

PANORAMA DE LA INTEGRIDAD DEL AGUA: AMÉRICA LATINA

WIN Water
Integrity
Network



Reforzar la integridad en el financiamiento del agua y
saneamiento en América Latina



Este reporte fue originalmente publicado por la Red de Integridad del Agua (WIN) licenciado bajo el Creative Commons Attribution-Non-Commercial-ShareALike 4.0 International License. Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>.

Esta publicación es accesible a través de la página web de WIN: <https://www.waterintegritynetwork.net/>

Cada esfuerzo fue hecho para verificar la exactitud de la información obtenida en este documento. Toda información se cree estar correcta para la fecha de octubre 2024. WIN no puede garantizar la exactitud ni la finalización del contenido, ni tampoco puede asumir responsabilidad por las consecuencias de otros usos de este documento o en otros contextos.

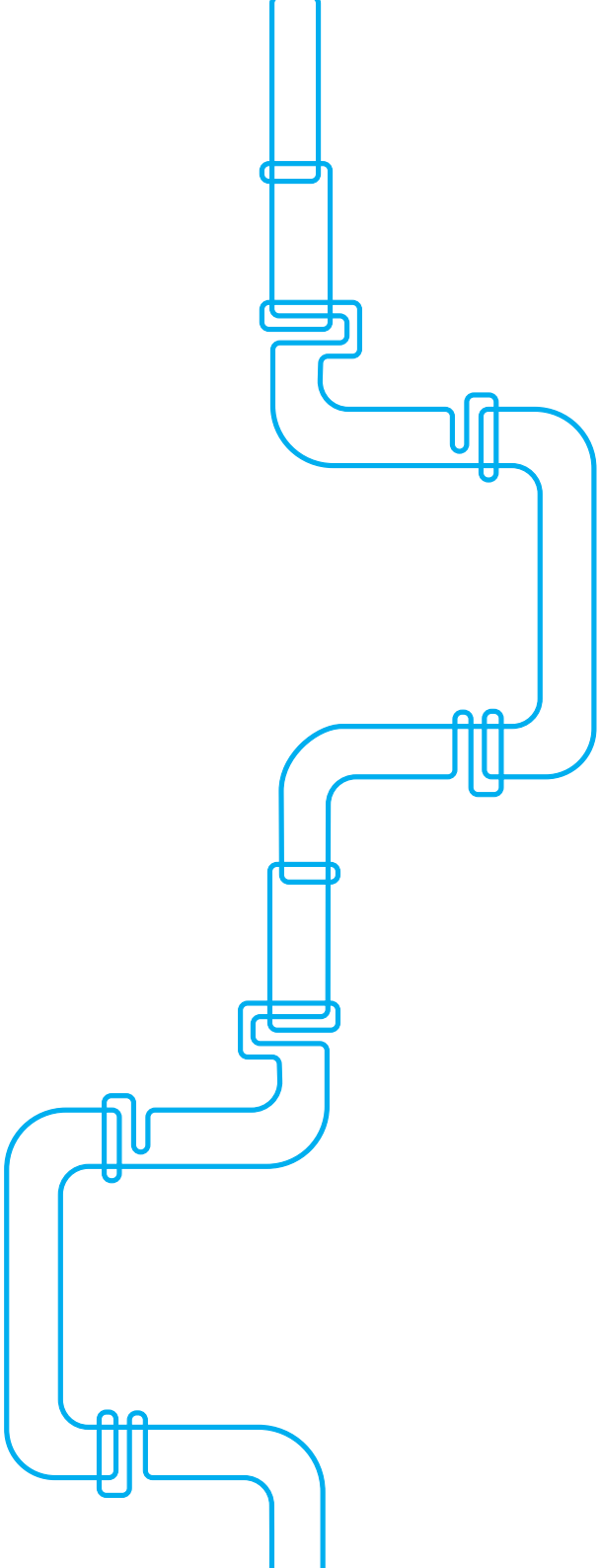
Citación sugerida:

Water Integrity Network (2024). Panorama de la Integridad del Agua: América Latina - Reforzar la integridad en el financiamiento del agua y saneamiento en América Latina. WIN: Berlin. Accesible en: <https://www.waterintegritynetwork.net/water-integrity-global-outlook-finance>

La Red de Integridad del Agua (Water Integrity Network, WIN)

La Red de Integridad del Agua (WIN) es una organización internacional de investigación que trabaja conjuntamente con una red mundial de socios en los sectores del agua y la lucha contra la corrupción. WIN se centra en la formación para la integridad y la prevención de riesgos en programas e instituciones de agua y saneamiento de todo el mundo. El objetivo es garantizar que el agua y la gobernanza de la misma sean limpias, justas y accesibles para todos y todas.

<https://www.waterintegritynetwork.net>



AGRADECIMIENTOS

Autores:

- Jan Hendriks, Investigador Senior Regional
- Alhelí Zanella y Julio Milla, Investigadores locales Perú
- Paúl Cisneros, Investigador local Ecuador
- Guilherme France, Investigador local Brasil

Diseño y coordinación de la investigación:

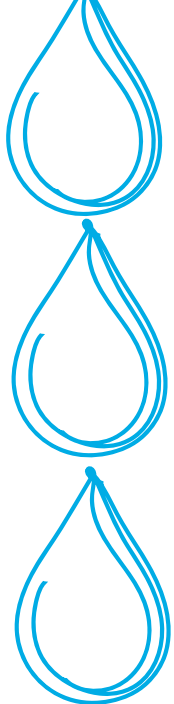
- Mary Galvin, Líder de Investigación de WIN
- Kelly Acuña, Líder del Programa para América Latina de WIN

Gracias a todos los entrevistados por compartir sus conocimientos, experiencia y tiempo, a los profesionales del BID y al equipo de WIN por sus comentarios y aportes.

Diseño y diagramación: Diana De León

Este proyecto de investigación ha sido posible gracias al financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).





Contenido

PARTE 1. INTEGRIDAD EN EL FINANCIAMIENTO Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO EN AMÉRICA LATINA	5
PARTE 2. AGUA E INTEGRIDAD EN AMÉRICA LATINA.....	17
PARTE 3. OPORTUNIDADES PARA LA INTEGRIDAD: ESTUDIOS DE CASO	34
PARTE 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	66
ANEXOS	86



PARTE 1

INTEGRIDAD EN EL FINANCIAMIENTO Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO EN AMÉRICA LATINA

1.1 Introducción

En las últimas décadas se han logrado considerables avances en el acceso a servicios de agua potable y saneamiento en la gran mayoría de los países de la región latinoamericana. Sin embargo, las inversiones del sector público, junto con contribuciones de organismos internacionales y del sector privado, deben acelerarse para garantizar el Derecho Humano al Agua y al Saneamiento y el Objetivo de Desarrollo Sostenible 6 al 2030.

La corrupción, la mala gestión y otras fallas de integridad contribuyen significativamente al déficit financiero general, malgastando hasta el 26% del dinero invertido en el sector del agua, según la Red de Integridad del agua (WIN, por sus siglas en inglés) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (BID, 2020a). Socavan el uso eficaz de los fondos, debilitan las instituciones del sector, provocan importantes pérdidas financieras y desvían las nuevas inversiones de las prioridades clave y de quienes más las necesitan. Las fallas de integridad en el financiamiento del agua y saneamiento (AyS) tienen repercusiones sociales, económicas y medioambientales devastadoras y afectan profundamente la vida de las personas de múltiples maneras. Y el impacto recae de forma desproporcionada sobre los marginados y los indefensos.

Los sectores del agua y el saneamiento son especialmente susceptibles a la corrupción debido a los fragmentados y complejos acuerdos institucionales, los monopolios naturales y los elevados costes de capital, mantenimiento y renovación de las infraestructuras. El sector de infraestructura, del que dependen en gran medida el agua y el saneamiento, es uno de los más corruptos del mundo. El Fondo Monetario Internacional calcula que entre el 30% y el 50% de los costes generales de las infraestructuras (no solo de AyS) se pierden debido a una mala gestión, incluida la corrupción (Schwartz et al., 2020).

Aunque el costo de tomar medidas para mejorar la integridad es relativamente bajo, el costo de la inacción es inaceptablemente

alto, manifestándose en una mala prestación de servicios, costos elevados de infraestructuras y deterioro de la calidad del agua, problemas que se ven agravados por los impactos del cambio climático. Debemos cambiar de rumbo. Si no tomamos medidas, la corrupción y las fallas de integridad seguirán retrasándonos, aumentando los costos y debilitando la efectividad de nuestro trabajo.

WIN elaboró este informe para profundizar a nivel regional el Panorama Mundial de la Integridad del Agua 3 (WIGO-3, por sus siglas en inglés) sobre la integridad en la financiación del agua y el saneamiento. Sobre la base de una revisión de la literatura relevante y de tres casos de estudio principales realizados en Perú, Ecuador y Brasil, busca responder las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es la situación general y las tendencias en materia de financiamiento y prestación de servicios en el sector del agua y el saneamiento en los países de América Latina?
- ¿Cuáles son los principales riesgos de integridad en el financiamiento y la prestación de servicios en el sector del agua y el saneamiento en los países de América Latina?
- ¿Qué se está haciendo y qué se puede hacer para mejorar la integridad en el financiamiento y la prestación de servicios en el sector del agua y el saneamiento en el contexto latinoamericano?

El rápidamente cambiante contexto global de hoy tendrá impactos significativos en estos desafíos de financiamiento en los próximos años. Quizás el reto más inminente sea la necesidad de mayores inversiones y cambios políticos para garantizar la disponibilidad y seguridad del agua en respuesta al cambio climático, y los posibles riesgos de corrupción en estos flujos financieros. La integridad puede verse especialmente amenazada en un contexto de “acciones urgentes” para sustituir o reparar las infraestructuras dañadas de AyS, regadío y energía hidroeléctrica

tras las catástrofes provocadas por el cambio climático. La aceleración en la toma de decisiones, las situaciones de gran presión y el control relajado brindan un margen adicional para la corrupción.

Al mismo tiempo, se está produciendo una reducción o cierre del espacio cívico en numerosos países de la región, como Venezuela y Nicaragua, que va desde restricciones a la libertad de prensa a ataques selectivos contra grupos de la oposición, junto con un aumento de las narrativas y las posturas firmes de los regímenes autoritarios que desafían las normas democráticas (CIVICUS, 2024). Esto lleva a que, en el mejor de los casos, se desaliente a los denunciantes, a los periodistas de investigación y a los defensores de los derechos medioambientales, y en el peor de los casos, se les amenace o asesine. En 2022 fueron asesinados al menos 177 líderes ecologistas, entre ellos 155 latinoamericanos (Global Witness, 2023). Esta preocupante tendencia obstaculiza la rendición de cuentas, dificultando la detección y el tratamiento de la corrupción.

Dentro de este contexto, este informe considera cómo los desafíos en el financiamiento y la integridad del agua y el saneamiento que se identifican en WIGO-3 se manifiestan en el contexto de América Latina, y explora casos que ilustran cómo se pueden realizar intervenciones a diferentes niveles para fortalecer la integridad. Sus recomendaciones van de la mano con las presentadas en WIGO-3.

En la Parte 1 se exponen los retos que plantea el suministro y el financiamiento del agua y el saneamiento en América Latina, así como las lagunas de inversión en el sector a nivel regional. La Parte 2 analiza la naturaleza de la corrupción en América Latina, especialmente en el financiamiento del agua y el saneamiento. Examina el papel de las instituciones del sector y su funcionamiento conjunto como sistema. Concluye considerando diferentes vías que pueden utilizarse para promover la integridad en diferentes instituciones. La Parte 3 comienza proporcionando

una visión general de la investigación basada en estudios de caso y luego presenta los estudios de caso realizados en Perú, Ecuador y Brasil, cada uno incluyendo el contexto, los hallazgos y las conclusiones. Por último, la Parte 4 analiza la importancia del contexto para comprender y responder a los riesgos para la integridad. A continuación, presenta un análisis basado en los estudios de caso y situado en el conjunto de la región. Por último, ofrece recomendaciones para fortalecer la integridad en el financiamiento del agua y el saneamiento en América Latina.

1.2 Desafíos en el suministro de agua y saneamiento en América Latina

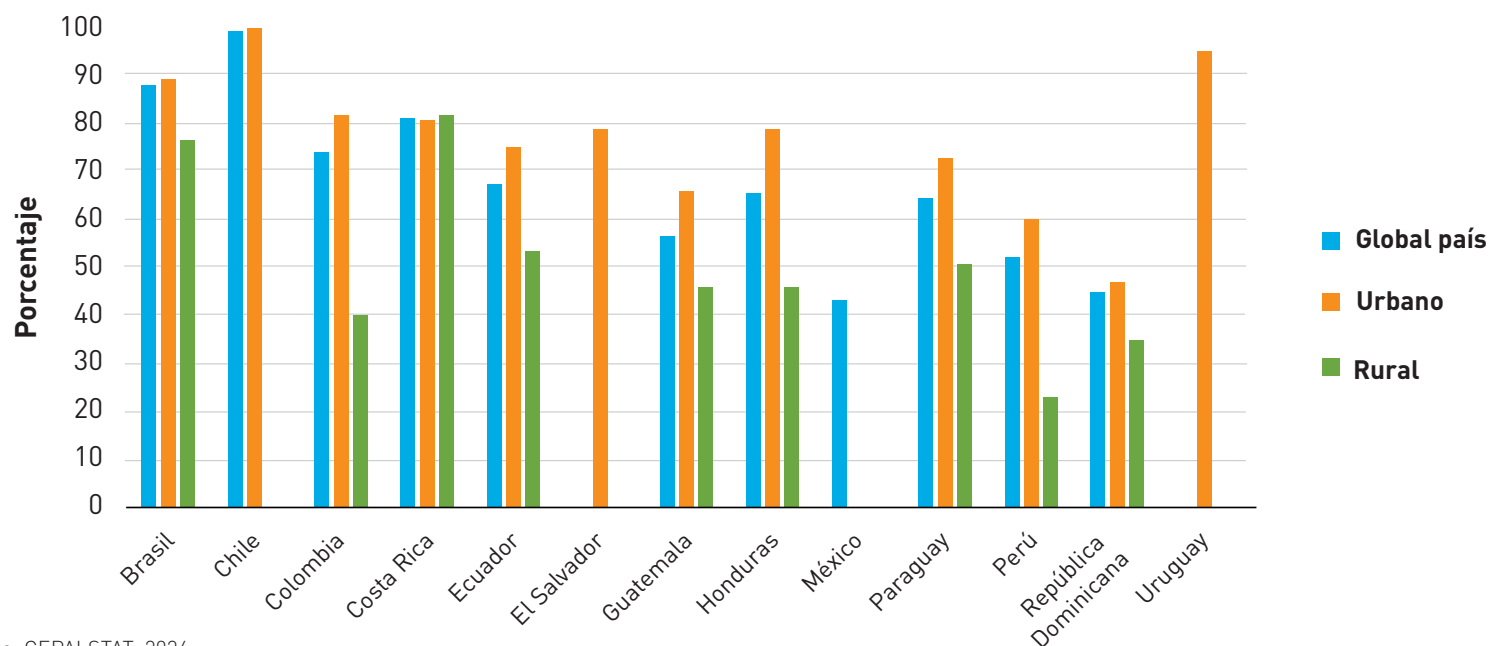
Aunque obtener datos fiables, coherentes y comparables sigue siendo un reto en la región (BID, 2021a; BID, 2022a), es evidente que se ha producido una mejora significativa en el acceso a los servicios de agua potable y saneamiento, así como en la proporción de aguas residuales tratadas en las últimas dos décadas. Según CEPALSTAT (2024), a partir de los datos del Programa Conjunto de Monitoreo del Acceso al Agua y Saneamiento e Higiene (2020) en América Latina en el acceso al agua gestionada de forma segura América Latina y el Caribe mejoró -en promedio- del 71% en 2000 al 75% en 2022. En el caso de los servicios de saneamiento gestionados de forma segura, la mejora ha sido aún más notable: de una media del 30% en 2000 al 49% en 2022. Sin duda, estos logros han requerido enormes inversiones, así como la aplicación de otras medidas en el sector.

Aún queda mucho camino por recorrer para garantizar el Derecho Humano al Agua y al Saneamiento. En 2021, de una población de 648 millones de habitantes en los países de América Latina y 12 millones en el Caribe, más de 17 millones de personas no tenían acceso a servicios básicos y aproximadamente 160 millones de habitantes carecían de acceso a agua potable gestionada de manera segura (CEPAL, 2022). Según Saravia Matus et al. (2023) y el Programa Conjunto de Monitoreo del Acceso al Agua y

Saneamiento e Higiene (2020), **en América Latina y el Caribe el 19% de la población en zonas urbanas y el 47% en zonas rurales carecen de acceso a agua gestionada de manera segura, y existen brechas aún mayores en saneamiento, donde más de 444 millones de personas o el 68% de la población total de la región carecen de acceso a saneamiento gestionado de manera segura;** casi 10 millones siguen practicando la defecación al aire libre. Solo el 40% de la población urbana dispone de saneamiento gestionado de forma segura. La población rural con saneamiento gestionado de forma segura es casi inexistente.

Las estadísticas generales ocultan grandes diferencias entre países. En Chile y Uruguay más del 90% de la población tiene acceso a agua potable, pero en países como Guatemala, México, República Dominicana y Perú este porcentaje es inferior al 60%. La prestación de servicios de saneamiento gestionados de forma segura también difiere significativamente entre los países de América Latina, aunque los datos son poco fiables. También es evidente la gran diferencia entre las zonas urbanas y rurales. Con la excepción de Costa Rica, muchos países tienen poblaciones rurales con la mitad de prestación que las zonas urbanas.

FIGURA 1: PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON AGUA POTABLE GESTIONADA DE FORMA SEGURA EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA (2022)



Fuente: CEPALSTAT, 2024.

Las interrupciones en el servicio y la proporción de la población que toma agua de la llave son otros indicadores importantes que aparecieron en una encuesta de 2019 realizada por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina. En 2018, los hogares de América Latina reportaron tener agua de la llave, en promedio, durante 18 horas al día; esta tasa osciló entre un servicio casi ininterrumpido en el caso de Costa Rica y un promedio de solo 13 horas diarias en Guatemala. E incluso con una cobertura de agua potable de alrededor del 80% en la mayoría de los países, menos del 60% de las personas deciden beber el agua que reciben del grifo (BID, 2021b). Solo el 16% de los mexicanos encuestados beben agua de la llave, lo que refleja -entre otras cosas- la escasa confianza que tienen en la calidad del agua suministrada.

1.3 Financiamiento de los servicios de agua y saneamiento en América Latina

1.3.1 Fuentes de financiamiento

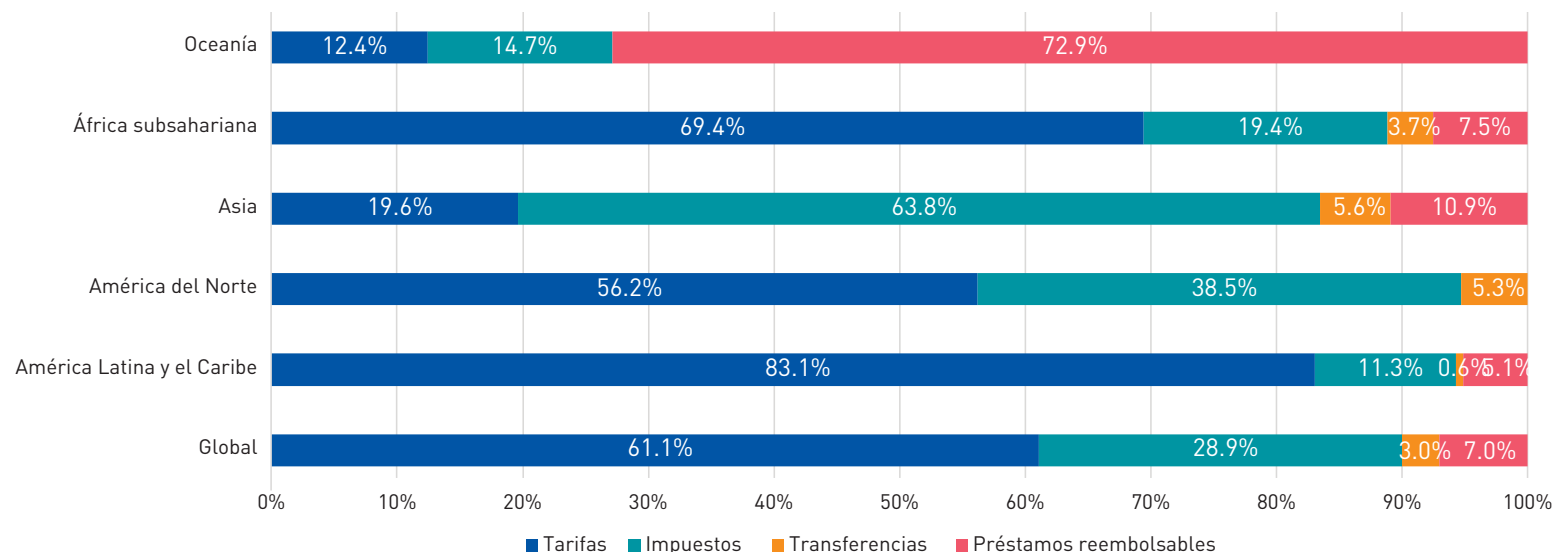
El financiamiento es necesario para mejorar y ampliar el suministro de agua potable y saneamiento gestionado de forma segura a la población; al mismo tiempo, está abierto a una serie de riesgos de corrupción e integridad. El financiamiento del agua y el saneamiento procede de tarifas, impuestos y transferencias, en inglés conocido como las 3T (*tariffs, taxes y transfers*). Las tarifas las cobran los proveedores de AyS a los usuarios finales y están directamente relacionadas con la prestación de servicios. Los impuestos son recaudados por los gobiernos y asignados a los sectores mediante procesos presupuestarios nacionales o subnacionales. Las transferencias abarcan subvenciones y donaciones, ya sean de organizaciones internacionales, del

sector privado o de filántropos individuales, o transferencias del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales. La mayor fuente de financiamiento procede, con diferencia, de los usuarios del agua, seguidos de los gobiernos, aunque existen importantes variaciones regionales.

Existen dos elementos adicionales del sistema financiero, pero ninguno de ellos aumenta el volumen total de financiamiento de los sistemas nacionales (WIN, 2024). Las inversiones del sector privado suelen adoptar la forma de préstamos reembolsables a gobiernos y empresas de suministro de agua, con intereses (hay un número limitado de préstamos sin intereses). No se consideran fuentes “adicionales” de financiación, ya que deben devolverse. La inversión privada puede combinarse con el financiamiento público en forma de financiación mixta o mediante la prestación de servicios a través de asociaciones público-privadas. El autoabastecimiento consiste simplemente en que los usuarios gasten recursos de sus hogares o empresas para proporcionarse sus propias infraestructuras o servicios. Esto reduce la necesidad de financiamiento público. La financiación para ampliar la cobertura del servicio depende en gran medida de los presupuestos de inversión pública asignados por los gobiernos (fondos del tesoro procedentes de los ingresos fiscales) y de los préstamos para financiar los costos de capital de las infraestructuras.

Según la encuesta ONU-Agua Análisis y evaluación global del saneamiento y el agua potable (GLAAS, por sus siglas en inglés) realizada en países de América Latina y el Caribe, **alrededor del 83% de los servicios de AyS se financian mediante tarifas, algo más del 11% corre a cargo de los gobiernos y el 5% procede de préstamos reembolsables.**

FIGURA 2: FUENTES DE FINANCIAMIENTO PARA AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO EN 45 PAÍSES DE TODO EL MUNDO, Y POR REGIÓN



Fuente: OMS, 2022.

El financiamiento suficiente de los servicios de AyS sigue siendo un desafío importante en muchos países de la región. La mayoría de los proveedores públicos no son financieramente sostenibles (CAF, 2015). Como se mencionó anteriormente, el modelo más utilizado combina ingresos de la recaudación de tarifas con la financiación gubernamental para cubrir los costes de operación, mantenimiento y gestión de los sistemas de abastecimiento de AyS. Las proporciones en que se combinan estos dos elementos varían enormemente no solo entre países, sino también entre provincias, estados, municipios y ciudades de un mismo país.

En cuanto a la estructura tarifaria aplicada por los prestadores para financiar los gastos de operación y, a veces, los costos de inversión en el sector de AyS, el modelo más común en la región consiste en bloques tarifarios crecientes, a menudo complementadas con subvenciones cruzadas. El aumento de los bloques tarifarios es una práctica utilizada por casi todos los países de la región. La aplicación de tarifas que cubren costos no parece estar determinada por la estructura de propiedad (pública o privada) del prestador, sino por la existencia e implementación efectiva de regulación económica de estos servicios (Fernández et al., 2021).

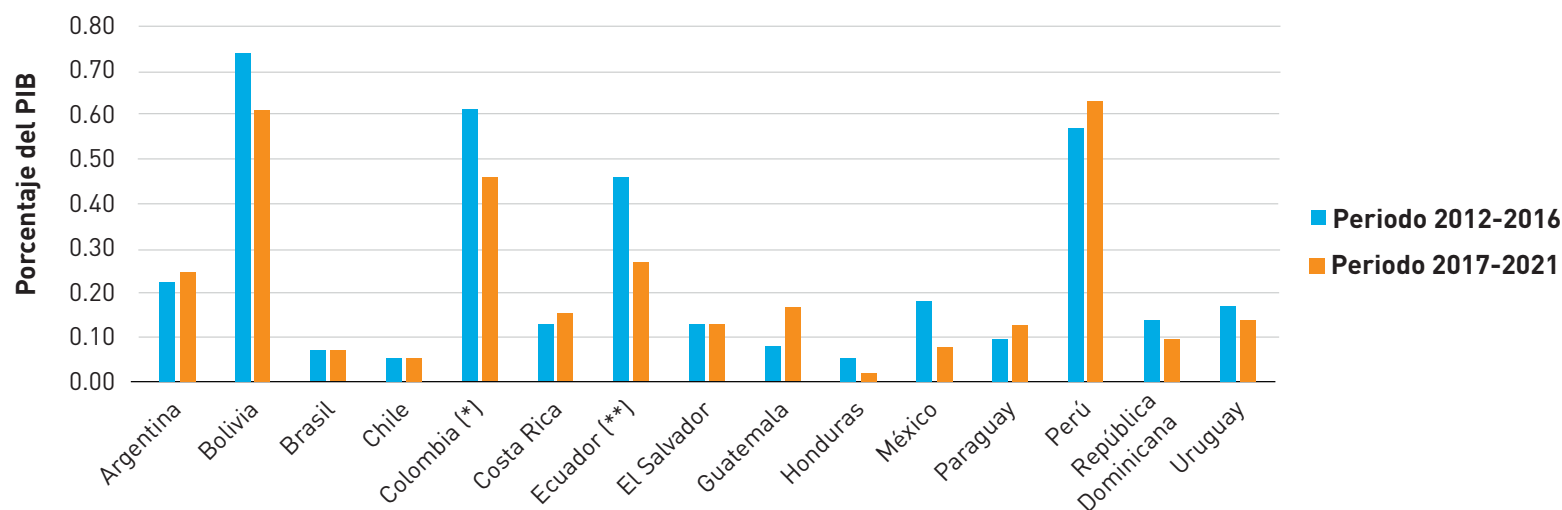
1.3.2 Inversión pública en servicios de agua y saneamiento como porcentaje del PIB

La inversión pública anual en agua potable y saneamiento en 17 países de América Latina cayó casi un 60% en un período de 11 años, pasando de un total de USD 11,3 mil millones en 2010 a solo USD 4,7 mil millones en 2021, según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), BID y el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF, antes: Corporación Andina de Fomento) (Infralatam, 2024). Esto significó una disminución del 0,22% de la inversión pública como porcentaje del producto interno bruto (PIB) entre 2017 y 2021.

Es importante ir más allá de esta cifra para comprender la gran variación entre países. Los países más ricos de la región,

como Brasil y Chile, pudieron invertir importantes recursos, que aparecen como un pequeño porcentaje de su PIB, y lograr una cobertura relativamente alta. Otros países, que han logrado una relativa estabilidad económica y fiscal, han aumentado la inversión pública en AyS en los últimos años, como Costa Rica, Guatemala, Paraguay y Perú. A pesar de las dificultades económicas prolongadas, incluso Argentina aumentó sus inversiones. En cambio, el gasto público en AyS como porcentaje del PIB disminuyó considerablemente en Bolivia, Colombia, Ecuador, Honduras y México. (Nótese que los países pueden tener PIB comparables y gastar un porcentaje del PIB comparable en AyS, pero si el tamaño de la población y/o los niveles de necesidad varían significativamente, el impacto esperado de la inversión también variará considerablemente).

FIGURA 3: PROMEDIO DE INVERSIÓN PÚBLICA ANUAL EN AGUA Y SANEAMIENTO COMO PORCENTAJE DEL PIB EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA; PERIODOS DE 5 AÑOS (2012-2016, 2017-2021 SIN INCLUIR COLOMBIA Y ECUADOR)



* Colombia: Barra Azul: periodo 2010-2014; Barra Naranja: periodo 2015-2019

** Ecuador: Barra Azul: periodo 2008-2012; Barra Naranja: periodo 2013-2017

Fuente: Infralatam, 2024.

La mayoría de los países de América Latina dependen del financiamiento público para infraestructuras de agua potable y saneamiento. El porcentaje del PIB dedicado a los servicios de AyS es especialmente elevado en los países que no promueven la inversión privada: Bolivia (0,75-0,61% del PIB), Ecuador (0,47-0,27% del PIB) y Perú (0,57-0,63% del PIB). En algunos casos, existen importantes flujos adicionales de fondos (crédito o donación) procedentes de entidades internacionales de desarrollo, como el BID, el Banco Mundial (BM) y el CAF. El Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento en América Latina y el Caribe es una alianza entre el Gobierno español y el BID, y desde 2009 ha generado más de 1.500 millones de dólares en financiación para proyectos de AyS en 13 países (BID, s.f.).

1.3.3 Papel controversial del sector privado

La crisis económica y financiera de los años noventa provocó reformas drásticas en el sector AyS en la mayoría de los países de la región. Entre otras cosas, la participación del sector privado se consideró una forma de salir de un círculo vicioso caracterizado por baja calidad de los servicios, escasa sostenibilidad y falta de inversión estatal. Sin embargo, en muchos casos esta perspectiva se basaba en expectativas poco realistas, numerosas organizaciones nacionales y subnacionales responsables de la regulación y un entorno muy politizado, junto con la mala gestión de algunos servicios públicos. Esto hizo que el sector resultara poco atractivo para muchos inversores privados, cautelosos a la hora de invertir en lo que consideran un sector de alto riesgo (Castro, 2007; Regoli Roa, 2008).

La resistencia popular a la privatización de los servicios de AyS fue especialmente visible a través de las protestas de la sociedad civil. La “guerra del agua” de Cochabamba (Bolivia) en 2000 se ha convertido en un ejemplo emblemático de cómo la población obligó al Gobierno a retractarse de su decisión de privatizar los servicios. También desencadenó la resistencia de la sociedad

civil a la privatización del agua en toda la región, contribuyendo significativamente a detenerla (CAF, 2015).

En las últimas dos décadas, varios países han devuelto la responsabilidad de los servicios de AyS al sector público o han fortalecido su papel. Desde el año 2000, la participación privada en la inversión y prestación de servicios de AyS ha disminuido significativamente, hasta casi cero en los casos de Argentina, Bolivia y Uruguay. De hecho, la Constitución limita o prohíbe la privatización de los servicios de AyS en Ecuador, Bolivia y Uruguay.

En Brasil y varios otros países, una relación corrupta entre el sector privado y funcionarios gubernamentales se convirtió en uno de los casos más notorios de la región: la Operación Lava Jato. Una investigación anticorrupción iniciada en 2014 destapó una trama de corrupción masiva operada por la empresa Odebrecht en relación con el gobierno federal brasileño, en particular en empresas estatales, además de implicar a autoridades de varios otros países. Las Empresas de Propiedad Estatal, a menudo a través de cargos políticos, extorsionaban sistemáticamente a los proveedores del sector privado, en particular al gigante petrolero Petrobras. En los últimos 10 años, el sector privado ha introducido importantes medidas para hacer frente a los riesgos de integridad en sus operaciones. En la actualidad, la privatización se está extendiendo rápidamente en el sector de AyS de Brasil, y las empresas privadas prestan servicio a casi una cuarta parte de la población (ABCON SINDCON, 2023).

Parece que el sector privado se está reintroduciendo en el sector en varios países, ya sea de forma muy limitada o de gran alcance. En Bolivia, con un mercado totalmente controlado por el gobierno, las empresas del sector privado especializadas en consultoría, planificación y diseño, ejecución y supervisión de obras pueden presentar ofertas para proyectos públicos (ICEX, 2021). En otros países, como Colombia y Brasil, las empresas privadas aumentaron su participación en el mercado en 10% y

15%, respectivamente, y casi 100% en Chile entre 2000-2015 (CAF, 2015). Según Saravia Matus et al. (2023 citando a Fay, 2017), el aumento de la inversión privada en Chile -que debe ser reembolsada- significa que solo el 0,05 % de su PIB se destina a inversión en servicios de AyS. Más recientemente, el “paradigma” casi exclusivo de dominio público de los servicios de AyS se está debilitando o revirtiendo en Brasil y Argentina.

En algunos lugares, las empresas se están haciendo con el control de los recursos hídricos, lo que plantea importantes problemas de integridad, con consecuencias que pueden devastar el suministro de agua de las poblaciones locales. Recientemente, con la mitad de las reservas mundiales de litio (necesario para teléfonos móviles y coches eléctricos) en el norte de Chile, las grandes empresas mineras han causado daños irreparables a los recursos hídricos. La resistencia local ha sido moderada al compartir con ellos algunos beneficios. El papel de las corporaciones en la extracción de combustibles fósiles y en el daño al suministro de agua -a los cada vez más comunes “acaparamientos de agua”- son nuevas áreas en la financiación del agua que plantean retos de integridad (Bartlett, 2024).

En América Latina se han desarrollado formas alternativas de responder a los conflictos inherentes entre los recursos hídricos, las finanzas y los intereses corporativos, que desempeñan un papel destacado en la acción climática en torno al agua en particular. Esto va desde el establecimiento de los Derechos Constitucionales de la Naturaleza en Ecuador, que se está aplicando en un caso legal clave para proteger el ecosistema amazónico en el Parque Nacional Yasuní. La extracción de petróleo aporta beneficios al país, a costa de vertidos periódicos que dañan irreparablemente los sistemas hídricos y el suministro de agua, y que también amenazan a los pueblos no contactados (Tribunal Internacional de los Derechos de la Naturaleza, 2024). En otros lugares se han creado Fondos de Agua. Estas son organizaciones creadas para reunir a actores públicos, privados y de la sociedad civil con el fin de mejorar la seguridad del agua mediante la gestión de las

cuenas hidrográficas y las soluciones basadas en la naturaleza. Algunos ejemplos son el Fondo del Agua de Río de Janeiro (Brasil), que reúne a actores clave para proteger la cuenca hidrográfica del Guandú, que suministra el 80% del agua utilizada por los 10 millones de habitantes de Río de Janeiro. Los Fondos de Agua acceden al financiamiento a través de varias opciones, pero la clave en muchos de ellos es el pago de los usuarios de agua aguas abajo, a menudo industrias y municipios, por las acciones realizadas aguas arriba para proteger los recursos hídricos de los cuales dependen. Financiamiento adicional puede provenir de organismos de financiamiento público o de fundaciones privadas y donantes (TNC, s.f.). Al igual que muchas iniciativas que reúnen a múltiples actores de diferentes sectores con diversos niveles de poder, estas iniciativas pueden enfrentar riesgos relacionados con su estructura y gestión (CEO Water Mandate & WIN, 2015).

1.3.4 Autoabastecimiento

En las zonas rurales y periurbanas, donde el gobierno no proporciona -o no puede proporcionar- infraestructuras y servicios de AyS, el autoabastecimiento es una forma bastante común de obtener agua (potable), ya sea individualmente (familia) o a través de una organización comunitaria (vecindario u otra). En estos casos, el hogar, la comunidad o una entidad privada pagan la infraestructura o la gestión del agua y el saneamiento con sus propios recursos, ya sea monetariamente y/o mediante contribuciones laborales. Pocas organizaciones comunitarias tienen acceso al crédito bancario (por ejemplo, microfinanciación) y no suele haber fondos de financiamiento privados o mixtos para ellas. Hay organizaciones comunitarias que recurren al Estado -a través de la municipalidad de su jurisdicción u otra entidad- para lograr (co)financiamiento para la construcción de sistemas de AyS, a través de un proyecto o programa de inversión pública. Habitualmente los costos de inversión per cápita en zonas rurales y periurbanas son elevados debido a factores como la ubicación dispersa de las viviendas, mayores distancias entre barrios o

en relación a la fuente de agua, terrenos (muy) accidentados y mayores gastos generales.

Las Organizaciones Comunitarias de Servicios de Agua y Saneamiento (OCSAS) son comunes en América Latina. La Confederación Latinoamericana de Organizaciones Comunitarias de Servicios de Agua y Saneamiento (CLOCSAS) ha identificado al menos 145.000 OCSAS en América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana) (CLOCSAS, s.f.).

El gran número de OCSAS y su carácter disperso dificultan el compromiso del Estado con las OCSAS. Por ejemplo, en Perú, donde aproximadamente el 10% de la población no está conectada a la red de agua potable, es prácticamente imposible que el Estado atienda en su totalidad a los aproximadamente 95.000 centros poblados que se tienen registrados (INEI, 2017). Ya existen alrededor de 25.000 organizaciones comunitarias que prestan servicios de AyS en centros poblados rurales, según datos de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS, s.f.).

Extrapolando estos datos y tomando Perú como referencia, el autoabastecimiento es muy importante para (auto)financiar el

acceso al AyS, sobre todo en las zonas rurales y periurbanas. Sin embargo, no se sabe mucho sobre la magnitud de las contribuciones monetarias y no monetarias realizadas en los sistemas de autoabastecimiento, y rara vez se incluye en las evaluaciones financieras de la prestación de servicios.

Aunque los datos presentados anteriormente podrían sugerir que el autoabastecimiento se consigue principalmente a través de organizaciones comunitarias, no necesariamente es así. Muchas personas y familias deben autoabastecerse individualmente, por ejemplo, comprando agua a camiones cisterna (muy utilizados en las zonas periurbanas) o recogiendo de una fuente natural (en las zonas rurales).

1.4 Déficit de inversión en abastecimiento de agua y saneamiento

Un estudio del BID (2021b) estimó la inversión total en infraestructura necesaria para AyS entre 2021 y 2030 para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 6.1 y 6.2 en la región. La Tabla 1 refleja el extremo superior de la inversión requerida, dependiendo del escenario de inversión. Las zonas urbanas requieren más de dos tercios de esta inversión.

TABLA 1: NECESIDADES TOTALES DE INVERSIÓN ENTRE 2021 Y 2030 EN EL SECTOR DE AGUA Y SANEAMIENTO EN LA REGIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, EN MILLONES DE DÓLARES Y COMO PORCENTAJE DEL PIB REGIONAL (ESCENARIO DE INVERSIÓN MÁXIMA)

Concepto de inversión	Nuevas infraestructuras (millones de USD)	Mantenimiento y sustitución (millones de USD)	Total (millones USD)	Inversión anual en porcentaje del PIB regional
Acceso a agua gestionada de forma segura	90.620	52.041	142.661	0,2%
Acceso a un saneamiento seguro	148.503	65.878	214.381	0,3%
Tratamiento de aguas residuales domésticas (reducir a la mitad la brecha)	16.848	NA	16.848	0,02%
Total (millones USD)	255.971	117.919	373.890	0,52%

Fuente: BID, 2021b.

Mientras que el estudio del BID indica una necesidad del 0,5% del PIB regional anual en América Latina y el Caribe para infraestructuras de AyS, un estudio de la CEPAL (Saravia Matus et al., 2023) estima que la rehabilitación y expansión de AyS gestionados de forma segura en la región requiere el 1,38% del PIB de la región, o un total de USD 339.980 millones de inversión para agua y USD 357.760 millones para saneamiento gestionado de forma segura (CEPAL, 2023). El estudio se basa en datos de diez países de América Latina que representan el 86% del PIB regional y el 80% de la población.

Ambos análisis indican que la mayoría de los países de América Latina requieren inversiones astronómicas para cerrar las brechas de infraestructura en sus servicios de AyS. Las necesidades reales de inversión pueden ser considerablemente mayores para adaptarse y responder a los impactos del cambio climático.

Los países con menos infraestructura y/o baja inversión en AyS deben aumentar la proporción de su PIB destinada a AyS para cumplir los ODS 6.1 y 6.2. Honduras, El Salvador, Colombia, Perú y México deben invertir una proporción mayor de su PIB que la media regional. Chile, Costa Rica y Argentina pueden invertir menos que la media regional para cerrar sus brechas (Saravia Matus et al., 2023), tal vez debido a sus esfuerzos anteriores por hacerlo.

Las inversiones tienden a centrarse en gran medida en la creación de nuevas infraestructuras, mientras que se descuida la inversión en mantenimiento, a pesar de que las entidades públicas y las empresas son muy conscientes de la importancia técnica del mantenimiento y de su impacto en el coste de los activos a lo largo de su ciclo de vida. Esta falta de mantenimiento adecuado tiene claras raíces políticas e institucionales (BID, 2020b). Los mayores rendimientos políticos se obtienen cuando se construyen y ponen

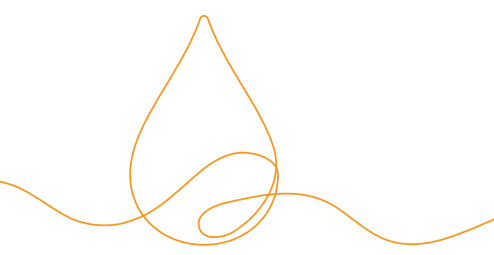
en funcionamiento nuevos activos, lo que hace que invertir en mantenimiento sea relativamente poco atractivo. La tendencia de los gobiernos a oscilar entre la derecha y la izquierda en muchos países latinoamericanos contribuye aún más a dar prioridad a las nuevas infraestructuras (emblemáticas), en detrimento del mantenimiento. Los beneficios que se obtienen de las nuevas infraestructuras tienden a ser mayores que el de su mantenimiento (BID, 2020b). Además, en el caso de las nuevas construcciones, la transparencia tiende a ser menor y la complejidad mayor, lo que deja margen para la búsqueda de rentas y la corrupción (BID, 2020b). Cabe señalar que sumas de inversión más altas pueden “generar” mayores sobornos, ya que estos suelen fijarse como un porcentaje del monto invertido.

Estos desafíos financieros adquieren una dimensión aún mayor en el contexto de la aceleración del cambio climático, lo que

obliga a las entidades proveedoras de AyS a ampliar el alcance de sus inversiones y operaciones. Estas medidas pueden ser de naturaleza muy diversa: desde la regulación de la hidrología de las cuencas altas hasta medidas para proteger áreas urbanas propensas a inundaciones. La incorporación de medidas de adaptación al cambio climático implica inversiones aún mayores, así como cambios operativos y de políticas, para garantizar la disponibilidad y seguridad del agua. Este aumento de los flujos financieros -en muchos casos, en torno a funciones hasta hace poco ajenas al sector- conlleva un aumento en los riesgos de corrupción, particularmente en situaciones que requieren “acciones urgentes”, toma de decisiones acelerada y otras situaciones de presión para las cuales se justifican “medidas excepcionales”, que en muchos casos aplicadas al margen de los sistemas de control técnico-financiero establecidos o con controles flexibles o relajados.



PARTE 2
**AGUA E INTEGRIDAD
EN AMÉRICA LATINA**



2.1 La naturaleza de la corrupción en América Latina

La corrupción, como problema endémico en muchos países de América Latina, está presente en casi todos los niveles de la sociedad y en las instituciones del Estado, manifestándose a múltiples niveles y escalas.

En 2023, casi el 70% de los principales expertos anticorrupción de la región coincidieron en que era una de las principales preocupaciones para la mayoría de las personas en sus respectivos países, según la encuesta del Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción (Índice CCC). Tal vez lo más preocupante es que solo el 39 % de los ciudadanos encuestados en toda la región de América Latina piensa que su gobierno está haciendo un buen trabajo en la lucha contra la corrupción (TI, 2019) y más de la mitad (53 %) piensa que la corrupción ha aumentado el año anterior y que la mayoría o todos los políticos electos y sus funcionarios son corruptos y favorecen los intereses privados por encima de los públicos (Corporación Latinobarómetro, 2018, citado en BID, 2020b). Más de una de cada cinco personas que accedieron a servicios públicos pagaron un soborno en el año anterior y experimentaron o conocieron a alguien que experimentó la extorsión.

El Índice CCC, que abarca 15 países que juntos representan el 96% del producto interno bruto (PIB) regional, no intenta medir la corrupción, sino que utiliza 14 variables clave para evaluar y clasificar a los países según su eficacia en la lucha contra la corrupción. Se considera que los países con una puntuación más alta tienen más probabilidades de ver a los actores corruptos procesados y castigados, y que la impunidad continuada es más probable hacia la parte inferior de la escala. Las puntuaciones del Índice CCC para 2023 se ilustran a continuación. El país con

la puntuación más alta en el Índice CCC 2023 es Uruguay (6,99 sobre 10). A Uruguay le siguen Costa Rica (6,76), Chile (6,67), Perú (5,53), República Dominicana (5,42), Panamá (5,39), Argentina (5,07), Brasil (4,83), Colombia (4,78), Ecuador (4,68), Paraguay (4,61), México (3,87), Guatemala (2,86), Bolivia (2,56) y Venezuela (1,46) (Americas Quarterly, 2023). Además del índice CCC, algunos países han desarrollado sus propias medidas. Por ejemplo, la Contraloría General de la República del Perú mide el “Índice de Corrupción e Inconducta Funcional” en las instituciones públicas del país desde 2021.

Aunque no están específicamente centradas en los servicios de agua y saneamiento (AyS), en lo que respecta a los esfuerzos para combatir la corrupción y mejorar la integridad en la provisión de servicios públicos y en el financiamiento del sector, la gran mayoría de los países de América Latina han adoptado tres importantes convenciones internacionales:

- la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) en 1996, ratificada ahora por casi todos los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos, y un importante instrumento en la lucha contra la corrupción.
- la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) en 2003 (Resolución 58/4), ratificada ahora por 191 países, incluidos todos los latinoamericanos. En ella se especifica la participación de la sociedad y la garantía de que el público tenga “acceso efectivo a la información”.
- la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales. En 2018, 46 países, entre ellos Argentina, Chile, Colombia y Costa Rica, han ratificado o se han adherido al convenio.

Los gobiernos no solo se comprometen legalmente a aplicar políticas para reducir la corrupción y aumentar la transparencia,

sino que también incluyen componentes de prevención como la transparencia de la información pública, mejoras en la contratación pública y normas de conducta para los funcionarios públicos.

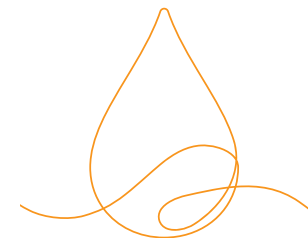
Cada país cuenta con medidas legislativas, instrumentales e institucionales en cumplimiento de los convenios mencionados, por ejemplo:

- En Ecuador, en 2013 se promulgó la Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social (FTCS), que crea el Comité Coordinador de la FTCS como instancia de articulación y coordinación, encargada de formular el Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción.
- En Perú, el gobierno aprobó la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción en 2017 y presentó el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021 al año siguiente.

Estos planes no se refieren específicamente al sector de AyS, sino que contienen directrices y medidas que deben ser implementadas por las respectivas entidades públicas responsables y financiadas con sus propios presupuestos.

Aunque muchos gobiernos latinoamericanos se adhirieron a la Alianza para el Gobierno Abierto en 2011, comprometiéndose a garantizar el acceso equitativo a la información pública, solo dos tercios han aprobado leyes al respecto, y de ellos, solo diez incluyeron un mecanismo de aplicación, siendo poco común que las autoridades encargadas operen de forma independiente. También es necesario considerar la digitalización de los servicios públicos y de la información para abrir una ventana a la toma de decisiones gubernamentales (Gedan & Canton, 2022). Esto es importante ya que, para desempeñar un papel coherente, los periodistas independientes y otros organismos de control necesitan un acceso a la información pública que sea exigible.

Aunque la mayoría de los países latinoamericanos han aprobado importantes leyes anticorrupción, esto no significa que exista la voluntad política necesaria para controlar y combatir la corrupción de manera efectiva.



En países donde las prácticas de buen gobierno son débiles, muchas prácticas anticorrupción pueden tener un efecto “cosmético” de compromiso. Este fenómeno puede transformar la lucha contra la corrupción en un discurso vacío sin impacto real (Indij & Hantke Domas, 2013). Según Grindle (2021), existe una tensión persistente entre la ley y la realidad; en un estudio reciente, encontró que “la implementación, no la ley, determina la persistencia del clientelismo y da forma a las características de los servicios profesionales emergentes. Por lo tanto, no es sorprendente encontrar desarrollos legales contradictorios y en competencia, así como prácticas contradictorias y en competencia”. Por ejemplo, aunque Perú tiene uno de los marcos jurídicos más sólidos, las fallas en sus normas procesales y la falta de voluntad política socavan su implementación (Chávez Alor, 2021).

En los últimos 20 años se han llevado a cabo importantes reformas y cambios en las instituciones y procesos de gobierno, en gran medida debido a las transiciones hacia la democracia en parte de la región. Las mejoras en la gobernanza han tenido importantes repercusiones al reducir los espacios para la corrupción. Al mismo tiempo, algunas características prevalentes presentadas por Parker et al. (2004) han adoptado una forma diferente, pero siguen planteando desafíos y socavando la integridad en el sector del agua y en otros sectores. Entre ellas se encuentran la falta de voluntad política, el clientelismo y otras prácticas que minan el profesionalismo del servicio público, el débil control y supervisión de instituciones, y la ineficacia de los sistemas judiciales:

La voluntad política para controlar la corrupción es inexistente o incoherente.

Se necesita voluntad política para aplicar y mantener las reformas anticorrupción. Aunque la mayoría de los políticos prometen luchar contra la corrupción, pocos cumplen sus promesas. Demostrar una voluntad política real y efectiva es difícil para muchos líderes, por razones como: la oposición de quienes tienen interés en mantener el *statu quo*; expectativas demasiado altas respecto a la reducción de la corrupción; la ausencia de consecuencias prácticas e inmediatas por no cumplir las promesas electorales; y la incapacidad de los líderes para cooperar con la oposición, crear consenso y movilizar apoyos.

El nepotismo, el clientelismo y la captura del Estado socavan el profesionalismo del servicio público.

La progresión en la carrera y los nombramientos se basan a menudo en el clientelismo, los favores políticos, el amiguismo y los sobornos ordinarios en lugar del mérito. Tanto en Brasil como en Chile y Colombia, el clientelismo está muy extendido, especialmente en los niveles inferiores y coexiste con los esfuerzos por profesionalizar la función pública (Echebarría, 2006; Hernández, 2005; Longo, 2005; Longo & Ramió, 2008 citado en Peters et al., 2021).

Es necesario reforzar las instituciones de control y supervisión.

Se han realizado esfuerzos para reforzar las instituciones gubernamentales y no gubernamentales encargadas de mitigar la corrupción y promover la integridad. Entre ellas se encuentran las comisiones anticorrupción, las agencias, los defensores del pueblo y los organismos de vigilancia del sistema judicial, la aplicación de las leyes anticorrupción y los esfuerzos de la comunidad internacional de donantes. La mayoría de estos organismos y mecanismos siguen siendo débiles, sobre todo

debido a la falta de financiación y personal suficientes para desempeñar sus funciones con eficacia.

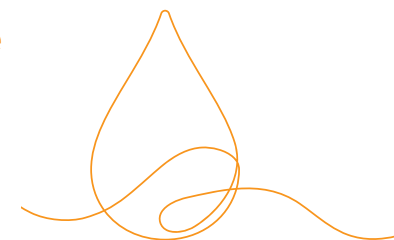
Sistemas judiciales ineficaces y carentes de independencia.

A pesar de las reformas, en muchos países latinoamericanos los funcionarios corruptos rara vez son procesados o sancionados. Los jueces conservan una enorme discrecionalidad y el dinero puede comprar sentencias indebidamente favorables. En muchos países de la región, los sistemas judiciales están siendo activamente socavados (Woolston, 2024). “La gran mayoría de los países de América Latina, entre ellos México y Perú, reportan que las autoridades anticorrupción no cuentan con la autonomía e independencia necesaria para prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción” (Garduño Sandoval et al., 2023; Chávez Alor, 2021).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos tomó medidas para defender el derecho de acceso a la información pública en 2006, cuando falló contra el gobierno chileno por no cumplir su obligación de permitir el acceso público a los registros gubernamentales solicitados por un grupo ecologista que luchaba contra un proyecto forestal (Gedan & Canton, 2022).

Muchos analistas consideran que la sociedad civil es clave en la lucha contra la corrupción en la región, señalando su capacidad demostrada para actuar contra la corrupción.

A menudo se ha tratado de acciones para destituir o protestar contra líderes de alto nivel. Por ejemplo, en 2015 decenas de miles de manifestantes guatemaltecos expulsaron al presidente Otto Pérez Molina de su cargo en medio de acusaciones de corrupción; o cuando las oleadas de protestas contra la corrupción en Brasil



llevaron a la destitución de la presidenta Dilma Rousseff en 2016. Los periodistas de investigación han sido el centro de la acción en respuesta a las revelaciones de los Papeles de Panamá, Paraíso y Pandora, que filtraron más de 36 millones de registros legales y financieros confidenciales. Las filtraciones revelaron los amplios paraísos fiscales de personajes públicos de todo el mundo y las tácticas que emplean para eludir sus obligaciones fiscales. Esto repercutió en toda la región (Gedan & Canton, 2022).

38 organizaciones de la sociedad civil (OSCs) de 11 países participan en la Plataforma Anticorrupción para América Latina, que permite a las OSCs que trabajan en la lucha contra la corrupción compartir sus actividades relacionadas con la CNUCC y su proceso de revisión. Intercambian enfoques de mejores prácticas, coordinan actividades de incidencia y proporcionan información actualizada sobre acontecimientos relevantes (Coalición UNCAC, s.f.).

La sociedad civil también ha trabajado con otros actores clave para fomentar la integridad. El Instituto de Gobernanza de Basilea (2023) ha trazado un mapa de más de 60 iniciativas de acción colectiva en doce países latinoamericanos, en todos los sectores. Entre ellas se incluyen declaraciones conjuntas, sistemas de certificación anticorrupción y herramientas para salvaguardar la contratación pública, como Pactos de Integridad y mecanismos de información de alto nivel (Basel Institute on Governance, 2023). En cuanto a las empresas, el Instituto Ethos de Brasil (una OSC) colaboró con la Contraloría General del país para desarrollar un sistema que reconoce públicamente a las empresas con un sello Pro-Ética por su aplicación de programas de integridad y cumplimiento (Basel Institute on Governance, 2023).

2.2 Corrupción en el sector del agua y el saneamiento en América Latina

Por ser tan demandante en capital y financiamiento, la cadena de valor del agua está expuesta a una gran cantidad de riesgos de corrupción, en instancias que van desde la formulación de las políticas y la regulación del sector hasta los procesos de contratación, las operaciones y los puntos donde se lleva a cabo la prestación de servicios (TI, 2021; TI, 2008). Invertir en la provisión de infraestructuras y servicios públicos de AyS se considera algo muy propenso a la corrupción (Kenny, 2007, citado en BID, 2020a).

Los servicios de abastecimiento de AyS normalmente tienen el carácter de monopolio natural, lo cual requiere una serie de regulaciones y controles por parte del Estado, sea el prestador del servicio una entidad privada o pública (Boehm & Bohórquez Suárez, 2011; TI, 2008). Los riesgos de corrupción y fallas de integridad están presentes en toda la cadena de valor, desde los niveles más altos donde se toman las decisiones políticas, pasando por los organismos reguladores y de control, los proveedores de servicios de AyS, los contratistas para la construcción de infraestructuras, la entrega de equipos y/o el mantenimiento, los servicios externalizados para la lectura y cobro de contadores, hasta incluso los usuarios del agua que “compran” favores (conexiones clandestinas, etc.).

El mayor riesgo de corrupción y otros tipos de fallas de integridad ocurre en aquellas esferas donde las decisiones se relacionan directamente con la priorización, preparación, procesos de contratación, ejecución y supervisión de proyectos de AyS. Es aquí donde se concentran las decisiones sobre la asignación de inversiones y la activación de procedimientos y operaciones relacionadas con los flujos de dinero. Es “cerca del dinero” donde se producen las mayores tentaciones de utilizar fondos públicos en beneficio propio.

La escasa literatura sobre corrupción en el sector de AyS en América Latina, a menudo basada en índices de percepción (BID, 2020a), indica una corrupción significativa en el sector. Recientemente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) presentó un estudio que cuantifica los efectos de la corrupción en el sector de AyS en seis países de América Latina y el Caribe (BID, 2020a). Establece un Índice de Riesgo de Corrupción (IRC) compuesto por factores de riesgo para cada país, como base para medir los riesgos de corrupción en los servicios de AyS en comparación con otros sectores.

El indicador de riesgo IRC-compuesto más básico y fácil de detectar es el porcentaje de “oferente único” en los contratos. En Uruguay, Colombia, Jamaica y Ecuador, el porcentaje de licitaciones en el sector de AyS con un oferente único es entre un 7 y un 28% más bajo que el registrado en el total de contratos públicos del país. En el caso de México y Paraguay, el porcentaje de licitaciones con un único oferente en el sector de AyS está solo un 2-4% por sobre los promedios nacionales. Si se utiliza esta medida como indicador de posible corrupción, el sector de AyS tiene un porcentaje de riesgo de corrupción algo menor que en otros sectores. Aun así, resulta preocupante que más de la mitad de los contratos en el sector de AyS en Colombia, Paraguay y Ecuador tuvieran un único oferente en el período estudiado (2006 - 2018) (BID, 2020a). Los contratos con un solo oferente no necesariamente indican corrupción, pero son una señal de alerta sobre la posibilidad de que esta exista.

Gran parte de la corrupción gira en torno a los procesos de concesión y contratación de proyectos de inversión. Un estudio encargado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2011) muestra cómo los procesos de negociación y renegociación de los contratos privados de concesión de agua potable son un espacio abierto para las prácticas corruptas, con un 76% de renegociaciones iniciadas, en promedio, solo 1,6 años después de la firma del contrato original. Un estudio señaló una fuerte correlación entre el índice de percepción de la corrupción de un país y el porcentaje de renegociaciones iniciadas por la empresa

operadora, lo que sugiere que ciertos “ingresos” se comparten con funcionarios del gobierno (Guasch & Straub, 2009).

2.3 Riesgos de integridad relacionados con las instituciones del sector y el financiamiento

2.3.1 Disposiciones institucionales

Para comprender los riesgos de integridad en el financiamiento de AyS es importante entender las funciones y responsabilidades de los diferentes actores del sector, reconociendo que varían considerablemente de un país a otro. Un aspecto clave es que estos sectores son en gran medida monopolios naturales, dados los elevados costos fijos asociados al abastecimiento y suministro de agua y la eliminación de aguas residuales a través de infraestructuras construidas. Las condiciones monopólicas crean oportunidades de captura, donde las juntas y comisiones públicas pueden ser influidas por individuos con intereses particulares.

La fragmentación del sector y la descentralización complican el panorama institucional. A menudo hay un gran número de instituciones responsables del suministro de AyS desde el nivel nacional al local, a veces con mandatos contradictorios o que se solapan. La falta de funciones y responsabilidades claras dificulta la rendición de cuentas.

La descentralización puede localizar la prestación de servicios, pero no aumenta intrínsecamente la rendición de cuentas y, en cambio, puede trasladar la corrupción o la escasa rendición de cuentas del nivel nacional al local. También puede crear ineficiencias en la gestión de las finanzas públicas, aumentando la complejidad de los flujos financieros y la dificultad de rastrear los fondos. Estos complejos acuerdos institucionales requieren marcos regulatorios sólidos para garantizar un uso eficiente de los fondos disponibles y tarifas justas para los usuarios.

La siguiente tabla resume los principales acuerdos institucionales en el sector de AyS en países latinoamericanos seleccionados, reflejando la heterogeneidad institucional y legal de la región, y mostrando cómo las características institucionales dan forma al margen de maniobra de los actores. Cada país varía

considerablemente en términos de proveedores, nivel de regulación e independencia y principales fuentes de financiación. Esto ilustra la importancia de un análisis específico por país de los riesgos de integridad en el financiamiento del agua y el saneamiento.

TABLA 2: RESUMEN DE LAS PRINCIPALES FUNCIONES INSTITUCIONALES EN EL SECTOR DEL AGUA Y EL SANEAMIENTO EN PAÍSES LATINOAMERICANOS SELECCIONADOS

Argentina (2017-2021)	Tras la crisis del modelo de participación privada de la década de 1990, se produjo la re-estatización de los servicios, reorganizando las empresas de AyS como corporaciones estatales o empresas públicas.
5.661 millones de USD; 0,25% del PIB	La Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica, como parte del Ministerio de Infraestructura, es responsable de la política nacional y planificación de los servicios de AyS, así como de la asignación de recursos financieros en el sector (a través de la Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento). El Ente Regulador de Agua y Saneamiento tiene a su cargo la regulación de los servicios de AyS proporcionados por la empresa pública Agua y Saneamientos Argentinos SA en la capital de Buenos Aires y 26 municipios del Gran Buenos Aires. Las empresas provinciales suelen prestar servicios de AyS a nivel subnacional, y su capital social es propiedad de provincias, municipios y sindicatos. A nivel provincial existe un organismo responsable de la planificación sectorial y la aprobación de tarifas (ministerio, secretaría o subsecretaría provincial), junto con un organismo regulador. En 8 de las 23 provincias, la administración provincial realiza funciones regulatorias en ausencia de un regulador económico (OCDE, 2020).

TABLA 2 (cont.)

Bolivia (2017-2021)	La Constitución de 2009 prohíbe la privatización de los servicios de provisión de AyS. Los gobiernos municipales son responsables de suministrar AyS a todos los habitantes de su jurisdicción, ya sea directamente o a través de la Empresa Pública Social de Agua y Saneamiento. 1.236 millones de USD; media 0,61% del PIB El Ministerio de Medio Ambiente y Agua, a través del Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico, define las políticas del sector. La Autoridad de Fiscalización y Control Social de Agua Potable y Saneamiento Básico es el ente regulador nacional que controla y fiscaliza el sector; regula las actividades sectoriales de las personas naturales y jurídicas, privadas, comunitarias, públicas, mixtas y cooperativas relacionadas con la provisión de AyS. La Entidad Ejecutora de Medio Ambiente y Agua es la entidad dedicada a la ejecución, seguimiento y evaluación de la mayoría de los grandes proyectos de agua potable y abastecimiento del país. La inversión en el sector depende en gran medida de la financiación (sobre todo préstamos) proporcionada por organismos internacionales (BID, Banco Mundial-BM, Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe-CAF, Japan International Cooperation Agency, KfW - Alemania).
Brasil (2017-2021) 5.637 millones de USD; media 0,07% del PIB	La Ley de Saneamiento de 2007 definió las directrices nacionales para los servicios de provisión de agua, saneamiento, higiene urbana, gestión de residuos sólidos y drenaje pluvial urbano que debían cumplir todos los actores sectoriales a nivel federal, estatal y municipal. En 2020 se promulgó una nueva Ley de Saneamiento, con una serie de modificaciones del marco legal e institucional del sector. La nueva ley promueve un papel cada vez mayor de las empresas privadas para invertir en -y explotar- servicios de AyS. En la nueva legislación se establece un proceso de licitación para que los municipios deleguen la responsabilidad de prestar servicios a otras entidades públicas o empresas privadas. La Agencia Nacional del Agua es el regulador nacional del sector del agua y el saneamiento, responsable de establecer las normas de referencia. Se calcula que 89 reguladores subnacionales son responsables de establecer normas específicas para las dimensiones social, económica y técnica de la prestación de servicios de AyS en cada localidad y de monitorear el cumplimiento de estas normas por parte de los proveedores de servicios de AyS.

TABLA 2 (cont.)

Chile (2017-2021)	La mayoría de las empresas urbanas de AyS son de propiedad privada o están gestionadas por agentes privados. El modelo chileno de AyS incluye un sistema de subsidios para las familias con bajos ingresos frente a las tarifas excesivamente altas en relación con su capacidad de pago.
739 millones de USD; 0,05% del PIB	A nivel urbano, el ente regulador es la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS), con funciones como fijar tarifas, otorgar concesiones y fiscalizar los prestadores de servicios. La SISS está sujeta a la supervisión del Presidente, a través del Ministerio de Obras Públicas (MOP). El MOP es la entidad rectora encargada de la legislación sectorial. El Ministerio de Salud supervisa las normas de calidad del agua potable. En las zonas rurales, las cooperativas y los comités de agua potable se encargan del abastecimiento de servicios de AyS. En 2020 entró en vigencia la Ley N° 20.998 que regula los servicios sanitarios rurales y crea, dentro de la Dirección de Obras Hidráulicas del MOP, la Subdirección de Servicios Sanitarios Rurales (SSSR). La SSSR tiene como funciones la promoción y asistencia a organizaciones sociales y la capacitación, apoyo y asesoría a los servicios de saneamiento rural.
Colombia (2015-2019)	Los servicios de agua potable y saneamiento se prestan en Colombia bajo la responsabilidad de los distritos y municipios. El Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico -dependiente del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio- es el encargado de fijar la política sectorial.
6.850 millones de USD; media 0,46% del PIB (2015-2019)	La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) es el regulador nacional del sector que define los criterios de prestación del servicio y establece las metodologías de fijación de tarifas. La CRA promueve activamente la transparencia y las medidas anticorrupción (a través del Plan Anticorrupción y de Atención Ciudadana). El diseño y seguimiento de las regulaciones se divide entre la CRA y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Esta última es responsable del seguimiento y la aplicación de sanciones como parte del ciclo normativo. El sector se caracteriza por altos niveles de inversión y recuperación de costos, la existencia de algunas grandes empresas públicas eficientes y una participación fuerte y estable del sector privado local e internacional.

TABLA 2 (cont.)

Ecuador (2015-2019) 1.364 millones de USD; media 0,27% del PIB (2015-2019)	La prestación de los servicios de AyS en Ecuador es únicamente pública o comunitaria, y solo por excepción pueden ser prestados por empresas privadas (Guayaquil, la ciudad con mayor número de habitantes de Ecuador). Los 221 municipios del país son responsables de la prestación de servicios en las zonas urbanas municipales, directamente o a través de empresas municipales autónomas. En las zonas rurales, más de 7.000 Juntas Gestoras de Agua Potable, conocidas como Organizaciones Comunitarias de Servicios de Agua y Saneamiento prestan servicios de AyS. El Viceministerio de Agua, a través de su Dirección de Agua Potable y Saneamiento -ambas dependientes del Ministerio de Medio Ambiente, Agua y Transición Ecológica- se encarga de la política sectorial. La Agencia de Regulación y Control del Agua (ARCA), creada en 2014, también depende de ese ministerio. Una parte considerable de la inversión pública en servicios de AyS se canaliza a través del Banco de Desarrollo del Ecuador.
Perú (2017-2021) 6.834 millones de USD; media 0,63% del PIB	Los municipios provinciales son responsables de los servicios de agua potable y saneamiento en las zonas urbanas, a través de 50 empresas prestadoras de servicios (EPS) que son casi todas públicas. En las zonas rurales hay casi 25.000 proveedores comunitarios de servicios de AyS (junta administradora de servicios de saneamiento, o de otro tipo). El Viceministerio de Construcción y Saneamiento establece la política del sector de agua potable y saneamiento. La Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS), adscrita al Consejo de Ministros de la Presidencia, regula las EPS, con competencias para la aprobación de tarifas, supervisión, fiscalización y sanción, así como la resolución en segunda instancia administrativa de las quejas de los usuarios. También tiene competencias relacionadas con las zonas rurales. El Organismo Técnico de Administración de Servicios de Saneamiento, adscrito al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, tiene amplias facultades para intervenir en aquellas EPS que no cumplan con ciertos indicadores mínimos, a través del denominado Régimen de Apoyo Transitorio. En 2024 se aprobó la Ley de Acceso Universal al Agua Potable, para invertir en medidas de universalización del acceso al agua potable, específicamente dirigidas a los 3,15 millones de personas en el país que aún no cuentan con este servicio básico.

TABLA 2 (cont.)

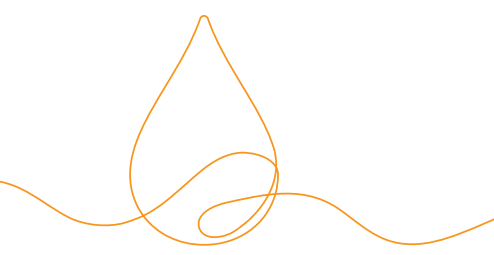
Uruguay (2017-2021)	La Constitución de Uruguay establece que el servicio de abastecimiento público de saneamiento y agua para consumo humano serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales (BID, 2020c).
426 millones de USD; media 0,14% del PIB	Creada en 2010, la Dirección Nacional de Aguas, dependiente del actual Ministerio de Ambiente, es la encargada de formular las políticas en materia de agua potable, saneamiento y recursos hídricos. La provisión de agua potable y saneamiento a través de redes en todo el país está a cargo de la empresa estatal Administración de Obras Sanitarias del Estado, con excepción de Montevideo, donde el saneamiento lo provee la intendencia de la ciudad. La Unidad Reguladora de la Energía y el Agua es el regulador nacional del sector de la energía, el gas y los combustibles, así como del agua potable y el saneamiento. El mayor financiador de las inversiones en el sector del agua y el saneamiento es el sector público, a partir de fondos propios y/o préstamos con garantía soberana, en particular mediante financiación externa de organizaciones multilaterales.

Fuente: Rojas Ortuste, 2014; Infralatam, 2024.

Lo que se desprende claramente de esta revisión es la necesidad de considerar los contextos nacionales como un sistema complejo, en el que existen riesgos de integridad en el trabajo de cada actor, y que actúan e interactúan dentro de parámetros que han surgido a través de historias de cambio más amplias. Los estudios de casos de este informe lo ilustran mejor.

Teniendo en cuenta el cuadro anterior, se pueden identificar algunas tendencias comunes a varios países de la región en cuanto a reguladores y proveedores de servicios.

La corrupción y los riesgos de integridad pueden analizarse en diferentes niveles y tipos de actores institucionales (BID, 2019b): responsables políticos, reguladores, proveedores de servicios y usuarios / comunidades de usuarios.



2.3.2 Formuladores de políticas

La interferencia política indebida a altos niveles - poder ejecutivo, legisladores, candidatos electorales, altos funcionarios - puede estar relacionada con la búsqueda de votos y ventajas electorales.

Esto puede incluir presionar para que las tarifas de los servicios de AyS se mantengan bajas, interferir en la forma en que se diseñan y conceden las subvenciones, definir las áreas prioritarias de atención o influir en grandes proyectos; la disminución de los ingresos puede socavar el suministro a poblaciones ya desatendidas (WIN, 2024). Los actores de alto nivel suelen estar protegidos y las acusaciones de corrupción no suelen investigarse ni perseguirse a fondo.

Cuando la responsabilidad principal de los servicios de AyS se sitúa en un nivel inferior (municipios, estados federales), la corrupción puede involucrar a autoridades o funcionarios subnacionales y locales.

Un tipo de corrupción muy prevalente en los países latinoamericanos es la tendencia a asignar cargos o contratos públicos a favor de familiares (nepotismo), amigos cercanos o asociados (amiguismo). Por ejemplo, en Perú, hay indicios de que en 2021 miembros de la familia del presidente participaron en favoritismos en una lista priorizada de obras de agua potable y saneamiento (Amerise, 2022). El favoritismo genera una alta rotación en cargos públicos, y muchas veces las personas asignadas no tienen la experiencia ni las competencias requeridas para el cargo. Suele tener graves efectos en la estabilidad y el rendimiento institucional y socava la calidad de la toma de decisiones sobre los servicios públicos.

Muchos proveedores públicos de servicios de AyS tienen consejos de administración afines al gobierno, ya que sus miembros

son nombrados por el ministro correspondiente. Esto conlleva riesgos de interferencia política indebida en la gestión de los servicios. Los prestadores municipales e intermunicipales suelen tener hegemonía gubernamental local, por lo tanto, tienden a estar más expuestos a la injerencia política local. Sin embargo, algunos países han reformado la composición de los consejos incorporando a miembros de la sociedad civil y limitando sus funciones a aspectos estratégicos, separándolas de las funciones de gestión y operativas (Rojas Ortuste, 2014).

En situaciones de emergencia, como sequías o inundaciones, aumentan los riesgos para la integridad (por favoritismo, injerencias políticas indebidas o corrupción directa). Las emergencias relacionadas con el cambio climático, especialmente la presencia alternada de los fenómenos de El Niño y La Niña, han dado lugar a una serie de declaraciones de emergencia hídrica -ya sea por escasez de agua o por exceso de precipitaciones con (riesgo de) inundaciones- que han dado lugar a poderes extraordinarios para la contratación y ejecución rápida de inversiones en infraestructuras de protección del agua y otras medidas de acción inmediata.

Las declaraciones de emergencia hídrica en los países latinoamericanos son cada vez más frecuentes. Han ocurrido en países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Uruguay y - con mucha recurrencia - Perú. Las entidades públicas involucradas pueden hacer uso de poderes extraordinarios otorgados a través de declaraciones de emergencia, con todos los riesgos adicionales de mala conducta que esto implica. Normalmente, en estos casos las contrataciones no necesariamente deben realizarse a través de los procedimientos regulares establecidos en los respectivos sistemas de inversión pública, sino a través de procesos abreviados o incluso fuera de los sistemas establecidos. Evidentemente, esto aumenta considerablemente la discrecionalidad en la toma de decisiones de las autoridades (políticas) y los funcionarios a nivel nacional y subnacional, lo que conlleva importantes riesgos para la

integridad. Por ejemplo, en mayo de 2024, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de Colombia se enfrentó a fuertes acusaciones de corrupción generalizada y de larga data. El diario El País afirma que la corrupción de esta oficina es facilitada por su diseño: miles de millones de pesos colombianos parecen transferirse fácilmente sin ningún tipo de control (Osorio, 2024).

2.3.3 Reguladores

Resulta útil considerar las tendencias en materia de regulación que son comunes a varios países de la región (ver Tabla 2):

- En las últimas décadas se han realizado esfuerzos para garantizar una mayor separación entre las funciones de desarrollo de políticas sectoriales, regulación económica y prestación de servicios (Rojas Ortuste, 2014).
- La mayoría de los países han establecido organismos reguladores sectoriales a nivel nacional, aunque algunos, como Uruguay, han integrado la regulación del agua y el saneamiento en un regulador multisectorial.
- Algunos países como Chile, Perú y Colombia cuentan con un organismo regulador nacional consolidado y de larga trayectoria. Mientras que, en países como Brasil, el organismo nacional es aún frágil y de reciente creación.
- En países federales como Brasil y Argentina, existen reguladores subnacionales o entidades supervisoras a nivel de estados, provincias e incluso (grandes) municipios.

Los reguladores de AyS, ya sean independientes o dependientes de los ministerios, no son inmunes a la corrupción y las fallas de integridad en sus diversas funciones y responsabilidades. Estas pueden incluir la aprobación de tarifas, la regulación de la competencia, la regionalización de los servicios, el diseño de instrumentos de gestión de los proveedores centrados en áreas

como la contratación y la gestión financiera, la supervisión de los planes de inversión y/o las normas económicas y técnicas, el control del rendimiento de los proveedores de AyS, la regulación de los incentivos y la imposición de sanciones a los proveedores de AyS que incumplan las normas.

Uno de los principales riesgos para la integridad a los que se enfrentan los reguladores es la captura por parte de poderosos grupos de interés: las entidades que regulan, figuras políticas que buscan manipular las regulaciones en beneficio propio o el sector privado. Por ejemplo, en Perú, en diciembre de 2023, la SUNASS -el regulador del sector- advirtió en una declaración pública que existía un riesgo de interferencia política por parte del Ministerio de Vivienda en la fijación de las tarifas del agua. En este caso, no hay pruebas de mala conducta directa o corrupción desde los más altos niveles políticos, pero sin duda puede afectar a la integridad del sistema de regulación o, al menos, de fijación de precios con criterios técnicos y económicos suficientes (SUNASS, 2023a).

Garantizar la independencia financiera de los reguladores puede ayudar a reducir los riesgos de interferencia política, como la restricción de los presupuestos de los reguladores. La SISS de Chile tiene su propio presupuesto del Tesoro Nacional, a diferencia de muchos otros reguladores de América Latina que obtienen sus ingresos a través de una tasa pagada por los proveedores de AyS que regulan.

Los organismos reguladores subnacionales suelen estar más expuestos a la captura regulatoria, debido a su menor autonomía respecto a las autoridades gubernamentales (locales) y los actores políticos (por ejemplo, de los Estados subnacionales). Esta situación puede verse agravada por una articulación insuficiente entre el regulador nacional y los organismos reguladores subnacionales (locales), y/o cuando el regulador nacional carece de capacidad para ejercer un control suficiente sobre estos últimos.

Los reguladores se enfrentan a riesgos de integridad internos que pueden incluir el nepotismo o la corrupción en la contratación pública, así como a riesgos de integridad externos, como verse influidos por la aprobación de metodologías sesgadas para establecer tarifas o aprobar subvenciones. Los reguladores pueden incorporar medidas de integridad en los marcos reguladores, en términos de minimizar riesgos de corrupción y fallas de integridad, así como promover la transparencia, la responsabilidad y la participación. Al adoptar prácticas internas de integridad, dan ejemplo a las entidades que regulan y reducen los riesgos de corrupción en su trabajo interno y externo.

2.3.4 Proveedores de servicios de agua y saneamiento

Antes de considerar los riesgos para la integridad financiera, conviene tener en cuenta las características generales de los proveedores de servicios de la región (ver Tabla 2):

- Las protestas populares y los cambios de gobierno han provocado que muchos países restrinjan la prestación de servicios por parte del sector privado mediante leyes o políticas. Esto tiene implicaciones para el compromiso de un país con la financiación o transferencias del sector público. Al mismo tiempo, el sector se ha vuelto menos atractivo para el sector privado en muchos lugares.
- Una característica común en muchos países de América Latina es que los servicios de AyS son responsabilidad de los gobiernos subnacionales, como provincias, distritos y/o municipios, y se llevan a cabo directamente o a través de terceros. Suelen tener niveles de autonomía bastante elevados y, al mismo tiempo, escasas capacidades técnicas y de gestión. Esto, combinado con una supervisión débil por parte de las autoridades nacionales del sector, amplía el espacio para la influencia indebida y la corrupción.

- El número de proveedores de servicios rurales suele ser muy elevado, lo que requiere la participación de la comunidad. Aunque se ha prestado atención a este aspecto en casos concretos, es un área que requiere más trabajo.

Aunque en América Latina una parte considerable de las inversiones en infraestructura de AyS se canaliza a través de autoridades nacionales o subnacionales, **en casi todos los países los prestadores de AyS (públicos, privados o mixtos) también participan en procesos de contratación, con los consiguientes riesgos de integridad en la preparación, contratación, ejecución**



Foto: Alejandro Pernia Paredes, concurso fotográfico WIN de 2021

y supervisión de los respectivos proyectos. Como es bien sabido, el sector de la construcción es uno de los más propensos a la corrupción, y los proyectos de infraestructuras hídricas están especialmente expuestos a prácticas corruptas, como el favoritismo en el nombramiento de proveedores de servicios y la indulgencia a la hora de actuar en casos de irregularidades financieras.

Existen riesgos para la integridad en toda la gama de actividades llevadas a cabo por los proveedores de servicios de AyS, incluyendo operación y mantenimiento y gestión comercial.

Algunos proveedores de servicios suelen subcontratar actividades a otros agentes técnicos y empresariales (externalización de servicios), al tiempo que mantienen el control directo de su gestión principal. Debido a la gama de actividades que pueden subcontratarse, un proveedor de servicios puede negociar y contratar al mismo tiempo cantidades considerables de subcontratación (incluso adjudicando simultáneamente contratos a varias empresas para un mismo tipo de actividad, como el mantenimiento de la red). Estos subcontratos pueden ser relativamente puntuales y de corta duración o tener el carácter de una “concesión” por un periodo de tiempo más largo e implicar importes contractuales más importantes y pagos periódicos. Cada uno de estos procesos de subcontratación puede implicar riesgos de integridad y corrupción directa, que en total pueden ser considerables y afectar gravemente a las finanzas de la empresa de servicios públicos.

Tanto en el propio proveedor de servicios como en las empresas subcontratadas, existen márgenes para riesgos de integridad y corrupción, también a menor escala (tipo pequeña corrupción), incluyendo funcionarios de cierto rango o empleados operativos que “hacen la vista gorda” ante conexiones clandestinas a cambio de cierto pago por parte del infractor, o extorsionando con dinero o favores sexuales al usuario por no llevar a cabo una desconexión ordenada por la empresa.

Aunque este tipo de corrupción a pequeña escala suele implicar pequeñas “fugas” de dinero de forma individual, cuando se suma a un gran número de actos corruptos a lo largo del tiempo y cometidos por múltiples empleados, puede dar lugar a una reducción significativa de los ingresos del proveedor de servicios y socavar su sostenibilidad financiera (WIN, 2024). A su vez, esta reducción puede repercutir en la calidad del servicio del prestador de AyS, afectando así a un número considerable de consumidores atendidos y/o a la capacidad (financiera) de ampliar la red y el servicio a nuevos usuarios.

Los ingresos de los prestadores de AyS también pueden verse considerablemente mermados por la corrupción, el fraude y el robo en el cobro de tarifas, que se manifiestan a través de prácticas como la manipulación de contadores y la aceptación de sobornos a cambio de exenciones tarifarias. El agua no facturada representa un reto crítico para la sostenibilidad financiera de los servicios de agua, y los problemas de corrupción e integridad a menudo no se abordan adecuadamente en los programas de reducción de agua no facturada. Las pérdidas técnicas y las fugas pueden indicar una mala calidad de las infraestructuras o una planificación sesgada, mientras que las pérdidas comerciales se derivan de problemas de integridad en los sistemas de facturación y financieros. Además, aunque la falta de pago del agua se atribuye con frecuencia a los usuarios con bajos ingresos y a las conexiones ilegales, muchos grandes usuarios -como clientes industriales, entidades gubernamentales y personas influyentes- suelen eludir el pago. Esta realidad suscita debates necesarios sobre la asequibilidad de las tarifas y la eficacia de las subvenciones y los programas de asequibilidad de los servicios públicos.

Los riesgos de integridad también pueden surgir en zonas rurales remotas donde no existen marcos reguladores, ni apoyo o control técnico y financiero institucionalizado, para los proveedores locales de servicios.

En varios países se han introducido medidas para despolitizar la administración de los servicios incorporando criterios de gestión más técnicos y comerciales. Sin embargo, muchos proveedores de servicios públicos siguen teniendo un gobierno corporativo muy dependiente del nivel central o subnacional de gobierno, lo que reduce su autonomía (Rojas Ortuste, 2014) y aumenta la dependencia financiera.

2.3.5 Usuarios y comunidades de usuarios

A nivel de los consumidores de agua potable (usuarios y/o comunidades de usuarios), pueden darse comportamientos similares de corrupción y fallas de integridad a pequeña escala. **Esto puede estar relacionado con problemas de integridad de un prestador de AyS; por ejemplo, existe una posible relación entre las acciones de los usuarios y problemas subyacentes como la necesidad de una conexión para acceder al agua, la imposibilidad de pagar tarifas elevadas o la recepción de un servicio extremadamente deficiente pero que se cobra.** Cualquiera sea el caso, las conductas indebidas individuales a lo largo del tiempo, por parte de una serie de usuarios, puede dar lugar a una reducción significativa de los ingresos de la empresa de servicios públicos.

Esto puede ocurrir entre un usuario y un funcionario en colusión, como en un acuerdo informal en el que ambas partes ganan y que es acordado por ambos o solo por el usuario. Por ejemplo, el usuario puede pagar para mantener una conexión clandestina (ilegal), a cambio de que el empleado no lo comunique a la empresa. Esto también podría implicar pagar al empleado

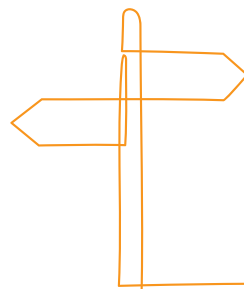
para que no ejecute una desconexión doméstica ordenada por impago de deuda. O, sin el conocimiento ni la complicidad de ningún operario de la empresa de suministro, un usuario puede manipular el funcionamiento del contador o instalar una conexión adicional. En Chile, este tipo de conexiones clandestinas tiene un nombre popular propio: “arranque brujo”.

2.4 Vías para promover la integridad en el financiamiento del agua y el saneamiento

En las últimas décadas, la comprensión de la corrupción y las estrategias para combatirla han evolucionado significativamente. Entre 1990 y 2010, el énfasis se puso en soluciones técnicas como la aplicación de nuevas leyes, reglamentos o sistemas de control. Se tendía a tratar la corrupción como una serie de incidentes aislados y a descuidar la forma en que la facilitaban los fenómenos políticos y sociales subyacentes en contextos diversos. Sin embargo, **con el paso del tiempo, cada vez hay más pruebas de que las intervenciones “tecnocráticas” limitadas también requieren estrategias de organización, transparencia e influencia en las normas sociales** (Jackson & Köbis, 2018).

Basándose en todos ellos, el Panorama Mundial de la Integridad del Agua³ (WIGO-3, por sus siglas en inglés) **proporciona un marco integral para abordar los retos de integridad en la financiación del AyS. A través de las vías “no razón” (no Reason), “no espacio” (no Room) y “no indulgencia” (no Reprieve) – 3 Rs**, por sus siglas en inglés, las partes interesadas pueden desarrollar estrategias a medida que aborden las causas profundas de la corrupción y los fallos de integridad.

NO RAZÓN.



La vía de “no otorgar razón” enfatiza el uso de estrategias de normas sociales y enfoques de responsabilidad social para desafiar la mentalidad predominante en torno a la corrupción y fallas de integridad. Este camino busca influir en las normas sociales para reducir las presiones y debilitar la racionalización de las malas prácticas, cuestionándolas.

NO ESPACIO.



La vía “no otorgar espacio”, se basa en intervenciones estructurales o de gestión para reducir el espacio de oportunidad para los actores corruptos. Los controles y mecanismos de supervisión limitarán las oportunidades de conducta indebida, reduciendo el alcance de la corrupción en general y al mismo tiempo aumentando las probabilidades de detectar cualquier conducta indebida. De manera similar, el minimizar la discrecionalidad

o cuando reformas institucionales cambian el enfoque de las inversiones, podrán ayudar a disminuir los beneficios que se obtengan a través de influencia indebida en la toma de decisiones.

NO INDULGENCIA.



La vía “no indulgencia”, reconoce la importancia de ser consistente, tanto en la detección como en la sanción. Este camino se centra en la disuasión y envía un mensaje claro de que las acciones poco éticas no quedarán desapercibidas ni impunes. Contrarrestar la creencia de que un individuo puede hacer trampa o robar y “salirse impune” es un factor relevante para prevenir la corrupción. Al poner énfasis primero en la detección y luego en la sanción, es posible disuadir a posibles malos actores. Elementos esenciales de esta vía son (a) aumentar las posibilidades de que se detecte comportamientos errados, y (b) aplicar sanciones efectivas a los autores de dichos comportamientos.

La aplicación de estas vías se analiza en la conclusión y las recomendaciones que siguen a cada uno de los estudios de caso en la siguiente sección.



PARTE 3

**OPORTUNIDADES PARA LA
INTEGRIDAD: ESTUDIOS DE CASO**

3.1 Introducción

Los retos de la financiación del sector de agua y saneamiento (AyS) en Perú, Ecuador y Brasil -los estudios de caso de este informe- difieren significativamente. Según CEPALSTAT (2024), Brasil proporciona servicios de agua potable segura al 87% de su población, aunque existen grandes disparidades dentro del país, con tasas de cobertura en el norte mucho más bajas que en el sur, más próspero. Ecuador ha alcanzado una cobertura de agua potable segura del 75% en las zonas urbanas y del 53% en las rurales. En cambio, en Perú, los porcentajes de cobertura -urbana, rural, global- están muy por debajo de la media de la región latinoamericana: 52% en total (con un 23% en las zonas rurales). Es importante señalar que estos porcentajes son inferiores a los comunicados por los países, ya que se basan en el suministro de agua "gestionada de forma segura".

Dado el carácter arraigado de los riesgos de integridad en la región, este estudio fue diseñado para considerar las intervenciones a diferentes niveles: micro, meso y macro. A nivel micro, en Perú, al tener un impacto directo en los riesgos de integridad y la financiación de una empresa de servicios públicos, se pueden señalar y examinar intervenciones específicas y su impacto. Aunque estas pueden replicarse en otros lugares, existen opciones institucionales más amplias, como a nivel meso en Ecuador, que pueden adoptarse para que la reducción de los riesgos de integridad se inserte en la naturaleza de las relaciones y tenga un impacto más amplio mediante su introducción generalizada.

Existen posibles implicaciones positivas para los riesgos de integridad dentro de las nuevas relaciones institucionales establecidas para mejorar la prestación. Por último, a nivel macro en Brasil, con implicaciones significativas para la integridad, se trata de cómo los gobiernos pueden tomar decisiones legislativas y políticas radicales y adoptar medidas para aplicarlas.

El caso de **Perú** se centra en una actividad local: la distribución gratuita de agua potable en camiones cisterna, gestionada por la empresa estatal Servicio de Agua Potable y Saneamiento de Lima (SEDAPAL), a los asentamientos informales de Lima metropolitana. Muestra cómo controles innovadores pueden evitar la corrupción.

El estudio de caso de **Ecuador** se centra en los servicios de AyS prestados por organizaciones comunitarias y su relación con los municipios. Analiza cómo esta forma institucional puede garantizar que unos fondos limitados contribuyan eficazmente a la prestación de servicios rurales.

El caso de **Brasil** se centra en los cambios normativos e institucionales provocados por la nueva Ley de Saneamiento (2020), con especial interés en el creciente papel de sector privado que esta ley promueve. Este caso ilustra cómo las decisiones tomadas para atraer financiación y mejorar la prestación son prometedoras, y cómo es necesario implantar un sólido sistema de regulación como parte de ese cambio.

TABLA 3: RIESGOS DE INTEGRIDAD E IMPACTOS A DIFERENTES NIVELES: MICRO, MESO, MACRO

Perú	Mejora de la integridad de la distribución gratuita de agua potable mediante camiones cisterna en los asentamientos informales de Lima.	Nivel: proveedor de servicios	micro
Ecuador	Lecciones sobre integridad de las alianzas entre municipios y comunidades en el sector del agua y el saneamiento en Ecuador.	Nivel: institucional-organizativo	meso
Brasil	Riesgos de integridad en el creciente papel de las empresas privadas en los servicios de AyS.	Nivel: marco jurídico y político	macro

Fuente: Elaboración propia.

Los estudios de casos fueron realizados por investigadores locales en cada país, con experiencia y conocimientos en el trabajo sobre estas cuestiones. Entre 2023 y 2024, estos investigadores trataron de responder a preguntas de investigación específicas de cada caso (Anexo 3) que, en conjunto, apoyaron la investigación más amplia de este informe. Las conclusiones se basan en una revisión de documentos primarios y secundarios específicos de cada país, así como en entrevistas a informantes clave con funcionarios implicados y personas familiarizadas con cada estudio de caso. Se obtuvo el consentimiento informado de todos los entrevistados y se respetaron los procedimientos adecuados para proteger el

anonimato (Anexo 5). El análisis fue dirigido por el investigador principal residente en Perú, que colaboró activamente con la investigación local en sus hallazgos.

Los estudios de caso que se presentan a continuación ofrecen información general sobre los retos que plantea el financiamiento de los servicios de AyS en cada país; hallazgos de la investigación; y conclusiones y recomendaciones específicas para cada caso. Estos estudios se complementan con conclusiones y recomendaciones globales y de nivel superior para el conjunto de WIGO LA.

3.2 Perú: mejorando la integridad en la distribución gratuita de agua potable en asentamientos informales de Lima

Este estudio de caso muestra cómo el Estado peruano puso a disposición recursos financieros para subsidiar el suministro de agua en asentamientos informales (referidos como asentamientos humanos en Perú), a partir de la cuarentena por el COVID-19, lo que sin duda benefició a los habitantes, pero al mismo tiempo abrió nuevos espacios para prácticas corruptas y fallas de integridad, afectando a las personas más necesitadas, así como al buen uso de las finanzas públicas. También muestra cómo SEDAPAL implementó medidas de control para superar estos problemas.

En el Perú, la pandemia del COVID-19 evidenció aún más la precariedad y desigualdad existente no solo en el aspecto de la salud sino también en lo económico, social, alimenticio y específicamente en el acceso a servicios básicos (BID, 2022b). Mientras que el gobierno peruano transmitía la recomendación de la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2020) sobre el necesario lavado de manos para evitar contraer la enfermedad, aproximadamente el 10% de la población del país tenía dificultad para aplicarla, por no tener conexión a la red de agua potable (SUNASS, 2023b).

Para hacer frente a esta situación, el gobierno peruano dispuso una serie de giros directos de recursos a la población y medidas de financiamiento público, incluida la distribución gratuita de agua potable mediante camiones cisterna en los asentamientos informales. Según el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), en 2020 la distribución gratuita de agua potable a través de camiones cisterna permitió atender a 1,8 millones de personas, de las cuales 1,3 millones fueron atendidas por SEDAPAL en Lima y Callao (El Peruano, 2021b).

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) transfirió grandes sumas de dinero para que los proveedores de servicios de AyS pudieran contratar urgentemente camiones cisterna privados. A los pocos meses de iniciada esta medida, se evidenciaron los primeros casos de malas prácticas, pues SEDAPAL detectó el desvío de camiones para vender agua a restaurantes, obras en construcción, instalaciones recreativas y clubes campestres para el llenado de piscinas, entre otros compradores privados.

En respuesta, SEDAPAL introdujo una serie de medidas de control para supervisar y garantizar la correcta distribución de agua gratuita mediante camiones cisterna en asentamientos informales, asegurando que los recursos públicos puestos a disposición por el Estado peruano se utilizaran adecuadamente. Esto es particularmente importante ya que los servicios de agua gratuita continúan hasta septiembre de 2024.

El presente estudio de caso busca responder a la pregunta: ¿qué medidas de control implementó SEDAPAL y cuál fue su impacto en la distribución gratuita de agua potable por camiones cisterna en asentamientos informales en Lima para hacer frente a las fallas de integridad detectadas? Comienza revisando el contexto, luego expone la evolución de la distribución gratuita de agua en Lima y, por último, considera este caso en términos de las tres vías propuestas para mejorar la integridad en los servicios de AyS: no razón, no espacio y no indulgencia.

3.2.1 Contexto: acceso al agua y al saneamiento en Lima

Perú se encuentra entre los 20 países con mayor cantidad de recursos hídricos renovables per cápita (Burgueño Salas, 2023). Sin embargo, la disponibilidad de agua dulce está desigualmente distribuida debido a las características geográficas y climáticas; solo el 1,8% está disponible en las zonas costeras peruanas (ANA, 2013), donde se ubica la ciudad de Lima. En ella viven más de 10 millones de habitantes, un tercio de la población total del país

(INEI, 2023). Abastecer de agua a los habitantes de Lima implica un reto continuo en el contexto de la escasez hídrica local.

SEDAPAL es una de las 50 empresas prestadoras de servicios de AyS que operan en Perú, y tiene como objetivo principal brindar los servicios de agua potable, saneamiento, tratamiento de aguas residuales y recolección de residuos a los 43 distritos de la ciudad de Lima y a los siete distritos de la Provincia Constitucional del Callao, que en conjunto conforman el área metropolitana de Lima. SEDAPAL es una empresa estatal adscrita al MVCS y regulada por la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento - SUNASS (SEDAPAL, 2021). Los ingresos operativos de SEDAPAL provienen principalmente de la prestación de servicios de agua potable y saneamiento por red (87,6%), totalizando aproximadamente USD 750 millones en 2022.

Si bien SEDAPAL tiene una cobertura del 93% en acceso a agua y del 90% en saneamiento (SUNASS, 2020), muchos habitantes de Lima no están conectados a las redes de AyS, especialmente los que viven en asentamientos informales. Los asentamientos informales en Lima surgieron principalmente a partir de la década de 1950 y se convirtieron en la regla de expansión de la ciudad bajo la consigna: ocupar primero un terreno, solicitar al Estado peruano su regularización a través de constancias de posesión y, finalmente, solicitar el acceso a servicios básicos. El rápido crecimiento de los asentamientos informales en zonas periurbanas y de difícil acceso, sumado a la falta de coordinación entre entidades claves para la planificación urbana, hacen que SEDAPAL no haya podido expandir sus redes al ritmo de crecimiento de los asentamientos informales (BID, 2022b).

El agua se suministra a los residentes de asentamientos informales a través de pilones públicos (tuberías verticales), lo que requiere ampliar las redes a nuevos puntos de agua, o mediante camiones cisterna. Los camiones cisterna es la medida más utilizada, puesto que son un medio más inmediato y menos

costoso (a corto plazo) de ampliar la cobertura del servicio, sobre todo en zonas alejadas.

SEDAPAL no controla los precios ni subvenciona los costes y no interviene en la prestación del servicio de camiones cisterna. La distribución de agua en camiones cisterna está, en condiciones normales, sujeta al mercado, en el que cada camionero fija el precio en función de la oferta y la demanda, teniendo en cuenta -por ejemplo- los costes del consumo de combustible, la distancia de la ruta de reparto, las dificultades de acceso por carretera y el tiempo invertido. Un funcionario de SEDAPAL dijo que incluso antes de la pandemia, la empresa contaba con un registro de camiones cisterna privados, a los cuales se le vendían tickets a precio social para llenar los vehículos en uno de los 22 puntos de agua de SEDAPAL situados en diversos puntos de la capital. La única función de SEDAPAL es vender agua a los camioneros y mantener la calidad del agua potable para el consumo humano. Una vez llenado, cada camión establece su propia ruta, frecuencia y el precio de venta al usuario final. Un estudio de SUNASS (2015) reveló que los hogares de Lima abastecidos por camiones cisterna privados pagaban alrededor de USD 5 por metro cúbico de agua potable, lo que significa un costo hasta seis veces más que un hogar conectado a la red.

3.2.2 Suministro gratuito de agua en asentamientos informales

Las personas cuyos ingresos procedían principalmente de actividades económicas informales vieron sus medios de vida gravemente afectados durante la cuarentena debido al COVID-19 establecida en marzo de 2020. El gobierno emitió una serie de decretos de emergencia y subsidios económicos para permitir el cumplimiento de las restricciones y medidas sanitarias dictadas (BID, 2022b), siendo la distribución gratuita de agua potable mediante camiones cisterna en asentamientos informales

una de ellas. En respuesta a las situaciones extraordinarias e imprevisibles, con los decretos de emergencia aprobados por el presidente para acortar los procesos de adquisición de bienes y servicios, se permitió la contratación directa, sin licitación pública. Este tipo de normativas de emergencia pueden crear un mayor espacio y “razón” para las fallas de integridad.

Para implementar el suministro gratuito de agua mediante camiones cisterna, el MEF puso dinero a disposición de los proveedores de servicios de AyS. El dinero fue transferido por el MEF al MVCS, que a su vez lo transfirió a la empresa estatal SEDAPAL, con devolución de saldos no ejecutados a dicho Ministerio. La siguiente tabla muestra los montos de dinero que SEDAPAL recibió en 2022 y 2023 para dotar de agua gratuita a asentamientos informales.

TABLA 4: MONTOS RECIBIDOS Y EJECUTADOS POR SEDAPAL PARA EL SERVICIO DE DISTRIBUCIÓN GRATUITA DE AGUA POTABLE POR CAMIONES CISTERNA EN ASENTAMIENTOS INFORMALES DE LIMA, AÑOS 2022 Y 2023 (EQUIVALENCIAS EN MILLONES DE USD, APROX.)

Año	Monto recibido	Monto ejecutado	Monto devuelto al MVCS	Metros cúbicos de agua registrados
2022	USD 33 millones (aprox.)	USD 27 millones (aprox.)	USD 6 millones (aprox.)	5,3 millones de m3
2023	USD 30 millones (aprox.)	USD 19 millones (aprox.)	USD 11 millones (aprox.)	4,7 millones de m3

Fuente: SEDAPAL, 2024a.

La tabla muestra que en dos años consecutivos SEDAPAL gastó menos que la cantidad transferida por el Ministerio de Economía y Hacienda a través del MVCS. Las razones pueden ser múltiples.

No es inusual que las entidades públicas peruanas gasten por debajo del presupuesto que se les asigna. Aunque esto no está necesariamente relacionado con fallas de integridad, sí lo está con la gestión de las finanzas públicas y la mala gestión. Puede haber sobre proyección, gestión deficiente de las contrataciones por parte de las entidades estatales y, finalmente, procesos de contratación no concluidos por incumplimiento contractual o malas prácticas (Videnza, 2023). Una vez realizada la inyección de recursos y luego de haber efectuado las respectivas investigaciones de mercado, SEDAPAL llevó a cabo una contratación directa, exenta del proceso regular de licitación pública debido a la emergencia

sanitaria, para contratar camiones cisterna del sector privado. Aproximadamente 350 camiones fueron asignados a los 25 puntos de abastecimiento de agua potable en Lima y Callao, para atender alrededor de 2.500 asentamientos informales en 28 distritos (El Peruano, 2021a).

Para lograr la distribución gratuita de agua en asentamientos informales, fue necesario coordinar y suscribir convenios con las municipalidades distritales de la ciudad de Lima sobre los lugares donde se prestaría el servicio, y así poder medir la demanda real del recurso, establecer zonas específicas y cronogramas detallados de distribución. A diferencia de SEDAPAL, que cuenta con información principalmente de sus redes de AyS, las municipalidades tienen un catastro más preciso que incluye las zonas que no están conectadas a los servicios básicos. Una

primera dificultad para la distribución gratuita de agua potable fue la coordinación con las municipalidades, ya que en algunos casos éstas intentaron priorizar ciertas zonas para sus intereses (personales) interviniendo en la distribución, a pesar de que SEDAPAL era la entidad encargada de la organización y gestión de la distribución gratuita de agua.

Desde el inicio de la distribución gratuita, SEDAPAL estableció listados y/o padrones que los beneficiarios debían firmar como constancia de cada distribución, como medida de control para asegurar que el agua llegara a todas las personas identificadas como destinatarios legítimos del servicio. Los padrones debían ser firmados también por la municipalidad, garantizando la veracidad de su contenido. Estos documentos eran sometidos a controles aleatorios por parte de SEDAPAL para verificar la información y la correcta prestación del servicio. Una de las dificultades en la realización de estos controles de verificación fue que la persona que firmaba como beneficiario en cada hogar no siempre era la misma, generando dificultades para comparar la información (SEDAPAL, 2024c).

A partir de 2021, casi un año después del inicio de la distribución gratuita de agua y como resultado de quejas individuales, principalmente de residentes de asentamientos informales, y de controles aleatorios realizados por SEDAPAL, se identificó que la entrega de agua no llegaba a todos los beneficiarios, ni era siempre gratuita (entre otras cosas, porque los conductores seguían pidiendo pagos). Una parte del agua se vendía a restaurantes, escuelas y universidades privadas, empresas y obras de construcción civil, piscinas privadas y establecimientos ajenos al programa de distribución social. En algunos casos, estas fallas de integridad fueron cometidas directamente por los conductores de los camiones cisterna y sus ayudantes. En otros casos, los funcionarios municipales, en lugar de supervisar la correcta distribución, falsificaban las firmas de los beneficiarios y permitían que las entregas de agua fueran a establecimientos privados; en otras palabras, se coludieron con estas prácticas

corruptas, a pesar de su papel de funcionarios públicos. Este fraude suponía una doble ganancia para los camioneros, ya que SEDAPAL les pagaba por la entrega del agua, mientras que también recibían pagos de particulares y empresas a las que les vendían agua.

Otro problema fue cómo los conductores de camiones cisterna declaraban a SEDAPAL la capacidad de los mismos. El pago estaba directamente relacionado con el volumen de agua transportada. Tras una acción de control llevada a cabo por SEDAPAL, se descubrió que muchos de los propietarios declaraban y recibían dinero por una capacidad del tanque superior a la que realmente tenía el camión. En el caso del servicio de camiones cisterna a asentamientos informales de dos distritos municipales de Lima, entre marzo de 2020 y julio de 2021, se contrató el servicio de camiones cisterna por un monto de 31 millones de soles (equivalente a aproximadamente USD 8,2 millones) para la entrega de 1.771.770m³ de agua. Sin embargo, como resultado de acciones aleatorias de control, se identificaron 123 casos de camiones cisterna que presentaban una diferencia entre la carga real de agua y la carga valorada y pagada por SEDAPAL, resultando en un sobrepago de 7 millones de soles (aprox. USD 1,8 millones). Esto se refiere a detecciones aleatorias en solo dos distritos, por lo que se puede suponer que las pérdidas por sobrevaloración fueron en realidad mucho mayores para el total de la flota de camiones cisterna. Este fraude fue posible porque los propietarios de los camiones cisterna se confabularon con los empleados de una empresa de balanzas electrónicas que emitía certificados adulterados sobre el peso neto de los camiones.

3.2.3 Medidas de control de SEDAPAL ante fallas de integridad

Habiendo identificado las fallas de integridad en la distribución de agua gratuita mediante camiones cisterna, el Equipo de Cumplimiento Normativo e Integridad Institucional de SEDAPAL -en el marco de implementación de la norma ISO 37001:2016:

Sistema de Gestión Antisoborno- propuso múltiples acciones para anticipar, detectar y mitigar actos de fraude y corrupción en la distribución gratuita de agua potable en asentamientos informales. Este equipo de SEDAPAL jugó un papel importante para generar cambios positivos a partir de las fallas de integridad identificadas. Sin embargo, en un escenario ideal, las medidas de control deberían proponerse antes de que las fallas de integridad sucedan, para que la estrategia de “no espacio” tenga efecto desde un inicio. Es importante destacar que en Perú la Contraloría General de la República es la entidad encargada de fiscalizar cómo las instituciones del Estado, incluyendo SEDAPAL, hacen uso de sus fondos. En relación con la distribución gratuita de agua potable en camiones cisterna, se desconoce si la Contraloría General de la República ha realizado acciones de control previo, concurrente o posterior en el marco de sus funciones. Sin embargo, en otros casos la Contraloría General de la República ha emitido informes fiscalizando el uso de recursos y acciones de SEDAPAL.

La primera medida de control implementada por SEDAPAL fue solicitar a los dueños de camiones cisterna la colocación de dispositivos de geolocalización (GPS) en sus unidades, para que su recorrido pudiera ser monitoreado en tiempo real por SEDAPAL, y así verificar el cumplimiento de las rutas preestablecidas de reparto. Esta medida cobró fuerza con la modificación de los Términos de Referencia Contractuales, incluyendo como requisito obligatorio la colocación de estos dispositivos. Si bien no fue posible obtener información directa de las empresas que distribuyen agua en camiones cisterna sobre el costo de instalación de estos dispositivos GPS, datos referenciales encontrados en el mercado peruano indican un costo promedio aproximado de USD 110 por dispositivo, dependiendo del modelo y tecnología de red utilizada.

Se diseñaron y aplicaron dos medidas tecnológicas adicionales. La primera fue la creación de una aplicación en línea llamada “Tancadas”, que permite subir imágenes fotográficas de las entregas realizadas en cada punto. Esta aplicación fue diseñada y administrada por el Equipo de Informática de SEDAPAL.

En segundo lugar, se hizo un uso masivo de WhatsApp como herramienta de comunicación interna, a través de la cual los diferentes actores del proceso, los camioneros, sus ayudantes y el personal de supervisión de SEDAPAL, se coordinan e interactúan, asegurando así que el servicio se realice en la forma y tiempo previstos, superando problemas operativos y controlando la entrega efectiva del agua.

Como se señaló anteriormente, en algunos casos la capacidad de carga de algunos camiones cisterna no coincidía con los metros cúbicos reportados en su documentación a SEDAPAL. Como parte de las acciones de control dispuestas por SEDAPAL, todos los camiones cisterna contratados para prestar el servicio



Foto: Marcela Lopez, 2024. Asentamiento humano de San Juan de Lurigancho, Lima

debían someterse obligatoriamente a un proceso de pesaje en una estación de pesaje instalada por SEDAPAL, para verificar la capacidad real de carga. Esta medida fue requisito indispensable para continuar con el servicio y tramitar futuros pagos.

Por último, se llevaron a cabo otras medidas de control, como inspecciones aleatorias y sin previo aviso en los puntos de suministro de agua para verificar que esta se entregara correctamente y a los camiones registrados. También, se llevó a cabo el establecimiento de sanciones contractuales claras para los actos de fraude y las infracciones de la integridad, incluida la eventual retirada definitiva de cualquier camión cisterna implicado en este tipo de comportamiento deshonesto por parte del camionero o su empresa.

En suma, estas medidas garantizaron que los hogares sin conexión a la red de agua potable en los asentamientos informales no recibieran menos agua potable gratuita de la estipulada, y que no se vieran obligados a comprar agua a otros camiones cisterna a precios hasta seis veces superiores a la tarifa cobrada por SEDAPAL por el agua entregada a través de la red.

3.2.4 Análisis de las medidas de control aplicadas por SEDAPAL

Las medidas de control implementadas por SEDAPAL para asegurar la correcta distribución de agua potable gratuita en asentamientos informales se pueden diferenciar de dos maneras: por un lado, las realizadas directamente por SEDAPAL, con su personal, en el marco de las funciones preestablecidas y el presupuesto institucional existente, y por otro lado, las derivadas a terceros, como el caso de los propietarios de camiones cisterna y la implementación de dispositivos GPS.

El Gerente General de SEDAPAL entre los años 2022 y 2023 señaló que existía mucho interés y voluntad por parte de la alta dirección para implementar medidas de control para la correcta

distribución de agua gratuita en camiones cisterna (Víctor Alarcón, 2023). En su opinión, los principales retos para el diseño e implementación de estas medidas fueron la coordinación entre los diferentes equipos y unidades organizativas de SEDAPAL. SEDAPAL está organizada por Gerencias de Servicios que operan de acuerdo a su ubicación en la capital (norte, sur y centro), las cuales se encargan de coordinar la distribución de agua en asentamientos informales por zonas. Al mismo tiempo, existen gerencias transversales de apoyo con las que deben coordinarse, como la Gerencia de Finanzas, de Tecnologías de la Información y de Abastecimiento (encargadas de los procesos de contratación). Además, SEDAPAL tuvo que coordinarse con los municipios y con los trabajadores de los puntos de suministro de agua de toda la ciudad.

El costo de la implantación de los dispositivos GPS fue asumido por los propietarios de los camiones cisterna. Esto significó que SEDAPAL no asumió el costo de la medida de control, pero se benefició al garantizar que el servicio de suministro gratuito de agua a asentamientos informales se prestaba sin grandes pérdidas económicas. La instalación de dispositivos GPS benefició indirectamente a los contratistas, ya que pudieron asegurarse de que sus trabajadores cumplían las normas de servicio acordadas, evitando así sanciones, mayores costes de transacción y un posible impacto negativo en su reputación. Según SEDAPAL, desde la introducción del sistema de seguimiento por GPS no se ha registrado ningún desvío de camiones cisterna, lo que repercute positivamente tanto en la entrega de recursos hídricos a los beneficiarios como en el uso de los recursos financieros (SEDAPAL, 2024b).

Sin embargo, un residente de un asentamiento informal señaló que, de acuerdo con la capacidad contratada y las rutas establecidas, cada hogar obtiene agua gratuita de los camiones cisterna aproximadamente cada 15 días (Residente del asentamiento informal “Ciudad Pyme” (Distrito Ancón), 2024). Esto es insuficiente, especialmente para familias numerosas. Por

esta razón, muchos residentes tienen que comprar agua adicional a otros proveedores privados que operan independientemente de SEDAPAL, a un precio de alrededor de USD 5 por metro cúbico.

Otro residente de un asentamiento informal informó que hubo un tiempo durante la pandemia en el que el agua se distribuyó efectivamente de forma gratuita, pero posteriormente se han identificado casos en que los conductores de los camiones cisterna se confabulan con líderes de asentamientos informales para solicitar el pago de los residentes para cubrir ciertos costos operativos (Residente del asentamiento informal “Laderas del Mirador”, 2023).

3.2.5 Conclusiones y recomendaciones

En la distribución de agua gratuita en asentamientos informales de Lima mediante camiones cisterna, establecida en el marco de las medidas de emergencia en el contexto de la pandemia por COVID-19, se identificaron las siguientes fallas de integridad:

- Desvío de rutas de camiones cisterna, para vender el “agua gratis” a empresas, establecimientos comerciales, propietarios de piscinas privadas, etc.
- Falsificación de firmas en los padrones de conformidad al registrar la entrega de agua potable.
- Falsificación de pesajes para sobre declarar la capacidad de carga de los camiones y así cobrar más agua de la que realmente se suministra.
- Cobro ilegal de “agua gratuita” a los residentes por parte de algunos dirigentes de asentamientos informales.

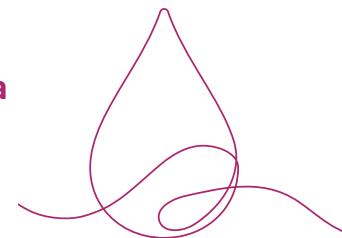
Para garantizar la entrega gratuita y completa de los volúmenes contratados de camiones cisterna, SEDAPAL aplicó las siguientes medidas de control:

- Exigir contractualmente a los propietarios de camiones que coloquen equipos GPS en cada unidad utilizada para

el reparto gratuito, con el fin de poder controlar la ruta de distribución en tiempo real.

- Realizar pesajes supervisados para verificar la capacidad real de transporte de agua de los camiones.
- Diseñar, implantar y normalizar el uso activo de una aplicación específica (denominada “Tancadas”) en los teléfonos móviles de los conductores de camiones cisterna para facilitar la comunicación y coordinación oportuna con otros agentes y controladores que intervienen en el sistema.
- Realizar controles aleatorios y controles por muestreo en los puntos de carga de los camiones cisterna.

Lo anterior demuestra la importancia de abordar las medidas de control y mejora de la gestión de manera integral, considerando toda la cadena de prestación de servicio, ya que las lagunas en el control en uno o más aspectos del proceso aumentan el riesgo de fallas de integridad.



De este caso se derivan cinco recomendaciones. La primera recomendación es la más evidente. En los casos donde se utiliza la entrega de agua (gratuita) por camiones cisterna, se recomienda implementar medidas de control similares a las adoptadas por SEDAPAL. En cada caso, esto podría desarrollarse en un sistema de monitoreo integral dirigido por un equipo especializado. Este equipo se encargaría de la recolección de datos “en campo”, el análisis, el procesamiento y la elaboración de informes relevantes, así como otras medidas de supervisión. Esto permitiría cuantificar la cobertura, los costos y los impactos, detectar ineficiencias y malas prácticas, y mejorar las prácticas de integridad en torno a esta actividad. Las empresas de servicios deben aprovechar las

nuevas tecnologías, fuentes de datos y herramientas digitales, ya que, como se ha demostrado en este estudio de caso, ayudan a reducir las fallas de integridad y mejorar el uso efectivo de los limitados recursos financieros.

En segundo lugar, las empresas prestadoras deben analizar los riesgos de integridad por adelantado y aumentar su monitoreo de transacciones potencialmente riesgosas, especialmente en el caso de la distribución de agua en situaciones de emergencia. Esto puede incluir los tipos de enfoques que fueron exitosos en este caso, así como la creación de un equipo de integridad dentro de la empresa para apoyar su implementación. Las empresas también deben establecer estándares para verificar proveedores confiables y desarrollar una “lista negra” de proveedores incumplidores.

En tercer lugar, es importante realizar acciones coordinadas y colaborar entre diferentes unidades dentro de una empresa, así como fuera de ella. En SEDAPAL esto fue posible ya que el equipo de cumplimiento regulatorio e integridad institucional desempeña un papel destacado y se utiliza su enfoque de política institucional. En cuanto a esto último, las acciones de control de SEDAPAL se llevan a cabo en diferentes niveles, lugares y momentos, respondiendo a una política institucional basada en un enfoque transversal de integridad, con acciones coordinadas entre las diferentes unidades y equipos de gestión, incluyendo acciones de control no anunciadas durante la entrega de agua “en campo”. También se debe expandir la coordinación fuera de las empresas, en este caso con la Contraloría General de la República, tanto en relación con las medidas actuales como con las nuevas.

En cuarto lugar, se recomienda aumentar la transparencia en el financiamiento relacionado con los servicios públicos que prestan las empresas, así como en las medidas que estas toman para mejorar su eficiencia (financiera). Esto es especialmente importante en contextos de emergencia, donde no se siguen los procesos de licitación habituales y, por lo tanto, el riesgo de fallas de integridad es mayor. En este caso, las acciones fraudulentas de los propietarios de camiones no afectaron directamente el presupuesto de SEDAPAL, ya que los recursos financieros fueron proporcionados por el -MEF para este propósito. Sin embargo, el uso efectivo de los escasos recursos financieros públicos se vio directamente afectado, y los residentes de asentamientos informales se vieron obligados a comprar más agua a proveedores privados. El costo de implementar las medidas anteriores para prevenir la corrupción también puede ser significativo.

Finalmente, este estudio de caso demuestra que las soluciones técnicas, aunque críticas, solo pueden llegar hasta cierto punto si no se han abordado las normas subyacentes que justifican la corrupción. Este es un proyecto a largo plazo que requiere campañas para cambiar las normas que permiten la corrupción y el fraude, no solo para el personal de la empresa, sino también para contratistas, conductores de camiones, personal municipal, líderes de asentamientos informales y la población en general. Esto puede incluir el reconocimiento de campeones de integridad.

3.3 Ecuador: lecciones sobre integridad desde las alianzas público-comunitarias en el sector de agua y saneamiento

El Censo de Ecuador de 2022 reveló que el 82,4% de la población tenía acceso a agua potable a través de la red pública y el 65,8% a la red pública de alcantarillado. Las cifras de acceso al agua, que muestran disparidades significativas entre las zonas urbanas y rurales (93,9% y 66,9%, respectivamente), subrayan la necesidad de tomar medidas decisivas para garantizar el derecho humano al agua de acuerdo con la Constitución de Ecuador de 2008 y la declaración de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de 2010 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2010). Esta situación tiene profundas implicaciones para la salud de las personas y los ecosistemas. Las enfermedades transmitidas por el agua siguen siendo un importante problema de salud pública en Ecuador, ya que el 15,4% de su población urbana y el 31,8% de su población rural consumen agua contaminada con coliformes fecales (Larrea & Greene, 2018; Ortiz-Prado et al., 2022). Los metales pesados están afectando a los ecosistemas debido a las descargas industriales en cuerpos de agua (Vinueza et al., 2021). Una gestión financiera eficaz y ética es crucial para cerrar las brechas en la cobertura y calidad de los servicios. Sin embargo, los recursos disponibles no siempre se utilizan de manera eficaz o eficiente.

Este estudio de caso examina los avances, impactos y principales obstáculos en la promoción de la integridad en la provisión de servicios de agua potable y saneamiento por parte de los municipios y en alianza con organizaciones comunitarias de agua y saneamiento (OCSAS) desde 2019. La primera parte aborda la situación y tendencias del financiamiento en el sector de AyS en Ecuador. La segunda parte ofrece una visión general de los principales riesgos y fallas de integridad en los servicios de AyS en Ecuador. Luego, el estudio de caso aborda el tema central: los avances y dificultades en la promoción de la integridad en el sector de AyS a través de alianzas público-comunitarias.

3.3.1 Contexto

El marco jurídico de los servicios de AyS en Ecuador descentraliza la prestación de servicios a los municipios y las organizaciones comunitarias, manteniendo las responsabilidades políticas y normativas a nivel nacional. En 1992, se promulgó la Ley de Descentralización, asignando la responsabilidad de la prestación de servicios a los 221 municipios del país, tanto en áreas urbanas como rurales; esto, bajo la supervisión del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, que se fusionó con el Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias. En su mayoría, los municipios no estaban preparados para asumir esta responsabilidad (Rojas Ortuste, 2014). En las zonas rurales, a pesar de que la responsabilidad recae en los municipios, los servicios son, de hecho, prestados por organizaciones comunitarias, resultado de un enfoque que favoreció el crecimiento urbano en detrimento de las poblaciones rurales (Ramos, 2017).

Desde 2008, la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA) actúa como Autoridad Nacional del Agua, supervisando los recursos hídricos y dirigiendo su gestión mediante políticas, regulaciones, control y gestión descentralizada. La Agencia de Regulación y Control del Agua (ARCA), creada en 2014 como entidad adscrita a SENAGUA, ejerce la supervisión de los servicios de agua potable y saneamiento, incluida las OCSAS. En 2020, SENAGUA se fusionó con el Ministerio del Ambiente para formar el Ministerio del Ambiente y Agua, al cual ARCA fue adscrita con todas sus competencias y atribuciones. Desde 2021, el Ministerio de Medio Ambiente y Agua pasa a denominarse Ministerio de Medio Ambiente, Agua y Transición Ecológica, asumiendo, entre otras, las funciones constitucionalmente encomendadas a la Autoridad Nacional del Agua.

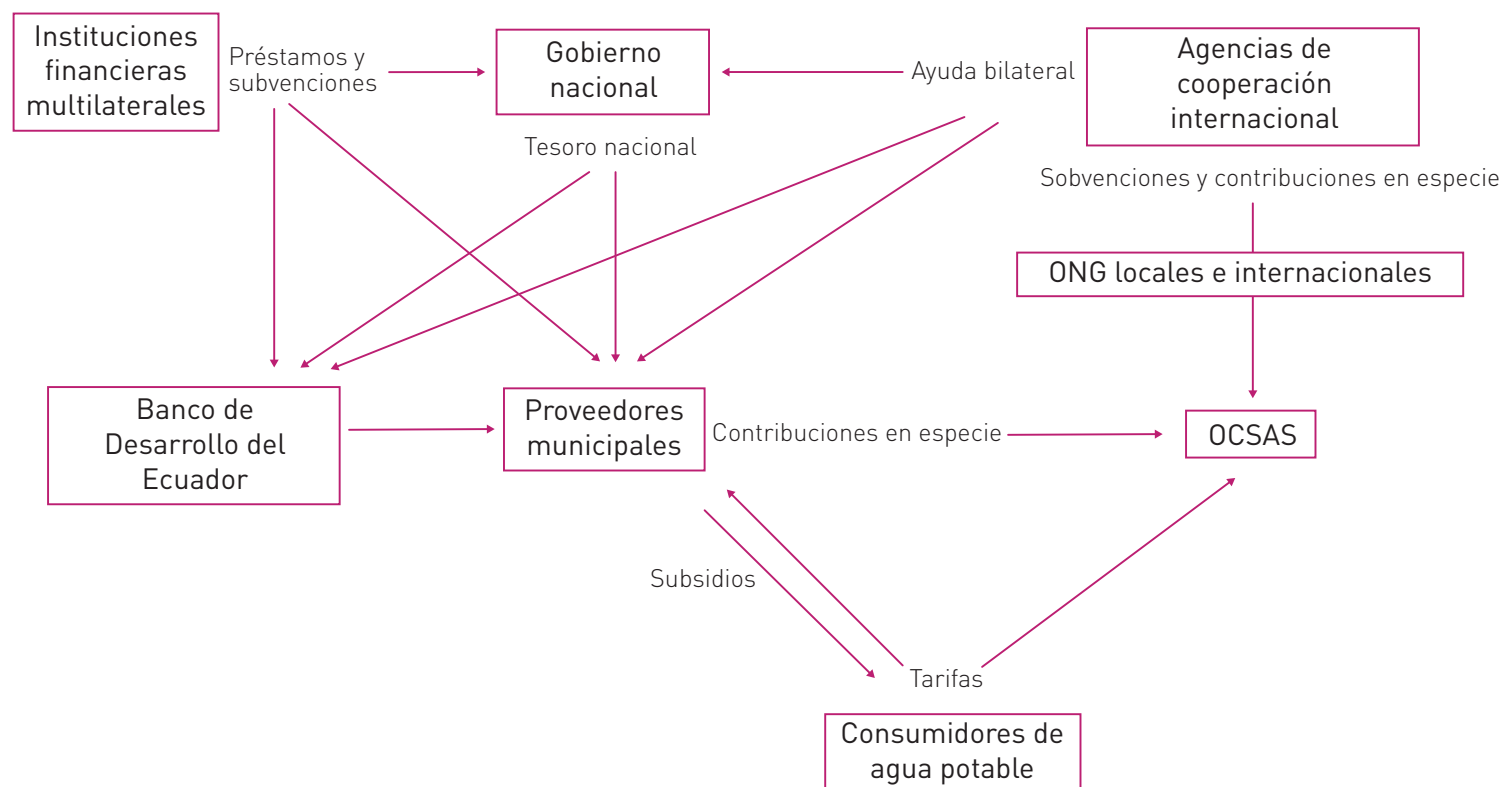
La Constitución de 2008 establece que el Estado se encarga de fortalecer la gestión y el funcionamiento de las iniciativas comunitarias relacionadas con la gestión del agua y la prestación de servicios públicos mediante la mejora de las alianzas público-

comunitarias. Según la Ley de Aguas (2014), correspondía a la Autoridad Nacional del Agua, en un plazo de hasta dos años, inventariar las juntas de agua y alcantarillado y a las juntas de riego para evaluar su desempeño técnico y financiero y el cumplimiento de los servicios prestados a sus usuarios. Esta información serviría para diseñar programas públicos de fortalecimiento de las OCSAS. Sin embargo, en la Estrategia Nacional de Calidad del Agua 2016-2030 (Ministerio del Ambiente del Ecuador, 2016) se

reconoció que la SENAGUA no cumplió con esta tarea. A la fecha, aún no se ha realizado el inventario, pero se estima que Ecuador cuenta con aproximadamente 7.000 sistemas de agua rural.

La relación entre las OCSAS y los municipios en Ecuador ha estado marcada tanto por la colaboración como por el conflicto. A medida que las zonas urbanas se expanden, las áreas de servicio de los municipios o sus empresas públicas a menudo se

FIGURA 4: FLUJOS DE FINANCIAMIENTO EN EL SECTOR DE AGUA Y SANEAMIENTO DE ECUADOR



Fuente: Elaboración propia.

superponen con las atendidas por las OCSAS (Cisneros, 2019). La gestión de esta creciente complejidad requiere esfuerzos de colaboración para sostener y mejorar los sistemas de prestación de servicios en las zonas urbanas y rurales.

3.3.2 Financiamiento del sector de agua y saneamiento

Los servicios de AyS en las zonas urbanas de Ecuador se prestan a través de tres modelos de gestión: (i) directamente por los gobiernos municipales, (ii) a través de empresas municipales (que pueden formarse mediante la constitución de una “mancomunidad” compuesta por dos o más gobiernos municipales) y (iii) por prestadores privados (único caso: ciudad de Guayaquil). En diciembre de 2021, el Instituto Nacional de Estadística y Censos informó que el 26% de los 221 municipios del país estaban utilizando el modelo de empresa municipal en 2020. Solo el 72,4% de los municipios presta el servicio de agua en el área rural (INEC, 2016). El 90% de los municipios cuenta con plantas de tratamiento de agua potable, mientras que solo el 74% tiene plantas de tratamiento de aguas residuales, que tratan aproximadamente el 24% del total del agua distribuida, y solo el 48,9% de los municipios cuenta con sistemas de alcantarillado diferenciado (sistemas especializados de gestión de aguas residuales que separan las aguas residuales domésticas de las aguas de escorrentía pluvial para un tratamiento y eliminación más eficaces).

Como muestra la figura 4, el financiamiento de la explotación, el mantenimiento y la ampliación de los sistemas de abastecimiento de AyS dependen de la recaudación de tarifas, impuestos y recursos externos que llegan en diversas formas: ayudas bilaterales y multilaterales, subvenciones y donaciones. En la actualidad, no existen cifras públicas oficiales sobre el desglose exacto de las finanzas del sector del agua y el saneamiento. Sin embargo, aunque la prestación de servicios es una de las partidas más significativas de los presupuestos municipales, se estima

que solo facturan el 44,7% del volumen distribuido (INEC, 2021b). Esto agrava la dependencia significativa que tienen los municipios de las transferencias financieras que realiza el gobierno nacional (Dávila et al., 2018) y reduce la disponibilidad de finanzas para mantener y ampliar los sistemas existentes.

La mayor parte de los fondos utilizados para ampliar o mejorar los sistemas de AyS se distribuyen a los municipios desde el gobierno nacional, el Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE) o instituciones financieras multilaterales. El resto de las inversiones y los gastos operativos se cubren principalmente con subsidios nacionales, algunos de los cuales también son cubiertos por el BDE y los municipios. Entre 2007 y 2015, el BDE aprobó financiamiento por un total de USD 4.845 millones y desembolsó USD 4.086 millones, de los cuales los proyectos de AyS representaron 48% y 30%, respectivamente (Nieto Jara, 2017).

Entre 2007 y 2015, los montos asignados por el BDE para AyS a través de subsidios (asistencia financiera no reembolsable) fueron mayores que los asignados a través de créditos (sumas de dinero mayores que deben ser reembolsadas). Esta distribución se debe en parte a la baja capacidad de los pequeños municipios para desarrollar propuestas técnicas que les permitan acceder a los recursos y a su baja capacidad para cobrar tarifas a los usuarios del agua, como se mencionó anteriormente. Las tarifas tampoco cubren los costos del servicio y algunos subsidios no están bien focalizados (Martínez Moscoso, 2015), lo que hace que muchas empresas municipales que prestan servicios de AyS no sean financieramente sostenibles.

Según el Plan Estratégico 2020-2025 del BDE, hay planes para duplicar los fondos destinados para agua potable y saneamiento a nivel de municipios, sus empresas públicas y empresas conjuntas. Debido a la reducción del gasto público resultante de la pandemia de COVID-19, las inversiones en dicho sector no aumentaron al mismo ritmo que la demanda de servicios de agua. Como resultado, los hogares con acceso a la red pública de

agua fluctuaron del 79,6% en 2018, 80,7% en 2019 y 79,4% en 2021 (INEC, 2021a).

Actualmente, el BDE cuenta con cinco programas relacionados con la provisión de AyS que reciben financiamiento, respectivamente, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), la Agencia Francesa de Desarrollo, el Banco Europeo de Inversiones y el Ministerio de Finanzas. El BDE también proporciona financiamiento utilizando sus propios recursos.

Siguiendo las directrices emitidas por la Secretaría Nacional de Planificación para que los gobiernos autónomos municipales prioricen la inversión pública en agua potable y saneamiento, el BDE negoció varias líneas de crédito para cumplir los objetivos fijados por el gobierno. Según el BDE, el Gobierno asignó USD 725 millones a los municipios para proyectos de AyS entre 2021 y 2023. Además, en enero de 2022, el BDE consiguió un préstamo de 100 millones de euros del Banco Europeo de Inversiones para mejorar los sistemas de abastecimiento de AyS en varias regiones del país, con el objetivo de llegar a 500.000 beneficiarios. En octubre de 2023, el BID aprobó un préstamo de inversión de USD 120 millones para AyS y gestión de residuos sólidos que pretende llegar a 340.000 beneficiarios.

En las zonas rurales, las OCSAS son el principal modelo a través del cual las comunidades garantizan los servicios de agua. Prestan servicios siguiendo la lógica y los procedimientos de las organizaciones comunitarias y la normativa sectorial específica de su zona de gestión. Las OCSAS reciben la mayor parte de sus fondos de las tarifas que cobran directamente a sus usuarios. Ocasionalmente, reciben recursos adicionales canalizados a través de subvenciones y contribuciones en especie por parte de agencias de cooperación internacional o de municipios (Ver Figura 4).

La mayoría de las OCSAS solo prestan servicios de agua potable, mientras que para el saneamiento predominan las

soluciones individuales como fosas sépticas y letrinas (Rojas Ortuste, 2014). Sin embargo, a partir del Acuerdo Ministerial 2015-1136, las OCSAS proporcionarán progresivamente agua potable y asumirán la responsabilidad del saneamiento en las zonas donde los municipios no prestan el servicio. Esta situación supone un reto para los sistemas comunitarios, ya que carecen de mecanismos para acceder a recursos financieros. La Estrategia Nacional de Agua y Saneamiento, publicada por SENAGUA en 2016 (Ministerio del Ambiente del Ecuador, 2016), indica que, como personas jurídicas no públicas, las OCSAS no pueden gestionar fondos públicos ni, en el hipotético caso de contar con capacidad crediticia, acceder a préstamos del BDE. Así, el marco normativo crea incentivos para mantener la informalidad en las OCSAS y dificulta su interacción con las municipalidades porque la informalidad desincentiva al Estado a apoyar a las OCSAS.

3.3.3 Riesgos y fallas de integridad en entidades estatales

La contratación pública en todos los niveles de gobierno y en las empresas estatales está regulada por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y se realiza a través del Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP). La Contraloría General del Estado (CGE) es la entidad autónoma encargada de fiscalizar el uso de los fondos públicos y de las entidades privadas que utilizan fondos públicos.

Según el Sexto Informe de Control Público, la CGE identificó varios problemas en contratos de proyectos de AyS ejecutados por 32 entidades públicas entre 2011 y 2021. Entre estas entidades se encuentran SERCOP, la ex Secretaría Nacional del Agua SENAGUA y la empresa pública Ecuador Estratégico, a nivel nacional. También se encontraron deficiencias en municipios, empresas públicas municipales de agua y empresas municipales de agua de propiedad de mancomunidades (CGE, 2022).

La CGE encontró indicios de responsabilidad civil y penal por el mal uso de los recursos públicos, principalmente debido al incumplimiento por parte de constructores e inspectores de los términos contractuales, como plazos y especificaciones técnicas. Esto resultó en retrasos injustificados en el inicio de las operaciones y fallas en la infraestructura. Los informes de la CGE también revelaron errores en la transferencia y recuperación de fondos, ya que los anticipos se transfirieron en cantidades que excedían los límites legales, y no se observaron cláusulas contractuales sobre amortización. Además, los informes mostraron pagos sin documentación de respaldo por el trabajo realizado, desembolsos duplicados o pagos por equipos y accesorios que no se utilizaron. La Contraloría también descubrió la ausencia de estudios, planes y diseños para algunos proyectos adjudicados.

Si bien el informe de la CGE no identifica precisamente el origen de estas fallas para determinar si fueron errores no intencionales, incompetencia, fraude, colusión o corrupción, los hallazgos confirman lo que usuarios del SERCOP y organizaciones de la sociedad civil (OSC) han estado señalando durante años. En gran parte, estos problemas son creados intencionalmente por funcionarios de entidades contratantes para solicitar sobornos y facilitar pagos a contratistas, o resultan de la colusión entre ambas partes. Dado que los municipios son los mayores receptores y usuarios de fondos públicos para servicios de AyS, se puede asumir que la mayoría de los riesgos de integridad en el sector de AyS se concentran en este nivel de gobierno.

Los esfuerzos dirigidos a mitigar los riesgos identificados, tales como la publicación proactiva de datos de contratos en tiempo real en un portal abierto y la provisión de capacitación para los usuarios de SERCOP, pueden generar mejoras significativas a largo plazo, pero también es necesario abordar la “desorganización” en las decisiones de inversión derivada de la ausencia de planes municipales de AyS (Entrevistado n° 4, 15-02-2024). La falta de planificación estratégica a medio y largo plazo, junto con

un monitoreo y evaluación inadecuados de la planificación de proyectos y proyecciones de costos, aumenta la discrecionalidad de los funcionarios y, en consecuencia, aumenta los riesgos de incumplimientos de integridad, incluido el favoritismo en la priorización de proyectos, la corrupción y el clientelismo político.

La falta de planes estratégicos de AyS en la mayoría de los municipios responde a la convergencia de dos elementos. Por un lado, la baja capacidad operativa y la falta de recursos de los municipios, especialmente de los pequeños que constituyen la mayoría en Ecuador, limitan el desarrollo de estos planes. Por otro lado, esta falta de planes crea oportunidades para mantener un alto nivel de discrecionalidad en los procesos de contratación pública y en los contratos declarados de emergencia, abriendo así la puerta a la corrupción.

Además, cuando existen estos planes municipales, las OCSAS rara vez participan en los procesos de planificación y a menudo se proponen soluciones tecnológicas inadecuadas para las zonas rurales, lo que dificulta el acceso de las empresas municipales al financiamiento de las instituciones nacionales y multilaterales de crédito, ya que esto aumenta los costos per cápita y reduce los rendimientos económicos (SENAGUA, 2016). Las soluciones inadecuadas provienen, entre otras cosas, del desconocimiento de alternativas tecnológicas, como las soluciones basadas en la naturaleza, y de normativas diseñadas para zonas urbanas que incentivan el uso de tecnologías específicas. Cabe señalar que los sistemas sobre dimensionados también son una señal de alarma de corrupción.

Un aspecto esencial, aunque todavía marginal, en la promoción de la integridad en los servicios de AyS es la norma antisoborno ISO 37001:2016 adoptada por el BDE. El BDE recibió la certificación del Sistema de Gestión Antisoborno en septiembre de 2020. En 2019, el BDE firmó un acuerdo con la Asociación de Municipalidades del Ecuador para adoptar esta certificación. Sin embargo, hasta la fecha, los avances han sido escasos. EPMAPS, la empresa municipal de servicios públicos de la capital, Quito, recibió su

certificación en 2022. ETAPA EP, la empresa municipal de la ciudad de Cuenca, inició el proceso en el mismo año y estableció un sistema antisoborno en 2023, pero aún no ha recibido la certificación. En Guayaquil, Interagua Ecuador y Veolia Ecuador están en proceso de obtener la certificación.

Dado lo reciente de las iniciativas mencionadas, así como la elevada rotación de personal en el sector, aún deben estudiarse los efectos de estas medidas adoptadas para reducir los riesgos de integridad en el financiamiento del AyS (Entrevistado n° 6, 2024). Solo las empresas de las ciudades más grandes se han mostrado proactivas a la hora de solicitar la certificación. Sin embargo, se espera que su adopción mejore los mecanismos de control de la corrupción existentes en las entidades públicas a nivel municipal, ya que complementan los esfuerzos realizados por el SERCOP (Entrevistado n° 7, 2024).

3.3.4 Riesgos y fallas de integridad en los proveedores comunitarios

Los riesgos y fallos de integridad relacionados con los servicios de AyS prestados por organizaciones comunitarias están vinculados a la disponibilidad, el uso y la gestión de los recursos financieros aportados por sus miembros y recibidos de los clientes como pago por sus servicios.

El primer aspecto que considerar en relación con las OCSAS es que no todas están constituidas como entidades jurídicas. Muchas operan como organizaciones de hecho, y esta informalidad limita su rendición de cuentas ante las entidades de control y a veces también ante sus clientes (Entrevistado n° 1, 2024). La informalidad también crea condiciones para el incumplimiento de los derechos laborales y la falta de transparencia en el uso de los recursos recaudados por los administradores de los sistemas comunitarios (SENAGUA, 2016), que a menudo se utilizan para proyectos no relacionados con el funcionamiento de los sistemas

(por ejemplo, campos deportivos), lo que refuerza las estructuras clientelares locales.

Los administradores de los sistemas comunitarios suelen mostrarse reacios a formalizar sus estructuras y a facilitar información sobre sus operaciones al regulador y a los municipios. Esto se debe a los costos de la formalización, a la falta de comprensión global del papel de la regulación como primer paso para reforzar la gestión y a la desconfianza hacia los municipios, que son percibidos como competidores en la prestación de servicios. Además, los clientes de las zonas rurales temen que los municipios aumenten las tarifas si asumen la prestación de servicios (Entrevistado n° 2, 2024).

Según la ARCA, la mayoría de los proveedores comunitarios tienen dificultades para establecer tarifas que cubran los costos del servicio (ARCA, 2022). En algunos casos, esto está relacionado con el bajo número de clientes (entre 10 y 30), lo que hace imposible lograr economías de escala. Sin embargo, incluso los proveedores comunitarios con más clientes (entre 5 y 6 mil) luchan por determinar tarifas que les permitan prestar servicios de AyS. La pobreza y los bajos ingresos en las zonas rurales influyen drásticamente en este resultado. En 2022, la pobreza por ingresos y la pobreza extrema alcanzaron el 42,2% y el 23,7% en las zonas rurales, respectivamente (INEC, 2021a). Como las decisiones sobre las tarifas en los sistemas comunitarios se toman por votación en asambleas, las tarifas se mantienen bajas (Entrevistado n° 2, 2024).

Aunque algunos sistemas de tarifas tienen en cuenta los costos administrativos, operativos y de mantenimiento, estos normalmente no incorporan las necesidades de inversión necesarias para ampliar la cobertura, mejorar la calidad y garantizar la continuidad del servicio. Los administradores suelen buscar el apoyo de los municipios para subsanar estas deficiencias. Los contextos políticos y normativos en los que operan los sistemas comunitarios influyen en estas decisiones.

Desde el punto de vista político, es habitual en todo el país que las personas que han asumido alguna función administrativa o de gestión en un sistema comunitario se pasen a la carrera política. Estos administradores cultivan conexiones con políticos, gobiernos locales y diversas partes interesadas a lo largo de su mandato. También adquieren una visión directa de los retos de las poblaciones locales al tiempo que establecen la confianza dentro de las comunidades (Vásconez-Gavilanes, 2018). Algunos entrevistados declararon que algunos administradores suelen destinar los recursos de los sistemas de AyS recibidos de los municipios a proyectos no relacionados con el funcionamiento de los sistemas, pero beneficiosos para reforzar sus ambiciones políticas.

Además, la normativa existente agrava este problema. Tanto los miembros como los usuarios de los sistemas comunitarios contribuyen financiera y no financieramente, principalmente a través del trabajo (Cañizares et al., 2017). Sin embargo, las contribuciones no monetarias no se notifican a los reguladores como parte de los esfuerzos de suministro de agua en los sistemas comunitarios. En consecuencia, esta configuración disuade a los sistemas comunitarios de aumentar las tarifas, ya que perciben que la operación del sistema se cubre más convenientemente a través de contribuciones no monetarias (Entrevistado n.º 3, 2024; Entrevistado n.º 8, 2024).

Otro elemento que representa un riesgo en los servicios prestados por los OCSAS es la falta de macro y micro medición (Martínez Moscoso, 2015), que permite a los administradores medir el volumen que ingresa al sistema comunitario y el volumen consumido por cada usuario, respectivamente. Entre los usuarios y miembros de los sistemas comunitarios, aún existe resistencia a la instalación de este tipo de tecnología, que podría servir como base para mejorar el desempeño financiero de los sistemas comunitarios. Esta reticencia se debe al temor a pagos más elevados, ya que los usuarios suelen utilizar el agua no solo para el consumo humano, sino también para el riego de cultivos y fines comerciales (Entrevistado n.º 2, 2024).

3.3.5 Promover la integridad en las colaboraciones entre municipios y organizaciones comunitarias.

Según el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, los gobiernos municipales pueden delegar la prestación de servicios de AyS a organizaciones comunitarias o, a su vez, establecer asociaciones público-comunitarias con OCSAS.

El caso más emblemático en Ecuador de alianza público-comunitaria es el “Centro de Apoyo a la Gestión Rural del Agua Potable” (CENAGRAP) en el cantón Cañar. Desde 2002, el CENAGRAP funciona como un espacio de cogestión de los servicios de abastecimiento de agua a las poblaciones rurales del cantón. Su principal objetivo es brindar apoyo y asesoría a las OCSAS. Se basa en una alianza público-comunitaria entre el Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural del Cantón Cañar y las OCSAS del cantón. Una ordenanza municipal aprobada en 2011 (Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Cañar, 2011) formalizó y regularizó el funcionamiento del CENAGRAP, cubriendo el 60% de su presupuesto total. El presupuesto se financia además con el 22% de aportes mensuales de la OCSAS, el 9% de la venta de materiales y servicios de laboratorio y el 9% de aportes de organismos de cooperación internacional. Los aportes mensuales de las OCSAS se destinan a un fondo solidario creado para apoyar financieramente a los sistemas comunitarios (Fundación AVINA - CLOCSAS, 2017).

El CENAGRAP ha logrado fortalecer la organización y la capacidad operativa de los sistemas comunitarios, reducir los costes de materiales y servicios como el cloro y las pruebas de calidad del agua, y promover la protección de las zonas de captación de agua. Parte del éxito del CENAGRAP radica en el interés sostenido del municipio de Cañar en el sector de AyS desde 2009, logrado a través de interacciones con las comunidades indígenas y los sistemas comunitarios mediante el desarrollo de presupuestos participativos y con la asistencia del CENAGRAP. Estos

presupuestos permiten una mejor identificación y priorización de las inversiones en AyS y contribuyen a institucionalizar la rendición de cuentas y la transparencia entre el gobierno municipal y las comunidades rurales (Entrevistado n° 3, 2024).

Sin embargo, esta es una experiencia muy particular en el contexto ecuatoriano. Varios intentos de replicar el CENAGRAP han fracasado, lo que ha llevado a las organizaciones de apoyo a promover otras múltiples formas de alianzas público-comunitarias (Entrevistado n° 4, 2024). Las alianzas público-comunitarias en el resto del país han sido menos institucionalizadas, correspondiendo a iniciativas más pequeñas y relaciones de apoyo más débiles de los municipios a las OCSAS.

Uno de los factores que restringen las alianzas público-comunitarias sostenidas es la limitada operatividad del mandato legal para que el Estado apoye a las OCSAS. Aunque existen mecanismos generales para que los gobiernos locales inviertan en infraestructura pública, hasta 2022, los municipios carecían de incentivos legales específicos para invertir en AyS en coordinación con las OCSAS (Entrevistado n° 5, 2024). En Cañar, este incentivo se creó a través del peso político de los representantes de la comunidad en el municipio a través de elecciones.

Otro factor es la necesidad de recursos humanos para ejecutar este mandato. Por ejemplo, en 2024 ARCA solo contaba con un técnico especializado para reforzar la OCSAS. Los recortes presupuestarios recurrentes en el sector público amenazan con reducir aún más la capacidad operativa. En el caso del CENAGRAP, el apoyo sostenido de las ONG proporcionó los conocimientos técnicos necesarios para crear la asociación.

Otro elemento que limita la creación de alianzas público-comunitarias está relacionado con el interés comercial que ciertos municipios y sus empresas tienen en ampliar su base de clientes a expensas de las OCSAS. Esto es particularmente relevante para las zonas periurbanas donde la densidad

poblacional hace más viable la prestación de servicios. Falconí (2020) destaca cómo los funcionarios municipales explotan este interés buscando activamente la disolución de determinadas OCSAS. Se aprovechan de mandatos contradictorios esbozados en la Ley de Aguas: mientras que un mandato prohíbe la formación de OCSAS en zonas atendidas por municipios, otros fomentan las interacciones. Esta incoherencia debilita las relaciones entre los municipios y las OCSAS, en contraste con el mandato de proporcionar apoyo técnico.

Por último, los incentivos políticos crean una barrera, ya que las zonas rurales tienden a tener una población escasa y dispersa, por lo que este “universo electoral” tiende a recibir menos interés político en la asignación de recursos y el fortalecimiento de las OCSAS (Falconí, 2020).

A pesar de estas limitaciones, se han producido algunos avances en los últimos años. Según algunos entrevistados, el reciente desarrollo regulatorio de ARCA ha permitido avanzar en la conformación de alianzas público-comunitarias y podría contribuir a mejorar la integridad de los servicios de agua potable y saneamiento. La Resolución N° 011-2022-DIR-ARCA de enero de 2022 obliga a las municipalidades a informar sobre el estado de los servicios de abastecimiento de agua en zonas urbanas y rurales, incluyendo información sobre los aportes monetarios realizados por los usuarios de los sistemas comunitarios (en 2018, el Consejo Nacional de Competencias, el organismo que apoya el desarrollo de capacidades en los gobiernos subnacionales, publicó una guía que promueve la coordinación y la transparencia entre las municipalidades, las asociaciones municipales y las OCSAS).

La mencionada resolución ha incentivado a los municipios a iniciar actividades más estructuradas de apoyo a las OCSAS, produciendo informes más detallados y confiables (Entrevistado n° 1, 2024). Como complemento, ARCA desarrolló la “Guía para la Formación de Alianzas Público-Comunitarias y Comunitarias-

Comunitarias”, aprobada por Resolución ARCA- DE-008-2023 de junio de 2023 (ARCA, 2023). Esta guía incluye varios modelos de gestión que contemplan, además de las alianzas entre municipios y sistemas comunitarios, la posibilidad de que estos últimos se asocien y logren así mayor poder de negociación con los municipios, ahorren ciertos costos administrativos y legales, y coordinen mejor la expansión de sus sistemas y actividades de conservación.

3.3.6 Conclusiones y recomendaciones

Los avances en la adopción de medidas que promuevan la integridad en el sector de agua potable y saneamiento de Ecuador han sido lentos y están lejos de satisfacer las expectativas legales y sociales. Múltiples factores, desde una legislación contradictoria o poco desarrollada hasta la inestabilidad institucional y las estructuras clientelistas, contribuyen a esta situación. En un contexto de creciente preocupación por la corrupción, varias iniciativas podrían contribuir a reducir el espacio para los riesgos de integridad en las finanzas del sector. Entre ellas se incluyen iniciativas legislativas estructurales y de gestión para los operadores municipales y los sistemas comunitarios de abastecimiento de agua.

Aunque no se trata de una solución milagrosa para abordar todos los riesgos de integridad en el financiamiento del AyS a nivel municipal, las medidas adoptadas por el SERCOP para promover la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la lucha contra la corrupción pueden reducir algunos de los riesgos asociados a la discrecionalidad en la gestión de la información y los recursos públicos dentro de los operadores municipales. Complementadas con medidas como la contratación basada en el rendimiento para minimizar las pérdidas de agua y las intervenciones de gestión mediante la adopción de la norma ISO 37001, estas iniciativas podrían reducir el riesgo de prácticas corruptas en la contratación pública.

Los riesgos de integridad en los sistemas comunitarios se derivan principalmente de (i) la naturaleza altamente política de las organizaciones comunitarias, y (ii) el desconocimiento de la normativa y la insuficiente capacidad técnica, que profundizan el clientelismo y reducen la transparencia en la gestión financiera. Para hacer frente a estos riesgos se requieren políticas multisectoriales que creen las condiciones necesarias para aumentar los ingresos en las zonas rurales, mejorar la disponibilidad de tecnologías distintas de los costosos sistemas centralizados y elevar el nivel educativo de la población rural. Estos cambios podrían hacer sostenibles las soluciones centradas en la integridad, como la creación de capacidad local para adoptar medidas de transparencia, rendición de cuentas, participación y lucha contra la corrupción.

Aunque el Estado está intentando mejorar la transparencia en la gestión de los recursos mediante normativas sobre los requisitos de información para los municipios y el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los proveedores comunitarios, estas iniciativas deben ser más amplias y recibir más recursos para ampliar su cobertura. Además, se necesita una orientación clara para las entidades que apoyan a los municipios y a las organizaciones comunitarias, como las agencias de ayuda internacional, para mejorar el impacto de sus intervenciones.

Las alianzas que surgen entre municipios y organizaciones comunitarias varían y plantean retos para la integridad de las finanzas del sector de AyS. Un aspecto clave debe ser el desmantelamiento del clientelismo entre municipios y líderes comunitarios, mejorando la planificación a largo plazo y reforzando los mecanismos de prevención y control ejercidos por entidades competentes. La experiencia del CENEGRAP ha sido exitosa como alianza entre OCSAS y la municipalidad de Cañar, aunque el contexto particular de su fundación y funcionamiento hace que este modelo no haya podido ser replicado en otras partes del país. Sin embargo, se considera necesario continuar

explorando modelos similares y alternativos, ya que el enfoque general es prometedor para llegar a las zonas rurales.

En cuanto a la planificación y la rendición de cuentas en las organizaciones comunitarias, las asambleas celebradas en ellas podrían generar más confianza entre las OCSAS y los municipios; sobre todo si esto va acompañado de una facilitación para reducir las asimetrías de poder y las lagunas de información existentes. Las asambleas comunitarias podrían complementar las formas de participación ciudadana reconocidas constitucionalmente que operan a nivel municipal, como el presupuesto participativo y la “silla vacía” (uno o varios asientos en las reuniones del Consejo Municipal reservados a representantes de organizaciones comunitarias o grupos de interés a los que se invita a participar en los debates y a hacer aportaciones sobre cuestiones relevantes), aunque generalmente plantean importantes barreras de entrada para los ciudadanos. Las asambleas comunitarias ofrecen un espacio de diálogo que, bien utilizado, podría generar confianza entre los agentes de los servicios de AyS y, sobre la base de esa confianza, elaborar planes estratégicos de AyS adaptados a las necesidades y capacidades de las organizaciones comunitarias.

Estos mecanismos deberían complementarse con medidas de capacitación para el diseño de proyectos y la facilitación de procesos participativos en pequeños municipios que a menudo carecen de acceso a recursos para financiar servicios de AyS, pero que tienen una gran población rural que atender. Asimismo, medidas de control preventivo y especializado por parte de la CGE sobre los procesos de contratación pública y ejecución presupuestaria en el sector de AyS podrían ayudar a reducir los riesgos y fallas de integridad. La contratación pública electrónica y los datos abiertos han demostrado ser muy prometedores en otros países.

Por último, el actual proceso de redacción de una nueva ley del agua en Ecuador brinda la oportunidad de promover pactos de integridad en el sector del AyS. No faltan organizaciones que puedan actuar como promotoras o líderes (“champions”) de dichos pactos. Sin embargo, las coaliciones a nivel nacional siguen siendo relativamente débiles y carecen de cuadros profesionales y recursos para lanzar y mantener campañas encaminadas al establecimiento de dichos pactos. El carácter multidimensional de las causas de la falta de integridad en el sector de los servicios de AyS complica sin duda esta tarea. Sin embargo, una presión social sostenida puede ayudar a institucionalizar y acelerar la aplicación de mecanismos para reducir los riesgos de integridad en relación con la gestión financiera y la prestación de servicios en el sector.

3.4 Brasil: riesgos para la integridad en el creciente papel de las empresas privadas en los servicios de agua y saneamiento

Brasil ha experimentado profundas transformaciones en el sector de AyS durante los últimos años. La nueva legislación ha facilitado una mayor participación de empresas privadas en la prestación de estos servicios. Aunque estas transformaciones tienen potencial para mejorar los servicios, también conllevan nuevos riesgos de corrupción, especialmente en relación con las deficiencias generales de la legislación anticorrupción de Brasil, como las normas de financiamiento político y la ausencia de normativas sobre grupos de presión.

Aunque en los últimos años ha habido muchos escándalos de corrupción en el sector de AyS, parece que es necesario dar mayor importancia a esta preocupación. Un ejemplo de ello es la matriz de riesgos para contratos de servicios de AyS publicada por la Agencia Nacional del Agua (ANA) en la Resolución n° 178 de 2024. La matriz enumera eventos previsible que podrían afectar la implementación de contratos de servicios de agua y saneamiento, con el objetivo de identificar posibles riesgos, atribuyéndolos a la empresa privada, a la administración pública o a ambas, y diseñar medidas para mitigarlos. Se refiere a un retraso o revocación de revisiones tarifarias como un “riesgo político”, pero no menciona los riesgos de corrupción o integridad. Esto demuestra que los riesgos asociados con el abuso de poder no han sido plenamente comprendidos o reconocidos en el sector (WIN, 2021).

Hay pocos estudios que intenten conectar algunos de los problemas subyacentes que aumentan los riesgos de corrupción en Brasil con la dinámica de la prestación de servicios de AyS, particularmente con un enfoque en el financiamiento. Este estudio de caso se centra en el alcance de la corrupción en nuevos aspectos políticos e institucionales, que establecen los parámetros para el origen y el uso de las finanzas. Está estructurado en cinco secciones: (i) una presentación general de los servicios de AyS

en Brasil; (ii) una descripción del marco legal, centrada en el alcance de la corrupción en la nueva Ley de Saneamiento; (iii) un análisis del marco institucional actual, detallando los procesos de descentralización, regulación y riesgos de integridad; (iv) un análisis de los problemas de integridad en el financiamiento del sector privado; y (v) una discusión sobre el papel de las políticas de AyS y los riesgos de corrupción.

3.4.1 Servicios de agua y saneamiento en Brasil

Brasil aún tiene importantes desafíos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2030 relacionados con el AyS. En 2022, el 87,3% de la población utilizaba servicios de agua potable gestionados de forma segura, por encima de la media de América Latina (75,2%). Una proporción sustancialmente menor de la población (49,6%) utiliza servicios de saneamiento gestionados de forma segura. Si bien esta última cifra ha mejorado desde 2015 (43,9%), aún está lejos de la meta de universalización (CEPALSTAT, 2024). Esta mejora también se ve contrarrestada por un aumento en la cantidad de aguas residuales no tratadas devueltas al medio ambiente (4,86 millones de m³) (GT Sociedade Civil 2030, 2023).

De los 74 millones de hogares brasileños, 9 millones no tienen acceso a agua corriente y otros 17 millones reciben agua potable de forma insuficiente o intermitente. De los 22 millones de hogares, el 30%, no están conectados a la red de saneamiento. Los estados del Norte y Nordeste tienen los peores índices de servicios de AyS (Instituto Trata Brasil, 2023). Las consecuencias de las deficiencias en los servicios de AyS son variadas y afectan desproporcionadamente a los pobres y a la población afrodescendiente. Entre las personas sin acceso a saneamiento, el 47% son afrodescendientes o indígenas, casi el doble de la proporción de blancos y asiático-americanos (29,7%) (GT Sociedade Civil 2030, 2023).

La falta de servicios adecuados de AyS tiene profundas repercusiones sociales, económicas y medioambientales. Entre

2008 y 2019, aproximadamente 11.000 personas murieron cada año en Brasil debido a un saneamiento inadecuado, lo que equivale al 1% de todas las muertes en el período (Madeiro, 2021).

El ambicioso objetivo del Gobierno es lograr el acceso universal al agua potable para 2033, con una cobertura del 99%, y pretende invertir 100.000 millones de dólares para renovar las infraestructuras de agua y alcantarillado (Smart Water Magazine, 2024).

3.4.2 El alcance de la corrupción en el marco de la Ley de Saneamiento

En julio de 2020 se promulgó una nueva Ley de Saneamiento (Ley n° 14.026) que introdujo cambios radicales en el marco jurídico e institucional tanto del sector del agua como del saneamiento en Brasil (a pesar de su nombre, la ley abarca ambos). Una de sus principales innovaciones fue la extinción del modelo de “contrato programático”. Bajo este modelo, los municipios, que son legalmente responsables de proporcionar a los ciudadanos servicios de AyS, normalmente transferían a otras entidades públicas, principalmente empresas públicas estatales, la responsabilidad de prestar estos servicios (y cobrar a los usuarios por ellos) sin un proceso de licitación. Había pocos requisitos para estos contratos y pocos objetivos para mejorar los servicios o ampliar la cobertura.

En este marco jurídico anterior, se permitía a las empresas privadas prestar estos servicios, pero su participación era reducida, dados los escasos incentivos y la considerable inseguridad jurídica. De hecho, entre 2008 y 2017, su cuota de mercado se redujo de cubrir el 4,5% de los municipios al 3,6%, es decir, 200 municipios (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2020).

La nueva legislación exige un proceso de licitación para que los municipios deleguen la responsabilidad de prestar estos servicios a otras entidades públicas o empresas privadas, lo que reduce

efectivamente el nivel de discrecionalidad de los funcionarios locales para decidir cómo y quién los presta. La nueva Ley de Saneamiento también ha establecido objetivos específicos para las empresas con contratos actuales y futuros. Deben suministrar agua potable al 99% de los residentes en la zona de cobertura, así como recoger y tratar el 90% de las aguas residuales para finales de 2033. También se contemplan objetivos adicionales relacionados con el suministro ininterrumpido de los servicios de AyS, la reducción de las pérdidas y la mejora del tratamiento de las aguas residuales.

El papel de las empresas privadas en la prestación de servicios de AyS ha crecido significativamente desde la promulgación de la Ley de Saneamiento 2020. Esto ha ocurrido principalmente de dos maneras: (i) los municipios y los estados han contratado cada vez más la prestación de estos servicios a empresas privadas, y (ii) las empresas estatales de AyS han sido vendidas a empresas privadas. En el primer caso, las concesiones pueden decidirse en función de tres criterios: la mejor propuesta técnica (incluida la cantidad a invertir), la tarifa más baja cobrada a los consumidores o el pago más alto a la entidad gubernamental que delega los servicios (o una combinación de estos criterios). En el segundo caso, la empresa estatal, junto con el derecho a prestar servicios de AyS en una región determinada, se vende al mejor postor. En ambos casos, se establecen requisitos para las empresas, incluidos objetivos de universalización.

Entre 2020 y 2022, se celebraron 28 subastas en Brasil, ya que la nueva Ley tiene como objetivo cerrar las brechas hacia la prestación adecuada de servicios de AyS con cobertura universal, teniendo en cuenta las limitadas capacidades de inversión de los gobiernos locales. La Confederación Nacional de la Industria estimó que Brasil necesita invertir aproximadamente 4.000 millones de dólares anuales entre 2018 y 2033 para alcanzar el objetivo de universalización tanto del suministro de agua potable como de la recogida de aguas residuales. Esto supone más del doble de la cantidad invertida en 2017 (Confederação Nacional da Indústria, 2019).

Actualmente, las empresas privadas prestan servicios de agua potable y saneamiento al 15,3% de los municipios de Brasil (850 municipios) y cubren casi una cuarta parte de la población del país (24,2%) (ABCON SINDCON, 2023). Se espera que esta proporción aumente en los próximos años a medida que se anuncien más subastas y teniendo en cuenta que varias empresas estatales, especialmente en la zona norte del país, no han demostrado -como exige la Ley de Saneamiento- su capacidad para avanzar efectivamente hacia los objetivos de universalización (Exame, 2022).

Las organizaciones de la sociedad civil han señalado anteriores procesos de privatización fallidos como advertencia sobre sus riesgos. Por ejemplo, en Tocantins, la toma de control de los servicios de AyS no se tradujo en una expansión significativa de la cobertura. En otros lugares, se ha señalado que -incluso después de la privatización de empresas estatales y la concesión de servicios de AyS a empresas privadas- las inversiones públicas siguen siendo la principal fuente de financiamiento para ampliar los servicios en los barrios más pobres (Instituto Mais Democracia, 2018).

3.4.3 Descentralización, regulación y riesgos de integridad

Se ha observado que las políticas de descentralización a menudo se han visto obstaculizadas por la falta de capacidad y financiamiento de los gobiernos locales (WIN, 2021). Si bien la diversidad de necesidades y escenarios en todo Brasil justifica la descentralización, los riesgos de una mala coordinación de las políticas agravan y perpetúan la desigualdad en el acceso al AyS. La calidad de la regulación varía enormemente de un estado a otro y de un municipio a otro, ya que los reguladores estatales y locales son extremadamente diferentes entre sí en términos de capacidades técnicas y financieras, desarrollo institucional y prácticas de gobernanza (Soares, 2024).

La Ley de Saneamiento aborda la estructura institucional responsable de garantizar la aplicación de sus disposiciones. Confía a la ANA numerosas responsabilidades relacionadas con los servicios de AyS. La ANA es una agencia reguladora creada en el año 2000 que originalmente era responsable de la gestión de los recursos hídricos. Progresivamente fue ampliando sus funciones hasta incluir la regulación de los servicios de agua cruda y la seguridad de las represas.

Con la Ley de Saneamiento, en 2020, la ANA pasó a ser responsable de establecer normas de referencia sobre (i) calidad y eficiencia en la prestación de servicios de AyS; (ii) regulación tarifaria; (iii) estandarización de contratos entre entidades públicas y privadas; (iv) metas de universalización de los servicios de AyS; (v) criterios contables regulatorios, entre otras funciones. Estas normas están diseñadas para servir como parámetros para los procesos de licitación y los contratos que se firmen, así como para los reguladores subnacionales, que son responsables de establecer estándares específicos para las dimensiones social, económica y técnica de la prestación de servicios de AyS en cada localidad y de supervisar el cumplimiento de estos estándares por parte de los prestadores de servicios de AyS.

Según una lista no exhaustiva de reguladores subnacionales, existen 103 reguladores municipales, intermunicipales y estatales, que se encargan de establecer normas específicas para la prestación de servicios de AyS y de supervisar su cumplimiento. El gran número de entidades registradas aún no incluye todo el universo de entidades reguladoras subnacionales de los servicios de saneamiento básico, ya que aún existen agencias no registradas, lo que demuestra las dificultades que existen para garantizar la armonización en la interpretación y aplicación de las normas (ANA, s.f.). Según múltiples partes interesadas, existe una gran variación en el nivel de desarrollo institucional de estas entidades, sobre todo en lo que respecta a la gobernanza, la transparencia y la responsabilidad social (Soares, 2024; Whately, 2024).

La resistencia a la regulación federal por parte de las partes interesadas a nivel municipal y estatal ya se ha manifestado. Tanto la Asociación Nacional de Empresas Estatales de Agua y Saneamiento como la Asociación Nacional de Empresas Municipales de Agua y Saneamiento solicitaron al Tribunal Supremo, en 2020 y 2021, que declarara inconstitucionales partes de la Ley de Saneamiento porque supuestamente violaba el pacto federal y la autonomía local. La Corte Suprema, por mayoría de votos, no siguió esta motivación, pero estas demandas demuestran un alto nivel de incomodidad con el hecho de que el gobierno federal tenga poderes regulatorios sustanciales en el sector (Rodas, 2021). Estos hechos demuestran los límites y las resistencias que enfrentan los esfuerzos de armonización federal (Pretto, 2024).

Siguiendo lo que algunos han atribuido a una curva de aprendizaje esperada (Soares, 2024), pero otros a los limitados recursos financieros y humanos dados a la agencia (Whately, 2024; Marinho, 2024), la ANA publicó en enero de 2024 la Resolución n° 177, que contiene la denominada Norma de Referencia n° 4. Esta norma aborda cuestiones de gobernanza, basadas en una serie de principios, como la transparencia y la objetividad de las decisiones.

Establece una amplia gama de políticas y prácticas de buen gobierno que deben aplicar los reguladores subnacionales. Entre ellas, prohíbe formar parte del órgano de gobierno de los reguladores a las personas que hayan trabajado, en los tres años anteriores, en un partido político, en una campaña electoral o en un sindicato del sector de AyS. La preocupación por los conflictos de intereses también es evidente, ya que se imponen restricciones similares a las personas que tienen participaciones en empresas o entidades del sector.

El reglamento también ordena la creación de organismos de control interno, así como la figura de un defensor del pueblo independiente y el desarrollo de programas de integridad, incluyendo códigos éticos. También menciona como mejoras institucionales que los reguladores subnacionales deben implementar: el establecimiento de planes de datos abiertos,

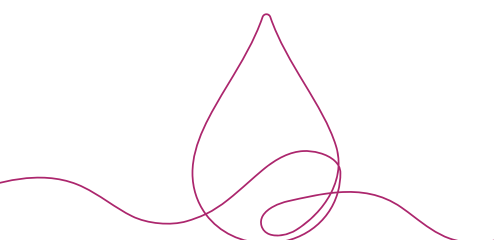
una mayor participación de la sociedad civil y políticas de gestión de riesgos. Como mínimo, la ANA ha exigido a los reguladores subnacionales que desarrollen e implementen planes de transparencia, así como que publiquen los calendarios, órdenes del día y actas de las reuniones que celebre su órgano de gobierno, y que establezcan protocolos para garantizar la participación de la sociedad en sus procesos de toma de decisiones a través de consultas y audiencias públicas, entre otras medidas. Dada la novedad de estas normas de referencia, existe poca o nula información sobre el cumplimiento de estos términos.

La ANA también instituyó un Programa “Pró-Saneamiento” (Resolución de la ANA n° 179, 2024), cuyo objetivo es fortalecer las prácticas de gobernanza de los reguladores subnacionales mediante la realización de evaluaciones anuales, la prestación de asistencia técnica y el fomento de la elaboración de planes de fortalecimiento institucional. La ANA también proporcionaría incentivos financieros y no financieros a los reguladores subnacionales que se adhieran a sus normas. Los incentivos no financieros incluyen la publicación de las mejores prácticas identificadas en las evaluaciones de la ANA.

Según la Ley de Saneamiento, el acceso a los fondos federales debe estar condicionado a que los reguladores subnacionales respeten las normas básicas establecidas por la ANA. La regulación federal debe determinar el proceso de verificación periódica del cumplimiento de estas normas. Sin embargo, la utilidad de tales condicionalidades se ve limitada por los fondos federales restringidos que están bajo el control directo de la ANA, ya que los parlamentarios a menudo dirigen los fondos federales a proyectos específicos. También está limitada por los diferentes niveles de interés de los municipios, como proveedores directos de servicios, por obtener dichos fondos (Abogado de empresas de AyS, 2024); no está claro si esto se debe a que no quieren o no pueden cumplir las normas establecidas por los reguladores subnacionales, siguiendo la línea de base de ANA. Se sabe que los reguladores nacionales están bien posicionados para liderar el establecimiento de políticas anticorrupción, pero su autoridad

para hacerlo puede ser cuestionada, como sucedió en Zambia, por ejemplo (WIN, 2021).

En Brasil, dada la resistencia previa que interfirió en la reforma que supuso la Ley de Saneamiento de 2020 y su impacto en los estados y municipios, existe cierto grado de incertidumbre respecto a la promoción de normas de integridad y gobernanza por parte de la ANA para los reguladores subnacionales. Los esfuerzos decididos por incluir a los reguladores subnacionales en el proceso de formulación de políticas, con consultas públicas y directas, así como una comunicación más abierta, han aliviado, en su mayor parte, la resistencia a la regulación federal (Marinho, 2024; Soares, 2024; Whately, 2024). Sin embargo, la resistencia se manifiesta ferozmente, cuando las regulaciones tocan temas sensibles de gobernanza, como el establecimiento de límites de mandato para los directores de estas entidades subnacionales (Marinho, 2024). El nivel de apertura a la participación de la sociedad en este proceso de *benchmarking* ha sido fuente de controversia, ya que algunos reconocen los procedimientos abiertos de consulta (Pretto, 2024; Soares, 2024), mientras que otros critican no solo el limitado espacio para la participación de una pluralidad de actores, sino también la priorización de las normas a desarrollar (Whately, 2024).



Mejorar la gobernanza de los reguladores subnacionales es esencial no solo para reducir los riesgos de corrupción, sino también para protegerlos de las injerencias políticas y reducir la inseguridad jurídica. Cuanto más débiles sean las normas de gobernanza de los reguladores subnacionales, más sujetos estarán a la captura política.

Parece existir una correlación entre el tamaño de la entidad federal y el nivel de madurez institucional del regulador: los municipios pequeños con su propio regulador están más sujetos a

la presión política de las autoridades locales que los reguladores de los consorcios regionales o de todo el Estado subnacional. En estos casos, en lugar de frenar las injerencias políticas hacia las empresas encargadas del suministro de AyS, estos reguladores pueden servir de vehículo para dichas injerencias (Abogado de empresas de AyS, 2024).

Esta percepción es coherente con las evaluaciones nacionales que señalan deficiencias significativas en las políticas y prácticas anticorrupción en los municipios más pequeños (Conselho Nacional de Controle Interno, 2022). Sin embargo, las empresas han observado mejoras recientes en varios municipios, incluida la aplicación de la Ley Anticorrupción que instituye la responsabilidad de las empresas por corrupción (Oficial de Cumplimiento A, 2024).

En teoría, una mejor gobernanza y una mayor seguridad jurídica darían lugar a mejores servicios (y menores costes), mientras que unas normas de gobernanza débiles podrían traducirse en mayores costes para las empresas privadas y los consumidores y en una menor prestación de servicios (Pretto, 2024). Sin embargo, no está claro hasta qué punto las empresas examinan las normas de gobernanza de estos reguladores. Si la ANA sigue adelante con sus planes de evaluar la aplicación de su referencia de gobernanza, esto proporcionará una hoja de ruta para las empresas y servirá de estímulo explícito para que los reguladores mejoren sus políticas y prácticas.

Las normas de gobernanza no son, por supuesto, el único aspecto relevante para reducir los riesgos de corrupción e interferencia política en los reguladores subnacionales. Una organización bien dotada de recursos, con personal bien remunerado y técnicamente competente, también es más resistente a las injerencias políticas (Marinho, 2024; Pretto, 2024).

La propia ANA no es inmune al fraude y la corrupción, como demuestra el Índice Integrado de Gobernanza y Gestión de Instituciones Federales de 2018 de la Oficina Nacional de Auditoría.

En una escala de 0 a 1, siendo 1 el más frágil, el índice de fragilidad de control de la ANA obtuvo una puntuación de 0,56. Los problemas más críticos observados por el Tribunal de Cuentas de la Nación fueron la falta de un programa de integridad establecido, deficiencias en el plan anual de auditoría, insuficientes procedimientos de gestión de riesgos y el manejo de casos de conflicto de intereses (Tribunal de Cuentas de la Nación, 2018). Institucionalmente, hay indicios de la intención de la ANA de actuar sobre estos problemas a través de la Resolución nº 176/2024, que se ocupa del programa de integridad «ANA Íntegra» y de las actividades de la Unidad de Gestión de la Integridad (ANA, 2024).

También preocupa el nivel de interferencia política en el conjunto de las agencias reguladoras de Brasil. Informes de prensa recientes han indicado que más de 1.000 puestos dentro de estas agencias pueden ser ocupados por designados políticos, sin ningún proceso de selección oficial (Borges, 2023a). Las estimaciones indican que alrededor del 70% de los puestos de alto nivel dentro de estas agencias están ocupados por designados políticos; mientras tanto, las vacantes generales, que alcanzan casi un tercio de los puestos existentes, amenazan la capacidad de desempeñar funciones legales dentro de las agencias reguladoras brasileñas (Borges, 2023b). Al principio del gobierno de Lula, la ANA también fue objeto de un tira y afloja entre el gobierno -que quería que dependiera del Ministerio de Medio Ambiente - pero una mayoría de parlamentarios centristas consiguieron que la ANA siguiera dependiendo del Ministerio de Desarrollo Regional (Folha de São Paulo, 2023).

En los últimos años, el papel de las agencias reguladoras, incluida la ANA, se ha convertido en un tema de debate, especialmente en lo que respecta a su función y autonomía, lo que ha generado incertidumbre regulatoria. A principios de 2023, la Cámara de Representantes consideró una disposición que devolvería poderes a los ministerios del gobierno, que tendrían la última palabra en las decisiones técnicas tomadas por las agencias reguladoras (Borges, 2023c). Las interferencias políticas

indebidas pueden afectar a la calidad del marco regulador, que depende de agencias reguladoras transparentes y responsables (WIN, 2021). La incertidumbre sobre su presupuesto también afecta negativamente a la capacidad de la ANA para planificar y promover medidas reguladoras, y además se encuentra en una situación precaria, ya que cuenta con una plantilla no permanente de funcionarios públicos, muchos de los cuales son “prestados” a la ANA por otras entidades federales (Marinho, 2024).

El marco regulador en torno al agua y el saneamiento también incluye organismos de control internos y externos, como contralorías generales y tribunales de cuentas, que tienen entre sus prioridades la lucha contra la corrupción. Sin embargo, se ha observado que la superposición de instituciones de control puede generar incertidumbre regulatoria. Estas instituciones tampoco son inmunes a la corrupción *per se* y pueden servir como herramienta para la interferencia política en la gestión de contratos, por ejemplo, cuando los magistrados de los tribunales de cuentas son nombrados directamente por el poder ejecutivo. **La corrupción también se da en estas instituciones anticorrupción. Un entrevistado mencionó el caso de una empresa de suministro de AyS que sobornó a un juez de cuentas para obtener una sentencia favorable; en este caso, la propia empresa redactó la decisión que debía dictar el juez (Dall'Ara, 2024).**

En última instancia, las disputas sobre contratos de servicios de AyS llegan al poder judicial, por lo que es pertinente señalar sus vulnerabilidades. La debilidad de las normas sobre conflictos de intereses para los jueces aumenta los riesgos de que influencias indebidas puedan desempeñar un papel en la resolución de estas disputas (UOL, 2023). Los intereses económicos o financieros pueden influir para que los tribunales no intervengan en disputas que involucren a grandes empresas y pequeños municipios. Los tribunales locales están especialmente sujetos a presiones políticas (abogado de empresas de AyS, 2024). En este escenario, los tribunales pueden mostrarse reacios a autorizar investigaciones sobre tratos corruptos en los que estén implicados proveedores

de servicios de AyS y funcionarios públicos, o a revocar decisiones que afecten a los servicios de AyS que puedan haber sido el resultado de sobornos de empresas privadas o particulares.

Según los representantes de la sociedad civil, la Ley de Saneamiento 2020 representa un retroceso en cuanto a la participación social y la rendición de cuentas en el diseño y la aplicación de las políticas de AyS (Whately, 2024). Por ejemplo, se creó un Comité Interministerial de Agua y Saneamiento para garantizar la aplicación de la política federal de AyS y coordinar a las entidades gubernamentales en lo que respecta a la asignación de fondos. Todavía no está claro el alcance total de su trabajo, ya que solo ha empezado a reunirse regularmente desde 2023 (Ministério da Cidade, s.f.). Sin embargo, un aspecto preocupante de este comité es que no incluye a ningún representante de la sociedad civil. Al principio hubo incluso restricciones a la transparencia de los debates de la comisión, aunque fueron revocadas por el actual gobierno.

3.4.4 Integridad en el financiamiento del sector privado

La Ley Anticorrupción, promulgada en 2014, que incentiva a las empresas a poner en marcha programas de integridad, ha obtenido una amplia aceptación en el sector privado, y esto no es diferente en el sector de AyS. En este sentido, la Operación “Lava Jato” sirvió para demostrar las variadas y profundamente negativas consecuencias de la corrupción (Abogado de empresas de AyS, 2024). Existe consenso sobre el importante papel de las medidas anticorrupción y para alentar a las empresas a invertir en programas de integridad; sin embargo, la reciente desaceleración de estos esfuerzos puede poner en peligro este progreso y reducir la capacidad del sector privado para mitigar los riesgos de corrupción (Transparencia Internacional Brasil, 2023).

Otro posible motor de las inversiones en programas de integridad es la entrada de fondos de inversión internacionales

en las estructuras de propiedad y gestión de las empresas de AyS (Soares, 2024). Varias de estas empresas están sujetas a normativas internacionales, incluidas las leyes estadounidenses, que exigen sólidas políticas de integridad y transparencia. Este es también el caso de la Empresa estatal de agua y saneamiento de São Paulo (SABESP), responsable de prestar servicios de AyS a más de 370 municipios; cotiza en la Bolsa de Nueva York y está sujeta a sus normas (SABESP, s.f.).

De acuerdo a Pretto (2024), directora ejecutiva del Instituto Trata Brasil, el aumento de la participación de empresas privadas con perfil nacional o internacional en los servicios locales de AyS puede, en este sentido, romper la colusión entre los funcionarios del gobierno y las empresas que se han acostumbrado a un escenario de monopolio y sin procesos de licitación.

Según una encuesta realizada por la Asociación Brasileña de Empresas Privadas de Agua y Saneamiento (ABCON SINDCON, por sus siglas en portugués), los proveedores privados de servicios de AyS tienen programas de integridad relativamente maduros. A continuación, se muestran algunos indicadores:

- El 95% tiene un Código Ético o de Conducta y, en un 80% aplica a proveedores y terceros;
- El 89% tiene canales de denuncia para las partes interesadas externas;
- El 88% imparte capacitaciones relacionadas con el cumplimiento y la integridad;
- El 73% realiza auditorías externas de sus programas de integridad;
- El 72% ha recibido algún tipo de reconocimiento externo por sus programas de cumplimiento (ISO 37001, Selo Pró-Ética, etc.) (ABCON SINDCON, 2023).

Cabe señalar que esta encuesta es un estudio voluntario y auto informado y no evalúa el nivel de transparencia de estas empresas o la efectividad de sus programas de integridad.

La encuesta tampoco aborda cuestiones relevantes como, por ejemplo, el nivel de protección otorgado a los denunciantes (*whistle-blowers*) o las reglas de interacción entre empresas y funcionarios públicos. Se trata de cuestiones particularmente relevantes dada la falta de legislación nacional sobre estos temas, lo que los deja sujetos a autorregulación. Sin embargo, se ha reconocido que registrar reuniones con funcionarios públicos y monitorear estos registros resulta ser una medida relevante para mitigar los riesgos de corrupción en algunas empresas de AyS. También existe interés en capacitar a los empleados sobre cómo interactuar con los funcionarios públicos, especialmente en épocas electorales (Oficial de Cumplimiento B, 2024).

La debida diligencia en la cadena de suministro también es una herramienta importante para mitigar estos riesgos. Esto es especialmente relevante cuando un funcionario público sugiere o exige a una empresa privada que sea proveedora de un determinado bien o servicio para una empresa de AyS (Oficial de Cumplimiento B, 2024). Este es un escenario en el que la probabilidad de que ese funcionario reciba un soborno del proveedor debería ser motivo de gran preocupación. En general, los procedimientos de contratación en relación con estas empresas privadas son una fuente importante de riesgos de corrupción (Carillo, 2024).

A medida que las empresas privadas se hacen cargo cada vez más de los servicios de AyS, surge el desafío de mantener o mejorar el nivel de transparencia que brindaban (o que deberían haber brindado) los organismos públicos que antes prestaban estos servicios. Dado que las empresas privadas no están sujetas a la Ley de Libertad de Información, los legisladores han aprobado nuevas leyes (por ejemplo, la Ley n° 13.673 de 2018) que obligan a las empresas que prestan servicios básicos a entregar información sobre las tarifas que se cobran por estos servicios. Sin embargo, se necesita información más detallada sobre otros aspectos de la prestación de servicios para facilitar una rendición de cuentas social efectiva.

La “puerta giratoria” entre el sector público y las empresas privadas también ha suscitado preocupación (Instituto

Mais Democracia, 2018). La Ley de Saneamiento introdujo disposiciones que prohíben a los directores de la ANA tener intereses directos o indirectos en empresas privadas del sector de servicios de agua; sin embargo, esta restricción no se aplica a los reguladores subnacionales. Además, las restricciones impuestas a los directores de la ANA por la Ley de Conflictos de Intereses (Ley n.º 12.813, 2013), incluido un período de abstención de seis meses, también se limitan únicamente al nivel federal.

El nivel de concentración del mercado de AyS suscita preocupación por cárteles y reducción de competencia. Según un estudio de 2018 del Instituto Mais Democracia, cinco holdings corporativos tenían el 85% de los contratos y prestaban servicios de AyS al 88% de los municipios que habían contratado a empresas privadas para prestar estos servicios. Se descubrió que algunos de estos holdings estaban implicados en tramas de corrupción de gran alcance, como demostraron las investigaciones de la Operación “Lava Jato” (Instituto Mais Democracia, 2018). De facto, estas investigaciones demostraron que un grupo de empresas de construcción e ingeniería formaron un cártel y decidieron entre ellas quién ganaría qué contrato público en “disputa” y el (sobre) precio a cobrar a la administración pública. Este es uno de los mayores riesgos de corrupción en los procesos de contratación pública. Pagaban sobornos para asegurarse de que estos contratos se firmaran y ejecutaran en su beneficio (Petrarca, 2020).

3.4.5 Políticas y riesgos de corrupción en agua y saneamiento

Como explica Luana Pretto (2024), directora ejecutiva del Instituto Trata Brasil, “el agua se usa políticamente”, y la dinámica de esos usos ha cambiado en los últimos años. La mayor participación de empresas privadas exige un análisis detallado de las prácticas anteriores para identificar dónde se encuentran los principales riesgos de corrupción.

De acuerdo a Soares (2024), Director Ejecutivo de ABCON SINDCON, en el marco legal anterior, sin procesos de adquisiciones, no era raro que las decisiones sobre qué arreglos se tomarían para proporcionar servicios de agua y saneamiento estuvieran influenciadas por vínculos políticos entre funcionarios electos (Soares, 2024). Por ejemplo, alcaldes estaban sujetos a la presión del gobierno estatal, que tal vez quisiera ampliar el área de cobertura de la empresa estatal, o mantener o establecer una empresa municipal para ejercer control sobre este servicio público crucial y ampliar la burocracia local (es decir, empleos y recursos), pudiendo servir como moneda de cambio en disputas políticas locales, como explica Carillo, Gerente de Cumplimiento (Carillo, 2024).

Dónde y cuánto invertiría una empresa estatal de AyS también podía verse afectado por disputas políticas y afiliaciones partidistas, más que por objetivos de universalización o eficiencia (Pretto, 2024). Estas empresas a menudo desarrollaban obras no relacionadas, como la construcción de plazas públicas y el repavimento de carreteras, para beneficiar a políticos locales, especialmente en época de elecciones (Marinho, 2024).

Una preocupación de larga data en Brasil es cómo se puede utilizar el dinero durante los procesos electorales para comprar influencia sobre los cargos electos. Ya sea a través de donaciones legales o ilegales de campaña, existen numerosos casos en los que esto ha afectado al sector de AyS.

Donaciones ilegales de empresas de este sector han sido identificadas en investigaciones de corrupción de gran repercusión en los últimos 10 años, incluida la Operación Lava Jato. Directivos de Odebrecht, por ejemplo, admitieron haber pagado sobornos a un candidato y posteriormente al gobernador de Santa Catarina a cambio de la privatización de la empresa estatal de saneamiento CASAN. Estos sobornos, que ascendieron a aproximadamente 2 millones de dólares, se pagaron como donaciones de campaña no registradas (fondos para sobornos, o en términos portugueses, “Caixa 2”) entre 2010 y 2014 (Diário

Catarinense, 2018). Posteriormente, el gobernador fue absuelto de estos cargos por los tribunales electorales, argumentando que no hay pruebas concretas de que el gobernador omitiera recibir donaciones en su contabilidad (G1 Santa Catarina, 2020).

En otras investigaciones de la Operación “Lava Jato”, la documentación proporcionada por ejecutivos de Odebrecht apuntaba a donaciones de campaña no registradas pagadas al gobernador y a un diputado de São Paulo por valor de USD 300.000 y US 60.000, respectivamente, a cambio de contratos por valor de USD 62 millones con la empresa estatal de AyS SABESP (Leite & Serapião, 2017). La causa contra el exgobernador de São Paulo fue anulada posteriormente por la Corte Suprema, tras cuestionarse la validez de las pruebas en el contexto del acuerdo de clemencia de Odebrecht (Poder360, 2022).

A veces, las donaciones legales se utilizan para eludir las restricciones o evitar la identificación directa entre los intereses de los donantes y los políticos. Incluso antes de 2015, las empresas



Foto: Transparency International, accountability for water in Santo Antônio de Pádua, 2013.

concesionarias privadas no podían hacer donaciones de campaña. Esto dio lugar a maniobras por las que otras empresas del holding o asociadas a esa empresa hacían donaciones de campaña en su lugar (Dall'Ara, 2024). Alternativamente, y esto sigue siendo legal después de que la Corte Suprema prohibiera todas las donaciones de campaña a personas jurídicas en 2015, los empresarios, accionistas o empleados de alto rango todavía pueden hacer donaciones de campaña. Hay informes de prensa que afirman que las donaciones de particulares sustituyeron a las donaciones realizadas anteriormente por empresas (Rebello & Martins, 2018). (Los límites de estas donaciones son proporcionales a los ingresos de persona naturales en el año anterior: 10%, según el art. 23, §1°, ley n° 9.504, lo que no se traduce necesariamente en un impedimento para ejercer una influencia financiera sustancial, posiblemente irresistible, en una campaña electoral).

En estos casos, las deficiencias de integridad no solo repercuten en los resultados de la prestación de servicios de AyS, sino que también pueden afectar a los resultados electorales. Al beneficiar a un candidato concreto, estas prácticas obstaculizan el derecho de los votantes a elegir libremente, que es un derecho político de todo ciudadano.

La forma en que se han estructurado los procesos de privatización y delegación, en los que el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social desempeña un papel importante, mitiga los riesgos de corrupción (Pretto, 2024). Sin embargo, la decisión de privatizar empresas estatales de AyS o de concesionar estos servicios a una empresa privada es eminentemente política y, como demuestra el ejemplo de la Operación Lava Jato, es difícil garantizar que no se vea afectada por influencias indebidas. La escasa transparencia y un espacio cerrado a la participación social en estos procedimientos aumentan estos riesgos, algo que ha sido criticado por la sociedad civil (Whately, 2024).

Otras formas que tienen las empresas de AyS de interferir en las elecciones y beneficiar a un candidato frente a otros son la

construcción de obras públicas, como la pavimentación de una carretera o la construcción de una plaza, pueden ser solicitadas a las empresas, formal o informalmente, con el fin de ayudar a los políticos con determinado público electoral a beneficiarse de ellas y atribuir los resultados al funcionario local.

Las autoridades locales pueden negarse a autorizar a las empresas a ajustar las tarifas para evitar la reacción política de los votantes en vísperas de unas elecciones (Marinho, 2024; Abogado de empresas de AyS, 2024) o cobrar sobornos para autorizarlas (Dall'Ara, 2024). Los funcionarios pueden abstenerse de autorizar las obras necesarias o crear obstáculos para ello debido al descontento temporal que crearían a los votantes durante la campaña electoral (Abogado de empresas de AyS, 2024; Dall'Ara, 2024). En resumen, los políticos a veces pueden crear obstáculos para las empresas privadas de AyS y, al mismo tiempo, exigir sobornos para resolverlos.

Reglas débiles de gobernanza para los reguladores subnacionales los hacen vulnerables a la captura política, que puede manifestarse en forma de nepotismo o amiguismo (Pretto, 2024). Normas sólidas de gobernanza tienden a mejorar la protección de los reguladores frente a intereses económicos. Una consideración para tener en cuenta es si las organizaciones externas, como la sociedad civil o el sector privado, pueden ejercer una influencia que disuada a los funcionarios locales de actuar mal, comprometiendo su capacidad para negociar términos o condiciones ventajosos (Whately, 2024).

3.4.6 Conclusiones y recomendaciones

La Ley de Saneamiento 2020 allanó el camino para que las empresas privadas aumentaran su cuota de mercado y ahora prestan servicios de AyS a casi una cuarta parte de la población brasileña. El creciente papel de las empresas privadas en el sector en Brasil se considera la única alternativa realista para cerrar la brecha de inversión, necesaria para que el país alcance sus

objetivos de universalización. Sin embargo, la corrupción puede obstaculizar estos esfuerzos distorsionando la competencia, desviando fondos y perturbando la tan necesaria mejora de la regulación del sector.

Las prácticas relacionadas con la integridad en el sector privado de Brasil han mejorado significativamente, especialmente en las empresas más grandes, en los últimos 10 años. Sin embargo, sigue habiendo dudas sobre la eficacia de los programas de integridad. La desaceleración en la aplicación de la ley anticorrupción puede llevar a las empresas a reducir su inversión en estos programas, aumentando los riesgos de corrupción.

En el sector público, la descentralización también presenta desafíos, ya que los estados subnacionales y, especialmente, los municipios tienen prácticas y políticas de transparencia e integridad más débiles que el gobierno federal. Los procesos de privatización y delegación llevados a cabo por estas entidades locales están sujetos a riesgos de corrupción, como demostró la Operación Lava Jato. Una gobernanza débil o inexistente compromete la capacidad de los reguladores locales para supervisar eficazmente la ejecución de los contratos y aumenta las posibilidades de captura política e influencia indebida.

Aunque se ha encomendado a la Agencia Nacional del Agua la tarea de establecer normas de referencia para los Estados subnacionales y los municipios en varios frentes, incluidas las prácticas de gobernanza, aún no está del todo claro cuánto peso puede ejercer en estos asuntos.

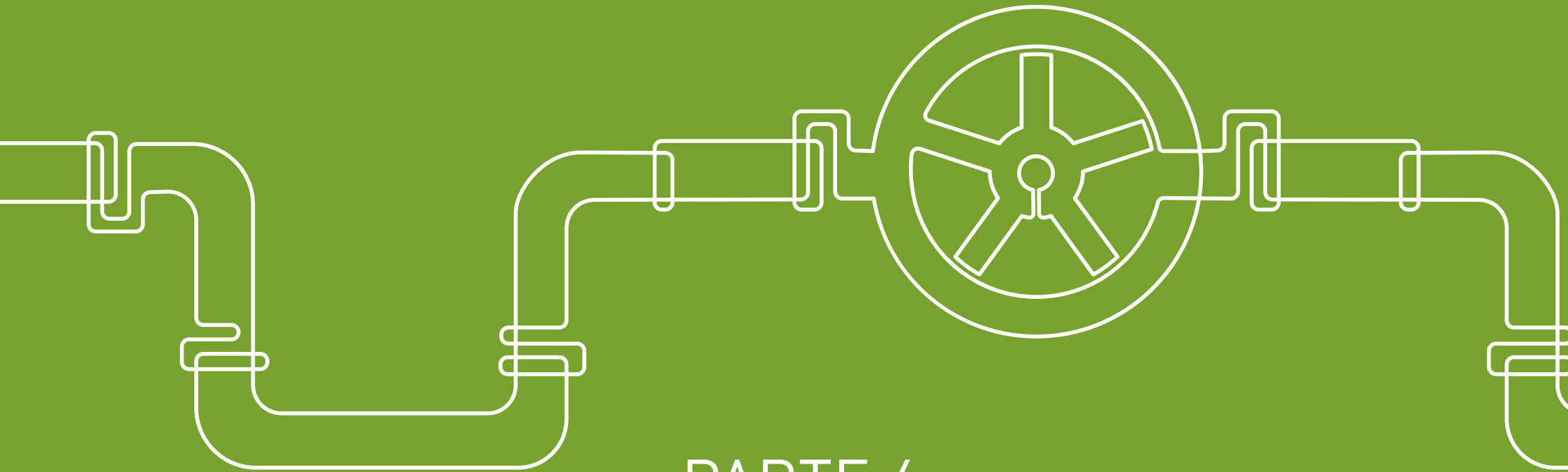
Dados los poderes adicionales conferidos a la ANA, es necesario dotarla de los recursos necesarios para gestionarlos. El Congreso ha creado inseguridad jurídica sobre sus disposiciones institucionales. Se requiere mayor claridad sobre las disposiciones institucionales de la ANA y, en general, sobre las competencias de los organismos reguladores del país. La ANA también necesita continuar mejorando su programa de integridad para mitigar

los riesgos de corrupción y aumentar la transparencia y la responsabilidad social en relación con sus procesos de toma de decisiones (ver Resolución 176/2024 de la ANA).

De este estudio de caso se desprenden tres conjuntos de recomendaciones generales. En primer lugar, hay que dotar a la ANA de los recursos necesarios para reforzar su capacidad reguladora a fin de que cumpla plenamente la función que le asigna la Ley de Saneamiento de 2020. La ANA debe evaluar exhaustivamente las prácticas de gobernanza de los reguladores subnacionales, publicar estas evaluaciones y promulgar políticas que fomenten la mejora de estas prácticas. Los estados subnacionales y los municipios deben implementar reformas para fortalecer las políticas de integridad y transparencia en los reguladores subnacionales.

En segundo lugar, los procesos de privatización y delegación deben estar abiertos a la participación de la sociedad civil en todas las fases. Deben ofrecerse incentivos a las empresas privadas para que inviertan en sus programas de integridad. Además, deben utilizarse pactos de integridad y acciones colectivas sectoriales para crear relaciones público-privadas como medio de mitigar los riesgos de corrupción.

Por último, es necesario reforzar los mecanismos independientes para evaluar continuamente la aplicación de la Ley de Saneamiento 2020, especialmente en lo que respecta a la mayor participación de empresas privadas en el sector del agua y el saneamiento. Además, se necesita legislación para abordar las deficiencias de larga data en el marco anticorrupción de Brasil, como la ausencia de regulación de los grupos de presión y la debilidad de las normas sobre conflictos de intereses. Para aplicar la legislación, es necesario proteger a los organismos de aplicación de la ley anticorrupción de las interferencias políticas y garantizar su autonomía operativa.



PARTE 4
**CONCLUSIONES Y
RECOMENDACIONES**

4.1 Contexto y retos de integridad entrelazados

Cada uno de los estudios de caso aborda escenarios de naturaleza y magnitud muy diferentes en términos de riesgos de corrupción y fallas de integridad: desde una escala relativamente pequeña y focalizada (como se ilustra en el estudio de caso de Perú), pasando por un amplio espectro de niveles intermedios (por ejemplo, municipios), hasta altas esferas institucionales y de política nacional (como se muestra en el caso de Brasil). **Los estudios de caso muestran que existen múltiples formas, en múltiples niveles, en que los riesgos de corrupción y las fallas de integridad se manifiestan en el sector.**

Las conductas indebidas ejercidas a diferentes niveles, en paralelo al mismo tiempo o actuando como una especie de “cadena”, pueden acumular una fuga de enormes cantidades de dinero, malgastando valiosos fondos destinados a la prestación de servicios de agua y saneamiento (AyS) a la sociedad. Esta naturaleza multiactor y multinivel de la corrupción y los fallos de integridad hace que el problema sea extremadamente amplio y complejo, por lo que requiere estrategias muy integradas para influir simultáneamente en los distintos niveles (micro, meso, macro), “a medida” para cada nivel, cada tipo de actividad y cada circunstancia. Las relaciones entre niveles pueden reforzar los riesgos para la integridad, o dar pie a un cambio positivo mediante, por ejemplo, la afirmación de la vía del “no indulgencia” a través de medidas contundentes. El macronivel influye en todos los demás niveles a través de las normas, el liderazgo y los marcos legislativos. Pero los cambios graduales en el nivel micro pueden, con el tiempo, repercutir en cambios y retos más significativos hacia arriba.

En el caso de Perú, las medidas de innovación digital (por ejemplo, la vigilancia por GPS) combinadas con un seguimiento exhaustivo por parte de la empresa de servicios de AyS mostraron un efecto positivo en el uso de los fondos públicos y el suministro gratuito de agua a asentamientos informales.

En Ecuador, los requisitos de presentación de informes por parte de la agencia nacional de regulación y control del agua para los municipios y las organizaciones comunitarias parecen reducir el espacio para las fallas de integridad. Aunque bastante particular, una plataforma de servicios y formación en la provincia de Cañar logró potenciar una colaboración más integrada entre los proveedores comunitarios y el municipio; las asambleas públicas ofrecen importantes oportunidades para mejorar la transparencia.

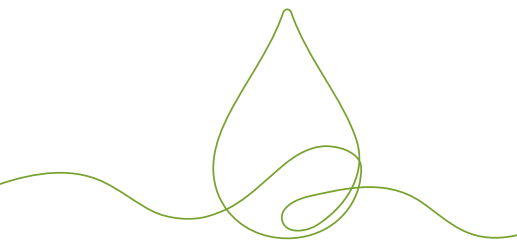
En el caso de Brasil, los esfuerzos por incluir a los reguladores subnacionales en el proceso de elaboración de políticas aliviaron en cierta medida la resistencia a la regulación federal. Este tipo de articulación tiene el potencial de mejorar la gobernanza de los reguladores subnacionales, lo que es esencial no solo para reducir los riesgos de corrupción interna, sino también para protegerlos de las injerencias políticas y reducir la inseguridad jurídica.

Unos entornos reguladores subnacionales más sólidos en aspectos clave como la independencia y la capacidad de los reguladores, así como unos niveles más altos de transparencia y participación, pueden ser beneficiosos para reforzar las prácticas de integridad internas y, al mismo tiempo, desarrollar y aplicar un conjunto completo de mecanismos reguladores (incluidos los mecanismos financieros) en el nivel más local. Estos mecanismos reguladores pueden transmitir la integridad en cascada a los operadores de servicios de AyS.

4.2 Conclusiones regionales

4.2.1 El impacto de las inestabilidades y los cambios políticos, institucionales y sociales

Cabe señalar que en muchos países de América Latina los contextos políticos, institucionales y sociales han experimentado cambios bastante profundos en las últimas décadas, como consecuencia de cambios -de ida y vuelta- en la orientación política de los gobiernos, luchas de poder y otros factores. Este fenómeno tiende a generar un grado considerable de inestabilidad en los marcos institucionales, normativos y presupuestarios, así como en las capacidades y recursos desplegados. Aunque las investigaciones no lo confirman plenamente, parece tener también un impacto negativo en el diseño, la aplicación y la continuidad de las estrategias centradas en reducir los riesgos de corrupción y los fallos de integridad, poniendo en peligro los fondos que se necesitan desesperadamente para que los servicios de AyS se presten y amplíen a todos de forma sostenible.



Los casos estudiados indican que los riesgos de corrupción y las fallas de integridad pueden existir en cualquier contexto político, institucional y social -nacional y subnacional- de un país, y que sus formas y manifestaciones se adaptan fácilmente a los cambios que se producen en estos contextos.

Por ejemplo:

- En el caso de **Perú**, la introducción de la distribución gratuita de agua potable en asentamientos informales mediante camiones cisterna trajo consigo nuevas formas de corrupción y fallas de integridad que “acompañaron” a esta iniciativa.

- En el caso de **Ecuador**, la Constitución de 2008 ordena al Estado fortalecer la gestión y operación comunitaria de los servicios de AyS, pero como siguen sin resolverse las barreras burocráticas que dificultan la gestión administrativa y legal, muchas de las organizaciones comunitarias mantienen altos niveles de informalidad, y con ello, mayores márgenes para la falta de transparencia, el mal uso de los recursos y el clientelismo (político).
- En el caso de **Brasil**, la Ley de Saneamiento (2020) intenta abordar algunos de los problemas en la ley anterior que crearon inseguridad jurídica y abrieron caminos para la interferencia política y sobornos en la gestión de contratos. Sin embargo, la reducción de los incentivos para que las empresas inviertan en programas de integridad, así como las deficiencias de gobernanza de larga data en los reguladores subnacionales, conducen a altos riesgos de corrupción en este nuevo escenario.

En definitiva, las formas en que se cometen -o pueden cometerse- los actos de corrupción y las faltas contra la integridad se configuran en función de cada contexto político, institucional, social y cultural, con una gran capacidad de adaptación a los cambios en dichos contextos.

4.2.2 Financiamiento de los servicios de agua y saneamiento

Es una característica común que los servicios de AyS se financien con una combinación de recursos; los tres estudios de caso lo demuestran, aunque cada país desarrolla sus propios acuerdos. En el caso peruano, el tesoro nacional proporciona financiación de emergencia a las empresas de AyS (por ejemplo, Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima - SEDAPAL) para aplicar medidas de socorro para el suministro de agua potable a las poblaciones vulnerables. En el caso de Ecuador, el autoabastecimiento -individual o a través de organizaciones comunitarias- parece

ser una fuente importante de [auto]financiación en las zonas rurales. En Brasil, el sector busca más financiación a través de la inversión privada.

En la mayoría de los casos, los proveedores de servicios operan a nivel municipal, ya sea directamente por los gobiernos municipales, a través de empresas municipales, organizaciones comunitarias o empresas privadas. Normalmente, los municipios y los operadores locales disponen de recursos propios muy limitados para invertir en la ampliación de la cobertura de las redes de distribución de agua, la mejora del alcantarillado u otras intervenciones costosas (por ejemplo, rehabilitación de redes, plantas de tratamiento de aguas residuales, etc.). Así pues, la mayor parte de la financiación de estas inversiones procede del tesoro nacional o estatal (ingresos fiscales del país), así como, a menudo, de préstamos de organismos internacionales (apoyo sectorial y/o proyectos y programas específicos), que en última instancia habrá que devolver, generalmente con intereses.

Existen considerables riesgos de integridad relacionados con la distribución, asignación y gasto de los fondos de inversión nacionales o estatales a nivel local, ya sean ejecutados directamente por entidades sectoriales o por municipios.

La financiación de la explotación, el mantenimiento y la gestión de los sistemas de distribución de AyS debería -en teoría- cubrirse, al menos en parte, con las tarifas que el proveedor del servicio cobra a los consumidores. En la práctica, es habitual que las tarifas -y la eficiencia recaudatoria- no sean suficientes para cubrir todos los costes del servicio, y mucho menos para invertir en la mejora o expansión de la red. Esto se debe a diversas causas, relacionadas con los contextos socioeconómicos y culturales, la inadecuada capacidad para calcular los costos, la reglamentación deficiente, el clientelismo político (local), etc. La corrupción y las fallas de integridad en la fijación, cobro y utilización de las

tarifas suponen una amenaza para la calidad y continuidad de la prestación de servicios, ya que cualquier conducta indebida pone aún más en peligro la ya de por sí frágil situación financiera del proveedor de servicios. Las fugas de fondos repercuten directamente en el rendimiento de estos proveedores y en el estado de las infraestructuras, ya que no existe margen financiero para compensar estas pérdidas. En consecuencia, a pesar de las costosas inversiones realizadas en AyS, el mal funcionamiento y mantenimiento de los sistemas puede estancar o incluso reducir la cobertura y la calidad de la prestación de servicios.

De los tres estudios de caso se desprende claramente que en las últimas décadas se están promoviendo importantes reformas a nivel nacional para mejorar el control de la contratación y la ejecución de las inversiones públicas, como el fortalecimiento institucional de los órganos de control interno y externo, así como una mayor supervisión dentro del propio sector. A ello contribuyen sin duda los convenios y normas internacionales (CICC, CNUCC, ISO 37001), las salvaguardias de los donantes multilaterales y otras normas (BID, 2019a). Sin embargo, parece que las presiones políticas y otras influencias indebidas (de alto nivel) persisten con fuerza.

Por otro lado, los estudios de caso revelan serios retos a la hora de abordar la corrupción y las fallas de integridad en los niveles más locales y en las inversiones públicas de menores montos, principalmente en contextos institucionales con una planificación más débil, mayor margen para la discrecionalidad de los funcionarios, y una presencia e intervención menores de las entidades de control. En estos casos, una mayor participación local y otras medidas de transparencia deberían ser prioritarias, además de la mejora de [otros] controles institucionales.

4.2.3 Inversión privada en el suministro de agua y saneamiento

La ola internacional de privatización de los servicios públicos que caracterizó la década de 1990 también tuvo eco en varios gobiernos latinoamericanos, aunque tropezando con una fuerte resistencia social. Hasta hace muy poco, en la mayoría de los países de la región, el sector de AyS seguía estando principalmente en manos del sector público (excepción: Chile), en el que los municipios suelen tener un papel importante, ya sea directamente o a través de proveedores que, en su mayoría, mantienen el carácter de entidad pública. El marco legal de algunos países prohíbe al sector privado invertir y gestionar servicios de agua potable y saneamiento (como es el caso de Ecuador), aunque en casi todos los países de la región existen prestadores privados y mixtos (público-privados).

En las últimas décadas, varios gobiernos, estados y municipios de América Latina se han planteado la posibilidad de que el sector privado desempeñe un papel más importante en la prestación de servicios de AyS (véase el caso de Brasil), ya sea mediante concesiones, subcontratando parte de las operaciones o vendiendo empresas estatales a propietarios privados. Varias empresas multinacionales participan en el sector de AyS en la región, incluyendo al Grupo Suez, Vivendi Water, Idrica, Veolia, Acciona, Aguas de Barcelona, Grupo Águas de Portugal. Este cambio parece estar motivado principalmente por dos supuestos: (i) que los operadores privados prestan servicios más eficientes que las entidades públicas, y (ii) que las empresas privadas pueden aportar el capital necesario para mejorar los sistemas y ampliar la cobertura de los servicios, necesarios para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 6.

En algunos casos, las empresas privadas han tenido dificultades para cumplir con los objetivos establecidos en los contratos, especialmente en la expansión de las redes de distribución de AyS. Por ejemplo, Rivas (2012) describe el caso de incumplimiento de contrato por parte del antiguo operador privado de agua

potable y saneamiento en la ciudad de Tumbes, Perú. Además, la resistencia de grupos sociales y sindicatos ha desempeñado un papel en la ralentización de la toma de decisiones sobre la privatización, motivada por el temor al aumento de las tarifas del agua y la pérdida de puestos de trabajo. Pero quizá la principal razón de la lentitud de las privatizaciones se encuentre en la cautela de las empresas a la hora de invertir en un contexto (siempre cambiante) de inestabilidad política y económica, así como de cambios institucionales y normativos.

Al igual que en otras regiones, las empresas privadas prefieren invertir en zonas más densamente pobladas y prósperas (por lo general, entornos urbanos más grandes), donde los índices de consumo de agua, la capacidad de pago de los consumidores, los costes de inversión per cápita y otros factores son más favorables en términos de beneficios, en comparación con las zonas rurales y periurbanas. En el caso de Brasil, se hace referencia a que en ocasiones -incluso tras la privatización de las empresas estatales y la concesión de los servicios de AyS a empresas privadas- las inversiones públicas siguieron manteniendo la responsabilidad principal de ampliar los servicios en los barrios más pobres. No obstante, algunos regímenes de delegación imponen requisitos a las inversiones privadas en las zonas más pobres.

Una cuestión a tener en cuenta es el nivel de concentración del mercado que puede producirse al privatizar (parte de) el sector de AyS, lo que puede suscitar preocupación por la formación de cárteles y -en general- la reducción de la competencia cuando no se regula y controla adecuadamente. Según el estudio de caso de Brasil, en 2018, cinco holdings empresariales concentraban el 85% de los contratos de servicios de agua con los municipios.

La corrupción y las fallas de integridad se dan tanto en el sector público como en el privado. El caso brasileño muestra cómo se puede animar al sector privado a reducir la corrupción; pero, si el Estado no tiene capacidad para diseñar, aplicar y hacer cumplir normativas sólidas, no hay garantía de que el sector privado no sea tan o más ineficiente y corrupto que el sector público.

Después de que casos emblemáticos de corrupción causaran conmoción en varios países latinoamericanos en la última década (en particular el caso “Lava Jato”), parece que las empresas privadas (más grandes) que operan en el sector de AyS son cada vez más conscientes de los riesgos y las consecuencias relacionados con la corrupción y las fallas de integridad. En Brasil, un alto porcentaje de proveedores privados han introducido medidas como códigos de conducta, auditorías externas y formación relacionada con la integridad. Es probable que la mayor atención prestada a problemas de integridad por parte de las empresas privadas también sea una respuesta a las crecientes demandas de transparencia y responsabilidad por parte de la sociedad civil y los actores estatales (la prensa, el público, los reguladores, etc.), a una legislación cada vez más estricta y a la necesidad de proyectar una imagen corporativa positiva.

Sin embargo, de la mano de los procesos de privatización, una participación más abierta, una mayor transparencia y unos marcos reguladores más sólidos serán de fundamental importancia para mejorar la integridad en las inversiones y operaciones de los proveedores privados, al igual que ocurre con el sector público.

4.2.4 Necesidad de marcos reguladores sólidos

Independientemente del abanico de opciones en cuanto a modelos de gestión -públicos, privados o mixtos-, la existencia de un marco regulatorio consistente y sólido, así como de entidades reguladoras con funciones y responsabilidades claras, y suficiente independencia y capacidad son de suma importancia para el sector, especialmente para asegurar la competitividad, reforzar las políticas tarifarias, garantizar la cobertura y la calidad del servicio, los derechos de los consumidores, la salud pública y la protección del medio ambiente. Es aquí donde los estudios de caso revelan grandes diferencias entre países, así como una serie de problemas.

En el caso de Ecuador, la Agencia de Regulación y Control de Aguas (ARCA) fue creada en 2014, adscrita a la Secretaría Nacional del

Agua (SENAGUA), y ha sido “arrastrada” por una serie de cambios en ese entorno institucional, formando parte actualmente del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica. En el caso de Brasil, la Agencia Nacional de Aguas (ANA) fue creada en el año 2000 y, con la nueva Ley de Saneamiento (2020), adquirió competencias regulatorias más claras sobre el sector del AyS (regulación tarifaria, estándares de calidad y eficiencia, estandarización de contratos, etc.), pero aún lucha por adquirir mayor autoridad sobre los más de 89 reguladores subnacionales (municipales, intermunicipales y estatales). En este sentido, una mejor alineación entre la autoridad nacional (ANA) y los reguladores subnacionales es esencial para configurar un marco regulatorio claro, coherente y bien articulado entre los diferentes niveles de gobierno.

Ciertamente, los cambiantes contextos políticos e institucionales en el caso de Ecuador y Brasil no han sido los más apropiados para construir un marco regulatorio estable y firme, capaz de construir e implementar una política anticorrupción y de rendición de cuentas clara y transparente, asegurando que los fondos se gasten con integridad. En Perú, el marco regulatorio experimentó aparentemente una evolución más estable. En 1992, se creó en Perú la Superintendencia Nacional de Servicios Sanitarios (SUNASS) como organismo regulador del sector del agua y el saneamiento. A pesar de periodos de considerable turbulencia política, la SUNASS consiguió seguir una trayectoria de consolidación relativamente estable durante sus tres décadas de existencia y adaptarse a los cambios normativos del sector. Desde la promulgación de la Ley Marco de Gestión y Prestación de Servicios de Saneamiento (2016), ha experimentado un proceso de transformación planificado para responder a los retos de esta ley. La SUNASS asesora, aprueba y supervisa dos instrumentos principales de gestión de las 50 empresas prestadoras de servicios de AyS del país: los Planes Maestros Optimizados y las Resoluciones de Metas de Gestión. Los requisitos de cumplimiento con respecto a estos instrumentos reducen significativamente el margen de discrecionalidad indebida por parte de los prestadores de servicios. Sin embargo, el estudio de caso de Perú muestra cómo la insuficiente prestación de

servicios y la falta de controles en torno al estado de emergencia pueden abrir espacios para la corrupción.

La importancia de un marco regulatorio consistente, firme y estable también se señala en una publicación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (Rojas Ortuste, 2014), en referencia a Chile: “La institucionalidad y sostenibilidad del modelo regulatorio ha permitido a la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS) contar con una base de datos con registros de casi dos décadas y de todas las empresas de AyS urbano, lo que permite monitorear y evaluar su gestión”.

4.2.5 Zonas rurales y periurbanas: difíciles de integrar en los marcos normativos y las medidas de integridad

Los estudios de caso de Ecuador y Brasil muestran la relativa fragilidad de las entidades responsables de los servicios de AyS (en su mayoría municipios y organizaciones comunitarias) en las zonas rurales y periurbanas. En estas zonas y en las ciudades más pequeñas, los servicios suelen seguir en manos de entidades públicas o comunitarias. Una forma de “autoabastecimiento subvencionado” es cuando los grupos comunitarios gestionan su propio suministro y solicitan subvenciones al gobierno. Sin embargo, el autoabastecimiento también puede referirse a los hogares pobres que tienen que valerse por sí mismos sin ayuda externa (no hay mucho dinero que recaudar en entornos de alta pobreza, ya que son escenarios poco atractivos para que los gestionen empresas privadas).

Debido a la dispersión de la población y de las instituciones, las organizaciones comunitarias suelen desempeñar un papel fundamental en la prestación de servicios. Dado que es poco probable que estas circunstancias cambien pronto, es necesario que el Estado proporcione activamente apoyo técnico, capacitación y recursos para infraestructuras a las organizaciones comunitarias.

Los estudios de caso también detallaron las dificultades en la regulación y supervisión de los planes gestionados por la comunidad. En los pequeños municipios locales con poca capacidad y escasa planificación estratégica, y sin suficiente seguimiento, evaluación y supervisión, aumenta el riesgo de corrupción, nepotismo, clientelismo político y otras fallas de integridad, especialmente en la gestión de los pequeños fondos por parte de los funcionarios locales. A los reguladores y supervisores estatales les resulta desalentador desempeñar sus funciones de la forma habitual en estos ámbitos.

Al ignorar estas áreas en los niveles más altos de gobierno, las prácticas corruptas y la falta de integridad permanecen “invisibles” para el Estado, al igual que las necesidades de las organizaciones comunitarias y los municipios locales de apoyo para mejorar la prestación local. Las condiciones adversas de las zonas rurales y periurbanas -junto con la falta de atención por parte de los niveles políticos superiores- son obstáculos importantes para la ampliación de los servicios de AyS. Se necesita mucha más atención y apoyo por parte de los gobiernos y las instituciones nacionales para mejorar la cobertura, la calidad y la integridad de los servicios de AyS en las zonas rurales y periurbanas, especialmente dada la alta vulnerabilidad de la población en estos lugares.

Las medidas de transparencia social y rendición de cuentas, como las asambleas comunitarias bien organizadas, pueden marcar la diferencia, tanto en términos de mejoras locales de la integridad y la calidad del servicio, como a la hora de exigir la atención del gobierno.

4.2.6 Lenta adopción local de normas y convenios internacionales

Muchos países de la región han adoptado medidas instrumentales e institucionales en el marco de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), estableciendo o fortaleciendo órganos de control interno en entidades públicas y fortaleciendo

órganos de control externo (Contraloría General del Estado, etc.). En este marco, varias entidades -públicas y privadas- han solicitado la certificación ISO 37001 del Sistema de Gestión Antisoborno. Sin embargo, parece que son pocas las entidades y empresas que han logrado esta certificación. En todo caso, estos esfuerzos por alcanzar mayores estándares de integridad son emprendidos principalmente por entidades nacionales y empresas privadas de mayor tamaño; no han encontrado mayor aplicación en entidades subnacionales o empresas de menor tamaño, donde los acuerdos multilaterales y las certificaciones de la Organización Internacional de Normalización (ISO) parecen ser más difícil de cumplir.

4.2.7 Espacios cívicos para mejorar la integridad

La participación cívica y los derechos de expresión están amenazados (incluidos los medios de comunicación) en algunos países; este riesgo puede ser oculto o más flagrante. Grupos como Freedom House elaboran anualmente un informe cuantitativo y cualitativo global sobre los componentes de los derechos políticos y las libertades civiles por país (Freedom House, 2023). Hay ejemplos de gobiernos en el poder que intentan controlar o cerrar las instituciones (públicas) que vigilan la transparencia y la integridad. Por ejemplo, en febrero de 2024, el presidente de México envió al Congreso una iniciativa para eliminar siete organismos autónomos, entre ellos el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (El Financiero, 2024).

Por otra parte, varios países mantienen conscientemente espacios para la participación cívica. Pueden haber introducido mecanismos que los ciudadanos, los activistas y las organizaciones de la sociedad civil (OSCs) pueden utilizar para supervisar y exigir mejoras. Un ejemplo es la creación de mecanismos que faciliten a los ciudadanos presentar reclamaciones por fallos en la prestación de servicios, obligando a las entidades (públicas) y a las empresas a establecer los canales pertinentes para ello.

Una pregunta importante es cómo -y en qué medida- las OSCs aprovechan el espacio existente para exigir más eficiencia, integridad y responsabilidad social en el sector de AyS. En relación específicamente con la promoción de pactos de integridad (WIN & TI, 2010), se señala en el estudio de caso de Ecuador que no hay escasez de organizaciones que puedan actuar como promotoras o líderes (“champions”) en este tema. Sin embargo, las coaliciones a nivel nacional siguen siendo relativamente débiles y carecen de cuadros profesionales y recursos para lanzar y mantener campañas encaminadas al establecimiento de dichos pactos.

4.2.8 Protección de los denunciantes de irregularidades

Como en la mayoría de las investigaciones relacionadas con la corrupción, los estudios de casos revelaron aspectos delicados: algunas instituciones contactadas se mostraron reacias a facilitar información y varios encuestados prefirieron permanecer en el anonimato (como indicaban en su formulario de consentimiento). Aunque es típico que los entrevistados se muestren cautelosos al hablar de asuntos delicados y la reticencia también puede deberse a la falta de información o de tiempo, también puede sugerir un cuidado sustancial para evitar posibles consecuencias adversas (individuales o institucionales) de proporcionar cierta información u opinión.

Esto plantea la cuestión de si las instituciones de la región -en este caso, de los tres países en los que se realizó el estudio- están suficientemente avanzadas en términos de protección de los denunciantes frente a represalias. Esta cuestión adquiere especial relevancia en el caso de que quienes denuncian corrupción y falta de integridad se topen con el crimen organizado, que prolifera rápidamente en varios países de la región.

4.2.9 Hay que tomar medidas para proteger los avances de la gestión de las finanzas públicas de los impactos externos

Numerosas agencias internacionales han financiado en América Latina una amplia variedad de programas destinados a mejorar la gestión del sector público (por ejemplo a través de sistemas integrados de administración financiera, reformas del empleo público, modernización y reformas de la administración fiscal y aduanera) y a promover la rendición de cuentas y la transparencia en el gobierno (por ejemplo a través de leyes de acceso a la información, introducción de tecnologías de la información y la comunicación en el gobierno, reformas judiciales, reformas de la contratación pública, formación de jueces y fiscales, fortalecimiento de las OSC, formación de periodistas). Aunque se necesitan más análisis e investigaciones para comprender el impacto de estos proyectos, muchas veces los programas dan resultados positivos al principio, pero se ven socavados por los gobiernos posteriores, las crisis, las limitaciones económicas o políticas o la corrupción.

4.2.10 Fomentar la estabilidad y la consolidación institucional

Una lección sumamente importante se refiere a la necesidad de contar con marcos institucionales estables que incorporen sistemas de monitoreo y evaluación adecuados al contexto de cada país, asegurando su funcionamiento consistente en el tiempo. La citada publicación de la CEPAL (Rojas Ortuste, 2014) señala que, en el caso de Chile, la institucionalidad y sostenibilidad del modelo regulatorio ha permitido a la SISS acumular una base de datos con registros de casi dos décadas y de todas las empresas de agua potable y saneamiento urbano, permitiendo monitorear y evaluar su gestión, y posibilitando establecer las características de la empresa modelo para cada una de ellas en los procesos de fijación tarifaria.

4.2.11 Independencia financiera de los reguladores

Otro factor clave es garantizar la independencia financiera de los reguladores, especialmente en relación con los servicios de AyS. Esto reduce la influencia indebida y los riesgos de corrupción en los entornos institucionales reguladores, en los que muchos reguladores obtienen sus ingresos a través de una tarifa o alícuota proveniente de los proveedores a los que regulan.

4.2.12 Mayor control de la contratación

Un estudio más reciente, encargado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (BID, 2020a), aporta lecciones para lograr un mayor control de la contratación, donde se centran los riesgos de corrupción en el sector de AyS. Entre otros, señala:

- Deben adoptarse evaluaciones del riesgo de corrupción, aprovechando las bases de datos disponibles y las metodologías más avanzadas para medir el riesgo de corrupción, a través de las cuales puedan desarrollarse marcos de evaluación del riesgo e incorporarse a la toma de decisiones.
- Deben mejorarse los datos sobre contratación pública, obteniendo información que pueda utilizarse eficazmente para la elaboración de políticas. En particular, deberían reducirse los errores en los datos y los campos omitidos, aplicando con mayor rigor las normas de contratación pública. El alcance de las bases de datos nacionales sobre contratación pública podría ampliarse para abarcar una gama más amplia de impactos e indicadores relacionados con los riesgos de corrupción.
- Deberían supervisarse los costes de la contratación pública y cuantificarse los impactos de la corrupción en los precios y la calidad de la contratación pública. Los gobiernos, y especialmente los organismos anticorrupción o las entidades fiscalizadoras superiores, podrían supervisar periódicamente los costes de la corrupción para orientar mejor las inversiones en actividades anticorrupción desde una perspectiva de costo-beneficio.

4.3 Consideración de las 3 Rs en el contexto de América Latina

En cuanto a las formas estratégicas de mitigar los riesgos de corrupción (“no razón”; “no espacio”; “no indulgencia”), puede concluirse preliminarmente lo siguiente:



En la mayoría de los países latinoamericanos, la corrupción es endémica a todos los niveles (institucional, social, etc.); la gente “convive” con este fenómeno, incluso a nivel de subsistencia. En este sentido, Indij & Hantke Domas (2013) destacan la poca conciencia sobre las consecuencias del problema y que -salvo excepciones- el sector de AyS no ha recibido suficiente atención en la lucha contra la corrupción.

El camino de la “no razón” plantea el serio desafío de la necesidad de cambiar las normas sociales para debilitar la “racionalización” de las infracciones a la integridad y los actos de corrupción. Existen ejemplos de inducción de cambios sociales e institucionales positivos en esta materia, con lecciones que merecen ser difundidas. Una ciudadanía activa y unos medios de comunicación independientes son un elemento importante, aunque insuficiente, de este proceso.



En las últimas décadas casi todos los países de la región latinoamericana han incorporado progresivamente una serie de leyes, instancias e instrumentos para reducir los espacios y márgenes para las fallas de integridad y la corrupción. Los acuerdos internacionales han jugado un papel importante en la promoción de este proceso, en particular la CICC y la CNUCC. Las herramientas digitales, como la contratación pública electrónica y la identificación de señales de alarma mediante el análisis de macrodatos, pueden contribuir significativamente a este proceso.



En la mayoría de los países de América Latina se percibe un aumento en el número de denuncias e investigaciones relacionadas con faltas a la integridad y actos de corrupción. Se han fortalecido o creado (nuevos) marcos institucionales e instrumentos legales para investigar y sancionar actos de corrupción, entre otros a nivel de los sistemas de justicia (particularmente: fiscalías), mayor uso de herramientas de investigación y mecanismos de cooperación internacional.

Sin embargo, parece que los niveles de sanción efectiva y disuasoria siguen siendo relativamente bajos. En este sentido, los logros tempranos y visibles, como el procesamiento de funcionarios de alto nivel, pueden ser esenciales para crear un espacio de credibilidad y generar una presión sostenida en favor de las reformas.

4.4 Recomendaciones

La corrupción y las fallas de integridad pueden reducir significativamente el valor del financiamiento presente y futuro para la prestación de servicios universales de AyS gestionados de forma segura en América Latina. Como se ha ilustrado en este informe, es esencial evaluar el contexto para las intervenciones

de integridad en diversos niveles. A continuación, se presentan algunas recomendaciones clave que pueden considerarse para mejorar la integridad en el financiamiento del sector de AyS en América Latina. Estas recomendaciones complementan las formuladas en la publicación *Water Integrity Global Outlook* (WIN, 2024): *Integridad en el Financiamiento del Agua y el Saneamiento*.



4.4.1 Reforzar la gestión de las finanzas públicas

Una gestión eficaz de las finanzas públicas es esencial para el buen funcionamiento de la administración, la gestión sostenible de los recursos y la prestación de servicios, incluso en situaciones de emergencia. Por encima de todo, una gestión eficaz de las finanzas públicas requiere más transparencia (especialmente en ámbitos como la contratación pública), herramientas de datos y procesos sólidos para detectar rápidamente las prácticas corruptas, así como una sólida supervisión multilateral.

Definir funciones y responsabilidades claras

Aplicar el principio de diseño institucional que consiste en **separar claramente las funciones que puedan implicar conflictos de interés**. Por ejemplo, los municipios no deben tener funciones reguladoras si al mismo tiempo se encargan de prestar servicios de AyS. Hay tres ámbitos en los que podrían minimizarse los posibles conflictos de interés: un órgano rector encargado de la política nacional; un órgano independiente con capacidad técnica que supervise la prestación de servicios (regulador); y entidades jurídicas que presten servicios, y que puedan rendir cuentas y ser sancionadas en caso de incumplimiento y/o mala conducta (Rojas Ortuste, 2014).

Fijar las condiciones de acceso a los fondos públicos

Considerar la posibilidad de **crear o ampliar las condiciones en las que los proveedores de servicios pueden acceder a fondos públicos**, mercados de capitales o financiamiento de organismos multilaterales, en función de su grado de cumplimiento de las normas de gobierno corporativo, grado de transparencia, aplicación de medidas anticorrupción y certificación (Campos & Santiso, 2018).

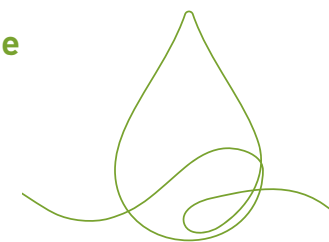
Mejorar la integridad en la contratación pública

Mejorar los **controles sobre la contratación pública**, donde se concentran los riesgos de corrupción en el sector de AyS. La contratación abierta y la contratación electrónica son formas poderosas de aumentar la transparencia, reducir la discrecionalidad y minimizar las oportunidades de conducta indebida (WIN, 2024). Específicamente, es necesario (i) mejorar la recopilación y el procesamiento de datos sobre contratación pública, (ii) reducir el grado de error con respecto a los datos recopilados y los campos omitidos, (iii) adoptar evaluaciones de riesgos de corrupción, utilizando las bases de datos disponibles y las metodologías más avanzadas, (iv) desarrollar marcos de evaluación de riesgos y su incorporación en la toma de decisiones, y (v) calcular los impactos de la corrupción en los precios y la calidad de la contratación pública, para comprender mejor los costos de la corrupción y orientar las medidas anticorrupción también desde una perspectiva de costo-beneficio (para más detalles, véase: BID, 2020a).

Introducir la contratación abierta y la contratación electrónica

La contratación pública es extremadamente vulnerable a la corrupción, favorecida por la falta de transparencia. La contratación abierta obliga a sacar a la luz información contractual y, al hacerlo, refuerza tanto la vía de “no espacio” como la de “no indulto”.

La contratación abierta debe aplicarse a toda la contratación, incluido el financiamiento de emergencia, que es especialmente vulnerable al uso indebido y la corrupción.



La contratación abierta combina la contratación electrónica, el uso de estándares de datos de contratación abierta y datos de contratación legibles por máquina. En la contratación electrónica, un sistema electrónico sustituye los procesos de contratación en papel por un proceso en línea mayormente automatizado. Esto optimiza elementos de las operaciones de contratación y financieras (Smith, 2017).

Los sistemas de contratación electrónica ofrecen una mayor visibilidad y control del gasto. Entre sus ventajas se encuentran la mejora de la eficiencia, la transparencia, la equidad, la justicia, el fomento de las empresas locales y la reducción de los costes de transacción. Existen varios productos listos para la contratación electrónica que pueden configurarse según la legislación y los procesos pertinentes del país.

Los datos de los sistemas de contratación electrónica pueden desempeñar un papel crucial a la hora de apoyar la implantación de sistemas automatizados y proactivos de detección del fraude, o filtros de integridad en el sistema. Estos filtros revisan instantáneamente todas las transacciones, a diferencia de las auditorías que solo examinan transacciones de muestra. Bloquean eficazmente los procesos irregulares, como las ofertas de empresas que figuran en listas negras, y alertan con prontitud y en tiempo real a la autoridad contratante y a los organismos de supervisión sobre posibles fraudes. Además, crean pistas de auditoría exhaustivas y pruebas digitales para auditores e investigadores.

Por datos abiertos se entiende la información sobre contratación pública que se pone a disposición de forma gratuita y en formatos legibles por máquina y que pueden reutilizarse para cualquier fin. **Cuando las autoridades de AyS ponen a disposición del público información sobre contratación pública de forma abierta, refuerzan su transparencia y rendición de cuentas. Además, la sociedad civil puede analizar los datos disponibles para evaluar el gasto público y dar la voz de alarma.**

La Open Contracting Partnership (OCP) ha desarrollado un conjunto de Normas Abiertas de Datos de Contratación (OCDS), que están ganando impulso (actualmente las aplican unos 50 gobiernos) y tienen el potencial de convertirse en una norma mundial. La OCP y la Iniciativa para la Transparencia de las Infraestructuras ampliaron las OCDS originales para convertirlas en las Normas Abiertas de Contratación de Datos sobre Infraestructuras.

Establecer listas negras de empresas corruptas

La inclusión en listas negras, o inhabilitación, es una práctica por la que se prohíbe a personas o entidades implicadas en actividades corruptas o fraudulentas participar en determinadas actividades empresariales o gubernamentales, normalmente durante un periodo determinado. **La inclusión en listas negras es una forma de disuasión diseñada para reducir la corrupción aumentando las consecuencias del comportamiento fraudulento.**

Instituciones como el BID mantienen a disposición del público listas negras de contratistas declarados culpables de malas prácticas, lo que les impide seguir participando. Es evidente que las listas negras son más eficaces cuando las instituciones o los países comparten información, evitando que las empresas incluidas en una lista negra en una región o institución simplemente trasladen sus operaciones a otra región o institución. Las plataformas de colaboración, como el acuerdo de inhabilitación cruzada firmado en 2010 por el Grupo del Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, el Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo y el Grupo del Banco Mundial, son esenciales para reforzar estas medidas (Grupo del Banco Africano de Desarrollo, s.f.).

Fomentar y proteger a los denunciantes de irregularidades

La denuncia de irregularidades es una herramienta importante en la lucha contra la corrupción y un medio para proteger a las organizaciones contra daños legales, financieros y de

reputación. Debe fomentarse y protegerse a todos los niveles. Además de las salvaguardas y la transparencia integradas en los sistemas de gestión de las finanzas públicas, los países suelen establecer mecanismos para que el público y los funcionarios denuncien la corrupción. Además, instituyen protecciones para los denunciantes y crean organismos especializados en la lucha contra la corrupción con competencias para investigar y sancionar la corrupción, aunque no todos los países cuentan con leyes de protección de los denunciantes suficientemente sólidas. Muchos países exigen a las instituciones que implanten sistemas internos de denuncia de irregularidades. Incluso en los lugares donde esto no es obligatorio, las organizaciones deberían implementar dichos sistemas.

Una política sólida de denuncia de irregularidades debe incluir :

- Un **mecanismo de denuncia seguro, confidencial y de fácil acceso** para que el personal denuncie comportamientos poco éticos o ilegales de los que sea testigo o en los que se le pida participar.
- Un **compromiso para proteger a los denunciantes de represalias** en relación con su denuncia de infracciones (como el descenso de categoría o el despido).
- **Mecanismos para investigar y hacer cumplir este compromiso**, como medidas disciplinarias contra cualquiera que infrinja la política.

Utilizar sistemas y normas internacionales de integridad en la gobernanza

Pueden adoptarse **sistemas y normas internacionales para la gobernanza de las instituciones** con el fin de promover la integridad en el sector. El sistema de evaluación AquaRating es una metodología para lograr una caracterización de la gestión y prestación de servicios de AyS en un área y período de tiempo determinados. En América Latina esta herramienta es promovida

por el BID. AquaRating puede incluir un análisis centrado en la integridad corporativa de los servicios de AyS (Cubillo et al., 2022). Del mismo modo, la Red Internacional de Comparaciones para Empresas de Agua y Saneamiento (IBNET, por sus siglas en inglés) cuenta con indicadores que permiten a las empresas de AyS medir su gobernanza e integridad.

La Evaluación de la Integridad para empresas de servicios públicos de WIN -parte de la herramienta InWASH para la gestión de la integridad- incluye detalles sobre la información financiera pertinente que debe divulgarse, incluidos, como mínimo, los ingresos, los beneficios, el flujo de caja de las actividades de explotación, la inversión bruta, el rendimiento de los fondos propios, la ratio fondos propios/activos, los dividendos, los informes de auditoría y la estructura tarifaria. Para obtener la máxima puntuación en los indicadores pertinentes, las empresas tendrían que publicar estados financieros actualizados, tanto en su formato original como en forma resumida para hacerlos más fácilmente comprensibles. También tendría que demostrar que satisface las solicitudes de Retorno sobre la Inversión (ROI, por sus siglas en inglés) de forma sistemática y oportuna.

La ISO ha creado una serie de normas y estándares relacionados -directa o indirectamente- con la calidad y la integridad de los servicios de agua potable y saneamiento (incluidas cuestiones sobre financiación).

A efectos de eficiencia e integridad, cuando sea factible, los proveedores de servicios de AyS deben buscar la certificación en una o más de estas normas técnicas y de gestión. La norma ISO 37001, Sistema de Gestión Antisoborno, tiene requisitos bastante exigentes, apropiados sobre todo para entidades o empresas más grandes. En cambio, para las empresas más pequeñas, se podría fomentar el uso de una norma o código de prácticas nacional como referencia; si no existiera tal código, se podría instar a tomar medidas para establecer o utilizar una norma similar (WIN, 2024).

RECUADRO 1: NORMAS ISO PARA MEDIR LA CALIDAD Y LA INTEGRIDAD DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO

ISO 9001: Se aplica a los sistemas de gestión de calidad de organizaciones públicas y privadas, independientemente de su tamaño o actividad empresarial.

ISO 26000: Guía sobre responsabilidad social: establece las definiciones, principios y materiales fundamentales de la responsabilidad social empresarial.

ISO 37001: Sistema de gestión antisoborno que especifica los requisitos y proporciona una guía para establecer, implementar, mantener, revisar y mejorar un sistema de gestión antisoborno.

ISO 24510: Directrices para la evaluación y la mejora del servicio a los usuarios, proporciona directrices para evaluar y mejorar el servicio de agua potable y de agua residual a los usuarios.

ISO 24512: Directrices para la gestión de las entidades prestadoras de servicios de agua potable y para la evaluación de los servicios de agua potable.

Fuente: BID, 2021c.

Garantizar la transparencia financiera

Se necesita información financiera detallada y accesible para reducir el riesgo de corrupción en los sectores de AyS. La transparencia sobre las fuentes de financiamiento y cómo se utilizan, como la escala y el tipo de proyectos, es importante como base para identificar los riesgos de integridad. Esto puede ayudar a identificar usos ocultos o tergiversaciones sobre cómo se utilizan los fondos, como en la extracción de recursos o el lavado verde climático. Esto incluye las fuentes tradicionales de financiamiento, el financiamiento innovador y el financiamiento climático. La transparencia financiera también es importante para garantizar que las cuentas nacionales de AyS se utilicen y se vinculen con los objetivos políticos y los planes estratégicos de financiamiento.

La transparencia financiera es crucial a distintos niveles y las empresas de servicios públicos también tienen un papel que desempeñar. La Evaluación de la Integridad para empresas

de WIN -parte de la herramienta InWASH para la gestión de la integridad- incluye información financiera relevante que debe divulgarse, incluidos, como mínimo, los ingresos, los beneficios, el flujo de caja de las actividades de explotación, la inversión bruta, el rendimiento de los fondos propios, el coeficiente fondos propios/activos, los dividendos, los informes de auditoría y la estructura tarifaria. Para obtener la máxima puntuación en los indicadores pertinentes, las empresas de servicios públicos tendrían que publicar estados financieros actualizados, tanto en su formato original como de forma resumida para hacerlos más fácilmente comprensibles. También tendría que demostrar que satisface las solicitudes de ROI de forma sistemática y oportuna.

Los reguladores y las empresas de servicios públicos deben adoptar **normas de transparencia financiera** que incluyan el acceso a registros públicos, la obligación de publicar información financiera y la incorporación de las mejores prácticas mundiales, como las recomendaciones de la Alianza para el Gobierno Abierto y la legislación modelo de la Organización de Estados Americanos.

Deben existir reguladores independientes para hacer cumplir estas normas.

Invertir en la incorporación de (mejores) sistemas de supervisión en las instituciones

Incorporar o mejorar los sistemas de seguimiento y evaluación en los organismos anticorrupción, las entidades fiscalizadoras superiores e incluso a nivel de las OSCs suele ser una medida eficaz para detectar las áreas y las fuentes de las principales fallas de integridad y corrupción y para orientar eficazmente las políticas y medidas anticorrupción. Es esencial que los sistemas de seguimiento y evaluación se incorporen estructuralmente al marco institucional y que funcionen de forma adecuada y permanente.

Instituir garantías de integridad para la gestión de catástrofes

Como consecuencia del cambio climático y del aumento de la demanda de agua, los gobiernos latinoamericanos se ven cada vez más obligados a responder a los efectos de catástrofes como los terremotos en Ecuador o los incendios forestales en Chile y Brasil. Para prevenir tales emergencias, el financiamiento del riesgo de catástrofes está, afortunadamente, en aumento. Sin embargo, es esencial mitigar los riesgos de integridad relacionados. Cuando se realizan **declaraciones de emergencia**, las entidades públicas implicadas, incluidas las del sector del agua y saneamiento afectados, pueden hacer uso de los poderes extraordinarios otorgados a través de dichas declaraciones de emergencia, con todos los riesgos adicionales de malversación que ello implica.

Las emergencias climáticas y las catástrofes naturales y de origen humano crean la necesidad de un desembolso rápido de fondos para la recuperación y la reconstrucción: en la mayoría de los marcos jurídicos de gestión de las finanzas públicas, estos fondos se desembolsan mediante procedimientos abreviados

con menos controles y menos transparencia, lo que aumenta los riesgos de corrupción y reduce la probabilidad de que se detecte la corrupción. Los retos son mayores en los países que se enfrentan a una corrupción sistémica, tienen sistemas de control interno deficientes o son políticamente inestables. No obstante, existen medidas que pueden adoptarse para limitar los riesgos para la integridad a lo largo de las distintas fases de la gestión de catástrofes: prevención, preparación, respuesta y recuperación. Debe prestarse especial atención a las mejoras en las dos primeras fases. Contar con procedimientos de integridad sólidos desde el principio puede salvaguardar el financiamiento vital de la ayuda y las inversiones para la recuperación. Fenner y Mahlstein (2009) analizan los medios para frenar la corrupción en situaciones de catástrofe natural.

4.4.2 Permitir la participación de las partes interesadas

La participación de las partes interesadas en la toma de decisiones financieras en el sector de AyS es crucial para reducir la corrupción y mejorar la integridad. Este es especialmente el caso de las decisiones de alto riesgo, relacionadas con la fijación de tarifas, las políticas de subvenciones, la ubicación y la naturaleza de la inversión en infraestructuras y las repercusiones financieras a largo plazo de los préstamos. Este compromiso requiere vías específicas e inclusivas para la participación y la responsabilidad social, junto con el desarrollo de capacidades para hacerlas efectivas.

Las OSC y los medios de comunicación desempeñan un papel fundamental en el establecimiento de una cultura que no tolere la corrupción, a través de la vigilancia, la investigación y la defensa para eliminar a los políticos, el personal y las empresas corruptos de los puestos de poder e influencia (WIN, 2024).

Involucrar al público en la toma de decisiones sobre financiamiento

La participación del público en la toma de decisiones sobre financiación en los sectores de AyS es crucial para reducir los riesgos de corrupción y mejorar la integridad, por ejemplo, en la fijación de tarifas, la política de subvenciones y las decisiones que tienen repercusiones financieras a largo plazo para los usuarios del agua, como el financiamiento de préstamos.

La sociedad civil debe ser considerada un aliado estratégico que puede contribuir a una mejor gestión de los riesgos de integridad, anticipando o detectando las fallas de integridad, haciéndolas públicas y exigiendo su sanción. Las OSC y los medios de comunicación pueden -y deben- desempeñar un papel importante en el control de la integridad y la promoción de la responsabilidad social en el sector del agua y el saneamiento. Existen varias herramientas que pueden ser utilizadas por la sociedad civil y los medios de comunicación, como el análisis de los informes de ejecución presupuestaria, el seguimiento de los gastos y el monitoreo comunitario (para más detalles: véase WIGO 2024).

Capacitar a la sociedad civil y a los medios de comunicación

Los grupos de ciudadanos, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), los periodistas y los activistas no solo deben ser libres, sino que se les debe animar activamente a pedir cuentas a los poderosos. En los sectores de AyS, esto implica promover la transparencia, la participación comunitaria y los mecanismos de rendición de cuentas a todos los niveles, desde la gestión local del agua hasta la formulación de políticas nacionales. Los actores de los sectores de AyS también pueden buscar aliados en el espacio más amplio de la justicia social, lo que puede aumentar su impacto.

Fortalecer las organizaciones comunitarias

Las alianzas que surgen entre municipios y organizaciones comunitarias han demostrado ser de gran importancia, ya

que facilitan la prestación de servicios de agua y saneamiento, especialmente en las zonas rurales, respetando al mismo tiempo las estructuras organizativas tradicionales y comunitarias.

Es destacable que estas alianzas se están replicando en toda la región (incluidas experiencias en Ecuador, Colombia y México), evidenciando su efectividad y relevancia. No obstante, se requieren políticas públicas que generen las condiciones necesarias para aumentar los recursos públicos, tanto municipales como nacionales, destinados a las zonas rurales. Además, es fundamental mejorar la disponibilidad de tecnologías adaptadas al contexto local y fortalecer la capacidad de las comunidades para adoptar medidas de transparencia, rendición de cuentas, participación y lucha contra la corrupción. Estas acciones no solo complementarán los esfuerzos de autoabastecimiento, sino que también otorgarán el reconocimiento que las organizaciones comunitarias merecen.

Por último, es esencial continuar explorando modelos alternativos de alianza público-comunitaria. Para lograrlo, la investigación y el intercambio de conocimientos sur-sur son fundamentales.

Reforzar la capacitación de todos los actores del sector sobre integridad

Los donantes y las instituciones financieras internacionales deben aumentar los recursos destinados a la formación técnica y de gestión en el sector, asegurándose que incluya un enfoque sobre la mitigación de los riesgos de corrupción e integridad en el uso de los fondos. Esto es necesario en los distintos niveles institucionales y comunitarios, a saber:

- Responsables de las políticas públicas de AyS (órganos de gobierno y otros).
- Reguladores (nacionales/subnacionales).
- Municipios locales (rurales).
- Proveedores de servicios de AyS (públicos; privados).

- Otras partes interesadas (organizaciones comunitarias, grupos de consumidores, etc.)

Los distintos actores, agencias y otras entidades de cooperación pueden enfocar su apoyo de forma diferenciada. Así, por ejemplo, las agencias multilaterales pueden estar mejor posicionadas para cooperar con el gobierno nacional, mientras que las ONG y otras entidades pueden centrar sus esfuerzos en el ámbito más local (municipios, pequeños proveedores, etc.) y en alianza con organizaciones comunitarias.

Siempre que se conciben con un enfoque integrado, la formación y la asistencia técnica no solo mejorarán la calidad de las inversiones y los servicios de AyS, sino que ayudarán a combatir las vulnerabilidades locales en términos de riesgos de corrupción y fallas de integridad, al incluir cuestiones de transparencia, rendición de cuentas, participación y medidas anticorrupción (TAPA, por sus siglas en inglés).

Invertir en programas de gobernanza e integridad

Los **organismos multilaterales** que apoyan al sector (BID, Banco Mundial, Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe, entre otros) deberían **continuar apoyando medidas para reducir la corrupción y mejorar la integridad**. Si estas organizaciones adoptan mecanismos más uniformes en la promoción de la integridad, esto añadiría una capa reguladora y política adicional a las estrategias de control de la corrupción (Indij & Hantke Domas, 2013). Además, los reguladores pueden exigir a los proveedores de servicios de AyS que apliquen programas de integridad.

Al mismo tiempo, la literatura que analiza la corrupción en el sector en América Latina es muy escasa. Cuando existe, es poco detallada o profunda, con pocas excepciones. Los análisis e investigaciones financieras son relativamente escasos. Se necesitan estudios sobre cómo las plataformas sociales más amplias influyen en la política en sus diferentes aspectos (establecimiento de la agenda, financiamiento, implementación, etc.).

Los donantes y los gobiernos deberían financiar estudios más amplios y continuos **realizados por académicos y la sociedad civil sobre** las formas y expresiones de la corrupción y la falta de integridad en el sector de AyS en América Latina, especialmente centrados en las finanzas. Los conocimientos adquiridos pueden ayudar a perfeccionar las políticas anticorrupción, así como las estrategias tanto a nivel público como privado (sociedad civil; empresas). Esto puede incluir la investigación analítica de *big data*, que puede utilizarse para detectar la corrupción en los contratos de adquisición y en otros procedimientos (véase también: WIN, 2024).

Los donantes y las instituciones financieras internacionales, así como los ministerios, los reguladores y las empresas prestadoras de servicios, pueden utilizar herramientas de datos, como el Marco para la Inversión en Planificación de Infraestructuras (FIIP) desarrollado por WIN, Iniciativa para la Transparencia de las Infraestructuras (CoST, por sus siglas en inglés) y el BID para analizar los riesgos de corrupción e integridad en las fases iniciales de los proyectos de infraestructuras de servicios de agua (planificación estratégica, selección y evaluación, incluidos los estudios de viabilidad, y presupuestación y aprobación) (WIN, 2023; BID, 2024).

Abordar la corrupción en el sector privado

Si bien los gobiernos y los funcionarios electos suelen estar bajo el escrutinio público, también debe reconocerse y abordarse la magnitud de la corrupción en las empresas privadas, desde las más grandes hasta las más pequeñas. La gran cantidad de pequeños actores del sector privado son importantes en el suministro de AyS, y a menudo llegan a los más marginados. Sin embargo, la falta de marcos reguladores claros deja margen para prácticas de explotación por parte de proveedores menos escrupulosos, incluidos los elevados costes del agua y la corrupción sexual. Es necesario mejorar la supervisión y la rendición de cuentas.

Los distintos modelos de prestación de servicios, desde la provisión total por el sector privado hasta las asociaciones

público-privadas, conllevan retos específicos en materia de integridad. Las directrices sobre licitaciones y conflictos de interés pretenden mejorar los procesos de contratación y limitar los riesgos de colusión o manipulación de licitaciones, pero su aplicación sigue siendo difícil, especialmente en contextos de corrupción sistémica. Los desequilibrios de poder e información entre los gobiernos y las grandes empresas privadas, la creciente financiarización, junto con los retos que plantean el cumplimiento de los contratos y la resolución de conflictos, complican aún más la regulación y la supervisión y aumentan las posibilidades de que se produzcan fallas de integridad.

La lucha contra la corrupción no puede ser llevada a cabo por el gobierno de forma aislada. Como se ha demostrado en Brasil, es fundamental que el sector privado aborde los riesgos de corrupción y trabaje con el gobierno y la sociedad civil para reducir la corrupción. No se puede lograr una mejora significativa de la integridad en una sociedad sin que el sector privado forme parte de la solución. Las empresas tienen la responsabilidad de actuar como buenos ciudadanos corporativos, a nivel nacional e internacional. Está demostrado que reducir los riesgos de corrupción es bueno para los negocios e importante para proteger la reputación de las empresas. Muchas formas de corrupción son también ilegales, y las empresas que son sorprendidas infringiendo la ley sufren importantes consecuencias.

Muchas empresas han desarrollado sólidos programas de integridad y cumplimiento y deben proseguir estos esfuerzos. Sin embargo, hay empresas que participan en actividades corruptas y otras que se dedican a prácticas legales, pero poco éticas.

La integridad puede fomentarse en las empresas del sector privado favoreciendo a aquellas que demuestren buenas prácticas antisoborno o, más en general, anticorrupción. Para ello, las grandes empresas podrían obtener la acreditación ISO37001, la norma mundial contra el soborno. Para las empresas más pequeñas, para las que ISO37001 puede ser excesiva, la referencia

a una norma o código de prácticas nacional existente podría ser un primer paso útil. Si no existe tal código, se podría instar a la adopción de medidas para establecer tal norma. A continuación, habría que animar a las autoridades nacionales a vincular el éxito en las licitaciones al cumplimiento de la norma o de un conjunto de comportamientos esperados. Esto puede hacerse a dos niveles:

- un nivel “duro” en el que para poder presentarse a una licitación es necesario que la empresa posea la norma; o
- una versión “más suave”, utilizada en la fase de evaluación de las ofertas, en la que se otorgan puntuaciones adicionales en la evaluación a los que poseen la norma frente a los que no.

4.4.3 Promover una cultura de integridad

Crear una cultura de integridad en las instituciones

La **creación de una cultura de integridad en instituciones, organizaciones y proyectos** puede lograrse promoviendo y recompensando la integridad, y estableciendo expectativas de integridad por parte de todos los interesados, incluidos los agentes del sector privado y los participantes en iniciativas de múltiples partes interesadas. Una evaluación cuidadosa de las normas que permiten la corrupción puede ser un primer paso importante. Otros pasos podrían ser:

- **Crear plataformas multipartitas** para mejorar la toma de decisiones, impulsar la acción colectiva y reforzar la supervisión.
- **Influir en las normas sociales relacionadas con la integridad**, analizando las normas y destacando su impacto en los compañeros, formando y recompensando la integridad de todos los actores, tanto formales como informales.

4.5 Conclusión

Subsanar las fallas de integridad en la financiación de los sectores de AyS no es solo una necesidad financiera, sino un imperativo social y económico. Los costes de la inacción -que se manifiestan en una prestación deficiente de servicios, costes de infraestructura inflados y calidad del agua comprometida- afectan de manera desproporcionada a las comunidades marginadas y socavan los objetivos de desarrollo más amplios. Reforzando la gestión de las finanzas públicas, fomentando la supervisión por parte de la sociedad civil y cambiando las normas sociales, podemos crear sistemas de AyS resistentes que sirvan a todos, especialmente a los más necesitados.

Hace más de dos décadas, un estudio sobre la corrupción en América Latina realizado por Parker et al. (2004) señalaba dos puntos que son igualmente relevantes hoy en día. En primer lugar, no hay soluciones rápidas. La lucha contra la corrupción es una tarea política compleja que requiere amplias reformas en el gobierno y la economía. Se requiere un compromiso a largo plazo para ganarse la confianza del público en los esfuerzos por prevenir y controlar la corrupción y para cambiar las normas sociales. Las estrategias anticorrupción, ya sean a nivel nacional o regional, requieren una visión a largo plazo y una comprensión clara de que, aunque el cambio fundamental comienza ahora, algunos beneficios pueden verse a lo largo de los años. En segundo lugar, es necesario equilibrar los objetivos visibles a corto plazo, que aumentan la concienciación y la acción, aunque solo afecten a una pequeña parte del problema, con reformas sistémicas y de las normas sociales más profundas y difíciles, que requieren mucho más tiempo y esfuerzo, pero atacan la corrupción de

raíz. Los logros tempranos y visibles, como el procesamiento de funcionarios de alto nivel, pueden ser esenciales para crear un espacio de credibilidad y generar una presión sostenida en favor de las reformas. Las investigaciones y las sanciones impuestas a empresarios y empresas privadas corruptos también pueden servir de elemento disuasorio y de estímulo para que éstos (y otros) inviertan en programas de cumplimiento, que previenen la corrupción.

Fomentando una cultura de integridad, podemos garantizar que los fondos disponibles se utilicen eficazmente, que los proyectos se prioricen correctamente y que los servicios se presten de forma equitativa y sostenible. Este enfoque requiere el compromiso y la cooperación de todas las partes interesadas, desde los organismos gubernamentales hasta las OSC y los socios del sector privado, cada uno de los cuales desempeña un papel fundamental en el fomento de la transparencia, la rendición de cuentas y las prácticas éticas.

Aunque los socios externos y los donantes pueden fomentar las actividades anticorrupción, el liderazgo y la fuerza deben venir de adentro. En términos de institucionalidad, el mejor camino para el desarrollo y la reforma es aquel que reflexiona y cuestiona sus propios procedimientos, sus formas de pensar y actuar, en un proceso vivificante y continuo de reingeniería organizativa, orientado a la mejora continua de los resultados.

Ahora es el momento de actuar con decisión y colaboración para garantizar que el derecho al agua, al saneamiento y a un medio ambiente limpio se haga realidad para todos.

ANEXOS

Anexo 1: Acrónimos

ABCON SINDCON	Asociación Brasileña de Empresas Privadas de Agua y Saneamiento
ANA	Autoridad Nacional del Agua
ARCA	Agencia de Regulación y Control del Agua
AyS	Agua y saneamiento
BDE	Banco de Desarrollo del Ecuador
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Grupo del Banco Mundial
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (antes: Corporación Andina de Fomento)
CENAGRAP	Centro de Apoyo a la Gestión del Agua Potable Rural (cantón Cañar)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGE	Contraloría General del Estado
CICC	Convención Interamericana contra la Corrupción
CLOCSAS	Confederación Latinoamericana de Organizaciones Comunitarias de Servicios de Agua y Saneamiento
CNUCC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
EPS	Empresa Prestadora de Servicios
ETAPA EP	Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Saneamiento y Gestión Ambiental del cantón Cuenca
FIIP	Marco para la Planificación de Inversiones en Infraestructuras (Framework for Investment in Infrastructure Planning)
FTCS	Función de Transparencia y Control Social
GLAAS	ONU-Agua Análisis y evaluación global del saneamiento y el agua potable (UN-Water Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking Water)
GPS	Sistema de posicionamiento global (Global position system)
Índice CCC	Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción

InWASH	Integrity in WASH (Integrity Management Toolbox)
IRC	Índice de Riesgo de Corrupción
ISO	Organización Internacional de Normalización
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MOP	Ministerio de Obras Públicas
MVCS	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OCDS	Normas Abiertas de Datos de Contratación
OCP	Open Contracting Partnership
OCSAS	Organizaciones comunitarias de servicios de agua y saneamiento
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OSC	Organización de la sociedad civil
PIB	Producto interno bruto
ROI	Retorno sobre la Inversión
SABESP	Empresa estatal de agua y saneamiento de São Paulo
SEDAPAL	Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima
SENAGUA	Secretaría Nacional del Agua
SERCOP	Servicio Nacional de Contratación Pública
SISS	Superintendencia de Servicios Sanitarios (Chile)
SSSR	Subdirección de Servicios Sanitarios Rurales
SUNASS	Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento
USD	Dólar estadounidense
WIGO	Panorama mundial de la integridad del agua (Water Integrity Global Outlook)
WIN	Red de integridad del agua (Water Integrity Network)

Anexo 2: Metodología del estudio

La metodología del presente estudio fue estructurada a través de las siguientes fases/componentes:

- i. Fase preparatoria: elaboración de términos de referencia, constitución del equipo de estudio (investigador senior; investigadores locales para los tres estudios de caso: Perú, Ecuador, Brasil), definición de temas y preguntas de investigación (ver: Anexo 3) y correspondientes planes y acuerdos de trabajo.
- ii. Revisión de literatura sobre la situación general, las barreras, las tendencias y los desafíos de integridad con respecto al financiamiento y servicios en el sector de agua y saneamiento en la región de América Latina, a cargo del investigador senior.
- iii. Realización de los tres estudios de caso -en Perú, Ecuador y Brasil, respectivamente- abordando experiencias y problemáticas específicas en torno a (riesgos de) corrupción y fallas de integridad en el sector de agua potable y saneamiento.
- iv. Compilación de los tres estudios de caso en un solo documento, incluyendo un balance conteniendo principales hallazgos y reflexiones.
- v. Confección del informe final (WIGO LA 2024), integrando la revisión de literatura regional, la compilación de los tres estudios de caso, el balance de hallazgos y reflexiones, así como presentando las principales conclusiones y recomendaciones.

Cabe señalar que la metodología del estudio WIGO LA 2024 no partió desde un inicio con una metodología completamente definida. Más bien, el proceso metodológico fue madurándose

en determinados aspectos en el transcurso del proyecto. Así, por ejemplo, se hicieron ajustes en cuanto a temática y focalización en torno a los estudios de caso, aunque se mantuvo siempre la misma selección de países (Perú, Ecuador, Brasil). También las preguntas de investigación – global regional y por país – experimentaron algunas modificaciones en las fases iniciales del proyecto, de tal manera que pudieran sintonizar mejor con los casos seleccionados.

En cuanto a la revisión bibliográfica, se realizó una extensa búsqueda de información relevante y específica con respecto a la problemática de financiamiento y servicios en el sector de agua potable y saneamiento en la región latinoamericana. Esta búsqueda se efectuó principalmente vía internet, sobre documentos disponibles (estudios, artículos, etc.), descargables o proporcionados por colegas. Adicionalmente, se usó bases de datos de distintas entidades y plataformas, tales como CEPALSTAT, JMP, TI, GLAAS y otras.

Respecto a los estudios de caso, una vez teniendo las definiciones temáticas y respectivas preguntas de investigación como marco referencial, los investigadores locales iniciaron su trabajo recopilando documentación relevante tanto sobre el contexto país como específicamente sobre el tema de estudio. Así mismo, identificaron y contactaron un conjunto de informantes clave, para ser entrevistadas con el fin de obtener información de primera mano y conocer sus puntos de vista. La selección de estos informantes se basó en el criterio de lograr una diversidad de personas -procedentes de diferentes ámbitos- para ser entrevistadas. Como parte del protocolo de entrevista, se solicitó a cada entrevistado firmar una declaración de consentimiento con respecto al uso y discrecionalidad de la información (ver Anexo 6).

A partir de la información recopilada e incorporando la obtenida a través de las entrevistas con informantes clave, los investigadores procedieron a preparar los respectivos documentos de estudio de caso. Los borradores fueron ampliamente revisados y comentados

por el investigador principal encargado de la investigación a nivel regional, en interacción con los investigadores locales. También se celebraron reuniones de coordinación y debate entre el investigador principal, los investigadores locales y los coordinadores del proyecto (WIN). Se utilizó la plataforma virtual MS Teams para realizar reuniones a lo largo de todo el proceso.

Los borradores finales de los estudios de caso fueron comentados por las coordinadoras del proyecto y profesionales a nivel de la sede central de WIN, por funcionarios del BID, y con comentarios adicionales por parte del investigador senior. Con estos insumos, los investigadores locales procedieron a emitir la versión final de los estudios de caso. Para fines de compilación, estas versiones finales fueron revisadas por el investigador senior en cuanto a consistencia del texto, traducción (español-inglés o viceversa) y ajustes adicionales.

A partir del análisis de los tres estudios de caso, el investigador principal elaboró un balance de las conclusiones y reflexiones de los tres estudios de caso y lo integró en el documento recopilatorio. Esta sección de balance se debatió con los coordinadores del proyecto, tras lo cual se introdujeron ajustes en el documento.

Tras los principales componentes del estudio -la revisión bibliográfica regional, la recopilación final de los tres estudios de caso, la sección sobre resultados y reflexiones, así como las principales conclusiones y recomendaciones- se elaboró el borrador del Informe Final (WIGO LA 2024). Se presentó una síntesis de este informe, preparada por el investigador principal en forma de PowerPoint, y se debatió con el equipo de WIN y los investigadores locales. Sobre la base de los comentarios recibidos y los ajustes realizados, se perfeccionó el Informe Final de WIGO LA 2024. El Informe Final se presentó a WIN en inglés y en español.

Anexo 3: Matriz de preguntas de investigación

Preguntas globales de investigación (región América Latina)	Preguntas referenciales de investigación para los tres estudios de caso		
	PERÚ	ECUADOR	BRASIL
a) ¿Cuál es la situación global y las tendencias con respecto al financiamiento y la prestación de servicios en el sector de agua y saneamiento en países de América Latina?	1. ¿Cómo se distribuye y se controla normalmente el agua potable en AAHH en Lima fuera de la cobertura de la red de SEDAPAL?	1. ¿Cuál es la situación y las tendencias con respecto a la financiación en el sector del agua y el saneamiento en Ecuador?	1. ¿Cuáles son los estándares internacionales y mejores prácticas sobre la privatización de los servicios de agua y saneamiento, y cómo se relaciona con ellos el actual escenario brasileño de reformas legales en el sector de agua y saneamiento?
b) ¿Cuáles son los principales riesgos de integridad en el financiamiento y la prestación de servicios en el sector de agua y saneamiento en los países de la región latinoamericana?	2. ¿Cuáles son los principales riesgos y fallas de integridad a los que está expuesto el servicio de distribución gratuita de agua potable mediante camiones cisterna en AAHH en Lima?	2. ¿Cuáles son los principales riesgos y fallas de integridad en los servicios de agua y saneamiento en el Ecuador?	2. ¿Cuáles son los principales riesgos de corrupción e integridad en el proceso de privatización de los servicios de agua y saneamiento en Brasil?
c) ¿Qué se está haciendo y qué se puede hacer para mejorar la integridad en el financiamiento y la prestación de servicios en el sector de agua y saneamiento en el contexto latinoamericano?	3. ¿Qué acciones en materia de control se han introducido para una gestión eficiente basada en la integridad en el proceso de distribución gratuita de agua potable mediante camiones cisterna en AAHH en Lima y cuáles han sido los resultados?	3. ¿Qué progreso han hecho las asociaciones público-comunitarias en la promoción de la integridad en el sector de agua y saneamiento? ¿Cuáles son las principales dificultades y tareas pendientes para institucionalizarlas?	3. ¿Cómo mitigar los riesgos de corrupción e integridad en este proceso y cuáles son los esfuerzos realizados por los gobiernos y las empresas privadas para garantizar y evaluar la eficacia?

Anexo 4: Referencias

ABCON SINDCON (2023). *Panorama de la participación del sector privado en 2023: la década del saneamiento*. Disponible en: https://abconsindcon.com.br/wp-content/uploads/2023/09/Panorama_2023-02_Publi_EN-WEB-V1-REV0-1.pdf [Consultado el 29 de marzo de 2023].

Abogado de empresas de Agua y Saneamiento (2024). *Entrevista para WIGO LA 2024*.

Agencia Nacional del Agua [ANA] (2024). Agência publica resolução sobre programa de integridade ANA Íntegra e atividades da UGI. Disponible en: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/noticias-e-eventos/noticias/agencia-publica-resolucao-sobre-programa-de-integridade-ana-integra-e-atividades-da-ugi>

Agencia Nacional del Agua [ANA] (s.f.). Entidades Infranacionais. Disponible en: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/agencias-infranacionais>

Agencia de Regulación y Control del Agua [ARCA] (2022). *Benchmarking de prestadores públicos de los servicios de agua potable y saneamiento en el Ecuador*. boletín estadístico 2022.

Agencia de Regulación y Control del Agua [ARCA] (2023). *Guía para la Conformación de Alianzas Público-Comunitaria Comunitaria-Comunitaria*. CAF-GIZ.

Americas Quarterly (2023). *Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción 2023 - Americas Quarterly*. Disponible en: <https://americasquarterly.org/the-capacity-to-combat-corruption-index-2023/>

Amerise, A. (2022). *Quién es Yenifer Paredes, la cuñada de Pedro Castillo contra la que dictaron 30 meses de prisión preventiva por presuntos delitos de lavado de dinero y organización criminal en Perú*. BBC News Mundo. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-62513311>

Asamblea General de las Naciones Unidas (2010). The human right to water and sanitation. Resolution 64/292, 28 July. Disponible en: <https://undocs.org/A/RES/64/292>

Autoridad Nacional del Agua [ANA] (2013). *Plan Nacional de Recursos Hídricos del Perú*. Memoria 2013.

Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe [CAF] (2015) *El Futuro de los Servicios de Agua y Saneamientos en América Latina*. Autores: Ballester, M., Mejía-Betancourt, A., Arroyo, V., Real, C., Garzón, C., & Sturzenegger, G., Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe [CAF], Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. [El futuro de los servicios de agua y saneamiento en América Latina: Desafíos de los operadores de áreas urbanas de más de 300.000 habitantes | Publicaciones \(iadb.org\)](#)

Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2019a). *Fortaleciendo la gestión de las inversiones en América Latina y el Caribe: lecciones aprendidas del apoyo operativo del BID a los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP)*. Autores: Ardanaz, M., Briceño, B., García, L., Banco Interamericano de Desarrollo.

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

Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2020a). *Más allá de las fugas: cuantificando los efectos de la corrupción en el sector de agua y saneamiento de América Latina y el Caribe*. Autores: Adam, I., Fazekas, M., Regös, N., Tóth, B., Basani, M., & Gamba, J., Red de Integridad del Agua, Instituto de Transparencia Gubernamental, Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2020b). *De Estructuras a Servicios: El camino a una mejor infraestructura en América Latina y el Caribe*. Editores: Cavallo, E., Powell, A., & Serebrisky, T., Serie Desarrollo en las Américas (DIA). Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC.

Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2020c). *El estado del Sector Agua, Saneamiento y Residuos Sólidos en Uruguay, Diagnóstico y perspectivas*. Autores: Maroñas, C., Rezzano, N., Basani, M., & Sorhuet, S., Nota Técnica N° IDB-TN-01945. División de Agua y Saneamiento. Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2021a). *Servicios de agua y saneamiento en América Latina: panorama de acceso y calidad*. Autores: Vidal, A. G., Machado, F., & Datshkovsky, D. Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2021b). *La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe - estimación de las necesidades de inversión hasta 2030 para progresar hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Autores: Brichetti, J.P., Mastronardi, L., Rivas Amiasorho, M. E., Serebrisky, T., Solís, B., Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2021c). *Instituciones financieras locales, clave en la integridad del sector de agua y saneamiento*. Autores: Basani, M., Grau, X., Sampetro, M.F., Minatta, A., Gamba, J., Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2022a). *Servicios de agua y saneamiento en América Latina y el Caribe: un panorama de las fuentes de datos y las brechas de información*. Autores: Datshkovsky, D., Libra, J. M., & Gómez Vidal, A. Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2022b). *Acceso al agua y COVID-19: un estudio de regresión discontinua para áreas periurbanas de Lima Metropolitana, Perú*. Autores: Gómez-Lobo, A., Gutiérrez, M., Huamaní, S., Marino, D., Serebrisky, T., & Solís, B. <https://doi.org/10.18235/0004369>

Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2024). *Poner manos a la obra con la integridad: herramientas para evaluar, gestionar y fortalecer la integridad en organizaciones del sector de agua y saneamiento en América Latina y el Caribe*. Autores: Acuña Mantilla, K. & Vergara Stuardo, J. <http://dx.doi.org/10.18235/0012895>

Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (s.f.). *Iniciativa: FECASALC*. Disponible en: <https://www.iadb.org/en/who-we-are/topics/water-and-sanitation/water-and-sanitation-initiatives/initiative-fecasalc>.

Bartlett, J. (2024). *Cómo la extracción de litio en Chile está desgarrando comunidades*. npr. <https://www.npr.org/2024/05/28/nx-s1-4959776/how-the-extraction-of-lithium-in-chile-is-tearing-communities-apart>

Basel Institute on Governance (2023). *Fighting corruption in Latin America: Can Collective Action help close the gaps?* Disponible en: <https://baselgovernance.org/blog/fighting-corruption-latin-america-can-collective-action-help-close-gaps>

Boehm, F. & Bohórquez Suárez, O. R. (2011). *Anticorrupción en la regulación del servicio de suministro de agua potable: estudio de caso para Colombia*. Universidad Externado de Colombia. Revista Opera, (11), 199-220

Borges, A. (2023a). Las agencias reguladoras pierden hasta el 70% de la fuerza de trabajo y los servicios pueden colapsar. Estadão. Disponible en: <https://www.estadao.com.br/economia/agencias-reguladoras-apagao/> (Consultado el 29 de marzo de 2024)

Borges, A. (2023b). *Agências reguladoras têm 1,1 mil cargos de indicações políticas com salário de até R\$ 15,7 mil. O Estado de São Paulo*. Disponible en: <https://www.estadao.com.br/economia/agencias-reguladoras-cargos-de-indicacoes-politicas/> (Consultado el 29 de marzo de 2024)

Borges, A. (2023c). *Agências reguladoras: proposta ‘jabuti’ apresentada no Congresso esvazia poder dos órgãos. O Estado de São Paulo*. Disponible en: <https://www.estadao.com.br/economia/agencias-reguladora-proposta-poder-orgaos/> (Consultado el 29 de marzo de 2024)

Burgueño Salas, E. (2023). *Recursos hídricos renovables per cápita en el mundo 2020, por países*. Statista. Disponible en: <https://www.statista.com/statistics/269361/worldwide-renewable-water-resources/>

Campos, S., & Santiso, C. (2018). *¿Transparente como el agua? El 10% de la inversión en infraestructuras de agua en América Latina y el Caribe se pierde por culpa de la corrupción*. Diario El País de 19 de junio de 2018. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2018/06/11/planeta_futuro/1528751753_936684.html

Cañizares, S., Guaricela, A., Lascano, M., Medina, M., Moncayo, P., & Zalamea, M. (2017). *Gestión comunitaria del agua: junta administradora de agua potable regional de zhidmad*. Revista Iuris, 1(15). <https://publicaciones.ucuenca.edu.ec/ojs/index.php/iuris/article/view/1153>

Carillo, A. (2024). *Entrevista para WIGO LA 2024*. Gerente de Cumplimiento.

Castro, J. E. (2007). *La privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina*. Nueva sociedad, 207(94), 112.

CEO Water Mandate & Water Integrity Network [WIN] (2015). *Guía para la gestión de la integridad en las iniciativas de custodia del agua: Un marco para mejorar la eficacia y la transparencia*. Disponible en: <https://ceowatermandate.org/files/integrity.pdf>

CEPALSTAT (2024). CEPALSTAT Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas. Disponible en: <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>

Chávez Alor, J. (2021) *La corrupción persiste en América Latina por falta de voluntad política e independencia institucional*. Colegio de Abogados de Nueva York. Disponible en: <https://digital.nycbar.org/44thstreetnotes/summer-2021/corruption-persists-in-latin-america-due-to-lack-of-political-will-and-institutional-independence/index.html>

Cisneros, P. (2019). *Qué hace que las asociaciones colaborativas de gobernanza del agua sean resilientes al cambio de políticas? Un estudio comparativo de dos casos en Ecuador*. Ecología y sociedad, 24(1).

CIVICUS (2024). *Monitor CIVICUS: Seguimiento del Espacio Cívico*. Disponible en: <https://www.civicus.org/index.php/what-we-do/innovate/civicus-monitor>

Coalición UNCAC (s.f.). *Plataforma Latinoamericana Anticorrupción*. Disponible en: <https://uncaccoalition.org/anti-corruption-platforms/latin-america/>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2022). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2021*. (LC/PUB.2021/20-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2023). *Necesidades de inversión en agua potable y saneamiento en América Latina y el Caribe: efectos en el empleo verde y el valor agregado bruto*. Serie Recursos Naturales y Desarrollo, N° 218 (LC/TS.2023/101). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile.

Confederação Nacional da Indústria (2019). *A importância da concorrência para o setor de saneamento básico*. Disponible en: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/b6/c9/b6c9e57f-020a-474a-9c88-7ee60f49d6e1/estudo_cni_-_concorrenca_no_saneamento.pdf

Confederación Latinoamericana de OCSAS [CLOCSAS] (s.f.). Disponible en: <https://clocsas.org/>

Conselho Nacional de Controle Interno (2022). *Diagnóstico Nacional do Controle Interno*. Disponible en: <https://conaci.org.br/wp-content/uploads/2023/06/Digital-Diagnostico-Nacional-do-Controle-Interno.pdf> (Consultado el 29 de marzo de 2024)

Contraloría General del Estado [CGE] (2022). Informe número DPM-0004-2022.

Cubillo, F., Allakulov, U., Piñeros, D. P., & Basani, M. (2022). Focused Analysis: Integridad empresarial en los servicios de agua y saneamiento.

Dall'Ara, A. (2024). Entrevista para WIGO LA 2024. Abogado.

Dávila, M. J., Villares, G. & Placencia, M. (2018). *Recursos financieros de los Gobiernos Autónomos Descentralizados: Caso de estudio Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales*. Economía y Negocios, 9(2), 53-70. <https://doi.org/10.29019/eyn.v9i2.499>

Diário Catarinense (2018). *Fernando Reis, da Odrebrecht, fala dos acordos com o governador Raimundo Colombo*. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=j7VBs1l0kvQ> (Consultado el 29 de marzo de 2024)

Empresa estatal de agua y saneamiento de São Paulo [SABESP] (s.f.). *Gobierno corporativo y normas de la NYSE*. Disponible en: <https://ri.sabesp.com.br/en/corporate-governance/corporate-governance-and-nyse-standards/> (Consultado el 29 de marzo de 2023)

Entrevistado nº 1 (2024). Entrevista para WIGO LA 2024. Comunicación personal.

Entrevistado nº 2 (2024). Entrevista para WIGO LA 2024. Comunicación personal.

Entrevistado nº 3 (2024). Entrevista para WIGO LA 2024. Comunicación personal.

Entrevistado nº 4 (2024). Entrevista para WIGO LA 2024. Comunicación personal.

Entrevistado nº 5 (2024). Entrevista para WIGO LA 2024. Comunicación personal.

Entrevistado nº 6 (2024). Entrevista para WIGO LA 2024. Comunicación personal.

Entrevistado nº 7 (2024). Entrevista para WIGO LA 2024. Comunicación personal.

Entrevistado nº 8 (2024). Entrevista para WIGO LA 2024. Comunicación personal.

Exame (2022). *Pelo menos 7 Estados devem fazer leilões de saneamento*. Disponible en: <https://exame.com/brasil/pelo-menos-7-estados-devem-fazer-leiloes-de-saneamento/> (consultado el 29 de marzo de 2023)

El Financiero (2024). *AMLO 'hace cachitos al INAI: Esta es la dependencia y órganos que absorberían sus funciones*. El Financiero. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2024/02/06/amlo-disipa-al-inai-esta-es-la-dependencia-y-organos-que-absorberian-sus-funciones/> (consultado el 29 de marzo de 2023)

El Peruano (2021a). *Pandemia: Cisternas realizaron 500,000 viajes para reparto de agua gratuita en Lima y Callao*. El Peruano. Disponible en: <https://elperuano.pe/noticia/117322-pandemia-cisternas-realizaron-500000-viajes-para-reparto-de-agua-gratuita-en-lima-y-callao> (consultado el 29 de marzo de 2023)

El Peruano (2021b). *Ministra de Vivienda inspeccionó distribución gratuita de agua potable en Lima Sur*. El Peruano. Disponible en: <https://elperuano.pe/noticia/114685-ministra-de-vivienda-inspecciono-distribucion-gratuita-de-agua-potable-en-lima-sur> (consultado el 29 de marzo de 2023)

España Exportación e Inversiones [ICEX] (2021). *El mercado de agua potable y saneamiento en Bolivia*. Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en La Paz. ICEX España Exportación e Inversiones. La Paz. Bolivia.

Falconí, C. (2020). *La gestión comunitaria en el Ecuador. Una mirada desde la realidad*. Disponible en: <https://www.latinwash.org/post/la-gesti%C3%B3n-comunitaria-del-agua-en-ecuador-una-mirada-desde-la-realidad>

Fay, M., Andres, L. A., Fox, C., Narloch, U., & Slawson, M. (2017). *Repensar la infraestructura en América Latina y el Caribe: Gastar mejor para lograr más*. Publicaciones del Banco Mundial. Washington DC.

Fenner, G. & Mahlstein, M. (2009). Curbing the Risks of and Opportunities for Corruption in Natural Disaster Situations in Harper, E. (ed). *International Law and Standards Applicable in Natural Disaster Situations*. International Development Law Organization. Disponible en: <https://baselgovernance.org/sites/default/files/2019-01/Corruption%20in%20natural%20disaster%20situations.pdf>

Fernández, D., Saravia Matus, S., & Gil, M. (2021). *Políticas regulatorias y tarifarias en el sector de agua potable y saneamiento en América Latina y el Caribe*. Serie Recursos Naturales y Desarrollo N° 205 (LC/TS.2021/81), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile.

Folha de São Paulo (2023). *Congresso impõe derrotas a Marina, e aval de Lula empodera centrão*. Disponible en: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2023/05/congresso-impoe-derrotas-a-marina-e-aval-de-lula-empodera-centrao.shtml>

Freedom House (2023). *La libertad en el mundo 2023*. Disponible en: [FIW_World_2023_DigitalPDF.pdf \(freedomhouse.org\)](https://freedomhouse.org/sites/default/files/FIW_World_2023_DigitalPDF.pdf)

Fundación AVINA - CLOCSAS (2017). *Centro de atención integral (CAI) para organizaciones comunitarias de servicios de agua y saneamiento (ocsas)*. Sistematización de 6 experiencias exitosas en américa y áfrica.

G1 Santa Catarina (2020). *Raimundo Colombo é absolvido da acusação de caixa 2 nas campanhas de 2010 e 2014*. Disponible en: <https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2020/07/24/justica-absolve-raimundo-colombo-em-suspeita-de-caixa-2-em-campanhas-eleitorais.ghtml> (Consultado el 29 de marzo de 2024)

Garduño Sandoval, Y., Ríos Espinosa, M., & Cárdenas Ariola, A. (2023). *Principales avances y desafíos del sistema anticorrupción en América Latina*. DLA Piper. Disponible en: <https://www.dlapiper.com/en-pe/insights/publications/global-anti-corruption-perspective/key-developments-and-challenges-in-latin-americas-anti-corruption-system>

Gedan, B. N., & Canton, S. (2022). Transparencia radical: la última esperanza para combatir la corrupción en América Latina. *Georgetown Journal of International Affairs*. (consultado el 7 de agosto de 2024)

Global Witness (2023). *Informe anual 2023: Desafiando a los contaminadores, defendiendo a las personas*. Disponible en: <https://www.globalwitness.org/en/about-us/annual-report-2023-challenging-polluters-championing-people/>

Grindle (2021). *The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America*. Autores: Peters, B. G., Tercedor, C. A., & Ramos, C. (Eds.). London: Emerald Publishing.

Grupo del Banco Africano de Desarrollo (s.f.). Iniciativas del BAfD y otros BMD. (en línea) Grupo del Banco Africano de Desarrollo. Disponible en: <https://www.afdb.org/en/about-us/organisational-structure/integrity-and-anti-corruption/afdb-and-other-mdbs-initiatives> (consultado el 20 de octubre de 2023).

Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 [GT Sociedade Civil 2030] (2023). *VII Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável Brasil*. Disponible en: https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2023/10/rl_2023_webcompleto-v9.pdf [Consultado el 29 de marzo de 2023].

Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Cañar (2011). *Ordenanza Sustitutiva para el Funcionamiento del Centro de Apoyo a la Gestión Rural del Agua Potable del Cantón Cañar (CENAGRAP)*. Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Cañar. Disponible en: <https://canar.gob.ec/ordenanzas>

Guasch, L., & Straub, S. (2009). *Corruption and concession renegotiations: evidence from the water and transport sectors in Latin America*. *Utilities Policy* 17(2):185-190.

Indij, D., & Hantke Domas, M. (2013). *Mapeo sobre Integridad del Agua en América Latina*. Informe realizado en colaboración con Cap-Net y el Programa de Gobernabilidad del Agua del PNUD en SIWI. Estocolmo. Suecia.

Infralatam (2024). *Datos sobre la inversión pública en infraestructura económica en América Latina y el Caribe*. Infralatam. Disponible en: <https://www.infralatam.info>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020). *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico*. Disponible en: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28325-em-apenas-3-6-dos-municipios-empresas-privadas-sao-responsaveis-pelo-abastecimento-de-agua> (Consultado el 29 de marzo de 2023).

Instituto Mais Democracia (2018). *Quiénes son los propietarios del saneamiento en Brasil?* Disponible en: https://br.boell.org/sites/default/files/proprietarios_do_saneamento-pesquisa-institutomaisdemocracia-fundacao_boll_brasil.pdf [Consultado el 29 de marzo de 2023].

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INEC] (2016). Documento Técnico. “*Estadística ambiental económica en Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales*”. Gestión de Agua Potable y Alcantarillado 2016.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INEC] (2021a). ENEMDU anual 2021.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INEC] (2021b). *Estadística de Información Ambiental Económica en Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales Gestión de Agua Potable y Saneamiento*.

Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI] (2017). *Directorio Nacional de Centros Poblados: Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas* Disponible en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1541/index.htm

Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI] (2023). *Población peruana alcanzó los 33 millones 726 mil personas en el año 2023*. Nota de Prensa. <https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/noticias/nota-de-prensa-no-104-2023-inei.pdf>

Instituto Trata Brasil (2023). *A vida sem saneamento: para quem e onde mora essa população?* Disponible en: https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2023/11/Estudo-ITB-Release_A-vida-sem-saneamento-para-quem-falta-e-onde-mora-essa-populacao.pdf [Consultado el 29 de marzo de 2023].

Instituto Trata Brasil (2024). *Ranking do Saneamento 2023: 100 maiores cidades brasileiras*. Disponible en: <https://tratabrasil.org.br/ranking-do-saneamento-2023/> [Consultado el 29 de marzo de 2023].

Jackson, D. & Köbis, N. (2018). *Anticorrupción a través de una lente de normas sociales*. U4 Issue 2018:7. Centro de Recursos Anticorrupción U4 en el Instituto Chr. Michelsen. Bergen. Noruega.

Larrea, C. A. & Greene, N. (2018). *Concentración de Activos y Reducción de la Pobreza en el Ecuador Postneoliberal*. En: *Elites Dominantes en América Latina*. Nueva York, NY: Springer. p. 93-118.

Leite, F. & Serapião, F. (2017). *Delator indica propina em obra da Sabesp. O Estado de São Paulo*. Disponible en: <https://www.estadao.com.br/politica/delator-indica-propina-em-obra-da-sabesp/> [Consultado el 29 de marzo de 2024].

Líder del asentamiento informal “Laderas del Mirador” (2023). Entrevista para WIGO LA 2024.

Madeiro, C. (2021). *Falta de saneamento mata 11 mil pessoas por ano no país, diz IBGE*. UOL. Disponible en: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2021/11/24/falta-de-saneamento-mata-11-mil-pessoas-por-ano-em-media-no-pais-diz-ibge.htm> [Consultado el 29 de marzo de 2023].

Marinho, C. (2024). *Entrevista para WIGO LA 2024*. Superintendente de Regulación Sanitaria de la Agencia Nacional de Aguas.

Martínez Moscoso, A. (2015). *Nuevos retos para las Juntas de Agua en Ecuador*. Disponible en: <https://www.iagua.es/blogs/andres-martinez/nuevos-retos-juntas-agua-ecuador>

Ministério da Cidade (s.f.). *Comitê Interministerial de Saneamento Básico - Calendário*. Disponible en: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/saneamento/comite-interministerial-de-saneamento-basico-cisbcisb> [Consultado el 29 de marzo de 2024].

Ministerio del Ambiente del Ecuador (2016). *Estrategia Nacional de Calidad del Agua 2016-2030*. Disponible en: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/ecu183387.pdf>

Nieto Jara, J. (2017). *Cierre de brechas en la cobertura de agua potable y alcantarillado sanitario período 2007-2015*. BDE.

Oficial de Cumplimiento A (2024). *Entrevista para WIGO LA 2024*.

Oficial de Cumplimiento B (2024). *Entrevista para WIGO LA 2024*.

Ortiz-Prado, E., Simbaña-Rivera, K., Cevallos, G., Gómez-Barreno, L., Cevallos, D., Lister, A., Fernandez-Naranjo, R., Ríos-Touma, B., Vásconez-González, J., & Izquierdo-Condoy, J. S. (2022). *Enfermedades transmitidas por el agua y disparidades étnicas: A 10 year nationwide mortality and burden of disease analysis from Ecuador*. *Frontiers in public health*, 10, 1029375. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2022.1029375>

Organización Mundial de la Salud [OMS] (2020). *El lavado de manos, una herramienta eficaz para prevenir el COVID-19 y otras enfermedades*. Organización Mundial de la Salud. Disponible en: <https://www.who.int/southeastasia/news/detail/15-10-2020-handwashing-an-effective-tool-to-prevent-covid-19-other-diseases#:~:text=To%20stop%20the%20spread%20of,handling%20animals%20or%20animal%20waste>

Organización Mundial de la Salud [OMS] (2022). *La encuesta nacional GLAAS 2021/2022*. ANÁLISIS Y EVALUACIÓN MUNDIAL DEL SANEAMIENTO Y EL AGUA POTABLE (GLAAS). Disponible en: https://cdn.who.int/media/docs/default-source/wash-documents/glaas/glaas-2021-2022/glaas_2021_2022_country_survey_en---7-sept-2021.pdf?sfvrsn=85112799_30&download=true

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE] (2020), *Gobernanza del Agua en Argentina*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Ediciones de la OCDE, París. <https://doi.org/10.1787/53ee8b2e-es>.

Osorio, C. (2024). *El desastre en la unidad de desastres: el origen de la corrupción en la oficina que enfrenta las emergencias*. El País. [El desastre en la unidad de desastres: el origen de la corrupción en la oficina que enfrenta las emergencias | EL PAÍS América Colombia \(elpais.com\)](https://elpais.com)

Parker, N., Berthin, G., De Michelle, R., & Mizrahi, Y. (2004). La corrupción en América Latina: Estudio analítico basado en una revisión bibliográfica y entrevistas. American Accountability Anti-corruption Project, Casals & Associates, USAID, Virginia.

Peters, B. G., Tercedor, C. A., & Ramos, C. (2021). *The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America*. Emerald Publishing Limited. [El Manual de Administración Pública en América Latina \(diputados.gob.mx\)](https://diputados.gob.mx)

Petrarca, F. R. (2020). *Operación Carwash y el complejo mecanismo de la corrupción política en Brasil*. Civitas, Revista de Ciências Sociais, v. 20, n. 3. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/civitas/a/FVts7xxjPHkNdJy8VPbTTVP/> [Consultado el 29 de marzo de 2023]

Poder360 (2022). *Lewandowski encerra ação contra Alckmin na Justiça Eleitoral*. Disponible en: <https://www.poder360.com.br/justica/lewandowski-encerra-acao-contra-alckmin-na-justica-eleitoral/> [Consultado el 29 de marzo de 2024]

Pretto, L. (2024). *Entrevista para WIGO LA 2024*. Director Ejecutivo del Instituto Trata Brasil

Programa Conjunto de Monitoreo del Abastecimiento de Agua, Saneamiento e Higiene [JMP] (2020). *Progresos en materia de agua para consumo, saneamiento e higiene en américa latina y el caribe 2000-2020: cinco años después de la adopción de los ODS*. Programa Conjunto de Monitoreo del Abastecimiento del Agua, el Saneamiento y la Higiene OMS/UNICEF. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y Organización Mundial de la Salud (OMS). Nueva York.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2011). *Lucha contra la corrupción en el sector del agua: métodos, herramientas y buenas prácticas*. Autor: Jeroen Vos. Editores: Matsheza, P., Timilsina, A. R., Arutyunova, A., Grupo de Gobernabilidad Democrática. Dirección de Políticas de Desarrollo. PNUD. Nueva York. USA.

Rebello, A. & Martins, L. (2018). *Empresários ampliam doações e assumem lugar de suas empresas nas eleições*. UOL. Disponible en: <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/09/14/empresarios-doacoes-de-campanha-eleicoes-2018.htm> [Consultado el 29 de marzo de 2023]

Ramos, M. (2017). *“El capital social de Juntas Administradoras de Agua Potable y Riego del Ecuador JAAPRE y la Ley Orgánica de recursos hídricos, usos y aprovechamiento del agua (2009-2015)”*. Tesis de maestría. FLACSO Ecuador.

Regoli Roa, S. (2008). *Organización y regulación servicio agua en América Latina, casos Brasil, Uruguay, Perú, Colombia, Chile, Argentina*. En: Ciencias Económicas 6.01, Universidad Nacional del Litoral. Argentina.

Residente del asentamiento informal “Ciudad Pyme” (Distrito Ancón) (2024). Entrevista para WIGO LA 2024.

Rivas, S. S. (2012). *La concesión de agua en Tumbes*. Revista de Derecho Administrativo, (12), 265-279. [Vista de La concesión de agua en Tumbes \(pucp.edu.pe\)](https://pucp.edu.pe)

Rodas, S. (2021). *Plenário do Supremo negações contra Novo Marco do Saneamento Básico*. Disponible en: <https://www.conjur.com.br/2021-dez-02/plenario-stf-nega-aco-es-marco-saneamento-basico/> [Consultado el 29 de marzo de 2024]

Rojas Ortuste, F. (2014). *Políticas e institucionalidad en materia de agua potable y saneamiento en América Latina y el Caribe*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 166. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile.

Saravia Matus, S., Fernández, D., Montañez, A., López, S., Naranjo, L., Llavona, A. (2023). Necesidades de inversión en agua potable y saneamiento en América Latina y el Caribe: efectos en el empleo verde y el valor agregado bruto. Serie Recursos Naturales y Desarrollo, N° 218 (LC/TS.2023/101). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile.

Schwartz, G., Fouad, M., Hansen, T. and Verdier, G. (2020). Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment. (online) International Monetary Fund. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/Books/Issues/2020/09/03/Well-Spent-How-Strong-Infrastructure-Governance-Can-End-Waste-in-Public-Investment-48603> [Consultado el 27 de febrero de 2024]

SENAGUA (2016). *Estrategia nacional de agua potable y saneamiento. Fase 1: diagnóstico, prioridades, estrategias y propuestas programáticas*. SENAGUA.

Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima [SEDAPAL] (2021). *Cambiando vidas: Gestión y retos de SEDAPAL al 2023*.

Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima [SEDAPAL] (2024a). Carta N° 86-2024-ESG

Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima [SEDAPAL] (2024b). Carta N° 87-2024-ESG

Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima [SEDAPAL] (2024c). Entrevista para WIGO LA 2024.

Smart Water Magazine (2024). *Brazil seeks \$100 billion investment to overhaul water and sewage infrastructure*. Smart Water Magazine. Disponible en: <https://smartwatermagazine.com/news/smart-water-magazine/brazil-seeks-100-billion-investment-overhaul-water-and-sewage#:~:text=Brazil%20is%20seeking%20%24100%20billion,nation%2C%20regardless%20of%20income%20levels>

Smith, C. (2017). Government procurement should be electronic and open. Open Government Partnership. Disponible en: <https://www.open-contracting.org/2017/12/07/government-procurement-electronic-open/>

Soares, P. (2024). *Entrevista para WIGO LA 2024*. Director Ejecutivo de ABCON SINDCON (Asociación y Sindicato de Concesionarios Privados de Servicios Públicos de Agua Potable y Alcantarillado).

Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento [SUNASS] (2020). *Memoria 2020*.

Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento [SUNASS] (2023a). *Sunass: 30 años de regulación para el desarrollo y la calidad de vida*. Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento. Lima. Perú.

Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento [SUNASS] (2023b). *El 10% de la población peruana no tiene agua potable y el 23% no accede al alcantarillado*. Plataforma digital única del Estado Peruano 22.06.2023. <https://www.gob.pe/institucion/sunass/noticias/781301-el-10-la-poblacion-peruana-no-tiene-agua-potable-y-23-no-accede-al-alcantarillado>

Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento [SUNASS] (s.f.). <https://www.gob.pe/sunass>

The Nature Conservancy [TNC] (n.d.). Water Funds in Africa. Disponible en: <https://www.nature.org/en-us/about-us/where-we-work/africa/stories-in-africa/water-funds-overview/#:~:text=In%20both%20cases%2C%20these%20activities%20to%20restore%20natural,This%20is%20The%20Nature%20Conservancy%E2%80%99s%20Water%20Fund%20model>. (Consultado el 16 abril de 2024)

Transparencia Internacional [TI] (2008). *Informe global de la corrupción 2008: Corrupción en el Sector Agua*. Transparency International (TI), Red de Integridad del Agua (WIN). Berlín. Alemania.

Transparencia Internacional [TI] (2019). *Barómetro Global de la Corrupción América Latina y el Caribe 2019: opiniones y experiencias de los ciudadanos sobre la corrupción*. Transparency International. Berlín. Alemania.

Transparencia Internacional [TI] (2021). *Servicio de Asistencia Anticorrupción de Transparency International: Agua y Corrupción en América Latina*. Autora: Gabriela Camacho. Servicio de Asistencia Transparency International. Berlín. Alemania.

Transparencia Internacional Brasil (2023). *10 anos da Lei Anticorrupção no Brasil: percepção dos profissionais*. Disponible en: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/10-anos-lei-anticorruptao> (Consultado el 29 de marzo de 2024)

Tribunal Internacional de los Derechos de la Naturaleza (2024). *Caso Yasuni ITT*. Disponible en: <https://www.rightsofnaturetribunal.org/cases/yasuni-itt-case/>

Tribunal de Cuentas de la Nación (2018). *Auditoría Exposición de la Administración Pública Federal al Fraude y la Corrupción: Agência Nacional de Águas*. Disponible en: <https://meapffc.apps.tcu.gov.br/relatorios/491.pdf> (Consultado el 29 de marzo de 2024)

UOL (2023). *STF decide que juízes podem atuar em ações de clientes de seus parentes*. Disponible en: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2023/08/21/stf-permite-que-magistrados-julguem-processos-de-clientes-de-seus-parentes.htm-permite-que-magistrados-julguem-processos-de-clientes-de-seus-parentes.htm> (Consultado el 29 de marzo de 2024)

Vásconez-Gavilanes, R. (2018). *El capital social en las juntas de agua potable rurales - Social capital in the rural drinking water boards*. Augusto Guzzo Revista Acadêmica, 1(22), 9-25.

Víctor Alarcón (2023). Entrevista para WIGO LA 2024.

Videnza (2023). *Eficiencia en la inversión pública del Gobierno Nacional*. <https://propuestasdelbicentenario.pe/wp-content/uploads/2024/02/eficiencia-publica-ministerios-informe-1.pdf> (Consultado el 30 de marzo de 2024).

Vinueza, D., Ochoa-Herrera, V., Maurice, L., Tamayo, E., Mejía, L., Tejera, E., & Machado, A. (2021). *Determinación de la contaminación microbiana y química en los principales ríos del Ecuador*. Informes científicos, 11(1), 17640. <https://doi.org/10.1038/s41598-021-96926-z>

Whately, M. (2024). Entrevista para WIGO LA 2024. Director del Instituto Agua e Saneamiento.

Water Integrity Network [WIN] (2021). *Water Integrity Global Outlook 2021: Agua y Saneamiento Urbanos* (WIGO-2021). WIN. Berlín.

Water Integrity Network [WIN] (2024a). *Water Integrity Global Outlook 3: Improving Integrity in Water and Sanitation Finance*. WIN. Berlín. Disponible en: <https://www.waterintegritynetwork.net/water-integrity-global-outlook-finance>

Water Integrity Network [WIN] (2024b). Framework for Integrity in Infrastructure Planning (FIIP). Disponible en: <https://www.waterintegritynetwork.net/post/framework-for-integrity-in-infrastructure-planning-fiip>

Water Integrity Network & Transparency International [WIN & TI] (2010). *Pactos de integridad en el sector del agua: guía de implementación para funcionarios públicos*. Berlín. Alemania.

Woolston, S. (2024). *Lo que el Índice de Percepción de la Corrupción dice realmente sobre la corrupción en América Latina*. InSight Crime. Disponible en: <https://insightcrime.org/news/what-corruption-perceptions-index-actually-says-about-corruption-latin-america/>

Anexo 5: Formulario de consentimiento informado

Acepto participar en la investigación llevada a cabo por el abajo firmante, el Sr., de la Water Integrity Network (WIN), organización con sede en Berlín, Alemania [sitio web: <https://www.waterintegritynetwork.net/>], sobre el papel de la integridad en la financiación sostenible en el sector del agua y el saneamiento.

	SÍ
El investigador que suscribe me explicó los objetivos de la investigación y por qué se me pide que participe.	
Entiendo que mi participación en esta investigación es voluntaria y que no hay beneficios directos para mí. Acepto participar en una entrevista en persona o en línea.	
Permito que mis notas de la entrevista (y la grabación si doy mi consentimiento) se almacenen sin información identificativa en un archivo protegido por contraseña en un ordenador que permanece en posesión del investigador que firma este formulario.	
Entiendo que todos y cada uno de los datos personales (como nombre, información de contacto, dirección) solo estarán disponibles para el investigador y el supervisor. Estarán protegidos de conformidad con el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) de la Unión Europea.	
Permito que el investigador grabe la entrevista en audio/vídeo.	

SELECCIONE UNA OPCIÓN:

No autorizo la publicación de mi nombre, afiliación organizativa o descripción de mi puesto de trabajo en el estudio. Mis declaraciones solo podrán utilizarse y citarse de forma anónima o utilizando un seudónimo.	
Autorizo el uso de los siguientes identificadores en relación con mis declaraciones: marque su(s) opción(es): - Mi nombre. - Mi afiliación organizativa. - Descripción de mi trabajo.	
He leído y comprendido el contenido de este formulario. Mis preguntas han sido respondidas y aclaradas. Se me ha ofrecido conservar una copia de este formulario de consentimiento firmado por el investigador.	
Lugar y fecha: Nombre y firma del investigador:	Lugar y fecha: Nombre y firma del participante:

Si tiene preguntas sobre la investigación o su participación, póngase en contacto conmigo como investigador (<e-mail>) y/o con el investigador principal Jan Hendriks.

Anexo 6: Glosario

Corrupción: Abuso de poder para beneficio propio.

Integridad del agua y saneamiento: El uso de los poderes y recursos conferidos de forma ética y honesta para la prestación de servicios de AyS sostenibles y equitativos en aras del interés público (WIN, 2021).

Gestión de las finanzas públicas: Se refiere a las normas, instituciones, políticas y procesos que rigen el uso de los fondos públicos, desde la recaudación de ingresos hasta el control de los gastos.

Asociación Público-Privada: Es un acuerdo a largo plazo entre un organismo gubernamental y una empresa privada para ofrecer un servicio público o un bien público.

Autoabastecimiento: El autoabastecimiento de AyS se refiere a las mejoras incrementales de los servicios de AyS, financiadas principalmente por el o los usuarios.

Sextorsión/corrupción sexual: La corrupción sexual se produce cuando una persona que tiene autoridad abusa de ella para obtener un favor sexual.

Las 3 T: Impuestos, tarifas y transferencias: Dinero aportado por los contribuyentes nacionales a través del gobierno ("impuestos"); dinero pagado por los usuarios de los servicios ("tarifas"); y dinero aportado por países extranjeros, filántropos y/o donantes individuales ("transferencias").

WIN Water
Integrity
Network