_\_\_\_

**ANEXO 3: EJEMPLO DE AGENDA DEL TALLER PARA DOS SUBSECTORES QUE TRABAJAN PARALELAMENTE.**

Fecha:

Lugar:

Hora: 9:00 – 1:h00 (9:00 – 18:00 si se utilizará como herramienta de monitoreo)

**AGENDA**

|                      |   |
|----------------------|---|
| <b>8:30 – 9:00</b>   | Llegada/inscripción                               |
| <b>9:00 – 9:15</b>   | Presentación de participantes                     |
| <b>9:15 – 9:20</b>   | Palabras de bienvenida                            |
| <b>9:20 – 9:30</b>   | Presentación de Water Integrity Network           |
| <b>9:30 – 10:30</b>  | Presentación del AWIS                             |
| <b>10:30 – 10:45</b> | Puntuación por parte de los participantes         |
| <b>10:45 – 11:15</b> | Pausa para refrigerio                             |
| <b>11:15 – 12:30</b> | Sesión grupal (comentarios PL, R y ACL)           |
| <b>12:30 – 13:45</b> | Intervalo almuerzo                                |
| <b>13:45 – 15:00</b> | Sesiones grupales (comentarios IP y SD)           |
| <b>15:00 – 15:30</b> | Pausa para refrigerio                             |
| <b>15:30 – 16:30</b> | Perspectivas futuras (continuación sesión grupal) |
| <b>16:30 – 17:00</b> | Evaluación  |
| <b>17:00</b>         | Cierre  |

**ANEXO 4: FORMATO DEL AWIS PARA EL SUMINISTRO DE AGUA URBANO O RURAL**

| <b>Suministro de agua urbano: políticas y normas (PL)</b> |   |            |            |
|---|---|------------|------------|
|   | Niveles de puntuación   | Puntuación | Comentario |
| <b>PL:T</b>   | 1 = Las PL son muy limitadas y resultan poco claras.  |            |            |
|   | 2 = Las PL están relativamente desarrolladas, pero presentan importantes deficiencias.  |            |            |
|   | 3 = Hay PL bien establecidas (que favorecen a los sectores pobres y tienen en cuenta cuestiones de género). Tal vez se necesiten pocas mejoras.   |            |            |
| <b>PL:A</b>   | 1 = Las PL rara vez se aplican o no se aplican. Pocas instituciones cumplen con su rol.   |            |            |
|   | 2 = Las PL se aplican en cierta medida, pero aún con importantes limitaciones. Algunas (secciones de las) instituciones son deficientes.  |            |            |
|   | 3 = Las PL se aplican en gran medida; las instituciones son idóneas para el rol que deben desempeñar y cuentan con medidas contra la corrupción. En el mejor de los casos, se necesitan pocas mejoras.  |            |            |
| <b>PL:P</b>   | 1 = Los actores interesados tienen poco o ningún acceso a la información sobre PL y no cuentan con un mecanismo para la presentación de denuncias.  |            |            |
|   | 2 = Hay información disponible, pero parte de esta puede carecer de independencia o no ser accesible para todos. Los actores interesados pueden expresar sus opiniones y quejas.  |            |            |
|   | 3 = Los actores interesados tienen buen acceso a la información, son consultados activamente (favoreciendo a los sectores pobres y teniendo en cuenta cuestiones de género), y tienen representación en los órganos responsables de tomar decisiones. Tal vez se necesiten sólo unas pocas mejoras. |            |            |

| <b>Suministro de agua urbano: reglamentación</b> |  |            |            |
|--|--|------------|------------|
|  | Niveles de puntuación  | Puntuación | Comentario |
| <b>R:T</b>                                       | 1 = No hay reglamentaciones ni instituciones; o estas son escasas.   |            |            |
|  | 2 = Las reglamentaciones e instituciones están relativamente bien establecidas, pero existen importantes deficiencias y falencias.   |            |            |
|  | 3 = Las reglamentaciones e instituciones están bien establecidas (favoreciendo a los sectores pobres y teniendo en cuenta cuestiones de género). Tal vez se necesiten sólo unas pocas mejoras.   |            |            |
| <b>R:A</b>                                       | 1 = Las reglamentaciones rara vez se aplican o no se aplican, las instituciones están relativamente establecidas, pero son deficientes, y existen escasas ACM.   |            |            |
|  | 2 = Las reglamentaciones son aplicadas con limitaciones por instituciones más o menos independientes, con mecanismos de control interno y ACM parciales.   |            |            |
|  | 3 = La(s) institución/instituciones aplica(n), de manera bastante activa, una serie de reglamentaciones integrales con un considerable nivel de autonomía, y con controles internos y ACM creíbles. Tal vez se necesiten sólo unas pocas mejoras.  |            |            |
| <b>R:P</b>                                       | 1 = Los actores interesados tienen escaso acceso a la información sobre PL y no cuentan con un mecanismo para la presentación de denuncias.  |            |            |
|  | 2 = La información está disponible y es accesible, pero tal vez no está fácilmente disponible para todos y carece de independencia. Los actores interesados están informados y pueden expresar sus opiniones y quejas.   |            |            |
|  | 3 = Hay información de buena calidad disponible, y esta es accesible. Se consulta activamente a los actores interesados (favoreciendo a los sectores pobres y teniendo en cuenta cuestiones de género), y estos tienen representación en los órganos responsables de tomar decisiones. Tal vez se necesiten sólo unas pocas mejoras. |            |            |

| <b>Suministro de agua urbano: proyectos y programas de inversión</b> |  |            |            |
|--|--|------------|------------|
|  | Niveles de puntuación  | Puntuación | Comentario |
| <b>IPP:T</b>   | 1 = No hay normas disponibles para el diseño, las contrataciones (licitaciones) y las auditorías financieras, o estas son escasas (y posiblemente, poco claras).   |            |            |
|  | 2 = Las normas de diseño, contrataciones (licitaciones) y auditorías financieras están relativamente bien establecidas, pero tienen importantes falencias y se desarrollan escasas medidas contra la corrupción.   |            |            |
|  | 3 = Las normas están bien establecidas (favoreciendo a los sectores pobres y teniendo en cuenta cuestiones de género); se han solicitado auditorías independientes y se ha previsto la evaluación comparativa. Tal vez se necesiten sólo unas pocas mejoras.   |            |            |
| <b>IPP:A</b>   | 1 = Las normas de diseño y de contratación, y las auditorías técnicas y financieras no se aplican o se aplican de manera deficiente. Las instituciones de control y las medidas contra la corrupción son sumamente deficientes.  |            |            |
|  | 2 = Se aplican las normas de diseño y de contratación, y las auditorías técnicas y financieras, aunque con limitaciones. Las instituciones son relativamente activas y las medidas contra la corrupción se aplican de manera parcial.  |            |            |
|  | 3 = Las normas y las auditorías se aplican activamente y los resultados son comparados (evaluación comparativa) por instituciones independientes. Se aplican medidas contra la corrupción. Tal vez se necesiten sólo unas pocas mejoras.   |            |            |
| <b>IPP:P</b>   | 1 = Generalmente, los actores interesados tienen escaso acceso a la información y no cuentan con un mecanismo para la presentación de denuncias.   |            |            |
|  | 2 = La información está disponible y es accesible, pero tal vez no está disponible para todos y carece de independencia. Los actores interesados están informados y pueden expresar sus opiniones y quejas.  |            |            |
|  | 3 = Los actores interesados tienen acceso a información de calidad, pueden presentar denuncias y son consultados (favoreciendo a los sectores pobres y teniendo en cuenta cuestiones de género), y/o están representados en los órganos de toma de decisiones. Tal vez se necesiten sólo unas pocas mejoras. |            |            |
| <b>Suministro de agua urbano: prestación de servicios (SP)</b>       |  |            |            |

|             | Niveles de puntuación  | Puntuación | Comentario |
|-------------|--|------------|------------|
| <b>SP:T</b> | 1 = No existen reglas escritas, o existen pocas (que posiblemente sean poco claras) sobre la prestación de los servicios y los derechos y obligaciones de proveedores, usuarios y otros actores claves.  |            |            |
|             | 2 = Hay normas de prestación de servicios establecidas, pero tienen deficiencias importantes; las medidas contra la corrupción también muestran limitaciones.  |            |            |
|             | 3 = Hay normas integrales establecidas, incluidas medidas contra la corrupción adecuadas. Tal vez se necesiten sólo unas pocas mejoras.  |            |            |
| <b>SP:A</b> | 1 = No se aplican normas, no se realizan auditorías ni controles de calidad del suministro de agua, o bien tales normas, auditorías y controles son escasos. No existe un mecanismo para la presentación de denuncias.   |            |            |
|             | 2 = Se aplican normas, y se realizan auditorías técnicas y financieras, aunque con importantes limitaciones. Lo mismo ocurre con la aplicación de las medidas contra la corrupción.  |            |            |
|             | 3 = Las normas, incluidas las auditorías y las medidas contra la corrupción, se aplican a todos los proveedores. Se comparan los resultados (evaluación comparativa). Tal vez se necesiten sólo unas pocas mejoras.  |            |            |
| <b>SP:P</b> | 1 = Los actores interesados tienen un acceso limitado a la información o no tienen acceso a ella.  |            |            |
|             | 2 = La información está disponible y es accesible, pero tal vez no está fácilmente disponible para todos y carece de independencia. Los actores interesados están informados y pueden expresar sus opiniones y quejas.   |            |            |
|             | 3 = Los actores interesados tienen acceso a información de calidad, pueden presentar denuncias y son consultados (favoreciendo a los sectores pobres y teniendo en cuenta cuestiones de género), y/o están representados en los órganos de toma de decisiones. Tal vez se necesiten sólo unas pocas mejoras. |            |            |



| <b>Situación del país: normas contra la corrupción (ACL) y su aplicación</b> |  |            |            |
|--|--|------------|------------|
|  | Niveles de puntuación  | Puntuación | Comentario |
| <b>ACL:T</b>   | 1 = No existen normas contra la corrupción, o estas son muy limitadas (y posiblemente, poco claras).   |            |            |
|  | 2 = Existen normas contra la corrupción, pero estas presentan importantes deficiencias o pueden aplicarse solamente de manera parcial.   |            |            |
|  | 3 = Las normas contra la corrupción son integrales y están bien establecidas. Tal vez se necesiten solamente unas pocas mejoras.   |            |            |
| <b>ACL:A</b>   | 1 = Las normas contra la corrupción rara vez se aplican en el subsector, o no se aplican en absoluto. Las instituciones de control responsables son deficientes.   |            |            |
|  | 2 = Se aplican normas contra la corrupción, aunque con importantes limitaciones. Son pocos los casos que se presentan ante la justicia. La sociedad civil desempeña un papel limitado.   |            |            |
|  | 3 = Las normas contra la corrupción son aplicadas en forma efectiva por instituciones independientes. Los casos se juzgan de manera activa, y se brinda protección a los denunciantes. Tal vez se necesiten sólo unas pocas mejoras. |            |            |
| <b>ACL:P</b>   | 1 = La información acerca de las normas contra la corrupción y su implementación no está disponible o es muy difícil acceder a ella. La denuncia de casos de corrupción es compleja y no recibe apoyo.                               |            |            |
|  | 2 = El acceso a la información es razonable, pero es posible que no sea independiente. Algunos casos de corrupción son denunciados, pero la prensa, la sociedad civil y los denunciantes enfrentan dificultades.                     |            |            |
|  | 3 = Buen acceso a información independiente. Movimiento contra la corrupción activo e influyente, presión por parte de la prensa y protección de denunciantes. Tal vez se necesiten sólo unas pocas mejoras.                         |            |            |

**ANEXO 5: EJEMPLO DE TARJETA DE CALIFICACIÓN PARA SUMINISTRO DE AGUA URBANO**

*(Asignar una puntuación utilizando estas cinco opciones: 1; 1,5; 2; 2,5; 3)*

Esta tarjeta de calificación debe ser completada por los participantes del taller. Se pueden preparar tarjetas similares para el sector de suministro de agua urbano y otros subsectores.

| # | Ítem   | Transparencia | Rendición de cuentas | Participación |
|---|--|---------------|----------------------|---------------|
| 1 | Políticas y normas sobre suministro de agua urbano     |               |                      |               |
| 2 | Reglamentación del suministro de agua urbano           |               |                      |               |
| 3 | Proyectos de inversión sobre suministro de agua urbano |               |                      |               |
| 4 | Prestación del suministro de agua urbano               |               |                      |               |
| 5 | Normas contra la corrupción y aplicación               |               |                      |               |

**ANEXO 6: PLANTILLA DE PLANILLA DE CÁLCULO (VÍNCULO PARA DESCARGA)**

|                   | PL SAU   |   |   | R SAU |   |   | IP SAU |   |   | SD SAU |   |   | ACL |   |   |
|-------------------|--|---|---|-------|---|---|--------|---|---|--------|---|---|-----|---|---|
|                   | T  | R | P | T     | R | P | T      | R | P | T      | R | P | T   | R | P |
| 1                 |  |   |   |       |   |   |        |   |   |        |   |   |     |   |   |
| 2                 |  |   |   |       |   |   |        |   |   |        |   |   |     |   |   |
| 3                 |  |   |   |       |   |   |        |   |   |        |   |   |     |   |   |
| 4                 |  |   |   |       |   |   |        |   |   |        |   |   |     |   |   |
| 5                 |  |   |   |       |   |   |        |   |   |        |   |   |     |   |   |
| 6                 |  |   |   |       |   |   |        |   |   |        |   |   |     |   |   |
| 7                 |  |   |   |       |   |   |        |   |   |        |   |   |     |   |   |
| 8                 |  |   |   |       |   |   |        |   |   |        |   |   |     |   |   |
| 9                 |  |   |   |       |   |   |        |   |   |        |   |   |     |   |   |
| 10                |  |   |   |       |   |   |        |   |   |        |   |   |     |   |   |
| 11                |  |   |   |       |   |   |        |   |   |        |   |   |     |   |   |
| 12                |  |   |   |       |   |   |        |   |   |        |   |   |     |   |   |
| 13                |  |   |   |       |   |   |        |   |   |        |   |   |     |   |   |
| 14                |  |   |   |       |   |   |        |   |   |        |   |   |     |   |   |
| 15                |  |   |   |       |   |   |        |   |   |        |   |   |     |   |   |
| <b>Total</b>      | Suma de las puntuaciones = sum(B3:Bn)  |   |   |       |   |   |        |   |   |        |   |   |     |   |   |
| <b>Promedio</b>   | Suma de las puntuaciones dividida por la cantidad de puntuaciones = sum(B3:Bn)/n   |   |   |       |   |   |        |   |   |        |   |   |     |   |   |
| <b>Écart-type</b> | Desviación estándar = stdev(B3:Bn)<br>$\sqrt{\frac{\sum(X - \bar{X})^2}{(n - 1)}}$ donde:<br>X = cada puntuación; $\bar{X}$ = el promedio; n = la cantidad de valores; $\sum$ significa que se sumaron todos los valores |   |   |       |   |   |        |   |   |        |   |   |     |   |   |

## ANEXO 7: PLANTILLA DE INFORMES

1. Presentación (comentario breve sobre el AWIS, en qué consiste, para qué sirve y de qué se trata este documento; descripción breve del subsector que, preferentemente, debe incluir la hoja de datos correspondiente al país, que también brinda información sobre otros subsectores).
2. Participantes del AWIS (quiénes son, cantidad, antecedentes, vínculos con organizaciones. Consultar la lista del anexo).
3. Resultados:
  - 3.1. Cuantitativos (incluida la presentación gráfica)
  - 3.2. Descripción general de los comentarios
  - 3.3. Conclusiones y recomendaciones
  - 3.4. Seguimiento: ¿Cuál es el siguiente paso? ¿Cuándo es el próximo taller del AWIS?
4. Reflexión:
  - 4.1. Resultados de la evaluación del taller por los participantes
  - 4.2. Sugerencias para realizar ajustes en la metodología.
5. Anexo – Lista de participantes

WIN recibe financiamiento del gobierno de Alemania (BMZ), los Países Bajos (DGIS), Suecia (Sida) y Suiza (SDC).