



# MAPEO SOBRE INTEGRIDAD DEL AGUA EN AMÉRICA LATINA

*Damian Indij y Michael Hantke Domas*

*Informe realizado en colaboración con  
Cap-Net y el Programa de Gobernabilidad del Agua del PNUD en SIWI*

JULIO DE 2013

## Presentación

Este informe responde al llamado de Cap-Net/PNUD y el Programa de Gobernabilidad del Agua del PNUD en SIWI y tiene la intención de fortalecer la integridad y transparencia en el sector del agua en América Latina por medio de la disponibilidad de un informe de mapeo regional, la formación de un equipo de especialistas, y el diseño de un plan de desarrollo de capacidades a implementarse durante el segundo semestre de 2013 y en adelante.

Se trata de una propuesta conjunta de LA-WETnet, la Red Latinoamericana de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Integrada del Agua; las redes nacionales que forman parte de la red: ArgCap-Net (Argentina), Cap-Net Brasil, REDICA (centro América), REMERH (México), y las instituciones miembro de LA-WETnet: Universidad Externado de Colombia; Cultura Ambiental (Uruguay); Vitalis (Venezuela); y el Centro Bartolomé de las Casas (Perú).

Expresamos un especial agradecimiento a Maria Jacobson de SIWI y Kees Leendertse de Cap-Net por su constante apoyo en la realización de este informe, desde la identificación de la metodología y selección de los casos, hasta por su participación en taller de Bogotá y orientación para la redacción de este informe.

Damian Indij Coordinador de LA-WETnet Julio de 2013

# Índice

<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>4</b>
<i>Objetivo</i>	5
<i>Metodología</i>	5
<i>Enfoque</i>	5
<b>1. Marco para la integridad del agua en América Latina</b>	<b>6</b>
<i>1.1 Tendencias y modalidades de la gobernabilidad del agua en América Latina</i>	7
<b>2. Mapeo de integridad del agua en América Latina: revisión de los casos nacionales</b>	<b>8</b>
<i>2.1 Marco para promover la integridad del Agua en Argentina</i>	8
<i>2.2 Marco para promover la integridad del Agua en Brasil</i>	9
<i>2.3 Marco para promover la integridad del Agua en Colombia</i>	11
<i>2.4 La Gobernabilidad del Agua en Costa Rica</i>	13
<i>2.5 La Gobernabilidad del Agua en México</i>	15
<i>2.6 Gobernabilidad del Agua en Perú</i>	17
<i>2.7 La Gobernabilidad del Agua en Uruguay</i>	19
<i>2.8 Marco para la integridad en la Gobernabilidad del Agua en Venezuela</i>	22
<b>3. La GIRH y la promoción de la integridad</b>	<b>24</b>
<b>4. Área potenciales de intervención</b>	<b>25</b>
<b>5. Recomendaciones y conclusiones</b>	<b>26</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>27</b>
<b>Anexo 1: Análisis comparativo sobre la Integridad del agua en los 8 países analizados</b>	<b>28</b>
<b>Anexo 2: Corrupción en el sector del agua: interrelaciones entre los distintos sectores</b>	<b>36</b>
<b>Anexo 3: Definiciones</b>	<b>38</b>
<b>Anexo 4: Abreviaturas</b>	<b>39</b>
<b>Anexo 5: Acerca de los autores– Coordinación general y redacción del informe regional</b>	<b>40</b>

## Resumen ejecutivo

El objetivo general de este trabajo consiste en apoyar un programa de desarrollo de capacidades para la integridad del agua en América Latina. Un mapeo y una breve evaluación de los procesos relacionados con la integridad, transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas (accountability) en el sector del agua proporcionará un punto de entrada al tema, así como la identificación de socios potenciales. El mapeo de los procesos en curso, los actores relevantes y sus capacidades, debe ser visto como un primer paso hacia el desarrollo de un programa de desarrollo de capacidades para la integridad y transparencia en la región.

El informe regional fue realizado a partir de un equipo de autores que escribieron casos a nivel nacional en 8 países de la región: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, México, Perú, Uruguay y Venezuela. Los casos a nivel nacional presentan una descripción de cómo la integridad, la responsabilidad, la rendición de cuentas (accountability), y la transparencia se están promoviendo en todos los componentes relevantes del sector del agua. Así mismo, los casos también ofrecen un acercamiento a las organizaciones del sector, y otras, que están trabajando activamente las temáticas de integridad y transparencia.

Tanto los casos como el presente informe regional se basan en un enfoque positivo y de oportunidades, procurando identificar los puntos de entrada para el desarrollo de capacidades para la integridad y la transparencia en la gestión del agua.

El sector del agua en muchos países de la región se caracteriza por intervenciones estatales sectoriales – si es que existen. Esto es, que cada organismo público tiene una mirada propia y atribuciones particulares, lo que produce descoordinación institucional. Por otro lado, encontramos países que han regulado en forma eficiente el sector, pero fallan en la etapa de implementación de los modelos. De aquí que la calidad institucional en la gestión del agua sea relativamente baja.

De los casos de estudio presentados, en mayor o menor medida, se observa que los países de la región han incorporado progresivamente los instrumentos internacionales de promoción de la integridad, pero al contrario de lo que se podría esperar, los niveles de percepción de corrupción son inversamente proporcionales a ese esfuerzo.

A partir de los casos de estudio de este trabajo resalta la baja sensibilización o conciencia que se tiene del problema de forma transversal en los países estudiados, donde, salvo escasas excepciones, el sector del agua no tiene particular relevancia en la lucha contra la corrupción.

De lo anterior se sigue que un área fértil para la lucha contra la corrupción en el sector del agua es la instalación de la preocupación en todos los niveles sociales. Esto implica la sensibilización de los grupos tomadores de decisión (entes encargados de la política pública y reguladores), por la vía de la promoción (advocacy) de la integridad y la capacitación. Esta oportunidad debe ser extendida hacia otros grupos relevantes como empresas públicas y privadas, grupos de consumidores, organizaciones no gubernamentales que trabajen en el área de la promoción de la integridad. El mismo esfuerzo debe ser puesto en los organismos multilaterales que se involucran en el sector mediante préstamos (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), puesto que si estos organismos pueden adoptar mecanismos uniformes de promoción y lucha en integridad sig-

nificará una capa normativa y política adicional a la estrategia de control de la corrupción.

El proceso de sensibilización debe culminar con la adopción de compromisos públicos en los instrumentos de gestión sectorial, como el reconocimiento de principios que guíen la acción pública en instrumentos como las políticas nacionales de recursos hídricos, pactos de integridad, etc.

En términos de sectores involucrados, la lucha contra la corrupción debe ser instalada en los sectores de agua potable y saneamiento, hidroenergía, riego y gestión ambiental. Todos ellos tienen influencia en el uso del agua en diversos grados y son igualmente proclives a la falta de integridad. Las empresas privadas deben ser incorporadas en este esfuerzo, pues la corrupción impone sobrecostos que disminuyen su competitividad (en el supuesto que deseen ser competitivas y la corrupción no les granjea ventajas mayores).

En materia legal, como hemos visto, los países de la región han ido incrementalmente adoptado instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción. Adicionalmente, la mayoría de ellos ha incorporado normas sobre gobernabilidad (transparencia, participación, rendición de cuentas y acceso a la justicia), y adoptado a la gestión integrada de recursos hídricos como modelo de manejo de los mismos. Con todo, el nivel de implementación es dispar, por lo que en aquellos países en que la “cáscara” de gobernabilidad está presente suele resultar solo un efecto “cosmético” de compromiso. Este efecto es extremadamente dañino, pues transforma la lucha contra la corrupción en un discurso vacío de real impacto, generando desafección por el mismo entre quienes buscan erradicar el flagelo de la corrupción. De aquí surge la necesidad de intervenir no solo en la promoción y adopción de normas contra la corrupción, sino que además se debe idear un mecanismo de seguimiento de los procesos de implementación, como por ejemplo auditorías y comparaciones entre instituciones implementadoras (benchmark).

Si se toman los casos de estudio como una muestra más o menos representativa de lo que sucede en América Latina es posible concluir que la región es un campo fértil para la promoción de la integridad en el sector del agua, no solo como una posición ética sino que también como una herramienta que permita mejorar el desempeño de la gestión del agua a nivel particular en cada uso del agua sea local, nacional y regional.

A fin de optimizar las oportunidades identificadas en los 8 casos de estudio, se evidencia la pronta necesidad de apoyar fuertes procesos de desarrollo de capacidades, incluyendo desarrollos en los niveles de política pública y normatividad. En cuanto al desarrollo de capacidades, habría que tener en cuenta:

1. Impulsar la capacitación en gestión integrada de recursos hídricos, incluyendo la dimensión de la integridad, en todos los niveles y sectores, siendo que la GIRH se constituye en una ventana de oportunidad para la gobernabilidad y la integridad del agua en la región.
2. Trabajo con sindicatos, organismos no gubernamentales, universidades para generar capacidades propias de control ciudadano de la corrupción y hacer responsables a los funcionarios públicos que se aparten de la ética de la integridad.
3. Realizar jornadas de capacitación a los Poderes Judiciales y las



unidades especiales sobre las particularidades de los delitos funcionarios que se relacionen con la corrupción en el sector hídrico.

4. Promover el encuentro de la mayor cantidad de sectores nacionales relacionados con el agua de modo de producir una visión compartida de cuáles son las medidas aquí recomendadas (y otras) que urgen ser adoptadas, y así priorizar la acción de integridad conforme a cada realidad nacional.

## Objetivo

El objetivo general de este trabajo consiste en apoyar un programa de desarrollo de capacidades para la integridad del agua en América Latina. Un mapeo y una breve evaluación de los procesos relacionados con la integridad, transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas (accountability) en el sector del agua proporcionará un punto de entrada al tema, así como la identificación de socios potenciales. El mapeo de los procesos en curso, los actores relevantes y sus capacidades, debe ser visto como un primer paso hacia el desarrollo de un programa de desarrollo de capacidades para la integridad y transparencia en la región.

## Metodología

El informe regional fue realizado a partir de un equipo de autores que escribieron casos a nivel nacional en 8 países de la región:

1. Argentina: Amando Llop
2. Brasil: Daniela Nogueira
3. Colombia: Pilar García
4. Costa Rica: Lilliana Arrieta
5. México: Alejandro Tonatihu Romero Contreras, Marta García Galván, Carlos Díaz Delgado
6. Perú: Mourik Bueno de Mezquita
7. Uruguay: Gabriela Pignataro
8. Venezuela: Diego Díaz Martin

La estrategia de elaborar de este informe regional dentro del marco de trabajo de LA-WETnet fue elegida como mecanismo para facilitar la apropiación local, la capacidad de respuesta la demanda, el acceso y uso del conocimiento local y el acceso a los grupos de interés y las instituciones que deberían formar parte en un plan de desarrollo de la capacidades en la región.

La selección de estos 8 países que forman parte del informe regional responde a: i) las demandas e interés demostrado por los miembros de LA-WETnet a nivel de país para participar en este desarrollo; ii) la representación equilibrada y la cobertura a nivel regional para toda América Latina; iii) la pertinencia temática y la capacidad de reproducción y liderar un proceso de desarrollo de capacidades.

La selección de los países tuvo en cuenta:

- Los países más grandes como Argentina, Brasil, y México, que cuentan con redes de desarrollo de capacidades a nivel país: ArgCap-Net, Cap-Net Brasil, y REMERH.
- **Costa Rica** en América Central, país en dónde está basada el Secretariado de REDICA, y teniendo en consideración que Costa Rica es reconocida como país altamente desarrollado en términos de las prácticas democráticas y la protección del medio ambiente en América Latina y las lecciones en este sentido

pueden ser compartidas en toda la región como herramienta de aprendizaje.

- **Uruguay** como país de menor tamaño en el Cono Sur. Uruguay presenta un caso interesante basado en el plebiscito libre de consultar a la población sobre los problemas del agua en donde el 64% de la población votó a favor de considerar el agua como un derecho humano y para mantener el suministro de agua en áreas públicas. Este proceso participativo realizado en el 2004 fue único en su tipo en la región.
- **Perú y Colombia** como países andinos. Los miembros de LA-WETnet en Perú (Centro Bartolomé de las Casas) y Colombia (Universidad Externado) están profundamente involucrados en la creación de capacidades para la GIRH, incluyendo temas como la integridad del agua y enfoque de derechos humanos.
- **Venezuela**, un país que presenta un interesante proceso de gobernabilidad del agua dado por las reformas políticas que tiendan a una mayor centralización, mientras que otras leyes e instituciones del agua tienen temas pendientes (como sus reglamentos) y muestran contradicciones con esta tendencia de centralización.

Como parte del desarrollo de este informe se realizó un encuentro de trabajo en la Universidad Externado de Colombia, del 15 al 17 de mayo de 2013, con los siguientes objetivos:

- Presentar los avances de los 8 casos de estudio nacionales
- Conocer experiencias relacionadas con procesos y proyectos sobre integridad del agua
- Identificar a los grupos meta, temas centrales, y socios potenciales para un plan de acción sobre integridad del agua en América Latina
- Revisar el manual sobre integridad del agua de Cap-Net, SIWI, WIN, WaterNet e
- identificar aspectos que deban ser adaptados para su mayor relevancia en América Latina
- Iniciar el diseño de un plan regional de desarrollo de capacidades para la integridad del agua en América Latina

## Enfoque

Los casos a nivel nacional presentan una descripción de cómo la integridad, la responsabilidad, la rendición de cuentas (accountability), y la transparencia se están promoviendo en todos los componentes relevantes del sector del agua, tales como proyectos de infraestructura, adquisiciones y contrataciones, suministro de agua y saneamiento, gestión de recursos hídricos, organizaciones de cuenca, y otras áreas relevantes.

Así mismo, los casos también ofrecen un acercamiento a las organizaciones del sector, y otras, que no están directamente percibidas como organizaciones del sector del agua, que estén trabajando activamente las temáticas de integridad y transparencia.

Tanto los casos como el presente informe regional se basan en un enfoque positivo y de oportunidades, procurando identificar los puntos de entrada para el desarrollo de capacidades para la integridad y la transparencia en la gestión del agua. El informe no pretende ni tiene como objetivos denunciar espacios, prácticas, o niveles de corrupción, sino describir el escenario regional destacando los aspectos favorables, las instituciones, mecanismos, y grupos de interés que están posicionadas para contribuir a una mayor transparencia.

# 1. Marco para la integridad del agua en América Latina

El fenómeno de la percepción de falta de integridad a nivel general en América Latina y el Caribe ha sido una constante histórica. Según Transparencia Internacional (2008), de una muestra de 32 países de la región “22 obtuvieron una puntuación inferior a 5 sobre un total de 10 puntos, lo que demuestra un grave problema de corrupción, en tanto 11 países no lograron superar la marca de los tres puntos, lo que indica que existen niveles de corrupción desenfrenados”. Con todo, esto no es una característica única de los países de la región, sino más bien es una tendencia mundial. El Barómetro Mundial de la Corrupción (2010), también elaborado por Transparencia Internacional, indica que la percepción de la falta de integridad a nivel global ha ido en aumento, dado que casi seis de cada diez personas informan de un aumento de estas prácticas a través de los años, destacándose en ese incremento las regiones de América del Norte y de Europa.

¿Cuál es la causa de este aumento en la falta de integridad? ¿Es que realmente ha crecido o su visibilidad es hoy mayor debido al aumento del control social? Independientemente de las respuestas a estas preguntas, la cifras muestran niveles preocupantes de prácticas que inciden directamente sobre la gobernabilidad de las sociedades flageladas por este tipo de conducta, produciendo el decaimiento de las instituciones y la desafectación de la comunidad.

Además de ser ética y moralmente reprochable, la corrupción afecta el desarrollo de los países. Por una parte carcome a la democracia y a la gobernanza al apartarse de los procedimientos legítimos; afecta la representatividad cuando interviene los procesos electorales, del mismo modo que reduce la rendición de cuentas; afecta el estado de derecho, cuando se involucra en el Poder Judicial; e impide a las personas mantener una vida digna, toda vez que la administración estatal o municipal no presta los servicios encomendados en un plano de igualdad, pues distrae recursos públicos para el beneficio personal de los funcionarios que se involucran en este tipo de conductas.

Un caso concreto de corrupción se materializa en el sector de los recursos hídricos. En casi la totalidad de los países de América Latina el agua es gestionada por el sector público, sea esta entendida como recurso – el agua es su estado natural que fluye a través de cauces – o como servicio – agua potable y saneamiento. De tal forma que si los servidores públicos abusan de su oficio para generar ganancias personales, son las personas que deben recibir el agua las que se ven impedidas de hacerlo.

La gravedad de la falta de integridad en el sector del agua es altísima. Por un lado, el desvío de fondos y de medios impide la obligación del Estado de satisfacer a cabalidad el derecho humano al agua, puesto que parte de ellos benefician solo al o los funcionarios públicos (y en muchos casos, a sus contrapartes privadas) por la vía de no prestar, por ejemplo, el servicio de agua potable y saneamiento. Este tipo de conductas perjudica mayoritariamente a los más pobres, quienes sin el servicio son afectados por una mayor incidencia de enfermedades hídricas, menor escolaridad, relegamiento de las mujeres de actividades remuneradas, y disminución de ingresos (se debe pagar más para obtener el mismo servicio).

De la misma manera, la corrupción en el sector del agua afecta al medioambiente, ya sea porque no se respetan las normas de protección y conservación de áreas receptoras y productoras del recurso, disminuye la eficacia en el control y sanción de conductas atentatorias del medioambiente, se producen extracciones excesivas o ilegales, lo que se traduce en menor cantidad y calidad del agua, que posteriormente debe ser subsanado por, usualmente, los presupuestos nacionales disminuyendo de esta forma la disponibilidad de recursos económicos para otras inversiones sociales.

El flagelo de la corrupción en el sector hídrico también afecta a la seguridad alimentaria. Por ejemplo, las inversiones que se deben realizar para el riego son usualmente objeto de prácticas que faltan a la integridad, y se estima que entre un 20 y un 40% de sus costos se explica por efecto de la corrupción. En este sector se observa que la falta de integridad se ubica en áreas como la distribución del agua, en la gestión del riego, el manejo de las aguas subterráneas, en la adquisición de tierras y aguas, y en ayudas alimentarias y sistemas de distribución (Aarnoudse y Belalia, 2012).

## ¿Es el sector hídrico más propenso a la corrupción que en otros sectores?

El sector del agua, especialmente en el mundo en desarrollo, tiene ciertas características fundamentales, algunas compartidas por los servicios públicos en general, que la hacen propensa a la corrupción:

- La complejidad de los actores institucionales con diferentes niveles de servicio, escala geográfica y poder de toma de decisiones, compleja calificación jurídica e institucional, que varía de país, estado, cuenca, corporaciones municipales, hasta los barrios pobres;
- Estas instituciones, con sus líneas de intersección de la autoridad, a menudo tienen una baja capacidad institucional o son instituciones disfuncionales, con personal de bajo sueldo que gestionan grandes inversiones en infraestructura y compras a gran escala;
- La gestión del agua es vista como un problema en gran parte técnico, en lugar de gobernanza en la mayoría de los países;
- El sector del agua está muy fuertemente conectado con el sector de la construcción, que se percibe como un sector extremadamente corrupto;
- El agua es muy intensiva en capital en comparación con otros servicios públicos.
- Proyectos hidráulicos grandes son complejos y difíciles de estandarizar, hacer compras
- lucrativas y manipulaciones difíciles de detectar;
- La inversión privada en el agua es cada vez mayor en los países que ya se sabe que tienen un alto riesgo de corrupción, lo que plantea desafíos particulares para los inversores internacionales;
- Los proveedores informales, que desempeñan un papel clave en el suministro de agua a los pobres, a menudo operan en una zona gris legal, por lo que sus operaciones son vulnerables a la extorsión y el soborno.

El cambio climático se manifiesta en el sector hídrico, pues el calentamiento terrestre acelera el ciclo del agua produciendo grandes fenómenos de precipitaciones (inundaciones) y escasez (sequía), lo que redundará en inundaciones, pérdidas de vidas humanas y animales, y pérdidas económicas. Las estrategias de adaptación y mitigación que se promueven como respuesta al cambio climático en muchos casos suponen grandes inversiones de lo que se denomina infraestructura gris, que son las tradicionales obras de cemento (Ej. Embalses, protecciones de ríos, etc.), que requieren grandes inversiones. Es precisamente este tipo de inversiones que resultan vulnerables a la corrupción.

En contraste, la GIRH propone buscar soluciones eficientes entre las que se deben considerar obras de infraestructura verde. Éstas se definen como “una red interconectada de espacio verde que conservan los valores naturales de los ecosistemas y funciones, y proveen beneficios asociados a las poblaciones humanas” (Benedict y McMahon 2002), por ejemplo, las que requieren un menor nivel de inversión, reduciendo de este modo los espacios para la corrupción (sin eliminarla en su totalidad).

En América Latina la corrupción en el sector del agua no ha sido dimensionada, aun cuando si se extrapolan las cifras agregadas de percepción de corrupción de la región se podría sostener que también es blanco de dichas prácticas.

El anexo 1 presenta un catálogo de conductas corruptas en el sector del agua. Como se puede observar, las oportunidades para que la corrupción florezca en el sector del agua y sus subsectores son amplias, y si a eso se le suma los elevados índices de corrupción general de muchos países de América Latina —con varias excepciones—, entonces es posible prever encontrarse con muchas de las prácticas reseñadas.

### ***1.1 Tendencias y modalidades de la gobernabilidad del agua en América Latina***

A partir del informe de la Escuela Virtual del PNUD y la Universidad de los Andes: “Impact of Accountability in Water Governance and Management, Regional Analysis of Four Case Studies in Latin America” (PNUD: 2013) basado en el análisis de experiencias institucionales y reglas en las últimas dos décadas, surge un esquema híbrido de gobernabilidad del agua en América Latina, que se caracteriza por la coexistencia de múltiples formas institucionales:

1. Una gestión pública y descentralizada del agua como alternativa al modelo centralizado y con mucha burocracia estatal.
2. La privatización de los recursos hídricos y la prestación de servicios, que se caracteriza por el desarrollo de nuevas normas institucionales que abogan por un Estado mínimo, la adopción de la lógica del mercado en la distribución de los derechos de propiedad y la gestión del agua, y la redefinición de la relación entre el mercado y la sociedad civil.
3. La aparición de formas de autogestión de la gestión del agua y el aumento de los movimientos sociales contra la privatización y la defensa de modelos de gestión descentralizada.

El modelo híbrido de gestión y gobernabilidad del agua que se observa en América Latina presenta los siguientes factores: a) la coexistencia de diferentes puntos de vista y enfoques sobre el derecho al agua y a los servicios de agua (como un bien público, como un derecho humano, como una mercancía y como un servicio público), b) la coexistencia de un conjunto de reglas y normas que definen los diferentes modelos institucionales de gestión del agua que transportan la tensión y el conflicto, y la forma de los espacios formales e informales de coordinación y toma de decisiones utilizando diferentes instrumentos, y c) la reconocimiento de estado múltiple, actores privados y sociales implicados en los procesos de adopción de decisiones relativas a la gestión del agua.

La caracterización de este modelo híbrido al que hace referencia en informe del PNUD (2013) puede verse también a través de los resúmenes de los 8 casos nacionales sobre integridad del agua que veremos a continuación.

## 2. Mapeo de integridad del agua en América Latina: revisión de los casos nacionales

### 2.1 Marco para promover la integridad del Agua en Argentina

Argentina es un país Federal en el que las provincias tienen total jurisdicción en el manejo de sus recursos hídricos, así cada provincia tiene su propia normativa y su propia administración del agua. El aprovechamiento y uso de las aguas interprovinciales debe manejarse mediante convenios firmados entre las provincias involucradas con la participación del gobierno federal. Para los casos de ríos internacionales, la Nación debe acordar la naturaleza de los convenios a establecer primero con las provincias, y luego avanzar en los acuerdos con los países intervinientes. De acuerdo con la Constitución Nacional (CN) de 1994, la Nación establece los presupuestos mínimos para el manejo del ambiente, que incluye a los recursos hídricos.

Argentina ha avanzado muy bien en la adopción de normativas conducentes a la integridad, adoptando las medidas sugeridas por la Organización de los Estados Americanos (OEA) y las Naciones Unidas (ONU). Las principales leyes y normas establecidas al respecto son: 1) Ley que ratifica lo acordado en la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA (Nº24.759, 4-12-1996); 2) Ley de Ética de la Función Pública (Nº25.188, 29-09-1999); 3) Ley del Régimen Jurídico Básico de la Función Pública (Nº22.140); 4) Ley que crea la Oficina Anticorrupción (Nº25.233, 10-12-1999); 4) Ley que aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) (Nº26.097, 10-05-2006); 5) Ley que aprueba el tratado internacional contra el cohecho transnacional (Nº25.319); 6) Leyes de presupuesto mínimo de protección ambiental (Art. 41 CN); y, 7) Ley que crea la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y la Auditoría General de la Nación (AGN) (Nº 24.156, de 1992).

Sin embargo, la gran mayoría de las provincias no han adherido a estas leyes, no tienen ni Oficina Anticorrupción ni organismos como la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y la Auditoría General de la Nación (AGN). Se observa que el grueso de las normativas centra el problema de la integridad en la persona, lo que deja un considerable vacío en lo que hace al funcionamiento de cuerpos colegiados, o de ciertas asociaciones de intereses económicos o políticos que operan de manera ilícita. En lo legal, institucional y cultura organizativa, aún hay mucho por hacer. En las provincias los sistemas son más laxos, y sólo cuentan con organismos como Fiscalía de Estado y Contaduría General.

#### 2.1.1 Reformas en la gestión del agua y GIRH

Uno de los más notorios avances en términos de política hídrica nacional, dado a principios de la década pasada, consiste en la adopción de los “Principios Rectores de Política Hídrica” acordados por todas las provincias, que instalan el tema de la rendición de cuentas en los principales operadores del agua en el país.

La creación del Consejo Hídrico Federal (COHIFE), en diciembre del 2002 y promulgado por Ley Nacional Nº26.438 el 5 enero de 2009, significó un avance muy importante en materia de transparencia, participación y rendición de cuentas, particularmente horizontal.

Por otro lado, a lo largo de la última década, la Nación ha realizado acciones conducentes para recomponer y ampliar la red

de medición hidrometeorológica devastada en la década de los 90’ y avanzar en materia de inversión en infraestructura hídrica en general.

Cabe un comentario relativo al rol de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) en la gestión del agua en el país. Este concepto ha permeado prácticamente la totalidad de las instituciones del sector, y aparece como el Principio Rector de Política Hídrica Nº 27. El gran inconveniente radica en que mucho se declama y poco se practica, simplemente porque hay dificultades en visualizar cómo hay que proceder para avanzar hacia la GIRH, sobre todo en la coordinación entre sectores, y entre escalas.

Es importante destacar la iniciativa de formular un Plan Nacional Federal de Recursos Hídricos (PNFRH), que surge como una acción conjunta del COHIFE y de la Subsecretaría de Recursos Hídricos (SSRH), en noviembre de 2006, pero que aún no incursiona en materia de integridad.

#### 2.1.2 Mapeo de organizaciones y grupos de interés vinculadas a los temas de integridad

A nivel nacional, el organismo que entiende en la temática es la Subsecretaría de Recursos Hídricos, dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Sus funciones son brindar apoyo a las provincias, manejar el financiamiento de fuentes internacionales para agua y saneamiento (ENOHSA), para riego (PROSAP), y se encarga de las grandes inversiones en el sector.

Existen múltiples organismos interjurisdiccionales como los Comités de Cuenca, estructurados mediante acuerdos establecidos por Ley entre las provincias participantes, o como la más reciente **Agencia de Planificación** (APLA), producto de un convenio tripartito entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, orientada a la planificación de obras de saneamiento donde opera Agua y Saneamiento (AySA), ex Aguas Argentinas.

Otro organismo relevante es el **Consejo Hídrico Federal** (COHIFE) que constituye mecanismos de discusión, acuerdos, acceso e intercambio de información, resolución de conflictos, formulación de agenda de temas prioritarios a desarrollar entre todas las provincias, e impone a las autoridades federales claras condiciones de rendición de cuentas y en los procesos de coordinación de planes y programas.

El **Consejo Federal de Entidades de Servicios Sanitarios** (COFES) nuclea a todas las empresas provinciales propiciando la cooperación entre los organismos y empresas que lo integran, y la **Asociación Argentina de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente** (AIDIS Argentina), miembro de la Asociación Interamericana de **Ingeniería Sanitaria y Ambiental** (AIDIS Interamericana).

Los organismos de regulación se han nucleado en la **Asociación Federal de Entes Reguladores de Agua y Saneamiento** (AFERAS), y a nivel latinoamericano en la **Asociación de Entes Reguladores de Agua y Saneamiento de las Américas** (AD-ERASA), y son organismos, de naturaleza política, con muchas falencias en lo que respecta a experiencia, capacitación del personal, objetivos claros, roles y métodos de trabajo definidos.

En este mapeo de actores, también se deben considerar a los



miles de operadores de agua potable y saneamiento, de los cuales muchos son cooperativas con un alto nivel ético y profesional, con controles cruzados naturales, buenos para la preservación de la integridad; y los consorcios de riego de naturaleza privada, como los de Salta y Jujuy.

En un plano más amplio, por fuera del sector del agua, la Oficina Anticorrupción, organismo encargado de “velar por la prevención e investigación”, recaba anualmente las declaraciones juradas patrimoniales de todos los funcionarios del Estado Nacional cuyos cargos ostenten cierto nivel de responsabilidad en el manejo de bienes públicos.

La **Sindicatura General de la Nación** (SIGEN), órgano rector del sistema de control interno del Ejecutivo, coordina actividades orientadas a lograr que la gestión del sector público nacional alcance los objetivos de gobierno. La **Auditoría General de la Nación** (AGN) es el organismo que asiste técnicamente al Congreso en el control del estado de las cuentas del sector público. La labor de la SIGEN es similar a la AGN, pero ésta es un órgano parlamentario cuya conducción es compartida con los partidos de oposición.

Las pocas organizaciones públicas o civiles dedicadas a temas de transparencia están sólo ocasionalmente o indirectamente dedicadas a la integridad en la gestión del agua: Foro Permanente de Fiscalías de Investigaciones Administrativas y Oficinas Anticorrupción (desde 2005 en Viedma, Provincia de Río Negro); Dirección Provincial de Anticorrupción y Transparencia del Sector Público (desde 2008, Provincia de Santa Fé), miembro de la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA); el “Observatorio del Agua” (en Santa Fé); las asociaciones Nuestra Mendoza y Nuestra Córdoba, también miembros de la RTA; la ONG Fundación Metropolitana dedicada a la gestión de lo público (en la Región Metropolitana Buenos Aires); OIKOS Ambiental que crea un programa sobre Defensoría del Agua (en Mendoza).

### ***2.1.3 Necesidades de desarrollo de capacidades y grupos meta***

La necesidad de desarrollar capacidades alcanza a todos los organismos, públicos o privados, que tienen relación con la gestión pública, y si estamos hablando de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, debemos incorporar dentro de los grupos meta a aquellos que con su actividad pueden afectar negativamente al ambiente. La capacidad institucional en materia de transparencia, integridad y rendición de cuentas es muy baja.

La formación de capacidades que se recomienda apunta a: a) sensibilización en materia de integridad, el derecho humano al agua y la GIRH; b) Talleres para la identificación de vulnerabilidades a la corrupción; y c) Ética y cultura organizacional.

Por su representatividad socio-institucional y alcance a nivel nacional, el principal grupo meta es el COHIFE. El COHIFE es todavía una institución muy joven, que requerirá de un tiempo para lograr total autonomía; para su funcionamiento depende financiera y organizativamente de la SSRH, quien lo nutre financieramente y colabora en la formulación de la agenda; el hecho de estar estructurado mediante un representante por provincia hace que los intereses representados sean los que primen en tales organismos. El problema es que el grueso de las Autoridades del Agua provinciales muestran un perfil orientado a la hidráulica, a la problemática de las crecidas, o al riego; el sesgo en los sectores representados determina la escasísima representación del estratégico sector de agua y saneamiento, así como la ausencia de los

organismos reguladores que emergieron en los 90’ y todavía existen y otros operadores que ameritan algún tipo de participación, como operadores de consorcios de riego que son de naturaleza privada. Tiene dificultades para promover acciones tendientes a la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) en los niveles provinciales; y se puede observar que las agendas temáticas de las reuniones no han considerado el tema de la integridad en la gestión del agua. Este debe ser claramente uno de los objetivos prioritarios en los esfuerzos de capacitación.

La segunda prioridad es el sector agua potable y saneamiento. Comprende todas las empresas de agua potable y saneamiento, provinciales y municipales, y una multitud de pequeños operadores. La estrategia recomendable es asociarse a asociaciones como la Asociación de Ingeniería Sanitaria y Ambiental (AIDIS) y el Consejo Federal de Entidades de Servicios Sanitarios (COFES), quienes reúnen a todas las grandes empresas de agua y saneamiento del país. Conviene considerar la participación del Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento (ENOHSA), que cuenta con una larga historia en materia de desarrollo de capacidad institucional de los organismos de agua y saneamiento provinciales.

Sobre la base de lo exitosa que ha resultado la figura de las cooperativas de agua y electricidad en el sector, resulta tentador pensar en diseñar una suerte de “benchmarking” en materia de integridad y rendición de cuentas, en el cual se intercambien experiencias en la materia de las cooperativas a las empresas mayores.

En tercer lugar, se debe pensar en fortalecer y catalizar el desarrollo de ONG’s que actúan en materia de integridad. La estrategia que podría aplicarse a este grupo meta es la de inducir en ONG’s existentes, o en formación, motivaciones para que orienten esfuerzos y desarrollen su capacidad para actuar en materia de integridad en el manejo del agua.

Finalmente, corresponde centrar la atención en las organizaciones de riego, que presentan una notoria heterogeneidad en el país; desde situaciones en las que la administración está centralizada, hasta situaciones en que están operadas como organismos de naturaleza privada. De operar en este grupo meta, hay que hacerlo sobre una base situacional.

### ***2.2 Marco para promover la integridad del Agua en Brasil***

El acceso al agua en Brasil está fuertemente marcado por cuestiones de clase, género, raza, origen étnico y también por las desigualdades regionales; así la cuestión de la integridad y el accountability en la gestión integrada de los recursos hídricos se hace más relevante, convirtiéndose en un tema central para la gobernabilidad democrática del agua y el desarrollo humano sostenible.

El marco normativo de la gestión del agua a nivel nacional es el Código de Aguas del año 1934, pero es la Ley N° 9.433/97 – que reglamenta el inciso XIX del Artículo 21 de la Constitución Federal– que instituye la Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) y crea el Sistema Nacional de Gerenciamiento de Recursos Hídricos (SINGREH). Este se basa en el principio de que el agua es un bien público, la cuenca es la unidad territorial y la gestión debe ser sistémica, descentralizada y participativa. La gestión descentralizada y participativa abre espacio para que los estados legislen subsidiariamente, lo que da lugar a diferentes configuraciones de los Sistemas de Recursos Hídricos de los Estados, dando a estos actores locales la oportunidad de influir en el proceso de decisión.

Los instrumentos de la PNRH – establecidos por el Artículo 5 de

la mencionada Leyson: los planes de recursos hídricos, la clasificación de los cuerpos de agua en clases, la concesión de los derechos de uso, la cobranza por el uso del agua, la compensación a los municipios y el sistema de información de los recursos hídricos.

Complementariamente a la Ley N° 9433, la Ley N° 9984 del año 2000 creó la Agencia Nacional del Agua con la función ejecutiva para aplicar la PNRH en el ámbito del Gobierno Federal. Recientemente, la Ley N° 12.058 del año 2009 atribuyó a la Agencia la competencia de regular el suministro de servicios públicos de riego, en el caso de los cuerpos de agua de dominio federal. Finalmente, la Ley N° 10.881 del año 2004, en medio de las dificultades de la creación de las agencias de cuenca, reglamentó la función de las entidades delegadas para ejercer las funciones de la Agencia en los ríos de dominio del Gobierno Federal.

Las últimas décadas estuvieron marcadas por una serie de iniciativas del gobierno para mejorar la gestión pública. Estas iniciativas tienen como objetivo principal ser más eficientes respecto de la rendición de cuentas, la responsabilidad y la promoción de la integridad. En este sentido, se adoptaron las siguientes medidas:

1. Brasil ratificó los principales convenios internacionales en materia de promoción de transparencia y lucha contra la corrupción: Alianza para el Gobierno Abierto; Convenio de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU); Convención de la Organización de los Estados Americanos (OEA); Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
2. La Ley de Transparencia (Ley N° 12.527, 18 de noviembre 2011) es el más reciente instrumento jurídico cuyo objetivo es regular el derecho constitucional de acceso de los ciudadanos a la información pública, sus disposiciones se aplican a los tres poderes del Gobierno Federal, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios. Se complementa con la Ley de Acceso a la Información y la Ley de Responsabilidad Fiscal - LRF (Ley Complementaria N° 101/00).
3. El Programa Brasil Transparente tiene como objetivo apoyar la aplicación de la Ley de Acceso a la Información y promover esfuerzos para aumentar la transparencia pública y la adopción de medidas gobierno abierto.
4. La Primera Conferencia Nacional de Transparencia y Control Social (CONSOCIAL) se trata de un amplio foro que busca involucrar a los principales actores de la sociedad en un proceso formado por varias etapas, llevadas a cabo a nivel local, municipal, regional, de los estados y federal. Los temas centrales de la primera CONSOCIAL fueron la transparencia pública y el control social.
5. El Portal de Transparencia del Gobierno Federal es una herramienta desarrollada por la Contraloría General de la Unión (CGU), que se inició en noviembre de 2004, para asegurar un mejor uso de los recursos públicos. Su objetivo es aumentar la transparencia de la gestión pública, lo que permite a los ciudadanos realizar un seguimiento de cómo se está utilizando el dinero público y ayudar a supervisar su aplicación.
6. Como complemento de la medida anterior, el Programa Dónde Está el Dinero Público busca sensibilizar y orientar, a través de métodos educativos, a los líderes locales, funcionarios de gobiernos locales, profesores y estudiantes sobre la importancia de la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el cumplimiento de las disposiciones legales.
7. En el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto, entró en ejecución el 7 de mayo de 2013 el Segundo Plan de Acción Brasileño. Este documento incluye 45 compromisos por parte de 17 órganos

del Gobierno Federal, y se divide en cinco áreas: aumento de la integridad pública, mejora de los servicios públicos, aumento de la responsabilidad corporativa, creación de comunidades más seguras, y gestión más eficaz de los recursos públicos. La participación de la población se promueve principalmente por medio de debates virtuales realizados vía una plataforma online.

### **2.2.1 Reformas en la gestión del agua y GIRH**

Hasta la década de 1980, la formulación del proceso y ejecución de las políticas del agua en Brasil estaba centralizado en el Gobierno Federal y se caracterizaba por un enfoque claramente sectorizado. Con el fin de la dictadura militar y la democratización del país, la elaboración de la Constitución Federal de 1988 se caracterizó por la promoción de la ciudadanía. Reconociendo al agua como un bien público, la Constitución Federal determinó que es de competencia del Gobierno Federal legislar el agua y creó así el Sistema Nacional de Gerenciamiento de Recursos Hídricos (SINGREH). Desde la promulgación de la Constitución, diferentes estados de Brasil pasaron a crear o reformar sus leyes de recursos hídricos.

A pesar de un marco legal que toma como punto de partida cuestiones centrales correspondientes a la totalidad del territorio nacional, el sistema hídrico de Brasil presenta particularidades regionales que consisten en grandes desafíos para el SINGREH: (i) la región amazónica y de los humedales con demandas centradas en la conservación del medio ambiente; (ii) en la región semiárida, la insuficiente disponibilidad de agua, la expansión y optimización de la infraestructura existente y las eventuales nuevas construcciones; (iii) en el sur y sureste del país, el uso excesivo de agua, afectando también la calidad del agua; las cuencas con usos hegemónicos en vez de seguir el principio de uso múltiple; y la necesidad de alternativas de abastecimiento público en los grandes centros urbanos.

Pasada más de una década de entrada en vigor de la Ley N° 9433, se vuelve oportuno llevar a cabo una revisión completa de la Política y del Sistema.

### **2.2.2 Mapeo de organizaciones y grupos de interés**

La gama de actores que están directa o indirectamente relacionados con la integridad y la rendición de cuentas en la gestión pública de los recursos hídricos es muy amplia. Aquí se optó por llamar la atención sobre el papel de las instituciones que componen el SINGREH. A nivel federal se destacan: el Ministerio de Medio Ambiente (MMA), responsable de la formulación de la Política Nacional; el Ministerio de Planificación y Presupuesto (MPOG), responsable de la coordinación de las políticas relativas a los recursos hídricos; la Agencia Nacional de Aguas (ANA), institución responsable de implementar la Política y, en algunos casos, encargada de su formulación; el Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), órgano del SINGREH responsable de la formulación y el seguimiento de la aplicación de la Política; y los Consejos de Recursos Hídricos de los Estados a nivel local.

En lo que respecta a los órganos responsables del control interno y externo, hay que mencionar a la Contraloría General de la Unión (CGU), a través de la Oficina de Prevención de la Corrupción e Informaciones Estratégicas, que supervisa la aplicación de los convenios y compromisos internacionales asumidos por el país; y al Tribunal de Cuentas.

En cuanto a la implementación de la Política y la participación de la sociedad civil, es de destacar el número creciente de los mov-

imientos sociales (movimiento ambiental de varias tendencias; el movimiento indígena; el movimiento por las represas, etc.), y en particular los transversales, que teniendo en cuenta el modelo de descentralización dependen en gran medida del desempeño de los Comités de Cuenca (hay más de 170), espacios diseñados para incluir la participación de los diferentes sectores en la ejecución y evaluación de la Política del Agua, asegurando la participación de los sectores sociales más vulnerables.

Otro grupo de actores lo constituyen las redes de organizaciones no gubernamentales que monitorean la implementación de las políticas públicas, como el Foro Brasileño de Organizaciones No Gubernamentales y el Foro Nacional de Transparencia y Control Social, entre otros; y las entidades técnico-científicas como la Asociación Brasileña de Recursos Hídricos, la Confederación Nacional de la Industria a través de su Red de Recursos Hídricos.

### **2.2.3 Necesidades de desarrollo de capacidades y grupos meta**

En cuanto a la identificación de necesidades de desarrollo de capacidades en relación con la integridad y el accountability, se debe prestar especial atención a las instituciones colegiadas, en particular al Consejo Nacional de Recursos Hídricos, a los Consejos de Recursos Hídricos de los Estados y a los Comités de Cuencas, que además de una función de resolución frente a la cobranza para el uso del agua y de los instrumentos de planificación (Plan Nacional, Distrital y de los Estados de los Recursos de Agua y Planes de Cuenca Hidrográfica) que guían la asignación de recursos, cumplen una importante función de control social a lo largo de todo el proceso.

El modelo brasileño de gestión descentralizada del agua se caracteriza por la existencia de distintos espacios de discusión y deliberación sobre el uso múltiple de los recursos hídricos. La existencia de tales espacios es una condición necesaria para el fomento y la adopción de instrumentos que defiendan la integridad en la gestión del agua, sin embargo, no es una condición suficiente para la incorporación de los diversos mecanismos de accountability ni garantiza una participación representativa y efectiva de los diferentes sectores involucrados. Como cualquier sistema de toma de decisiones, el proceso de deliberación que se produce en los distintos espacios de participación que conforman el Sistema Nacional de Gerenciamiento de Recursos Hídricos está condicionado y guiado por quien tiene el dominio de la información. En este sentido, se requiere de un proceso continuo de capacitación, educación e información de los diferentes grupos involucrados con el fin de minimizar esta asimetría informativa y garantizar el control social sobre el Proceso en su conjunto.

Considerando que el principal espacio de participación en el SINGREH son los Consejos de Recursos Hídricos y los Comités de Cuencas Hidrográficas, se sugiere considerar a estos espacios como el punto de partida para el desarrollo de capacidades, ya que tienen las mejores habilidades para promover, a nivel territorial, la articulación transversal de las políticas y el empoderamiento de los actores relevantes para su participación efectiva en la solución de los problemas relativos a la gestión.

Se sugiere la siguiente planificación:

1. Capacitación sobre: a) la representación y la representatividad con un enfoque en la integridad / accountability; b) el marco institucional y las herramientas de gestión con un enfoque en la integridad / accountability; c) los flujos financieros que com-

ponen la gestión con un enfoque en la integridad / accountability.

- Grupo Meta 1: secretarios ejecutivos de los Consejos Nacionales y de los Estados y los Comités de Cuencas;
- Grupo Meta 2: funcionarios nacionales y de los estados y representantes de diversos sectores (sociedad civil y usuarios) de los Comités de Cuenca.

2. Sensibilización sobre la importancia de la transparencia en la administración pública, la responsabilidad y el cumplimiento de las disposiciones legales:
  - Grupo Meta 1: funcionarios municipales, líderes locales y agentes públicos municipales;
  - Grupo Meta 2: profesores y estudiantes.

### **2.3 Marco para promover la integridad del Agua en Colombia**

A pesar de la relativa riqueza hídrica de Colombia, 4 millones de habitantes no tienen agua potable y casi siete millones carecen de saneamiento, situación que si bien ha sido considerada por el Estado en diferentes ejercicios presupuestales, no se ha logrado superar. De acuerdo a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, si los recursos que se asignaron para el periodo 1996-2003 hubiesen sido utilizados eficientemente se habría alcanzado la cobertura del 100% en acueducto, y el 95% en alcantarillado.

Esta situación nos permite reconocer a Colombia como un país afectado especialmente por la corrupción, sin embargo, esta problemática comenzó a atenderse desde hace relativamente poco tiempo. Las estrategias anticorrupción formalmente se iniciaron en 1991 con la creación de la Misión para la Moralización y Eficiencia de la Administración Pública; es a partir de este momento cuando progresivamente los órganos ejecutivo, legislativo y judicial, así como los organismos de control han venido avanzado en el desarrollo de múltiples instrumentos de lucha contra la corrupción.

De acuerdo a la Constitución de la República de Colombia, el Estado debe intervenir en la explotación de los recursos naturales y en los servicios públicos y privados con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano (art. 334 CP). En Colombia el agua es un bien de dominio público (art. 80. D.2811/74) que debe ser administrado por el Estado, y se enmarca, desde el 2010, en la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico.

En el marco de la descentralización administrativa, corresponde a los municipios prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, y ordenar el desarrollo de su territorio (art. 311 CP).

En lo relacionado a la participación, la Constitución garantiza el derecho de los ciudadanos a participar a través de múltiples instrumentos (el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato, entre otros) y ordena al legislador a organizar las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública para que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados (art. 270 CP).

La Constitución Colombiana, a diferencia de otras constituciones de la región, no reconoce explícitamente el derecho humano al agua, sin embargo a través de múltiples Sentencias la Corte Constitucional ha protegido el derecho de toda persona al agua. El contenido de este derecho se ha estructurado de conformidad con la Observación General 15 del Comité de Derechos Económicos,



Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

En cuanto a las normativas nacionales, la más significativa es la Ley 1474 de 2011, “Estatuto Anticorrupción” que establece múltiples medidas de carácter administrativo, penal, fiscal y disciplinario, además, regula el “lobby”, crea organismos especiales para la lucha contra la corrupción, identifica políticas institucionales y pedagógicas, establece disposiciones para prevenir y combatir la corrupción en la contratación pública.

A ésta se suman otras legislaciones tales como la Ley 80 de 1993, que contiene el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública; esta Ley fue modificada parcialmente por la Ley 1150 de 2007, que introdujo medidas para la eficiencia y la transparencia aplicables a toda contratación con recursos públicos y fue reglamentada por el Decreto 734 de 2012.

En lo relacionado a las veedurías ciudadanas, existe la Ley 850 de 2003 por medio de la cual se definen a éstas como los mecanismos democráticos de representación que permiten a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública. En cuanto a las reglas que deben cumplir los servidores públicos, las mismas se encuentran determinadas en la Ley 734 de 2002 o Código Disciplinario Único.

Además de estas normas, vale la pena resaltar que el Gobierno Colombiano ha impulsado el Proyecto de Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional; este Proyecto propugna por entregar a los ciudadanos información sin que sea necesario realizar una petición; del mismo modo la Ley pretende que la información cubra necesidades especiales de lenguaje o discapacidad entre otros.

En el marco nacional, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), principal asesor del gobierno en desarrollo económico y social, ha elaborado múltiples políticas para luchar contra la corrupción:

- Proyecto CONPES 2779 de 1995, que promueve la participación de la sociedad civil.
- Proyecto CONPES 3072 de 2000, que pretende sistematizar y socializar la información pública usando tecnologías de información.
- Proyecto CONPES 3248 de 2003, que regula el Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) y busca racionalizar las funciones de la administración.
- Proyecto CONPES 3186 de 2002, que promueve la eficiencia y la transparencia en la contratación pública.
- Proyecto CONPES 3654 de 2010, una política de Rendición de Cuentas de la Rama Ejecutiva para los Ciudadanos, que pretende organizar y modular las acciones en cuanto a rendición de cuentas.

En el marco de política internacional, Colombia es parte de la:

- Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales (desde enero de 2013);
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción;
- Convención Interamericana de Lucha Contra la Corrupción (de 1996).

Se desarrollaron otras herramientas interactivas en favor de la transparencia e integridad, tales como el Observatorio Anticorrupción, la Ventanilla Unificada de Denuncias, o el Sistema Electrónico de la Contratación Pública. El desarrollo de estos instrumentos y plataformas informáticas ubicó a Colombia en el

primer lugar a nivel regional en participación en Línea y sexto en el mundo; en materia de Gobierno en Línea, ocupa el segundo lugar en la región y el cuadragésimo tercero a nivel mundial, de acuerdo con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la División de Administración Pública y Gestión del Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDESA, 2012).

### **2.3.1 Reformas en la gestión del agua y GIRH**

El mayor avance en temas de gestión del sector del agua se concretó con la promulgación de la Política Nacional para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico en 2010. Ésta reconoce el carácter estratégico del agua para todos los sectores sociales, económicos y culturales del país y establece una serie de objetivos y estrategias dirigidas a lograr la gestión integral.

En cuanto al abordaje de asuntos relacionados con la corrupción, es relevante destacar que la Política Nacional para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico no hace referencia directa al problema. Es más, el diagnóstico que se presenta sobre la gestión realizada en Colombia describe asuntos como planificación, administración, seguimiento y monitoreo, y manejo de conflictos relacionados con el agua, pero no identifica en ninguno de ellos preocupaciones relacionadas con la corrupción o la falta de transparencia como generadores de los problemas asociados a la gestión del recurso hídrico.

Por tanto, la única referencia indirecta que podría encontrarse, se presenta en la medida que la Política identifica como línea de acción, la necesidad de implementar programas para promover el control social y la veeduría ciudadana con miras a consolidar y fortalecer la gobernabilidad.

### **2.3.2 Mapeo de organizaciones y grupos de interés (roles, actividades y responsabilidades)**

Los principales entes públicos en cuestión de control de la gestión pública son la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación.

La Contraloría General de la República vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación. En relación al manejo del agua en el país, anualmente realiza un análisis y evaluación del estado de los recursos naturales en general, este informe evalúa tanto la política como el gasto público del Sistema Nacional Ambiental.

La Procuraduría General de la Nación está encargada de vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos, proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, defender los intereses de la sociedad y ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, entre otros. Cuenta con una Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios que ejerce funciones de carácter preventivo, de control de gestión ambiental, de intervención frente a autoridades administrativas y judiciales, y de naturaleza disciplinaria, relativas a la defensa y conservación del medio ambiente. Desde 2006 desarrolla la “Mesa Interinstitucional de Logros” para apoyar al cumplimiento de la normativa sobre servicios públicos domiciliarios para el sector de agua potable y saneamiento básico.

No obstante lo anterior, en cuanto al control de los servicios públicos domiciliarios de agua y saneamiento, la Constitución determina que corresponde al Presidente de la República por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios definir



las políticas generales de control y desarrollar las actividades de inspección y vigilancia sobre los prestadores de dichos servicios. En materia de reglas para la contratación, Colombia cuenta desde 2011 con la Agencia Nacional de Contratación Pública.

La Fiscalía General de la Nación cuenta con una Unidad Nacional Anti-Corrupción en donde se adelantan investigaciones sobre irregularidades en la contratación estatal.

La Defensoría del Pueblo procura la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos; siendo especialmente relevante su labor en materia de derecho humano al agua.

Una de las nuevas entidades creadas para apoyar la lucha contra la corrupción es la Secretaría de Transparencia, creada en 2011 para asegurar una gestión eficiente y transparente del Estado.

La Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico que forma parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, es la encargada de aportar los elementos técnicos para la elaboración de la política y regulación en materia de gestión integral del recurso hídrico continental, así como realizar el seguimiento y evaluación de la misma. Esta Dirección fue creada en 2011, siguiendo el antiguo Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, donde existía una dirección de ecosistemas y un grupo de recursos hídricos, los cuales lideraron el desarrollo de la política para la GIRH de 2010.

Hacia el interior del país la gestión del recurso hídrico se lleva a cabo a través de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), a quienes les compete el desarrollo y diseño de múltiples instrumentos de planeación, administración, evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, así como la promoción y ejecución de obras. A los departamentos, municipios y grandes centros urbanos les corresponde actuar coordinadamente con las CAR y otras entidades, por ejemplo, en el desarrollo de proyectos de defensa contra las inundaciones, regulación y descontaminación de cauces, y corrientes de agua.

Otro actor relevante en la institucionalidad relacionada con la gestión del agua, es el Departamento Nacional de Planeación (DNP) a quien le corresponde realizar la evaluación y seguimiento de la inversión del sector de agua, así como desarrollar estudios de revisión técnica, jurídica, financiera e institucional de proyectos.

En lo relativo al control sobre la regulación en materia de servicios públicos, éste se da a través de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA). La CRA establece las fórmulas tarifarias que deben ser aplicadas por los prestadores; el manejo de las tarifas permite promover la competencia y regular los monopolios con el propósito de “impulsar la sostenibilidad del sector Agua Potable y Saneamiento Básico, evitando abusos de posición dominante, garantizando la prestación de servicios de calidad, con tarifas razonables y amplia cobertura” (CRA, 2012). En lo que se refiere a la transparencia de las decisiones de la CRA, esta entidad ha identificado diferentes canales de comunicación con la comunidad y con los prestadores regulados.

Las organizaciones de la sociedad civil que se encuentran trabajando activamente los temas de integridad y transparencia a nivel nacional son Transparencia por Colombia; el Consejo Privado de la Competitividad; la ONG Por la Transparencia; y la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI). Asimismo, es activo el rol de asistencia técnica y financiera del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, y las distintas agencias de Naciones Unidas.

### 2.3.3 Necesidades de desarrollo de capacidades y grupos meta

La Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (2010) no hace referencia directa a la integridad y transparencia en el sector. En este sentido, se requiere desarrollar capacidades en los organismos públicos que gobiernan el sector hídrico, tanto en GIRH como en cultura organizacional.

Si bien existe un marco jurídico amplio y algunas herramientas en materia de integridad, no existe control suficiente por parte de la sociedad civil en cuanto a los mecanismos de control y supervisión de la gestión pública de los recursos hídricos. Sería necesario desarrollar capacidades en torno a la sensibilización en materia de integridad, ética y el derecho humano al agua. Se deberían atender a las organizaciones mencionadas, incluyendo un fortalecimiento de las acciones e iniciativas existentes de las ONGs que trabajan en temas de integridad y transparencia.

### 2.4 La Gobernabilidad del Agua en Costa Rica

En Costa Rica, la legislación del sector del Agua refleja la evolución del enfoque, desde una perspectiva de protección de las fuentes hídricas para consumo humano, hasta proteger el agua como ecosistema y como un recurso per sé, con independencia de uso alguno. Así actualmente el marco regulatorio del sector del Agua en Costa Rica responde a las siguientes normativas:

1. La Constitución Política: reconoce el recurso hídrico como un recurso estratégico para el desarrollo social, cultural y económico del país.
2. La Ley de Aguas (Ley N° 276): establece la naturaleza de dominio público del recurso hídrico a nivel nacional; establece la prioridad a las poblaciones en el uso de las aguas; dispone zonas de protección, y regula distintos usos y áreas de gestión, incluyendo obras.
3. La Ley General de Salud (Ley N° 5395): establece el acceso al agua para consumo humano y doméstico como prioritario sobre cualquier otro uso y en consecuencia se considera un fin fundamental del Estado. Además, dispone que los usos colectivos tienen prioridad sobre los usos particulares.
4. La Ley Orgánica del Ambiente (Ley N° 7554, del 4 de octubre de 1995) se ocupa de la prevención de la contaminación del recurso hídrico. Dispone, en el Artículo 22, que toda persona física o jurídica, pública o privada, tiene derecho a ser escuchada por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, en cualquier etapa del proceso de evaluación y en la fase operativa de la obra o el proyecto.
5. La Ley Marco de Concesión para el Aprovechamiento de las Fuerzas Hidráulicas para la Generación Hidroeléctrica es de gran importancia ya que el 82% de la energía consumida en Costa Rica es hidroeléctrica. El Decreto Ejecutivo N°30480-MINAE (del año 2002): establece los siguientes principios: a)
6. El acceso al agua potable constituye un derecho humano inalienable y debe garantizarse constitucionalmente; b) La gestión del agua y sobre todo las reglas de acceso a este recurso deben regirse por un principio de equidad y solidaridad social e intergeneracional; c) El agua debe ser considerada dentro de la legislación como un bien de dominio público y consecuentemente se convierte en un bien inembargable, inalienable e imprescriptible; d) Debe reconocerse el valor económico del agua que procede del costo de administrarla, protegerla y recuperarla para el

bienestar de todos; e) Debe reconocerse la función ecológica del agua como fuente de vida y de sobrevivencia de todas las especies y ecosistemas que dependen de ella.

7. Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos (Ley N° 7779, del año 1998): fomenta la participación de los habitantes mediante el establecimiento de comités de manejo, conservación y recuperación de suelos en cuencas, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo de Gobierno (2010).

Dentro de los marcos establecidos por estas normas, la Política Hídrica Nacional (2009) se caracteriza por los siguientes principios – que coinciden con los principios recomendados para una Política Nacional para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico por parte de CEPAL en el tema de integridad.

1. Reconoce la cuenca hidrológica como unidad básica territorial de planificación y gestión.
2. El agua dulce se considera un recurso escaso y por lo tanto, su uso debe ser
3. desarrollado, asignado y gestionado equitativamente en todos los sectores y usuarios, conservando la cantidad, calidad, continuidad y seguridad deseada del agua en forma sostenible. Promueve la participación de los usuarios y los diferentes actores sociales en los
4. diferentes niveles de gestión del recurso hídrico. Reconoce la investigación y el conocimiento de todo el ciclo hidrológico e hidrosocial como medio fundamental para la seguridad y la sostenibilidad hídrica.

Respecto de las medidas adoptadas con el fin de generar transparencia e integridad en la gobernabilidad, Costa Rica ha incorporado mediante reforma del Artículo 11 de la Constitución Política, en el año 2000, la garantía de la rendición de cuentas y control de resultados de los funcionarios e instituciones públicas.

Como parte de la transparencia en las contrataciones públicas, el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) ha incorporado el sistema de concesiones de agua al cual puede acceder cualquier persona por medio de la página web y ver quiénes son los titulares de las concesiones de agua, tanto subterráneas como superficiales, por cuánto tiempo y cantidad y para qué usos permitidos.

Costa Rica adoptó el 6 de octubre de 2004 la Ley N° 8422, Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública. Dicha Ley aplica a los funcionarios de hecho y a las personas que laboran para las empresas públicas, los entes públicos encargados de gestiones sometidas al derecho común; a los apoderados, administradores, gerentes y representantes legales de las personas jurídicas que custodien, administren o exploten fondos, bienes o servicios de la Administración Pública, por cualquier título o modalidad de gestión. Además protege al denunciante (Artículo 8), se extiende la competencia de la Contraloría General de la República sobre los funcionarios y las oficinas del servicio exterior costarricense y de los sujetos pasivos que establezcan oficinas fuera del territorio nacional (Artículo 13).

Costa Rica ratificó la Convención Interamericana Contra La Corrupción mediante la Ley N° 7670 del 17 de abril de 1997, y designó como Autoridad Central a la Procuraduría de la Ética Pública desde el 21 de junio de 2006. Dicha convención procura que los Estados parte establezcan los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y facilitar la cooperación entre los Estados Partes.

Así también, suscribió la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción suscrita el 9 de diciembre del 2003 y aprobada mediante Ley N° 8557 de 29 de noviembre del 2006, la cual promueve las medidas para prevenir y combatir la corrupción, rendir cuentas y la adecuada gestión de los asuntos públicos. La estrategia suscita la transparencia en los procedimientos de contratación, la formación y la remuneración adecuada de los servidores públicos y la adopción de códigos éticos de conducta para los funcionarios públicos.

#### **2.4.1 Reformas en la gestión del agua y GIRH**

A pesar de que Costa Rica cuenta con una Política Nacional Hídrica (2009), una Estrategia para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico (2006), un Plan Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico (PNGIRH 2009) y otros instrumentos de planificación hídrica, tiene pendiente la agenda legislativa de reforma de la Ley de Aguas. Actualmente se debaten varios proyectos de ley que procuran establecer un adecuado manejo de este recurso que integre el desempeño institucional.

Con este proyecto de ley se espera superar la gran dispersión de normas, ya que se han identificado al menos 120 leyes y decretos que otorgan competencias, regulan procedimientos y actividades asociadas con el recurso hídrico, en sus distintas manifestaciones y usos. Con la reforma, se procura superar las superposiciones de roles, la atomización normativa; impulsar la gestión integrada de los servicios; superar la frágil situación financiera de los operadores; y reconocer el agua como un bien social, como bien económico, y como un recurso natural. Impulsa el fortalecimiento de gestión a nivel local, a nivel de cuenca, nacional y regional bajo los principios de la Gestión Integrada del Recurso Hídrico (GIRH) y mejora de la gobernabilidad hídrica fortaleciendo a las Administradoras de Acueductos y Alcantarillados rurales (ASADAS) y a los operadores locales para que sean más eficientes, competentes y con una estructura jurídica adecuada.

#### **2.4.2 Mapeo de organizaciones y grupos de interés**

Costa Rica cuenta con instituciones como la Defensoría de los Habitantes de la República (DHR), que depende del Poder Legislativo, la Contraloría General de la República, la Procuraduría de la Ética Pública (desde 2006), el Tribunal Ambiental Administrativo y figuras penales y administrativas para sancionar las acciones y/u omisiones que puedan considerarse supuestos de transgresión, en el contexto de la corrupción.

Costa Rica tiene un esquema de responsabilidades y competencias respecto al agua, asociado a los usos. Es así como al Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), a través de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), le corresponde analizar y aprobar los estudios de impacto ambiental de los proyectos de abastecimiento de agua potable, alcantarillado sanitario y de sistemas de tratamiento de aguas residuales, mientras que el Ministerio de Salud aprueba los proyectos de abastecimiento de agua potable, regula y fiscaliza la calidad del agua para consumo humano y aprueba los proyectos de alcantarillado sanitario, de disposición de excretas y de tratamiento de aguas residuales domésticas e industriales y su ubicación.

El control de la calidad de los servicios, la aprobación de tarifas y otros aspectos sobre la calidad del servicio y condiciones especiales son reguladas por varias instituciones: la Autoridad Reguladora

de Servicios Públicos (ARESEP), el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), el Ministerio de Salud (MS), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA), y cuentan con procedimientos de audiencia y consultas públicas en las que participan representantes de las comunidades, asociaciones de consumidores, autoridades locales, corporaciones prestadoras de servicios y otros.

A nivel de los operadores en Costa Rica hay tanto operadores públicos como privados. El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado (ICAA) es el ente operador encargado de brindar servicios de distribución de agua a la población, así como de canalizar las aguas domésticas, negras e industriales, mediante el sistema de alcantarillado sanitario. También tienen funciones de operadores la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH S.A.), las municipalidades, los Comités Administradores de Acueductos Rurales (CAARs) y las Asociaciones Administradoras de Acueductos y Alcantarillados rurales (ASADAS).

A nivel de la sociedad civil, existen los llamados Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales (COVIRENA), regulados mediante el Decreto Ejecutivo No 26923-MINAE, que reconoce a la organización de las comunidades como actores claves del desarrollo sostenible.

Además, desde enero del 2002, se estableció la Dirección de la Sociedad Civil como responsable de establecer y mantener los vínculos necesarios para la coordinación entre el MINAE y las organizaciones sociales para la participación ciudadana y la cooperación entre las organizaciones de la sociedad civil y las diversas dependencias públicas para la aplicación vigente de la materia ambiental.

En el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), dependiente del MINAE, se han creado cinco diferentes instancias descentralizadas para la gestión de los recursos naturales, incluyendo el recurso hídrico, con participación de la sociedad civil y que considera las dimensiones social, cultural, ecológica, económica y política de las distintas regiones.

En lo que respecta a organizaciones del tercer sector, encontramos las Asociaciones de Desarrollo Integral, las empresas embotelladoras, las asociaciones de usuarios, ONGs especializadas en recurso hídrico –como la Alianza para el Agua Costa Rica-, en derechos de los consumidores, en derecho ambiental – como el Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales (CEDARENA), y el sector de la academia.

### **2.4.3 Necesidades de desarrollo de capacidades y grupos meta**

En el caso de Costa Rica, una estrategia sería abordar el desarrollo de capacidades a través de los órganos de gobierno vinculados con el sector del Agua que ya cuentan con instancias que promueven la participación de la sociedad civil, como son el Sistema Nacional de Áreas de

Conservación (SINAC), dependiente del MINAE y la Dirección de la Sociedad Civil. Se sugiere realizar actividades de capacitación en temas de integridad, el derecho humano al agua y la GIRH.

Por otro lado, en lo que respecta a la sociedad civil, se sugiere capacitar a los Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales (COVIRENA), y a las ONGs especializadas en el sector del Agua a través de talleres para la identificación de vulnerabilidades a la

corrupción; y resolución de conflictos que promuevan la transparencia en el sector.

## **2.5 La Gobernabilidad del Agua en México**

México se encuentra en números rojos entre los rankings internacionales sobre la falta de integridad. De acuerdo al Informe Global de la Falta de Integridad en 2008, en América Latina ocupa el segundo lugar en la falta de integridad, después de Haití. Por otro lado, en la evolución del Índice de Percepción de la Falta de Integridad elaborado por Transparencia Internacional en la década 2002-2012, México pasó del puesto número 57 al 105, con un puntaje de 3.6 y 3.4, para los dos años del continuo, siendo 0 la situación máxima de la falta de integridad percibida en una escala que va hasta el 10.

La percepción de la falta de integridad por parte del Estado mexicano en las últimas dos décadas ha sido de gran preocupación, y ha realizado esfuerzos para ampliar la participación de diferentes sectores de la población; sin embargo, la lucha contra la falta de integridad en México no ha rendido impactos efectivos, por lo menos desde hace tres años, ya que el índice difundido por Transparencia Internacional lo ubica en el mismo lugar en nivel de la falta de integridad (en el número 72 sobre 180 países).

Por otro lado, México pertenece al grupo contra la falta de integridad del G20, por el cual participó en la tercera reunión de expertos del Grupo de Trabajo contra la falta de integridad en París, Francia.

Aún así, han habido algunos avances en materia de integridad y transparencia. A partir del 12 de junio del 2003, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, obliga a todas las dependencias y entidades del gobierno federal a dar acceso a la información contenida en sus documentos, a su forma de trabajo, al uso de los recursos públicos, sus resultados y desempeño. Con base en la Ley, fue creado, en diciembre de 2002, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

En el 2011 se modificaron los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo las bases para la modernización del juicio de amparo como principal garantía secundaria de los derechos humanos en México.

En diciembre de 2012 se logró un acuerdo político nacional conocido como el “Pacto por México”. El Pacto tiene como acuerdo principal el profundizar el proceso democrático con base en tres ejes rectores que se traducen en 95 compromisos: 1) el fortalecimiento del Estado Mexicano; 2) la democratización de la economía y la política; y 3) la participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y la evaluación de políticas públicas. Para ello, se instrumentarán tres reformas que fortalezcan la transparencia, la rendición de cuentas, con especial énfasis en el combate a la falta de integridad:

- Instrumentar la Reforma para la Rendición de Cuentas Contables;
- Ampliar facultades del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI): i) se impulsará una reforma constitucional para hacer del IFAI un órgano constitucional, autónomo, con facultades ante todos los poderes públicos federales, facultades de revisión de las resoluciones de los órganos locales y de atracción de casos de relevancia nacional; y ii) los órganos estatales serán autónomos, colegiados y especializados en transparencia.
- Crear un sistema nacional contra la falta de integridad que,

mediante una reforma constitucional, establezca una Comisión Nacional y comisiones estatales con facultades de prevención, investigación, sanción administrativa y denuncia ante las autoridades competentes por actos de falta de integridad; y crear un Consejo Nacional para la Ética Pública con la participación de diversas autoridades del Estado mexicano y miembros de la sociedad civil para dar seguimiento a las acciones concertadas contra la falta de integridad.

Recientemente se han hecho reformas en las leyes mexicanas (que se ajustan al derecho universal de acceso al agua), pero que dejan una serie de vacíos que salen a flote a la hora de su implementación. De acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado debe garantizar este derecho y la ley define las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

La Ley de Aguas Nacionales (LAN 2011) contempla la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos. Sin embargo, existen grandes impedimentos para implementar la GIRH, que son mayores a nivel local y regional dada la débil regulación federal con una gran fuerza centralizadora, en un marco de fuertes intereses y “oportunidades de negocio”, visiones encontradas al interior de la burocracia hidráulica, y procesos de redistribución del agua a distintas escalas y procedimientos. Al ser el agua de jurisdicción nacional, las otras leyes que emanan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que regulan a las entidades federativas y a los municipios están supeditadas a ésta, lo que ocasiona una gran concentración de facultades que vienen a contrastar con las necesidades locales. En este sentido, hay un avance en los derechos al agua, pero aún hay miles de hogares mexicanos que no obtienen el mínimo decoroso para su vida diaria.

Aunque las instituciones del manejo del agua se rigen dentro de un sistema de rendición de cuentas, amparado por la Ley Federal de Transparencia, el Reglamento de la Ley Federal de Transparencia, los Lineamientos en materia de Transparencia, el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Falta de Integridad y Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Transparencia (CNA, 2013), existe repetidamente renuencia para proporcionar información—relacionada con las decisiones que toman las autoridades públicas en el ejercicio de sus atribuciones, con los procedimientos que siguen para hacerlo, con los resultados que obtienen y con el uso de los presupuestos que se les asignan—, lo que ocasiona un mal funcionamiento de la rendición de cuentas. Lo mismo pasa en las entidades federativas que a pesar de que tienen sus leyes de transparencia y acceso a la información, siguen teniendo altos índices de falta de integridad, lo que impide que estas leyes se apliquen en sus circunscripciones territoriales y la transparencia del uso y manejo de los recursos.

### **2.5.1 Reformas en la gestión del agua y GIRH**

En 1989 se crea la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) mediante decreto del Ejecutivo Federal que depende de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), que actualmente sigue operando con el mismo nombre y es la encar-

gada de promover el manejo integrado y sustentable del agua en cuencas y acuíferos, así como de consolidar la calidad del agua en la Gestión Integrada del Recurso Hídrico.

En 2012 se reformó el artículo 40. de la Constitución donde se estipula que toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.

### **2.5.2 Mapeo de organizaciones y grupos de interés**

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) es el órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información para resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información, y proteger datos personales en poder de dependencias personales y entidades. Sin embargo, en el tiempo de su existencia ha demostrado una capacidad limitada para resolver la mayoría de las demandas que se hacen.

Otros organismos con competencia en el acceso a la información y rendición de cuentas públicas son la Contraloría Municipal que a su vez rinde cuentas a la Contraloría General, esta última es a nivel estatal, la cual pide rendición de cuentas a los H. Ayuntamientos para promover el uso óptimo, honesto y transparente de los recursos y elevar la calidad en la gestión y desempeño de los servidores públicos, así como fomentar la cultura de rendición de cuentas en la Administración Pública Estatal.

La Comisión Nacional del Agua (Conagua, 2013), dependiente de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), se ocupa del manejo integral del agua a nivel nacional, regional y estatal. Entre sus principales funciones figuran la realización y financiamiento de las obras y de la administración de los sistemas que hacen llegar el agua hasta los organismos operadores tanto urbanos como rurales. Entre éstos están los Organismos Descentralizados de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (ODAPAS), tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía en el manejo de sus recursos, están dotados con el carácter de autoridad fiscal para efectos de la recaudación y administración de las contribuciones derivadas de los servicios que presta. Entre sus funciones, en materia de integridad, destaca una que consiste en programar recorridos físicos a las instalaciones de abastecimiento de agua (pozos), a efecto de determinar las condiciones de operación y funcionamiento de los mismos y en caso de averías tomar las medidas pertinentes. También se debe hacer mención al Consejo Consultivo del Agua.

La estructura social más importante que se encarga de la autogestión del agua con base en los usos y costumbres, es el Comité de Agua, presente tanto en comunidades indígenas como en poblaciones mestizas, encargado del manejo y distribución del recurso. Esta forma de gestión del agua se encuentra en gran parte del territorio que fue la antigua Mesoamérica, cobrando así una importancia relevante por su alta demografía. Los Comités de Agua se encargan de organizar a la población para la gestión de tareas comunitarias en relación al agua, que se deben llevar a cabo de forma conjunta y democrática.

La Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA) es una coalición de organizaciones civiles y movimientos sociales cuyo objetivo es la defensa del agua a favor de la sociedad y el medio ambiente a través de preservar y conservar el agua a favor del medio ambiente y equilibrio con el



acceso y el adecuado aprovechamiento de la sociedad a través de la participación social, gestión democrática y el reconocimiento del acceso al agua como un derecho humano.

También habría que considerar a la Primera Asamblea Nacional en Defensa de la Tierra y el Agua y en Contra de su Privatización, en la cual participaron alrededor de 200 delegados de más de 110 organizaciones de afectados, organizaciones sociales, políticas y ambientalistas, provenientes de 13 estados de México. Las organizaciones que participaron en dicha Asamblea, recomiendan que la estrategia y meta a largo plazo consiste en la creación de Comités de Defensa Popular del Agua a nivel local y comunitario. Con esto deben llevar adelante la democratización de los servicios públicos, el control, la participación hasta la gestión autónoma de los recursos del agua a nivel local y regional.

### **2.5.3 Necesidades de desarrollo de capacidades y grupos meta**

Respecto de los requerimientos de desarrollo de capacidades se debe involucrar a las comunidades locales en la toma de decisiones y el control de los servicios y los recursos hídricos, en este sentido se podría capacitar a los Comités de Agua en el desarrollo y consolidación de sus estructuras organizativas en asociaciones civiles formales para la defensa del recurso; y en un espectro mayor, sensibilizar a la ciudadanía en materia de transparencia y rendición de cuentas como instrumentos de democracia participativa. Asimismo, es relevante fortalecer a la Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA) en la promoción y vigilancia de la integridad y transparencia de la gestión y gobernanza del agua.

En el ámbito del Estado, existe una falta de coordinación de los tres ámbitos de gobierno - federal, estatal y municipal- en la prestación de servicios y supervisión de los recursos hídricos; en este sentido, se sugiere capacitar a los funcionarios del sector del Agua en GIRH y cultura organizacional, especialmente a la Comisión Nacional del Agua (Conagua) y a los Organismos Descentralizados de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (ODAPAS).

Por otro lado, se registra una ausencia de marcos legales laxos y adecuados ya que los existentes no consideran las prácticas consuetudinarias, no consideran la diversidad cultural y carecen de secciones sobre la promoción de la transparencia y la responsabilidad en vinculación con la GIRH; aquí se sugiere el desarrollo de capacidades en materia de diseño de políticas públicas que integren la integridad y transparencia para los funcionarios del Estado, y profesionales especializados en derecho del agua y del ambiente.

Asimismo, se recomienda capacitar a los órganos de gobierno con competencia en rendición de cuentas y acceso a la información para que promuevan programas sobre la transparencia y la responsabilidad de los diferentes actores de forma más eficiente e integrada en el sector del agua. Aquí se identifican al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), la Contraloría Municipal, la Contraloría General y los Ayuntamientos como los grupos meta; se sugiere desarrollo de capacidades en torno a la transparencia e integridad vinculada con la GIRH.

### **2.6 Gobernabilidad del Agua en Perú**

En Perú, se registra la existencia de leyes, políticas e instancias con procedimientos orientados a la integridad y gobernanza transparente:

- Ley Anticorrupción, que crea la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (creada por Decreto Supremo N° 016-2010 – PCM el 28 de Enero de 2010, como un espacio de coordinación entre los principales poderes del Estado, organismos constitucionalmente autónomos, representantes de los Gobiernos Regionales y Locales, gremios empresariales, el Acuerdo Nacional y la sociedad civil); el Plan Nacional Anticorrupción;
- Ley de Transparencia de la Gestión Gubernamental
- Ley de Acceso Público a la Información
- Ley de la Consulta Previa (año 2012), una instancia de una Comisión de Prevención y Gestión de Conflictos a nivel de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), la Contraloría Nacional y la Defensoría del Pueblo con oficinas descentralizadas en el país.

El Perú cuenta desde abril 2009, con una nueva Ley de Recursos Hídricos –Ley N° 29338– que suplanta a la anterior Ley General del Agua que estuvo vigente prácticamente 40 años y que tenía un sesgo y atención al agua de uso agrario. El actual proceso de implementación de la nueva ley no considera explícitamente los diferentes principios de la integridad en la gestión y gobernanza del agua.

La implementación del Convenio 169 de la OIT suscrito por el Perú (2 de febrero 1995) en cuanto a derechos de pueblos indígenas en relación a los recursos naturales, territorio y consulta, y la aprobación de la Ley de la Consulta Previa (N°29785, el 2 de abril 2012) permiten, en principio, abordar varios criterios de la integridad del agua. Si bien esta última ley es un avance hacia los principios de la integridad, transparencia y participación de la gobernanza y la gestión pública, su reglamentación genera puntos de preocupación sobre los criterios para calificar quiénes tendrán este derecho y quiénes no, lo que abre la posibilidad de una arbitrariedad y discriminación según intereses políticos y prioridades económicas y disminuye el alcance y la efectividad de la ley.

El aparato del Estado ha concentrado el poder de decisión con un enfoque tecnocrático – administrativo y burocrático sobre la implementación de la política y nueva Ley de Agua a nivel central, con poca capacidad o voluntad de consulta y participación de las organizaciones de usuarios y de gobiernos locales, con una estructura de gestión de los recursos hídricos eminentemente sectorial y dispersa, orientada y priorizando la gestión empresarial y extractiva de los recursos naturales y del territorio sin equilibrio y equidad con la gran cantidad de pequeños productores, consumidores, actores sociales y comunidades campesinas, como parte esencial del modelo de desarrollo económico neo liberal, de ‘extractivismo’ y de la agro exportación.

No existen mecanismos transparentes y participativos, de vigilancia y control en la gestión empresarial extractiva, en particular en las empresas mineras, en la gran producción agraria mercantil de exportación y en la gestión de los nuevos mega proyectos de hidroeléctricos.

Los actores de la sociedad civil, a nivel nacional y local, a menudo con el apoyo de cooperaciones internacionales, avanzan más que el Estado con la innovación de la gestión del agua en espacios propios de gestión del agua aplicando criterios de integridad. Sin embargo tienen poder limitado y poco reconocimiento y capacidad de incidencia con el Estado. Los avances en la cooperación de la gestión binacional en cuencas transfronterizas impulsa también mejoras en la gestión del agua a nivel nacional de la cuenca y buenas prácticas de integridad y transparencia.

El nivel de anticorrupción en la práctica es bajo, y se evidencia una enorme distancia entre la normativa y los discursos oficiales, y la gestión real, problema que proviene tanto de las nuevas reglas de juego como de la histórica gestión estatal de los recursos hídricos basada en el poder tecnocrático, centralista y sectorial.

El tema de transparencia está principalmente abordado por el Gobierno con la publicación de su información institucional-sectorial, del gasto público y la ejecución presupuestal, vía internet.

La institucionalidad de la administración y gestión del agua no está bien estructurada y consolidada. En este sentido se identifica que: el sistema de administración y gestión del agua y la Autoridad Nacional del Agua (ANA) están ubicados en el Ministerio de Agricultura y tendrían que pasar poco a poco al Ministerio de Ambiente; el Programa de Formalización de los Derechos de Agua (PROFODUA) tiene serias limitaciones en cuanto a resultados y efectividad; el registro nacional de derechos y usos de agua RADA sigue siendo incompleto y funciona de manera deficiente.

### 2.6.1 Reformas en la gestión del agua, GIRH

La globalización y el impulso internacional por crear mercados cada vez más abiertos ha generado la necesidad de realizar cambios en la legislación sobre los recursos naturales y en particular iniciar un proceso de “modernización” del sector hídrico. Los cambios más importantes aparecen después de la aprobación de la nueva Ley de Recursos Hídricos, y cuando se implementa el Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos y la ANA (año 2010).

Desde 2010, sigue en marcha el proceso de la implementación de la ANA y las Autoridades Locales (ALA), así como a nivel meso la “triple A” (Autoridades Administrativas del Agua) como autoridad descentralizada. También desde el nivel central de la ANA, se elaboran las diversas reglamentaciones de los temas centrales de la Ley de RRHH. Con fondos del Banco Mundial y del BID, la ANA inicia ahora el Proyecto de Modernización del Sector de Recursos Hídricos en el país.

### 2.6.2 Mapeo de organizaciones y grupos de interés

A continuación se listan actores y organismos de la sociedad civil, y entidades públicas vinculados al tema de la gestión y gobernanza del agua.

#### **Instituciones públicas:**

- Autoridad Nacional del Agua (ANA), Proyecto de la Modernización de la Gestión de los Recursos Hídricos (PMGRH).
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y la Superintendencia Nacional de Servicios y Saneamiento (SUNASS), órgano del PCM, que debe normar, regular, supervisar y fiscalizar la prestación de los servicios de saneamiento.
- Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), órgano técnico-normativo del Ministerio de Salud, dedicado al control de la calidad del agua en aspectos relacionados al saneamiento básico, salud ocupacional, higiene alimentaria, zoonosis y protección del ambiente.
- La Defensoría del Pueblo que se encarga del monitoreo y estudio de los conflictos
- socio ambientales y gobernanza, a nivel nacional y regional. Registra mensualmente el estado de los conflictos socio-

ambientales en el país y analiza críticamente leyes y normas. Es un aliado importante para el fortalecimiento, vigilancia y el servicio a la sociedad civil, con acceso directo a la gestión pública y la gobernanza de los recursos naturales, ambiente y pueblos.

- La Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (Ministerio Público y de Justicia).
- Gobiernos Regionales. Los más avanzados en su gestión de los recursos hídricos en cuencas son: Arequipa, Ayacucho, Abancay, Cusco, Cajamarca, Lambayeque, Piura y San Martín.
- Red de Municipios Rurales del Perú (REMURPE), actores e instituciones interesados en recibir fortalecimiento en el tema de la integridad y transparencia en el sistema de gestión y administración de los recursos hídricos; también con experiencias de referencia y enseñanza.

#### **Sociedad civil:**

- Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES), con capacidad de investigación de la gobernanza del agua y transparencia.
- “Water for People”-Perú, organización que promueve la ejecución participativa y de co-gestión de sistema de agua potable y saneamiento rural, con principios de integridad y transparencia.
- Red Nacional IPROGA (Instituto de Promoción de la Gestión del Agua) promueve y facilita el debate y organiza la incidencia sobre la integridad y transparencia en la gestión del agua en el país, cuenta con especialistas para fortalecer políticas, estrategias y desarrollo de capacidades.
- Centro de Estudios Regionales Andinos “Bartolomé de las Casas”, Cusco, con capacidad de investigación, capacitación y educación de postgrado, fortalecimiento de comunidades, etc.
- Red Nacional Anticorrupción con la Escuela Anticorrupción (Proyecto de Proética apoyado por USAID), movilización y capacitación nacional y regional sobre la temática.
- Red “Propuesta Ciudadana” vigilancia ciudadana y transparencia en el sector de la
- industria extractiva.
- Organización DAR (“Derecho Ambiental y Recursos Naturales”) fortalecimiento de la transparencia y la participación en el sector de energía y minería, con énfasis en evaluación de impacto ambiental.
- ANEPSSA Perú, la Asociación Nacional de Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento del Perú, gremio de las Empresas de Agua Potable que presta diversos servicios a sus afiliados y principalmente capacitación sobre la gestión del agua.
- FENTAP, Federación Nacional de Trabajadores del Agua y Alcantarillado del Perú.
- Desarrollo de capacidades de sus afiliados, desarrollo de las empresas con participación de los trabajadores y la sociedad civil, campañas de incidencia, iniciativas legislativas para un mejor y mayor manejo justo y equitativo del agua a nivel nacional. Tiene interés en canalizar y apoyar el fortalecimiento de la integridad y transparencia de la gestión del agua.
- JNUDR, Junta Nacional de Usuarios de Riego del Perú, que presta servicios de capacitación y fortalecimiento a las organizaciones de regantes sobre la GIRH y Gobernanza del Agua.
- CONVEAGRO, la Convención Nacional del Agro Peruano, apoya y facilita la capacitación sobre concertación, negociación, vigilancia e incidencia de las organizaciones agrarias afiliadas. Está muy atenta a los principios de integridad y transparencia

en la gobernanza del agua y tierras para la pequeña y media agricultura, la seguridad hídrica y acceso equitativa del agua.

- CAN (Comunidad Andina de Naciones) y la UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza) desarrollan con apoyo financiero de la COSUDE un proyecto de fortalecimiento de la gobernanza de la gestión de aguas compartidas en cuencas transfronterizas, Región Andina. La UICN desarrolla además un proyecto de una red (Fortalecimiento de Liderazgos sobre la Gobernanza y Gestión de Aguas Compartidas) con instituciones del sector público y organizaciones sociales de Perú, Bolivia y Ecuador.

#### **Sector educativo y de centros de investigación:**

- Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo (Maestría GIRH en Lambayeque), Universidad Ruiz de Montoya de Lima (Maestría en Ciencia y Política-Gerencia Pública), Universidad Católica (Maestría GIRH), Universidad Agraria La Molina (Maestría GIRH),

Universidad de Puno, Cusco y Arequipa, UE con la Universidad de Wageningen (Proyecto latinoamericano “Paraguas”– Programa ALFA III).

- Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, DESCO-Programa Regional Sur; fortalecimiento de la gestión social del agua y la preparación de los nuevos Consejos de Cuenca (en Arequipa) con un fuerte énfasis y enfoque de participación y vigilancia ciudadana desde las organizaciones de usuarios, comunidades campesinas, comités de gestión locales y municipios rurales.
- Consorcio Agua C– Programa Gestión Social del Agua y Ambiente en Cuencas (GSAAC); red de capacitación y fortalecimiento de la GIRH a nivel de micro cuencas y cuencas.
- CARE-Cajamarca, ha implementado un sistema de retribución de servicios ambientales en la cuenca del río Lambayeque en donde la integridad, transparencia, rendición de cuentas son promovidas y empleadas por todos los actores involucrados.
- Consorcio para el Desarrollo Andino, CONDESAN
- Instituto de Cuencas-Cajamarca
- Instituto de Montaña-Huaraz
- Centro IDEAS-Norte
- CEDAPAS, Centro Ecueménico de Promoción y Acción Social-Norte
- El “Centro Huamán Poma”–Cusco, fortalece la gestión y la gobernanza local del agua en la cuenca y la mancomunidad del Valle Sur de Cusco.

#### **Plataformas, prestadores de servicios y otros:**

- Instituto Regional de Apoyo de los Recursos Hídricos, IRAGER-Piura.
- “Yacunchic-Ayacucho
- Diferentes grupos técnicos regionales de GIRH ligados a los gobiernos regionales
- Comisiones Ambientales Regionales (CAR)
- Red Muqui, realiza vigilancia de la gestión de las empresas de las industrias extractivas mineras.
- PNUD-Perú desarrolla temas de la Gobernanza e Integridad y vigila, monitorea el Desarrollo Humano Sostenible en el Perú, publicando informes anuales.
- Empresas de prestación de servicio de agua potable y saneamiento (EPS) SEDAPAL de Lima o la de Arequipa atiende a casi 40% de la población del Perú.

### **2.6.3 Necesidades de desarrollo de capacidades y grupos meta**

El grupo de funcionarios del sistema de la ANA es un grupo de interés estratégico para actividades de capacitación con énfasis en la implementación de la nueva ley de recursos hídricos. Así mismo, también se considera estratégico fortalecer las capacidades del Proyecto de la Modernización de la GIRH; la reglamentación sobre los derechos del agua y su formalización; la organización de los usuarios agrarios del agua; y la necesidad de la coordinación y transparencia de la gestión intersectorial del agua.

Los funcionarios públicos de las ALA's y de los Gobiernos Regionales constituyen otro grupo meta para el fortalecimiento de la integridad en relación de los derechos de agua. El nivel y la realidad de los Gobiernos Regionales en el proceso de la descentralización y el nuevo rol de éstos para la implementación de los futuros Consejos de Cuencas para la GIRH, se constituye en un punto de entrada estratégico.

El Ministerio de Ambiente (MINAM) tiene una imagen que propicia el cuidado del medio ambiente, los ecosistemas generadores del agua, la naturaleza y su gente con un estilo más participativo. Es oportuno fortalecer este espacio de gobernanza ambiental para la protección del agua y conservación de las fuentes, implicando la participación activa de las poblaciones y usuarios del agua y la transparencia de la gestión pública involucrada (EPSAS, Municipios).

Las ONG' y sus redes/plataformas afines, abogados, consultores /asesores con especialización jurídica, antropología y ambiental, funcionarios, representantes de organizaciones indígenas y campesinas, comunidades campesinas, pequeños productores, comisiones y comités de regantes deberían capacitarse en integridad y transparencia en reconocimiento de los derechos del agua, los derechos de uso y costumbre y los procesos de formalización en cuanto a los mecanismos, procedimientos y reglamentaciones. La propuesta no sería difundir integridad como información sino como ejercicio, aplicación y práctica.

Los funcionarios y personal técnico de las EPSAS, las comunidades campesinas prestadores de servicios ambientales, los municipios de poblados aguas abajo y las organizaciones de regantes en tema de GIRH del uso de agua potable y saneamiento con enfoque de cuenca.

Las entidades gremiales del nivel nacional y sus dependencias regionales conforman un grupo de interés y probablemente de presión (JNUDR, CONVEAGRO) para la promoción y vigilancia de la integridad y transparencia de la gestión y gobernanza del agua, al que también se debe capacitar.

### **2.7 La Gobernabilidad del Agua en Uruguay**

Uruguay ha sido el primer país del mundo en reconocer los derechos al agua potable y el saneamiento. Esto quedó plasmado en la Constitución de la República que fue modificada en el año 2004 en su artículo 47, estableciendo que la protección del ambiente es de interés general y que “el acceso al agua potable y el acceso al saneamiento son derechos humanos fundamentales”. A partir de entonces, se inició un proceso que permitió desarrollar una serie de instrumentos normativos necesarios para llevar adelante el cumplimiento de este mandato, siendo fundamental la aprobación en el año 2009 de la Ley 18.610 que reglamenta el artículo 47 de la Constitución y establece las bases de la Política Nacional de Aguas.

Los principales instrumentos y normativas y su alcance para la gestión de los recursos hídricos, la transparencia y la integridad en Uruguay son:

1. Constitución de la República (1967, modificación de Art. 47 en el año 2004): acceso al agua potable y al saneamiento como derechos humanos fundamentales.
2. Ley 18.610 (año 2009): reglamenta el inciso 2º del Art.47 de la Constitución, estableciendo las bases de una Política Nacional de Aguas apoyada en los conceptos de sustentabilidad, gestión integrada y descentralizada de los recursos hídricos, eficiencia en el uso del recurso, participación social, etc.
3. Ley 18.564 (año 2009): regula los aspectos de conservación y manejo de suelos y aguas.
4. Ley 18308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (año 2008): instrumentos y competencias para la DINOT que resultan ser elementos claves para la coordinación de medidas en el manejo de los recursos hídricos con enfoque de cuenca.
5. Ley 18.621 (año 2009): define y regula la operación del Sistema Nacional de Emergencias, que regula la protección de las personas, los bienes de significación y el ambiente ante la ocurrencia eventual o real de situaciones de desastre, en particular se incluyen situaciones de excesos y déficits de agua.
6. Ley 18.567 (año 2009, modificada por Ley 18.644 en el año 2010): Descentralización Territorial y Participación Ciudadana, que define un marco nacional para asegurar la participación de la ciudadanía.
7. Plan Agua (2009): plan para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos.
8. Decreto 262, 263 y 264 (año 2011): creación de Consejos Regionales para los Recursos Hídricos de la Cuenca del Río Uruguay, Cuenca de la Laguna Merín, Cuenca del Océano Atlántico y Frente Marítimo.
9. Ley 18.381 (año 2008): Ley de Acceso a la Información Pública (Art.1 y 3) que promueve la transparencia de la función administrativa de los organismos públicos y garantiza el derecho al acceso a la información pública.
10. Ley N° 17.008 (año 1998): ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CIC).
11. Ley 18.056 (año 2005): ratificación de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUC).
12. Ley 17.060 (año 1998): creación de la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) que promueve la transparencia de la gestión pública e implementa medidas preventivas en la lucha contra la corrupción.
13. Decreto N° 30/003 de 23/01003: que reglamenta normas de conducta en la función pública.

En Uruguay los aspectos de integridad y transparencia están visibles en el marco normativo e institucional que refleja los compromisos asumidos por los organismos estatales. Por ejemplo, para dar cumplimiento a los acuerdos asumidos por el país a nivel internacional (CIC y CNUC) se crea en 1998 la Junta de Transparencia y Ética Pública.

En lo que respecta a la gestión de los recursos hídricos, en el año 2002 fue creada la Unidad Reguladora de los Servicios de Energía y Agua (URSEA) como institución estatal para defender a los usuarios a través de la regulación, fiscalización y asesoramiento en los sectores de energía, combustible y agua.

Es de destacar que la Administración de Obras Sanitarias del Estado (OSE) ha adherido al Pacto Global (Global Compact)

desde el año 2010 en lo que refiere a derechos humanos, laborales, ambientales y a la lucha contra la corrupción (principio 10). Además en su página web, la OSE difunde no sólo información actualizada sobre tarifas, volúmenes y licitaciones sino también las resoluciones de Directorio, los estados de cuenta financieros y los informes de desempeño. Las compras por grandes montos son realizadas por licitaciones públicas y los ingresos a la administración de OSE se realizan por concursos abiertos, publicados en medios.

Frente a este panorama, cabe considerar los resultados que arroja el Índice de Percepción de la Corrupción para Uruguay. Este índice, promovido por la Organización Transparencia Internacional, define que para el año 2012 Uruguay y Chile son los países del continente latinoamericano con mejor score de transparencia y, a nivel mundial, Uruguay se encuentra en el vigésimo lugar junto con Chile.

### 2.7.1 Reformas en la gestión del agua y GIRH

Uruguay se caracteriza por poseer una amplia red de recursos hídricos en todo el territorio nacional, lo cual ha permitido por un lado, asegurar el abastecimiento de agua potable a la población y por otro, facilitar el desarrollo de diferentes actividades que involucran al sector productivo, el industrial, el turístico y el recreativo.

La gestión del recurso hídrico es llevada adelante por el Estado, tanto en lo que refiere al servicio de abastecimiento de agua potable como al de saneamiento, así como el registro de permisos de uso y controles de su calidad. Pero esta situación tuvo sus vaivenes en la década del '90, cuando se privatizaron los servicios de gestión del agua potable en una parte del territorio nacional.

La posibilidad del avance de la privatización del agua hacia otras localidades de Uruguay llevó a que la población uruguaya se movilizara para recuperar la totalidad de la gestión a manos del sector público, generando un verdadero movimiento social por el derecho al agua que involucró a funcionarios estatales, usuarios, privados, organizaciones de la sociedad civil, referentes de la cultura y la política, entre otros.

En este proceso fueron fundamentales algunas herramientas asociadas a la transparencia en la gestión del agua, como la difusión de información sobre las diferencias entre los servicios público y privado, en aspectos tarifarios y de calidad del recurso. De hecho, la población que recibía agua del servicio privado debía pagar cifras más altas que quienes la recibían del sector público y hubo episodios donde se incumplieron los parámetros de calidad del agua para consumo frente a lo exigido por la normativa nacional. Estas situaciones favorecieron la decisión de la población de apoyar la recuperación de la gestión del agua por parte del Estado uruguayo. Esto llevó a que más del 60% de la población aprobara la reforma constitucional en el año 2004, por la cual se recuperó el agua a manos del Estado nacional, se incorporó el concepto del derecho humano al agua y se definieron los conceptos y las herramientas para implementar un modelo de gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH).

Desde entonces hasta la actualidad, una nueva institucionalidad y normativa permiten llevar adelante el nuevo mandato constitucional, incorporando elementos fundamentales para la integridad en la gestión del agua como son, entre otros, la cuenca hidrográfica como unidad de gestión y los consejos regionales como herramientas de participación y gobernanza.

Con la promulgación de la Ley N° 18.610 el 2 de octubre de 2009 quedaron establecidos los principios rectores de la actual **Política**



**Nacional de Aguas.** Como resultado de la implementación de esta ley, se elaboró el **Plan Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos**, que incorpora, entre muchos elementos asociados a la GIRH la participación de usuarios y sociedad civil en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos.

A casi diez años de la reforma constitucional, instrumentos vinculados a la transparencia y la integridad han sido elementos clave del proceso, y han contribuido a lograr importantes avances en la implementación de la Política Nacional de Aguas. Por un lado, se avanzó en la recuperación estatal de los servicios para abastecimiento de agua en todo el país, restando aún recuperar la totalidad de las acciones de Aguas de la Costa en el departamento de Maldonado. Por otro, se ha comenzado la implementación de las herramientas de gestión integrada y participativa de los recursos hídricos al convocar a los Consejos Regionales.

### 2.7.2 Mapeo de organizaciones y grupos de interés

Dentro del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), está la **Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA)**, institución encargada de la evaluación, administración y control de los recursos hídricos en Uruguay tanto superficiales como subterráneos. Es responsable de convocar al **Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio** y a la **Comisión Asesora de Agua y Saneamiento (COASAS)** con el objetivo de incorporar a las políticas del sector las visiones de organismos públicos y privados, representantes de la sociedad civil y usuarios.

La **Administración de Obras Sanitarias del Estado (OSE)** es la empresa estatal que tiene como competencia la producción de agua y prestación del servicio público de abastecimiento de agua potable en todo el país, y el saneamiento en todo el territorio menos en la ciudad de Montevideo.

La **Unidad Reguladora de los Servicios de Energía y Agua (URSEA)** es la responsable de la regulación en materia de calidad, seguridad, defensa del consumidor y fiscalización del servicio de agua potable a terceros, de la producción de agua potable para su distribución y del servicio de saneamiento (recolección de aguas servidas, evacuación y tratamiento de las mismas).

Otros actores importantes son la **Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP)** y los **Consejos Regionales**.

A nivel de los **usuarios**, es importante considerar: la Asociación Nacional de Productores de Leche (ANPL); la Asociación de Cultivadores de Arroz (ACA); la Cámara de Industrias del Uruguay (C.I.U.); y la Asociación Rural del Uruguay (ARU).

A nivel de las **organizaciones de la sociedad civil**, es relevante mencionar: el Sindicato Portuario; las Uniones Vecinales; las Asociaciones profesionales; Cultura Ambiental; Red Uruguaya de ONGs; Comisión Nacional de Defensa del Agua y la Vida (CNDAV); Red Nacional de Educación Ambiental (RENEA); y los medios de comunicación social.

En el sector de **investigación**: la Universidad de la República, Facultad de Ciencias (UDELAR-FCIEN) Facultad de Agronomía (UDELAR-FAGRO); y el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA).

Respecto de los organismos internacionales que abordan temas de integridad y transparencia, vale mencionar: Transparencia Internacional, y agencias internacionales (BIRF, BID, Banco Mundial, PNUD, AECID).

### 2.7.3 Necesidades de desarrollo de capacidades y grupos meta

El abordaje de esta temática es muy reciente en la órbita pública, siendo insuficiente su manejo por parte de sectores como los usuarios y la sociedad civil. Entre las necesidades de desarrollo de capacidades en materia de transparencia, integridad y rendición de cuentas, se identifica la necesidad de vincular estos conceptos con los de gestión de recursos hídricos y con los roles y responsabilidades de los diferentes actores.

Entre los grupos meta para el desarrollo de capacidades se identifica el sector público, tanto a nivel nacional como departamental y municipal, y los usuarios y la sociedad civil. Su formación y sensibilización contribuirá a fortalecer a usuarios como los productores rurales e industriales, a organizaciones no gubernamentales que participan en espacios de gobernanza como los Consejos Regionales y a aquellas nuevas autoridades del tercer nivel de gobierno como los alcaldes y concejales.

Grupo de interés	Necesidades de desarrollo de capacidades
Usuarios y sociedad civil	<p><b>Desarrollar capacidades que fortalezcan su rol en los Consejos Regionales de Recursos Hídricos</b></p> <p>Marco conceptual transparencia y contabilidad en la gestión de los recursos hídricos.</p> <p>Comprensión del marco normativo y de la información disponible.</p> <p>Derechos de acceso a la información (permisos, registros, redes de monitoreo de los servicios, licitaciones).</p> <p><b>Gestión participativa</b></p> <p>Herramientas de monitoreo ciudadano de calidad del agua y usos del agua Procedimientos de reclamo/denuncias y seguimiento expedientes.</p> <p>Manejo de conflictos de uso del agua.</p> <p>Calidad de agua / Gestión de proyectos y obras / estadísticas / permisos.</p>
Organismos estatales y autoridades locales	<p>Puntos críticos de la gestión del agua en aspectos de transparencia Manejo de conflictos de uso del agua.</p> <p>Relacionamiento con usuarios y sociedad civil Conocimiento de experiencias de gestión ciudadana.</p>

Respecto a los ejes temáticos a trabajar se identifican aquellos aspectos vinculados a los roles, derechos y responsabilidades en la gestión de los recursos hídricos, en particular para la participación de usuarios y sociedad civil; acceso a la información y registros y redes de monitoreo científicas y ciudadanas de los servicios de agua y saneamiento.

## **2.8 Marco para la integridad en la Gobernabilidad del Agua en Venezuela**

En materia de integridad, transparencia y lucha anti-corrupción, Venezuela cuenta con siete instrumentos normativos fundamentales que brindan la base jurídica para fomentar la eficiencia de la inversión pública en el desarrollo de la planificación estratégica nacional, acorde a lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV):

1. Decreto con Rango de Ley de Reforma Parcial de Licitaciones (DLRPL, 2001) que regula los procedimientos de selección de contratistas para la ejecución de obras, la adquisición de bienes y la prestación de servicios.
2. Ley Orgánica de Contraloría Social (LOCS, 2010), que desarrolla el establecimiento de las normas, mecanismos y condiciones mediante el ejercicio compartido entre el Poder Público y el Poder Popular.
3. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional del Control Fiscal LOCGRSNCF (2010) que regula las funciones de la Contraloría General de la República, el Sistema Nacional de Control Fiscal y la participación de los ciudadanos en el ejercicio de la función contralora.
4. Ley Contra la Corrupción (LCC, 2003) que establece las normas que rigen la conducta de las personas tanto naturales como jurídicas y/o funcionarios de la administración de justicia, basada en la Convención Interamericana aprobada en 1996, y en la Convención Marco de las Naciones Unidas contra la Corrupción.
5. Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP, 2008) que establece los principios, bases y lineamientos que rigen la organización y el funcionamiento de la administración pública, con poca aplicación directa a la GIRH.
6. Ley del Estatuto de la Función Pública LEFP (2001) que crea el marco regulador para garantizar que la Administración Pública Nacional esté al servicio de los ciudadanos.
7. Código de Ética para el Funcionario Público (CEFP, 1997) que aborda la transparencia en la administración pública como principio rector.

Si bien existe un marco de regulación orientado a la integridad y transparencia, en la lucha contra la corrupción en Venezuela es vital la revisión de otros instrumentos jurídicos cuyo contenido debilitan la lucha contra la corrupción, como las excesivas excepciones y exclusiones en la Ley de Contrataciones Públicas (LCP, 2008), y las llamadas leyes de desacato o sanciones de opinión, previstas en el Código Penal (CP, 2000), cuya derogatoria ha sido encomendada en repetidas oportunidades por el órgano de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Asimismo, es fundamental mantener la independencia de los Poderes Públicos, para poder someter al gobierno a los mecanismos de transparen-

cia, seguimiento y control. También se destaca la importancia de fomentar la transparencia en las estadísticas nacionales, y en particular en los sistemas de reporte vinculados a la GIRH. Otro tema que preocupa a algunas organizaciones de la sociedad civil en Venezuela es la Ley de Protección de la Soberanía Nacional y Autodeterminación Nacional (LPSNAN, 2010), que limita la libertad de participación de organizaciones políticas y dificulta la atención y seguimiento en temas de anticorrupción gubernamental.

En junio de 2013 existía un proyecto de Ley de Reforma de la Ley Contra la Corrupción, aprobada en primera discusión en la Asamblea Nacional el año 2011. Este proyecto ha sido criticado por la ONG Transparencia Venezuela<sup>1</sup> quien ha destacado la necesidad de discutir en profundidad tres elementos: la promoción y protección de denunciantes, el manejo de los conflictos de intereses, y las declaraciones de intereses, pasivos y activos.

Respecto del sector del agua, específicamente, existen una serie de normativas marco: la Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (LOPSAPS, 2001); la Ley Orgánica del Ambiente (LOA, 2006); la Ley de Aguas (LA, 2007), la Ley Penal del Ambiente (LPA, 1992). Existen otras Leyes con vinculaciones directas al tema del agua, como el Decreto-Ley de Zonas Costeras (DLZC, 2001); la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (LOPOT, 1983); la Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares (LOEAI, 2002); el Decreto-Ley de Pesca y Acuicultura (DLPA, 2008) y el Decreto-Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (DLTDA, 2005) y su reforma parcial (RPDLTDA, 2010).

### **2.8.1 Reformas en la gestión del agua y GIRH**

La reforma de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) de 1999 trajo disposiciones sobre las aguas que incluyen, además de las tradicionales referencias a la soberanía que ejerce el país sobre sus espacios geográficos acuáticos y los recursos que en ellos se encuentren, otras consideraciones en torno al recurso desde su perspectiva ambiental (CRBV, 2000). Se establece el agua como bien insustituible para la vida y el desarrollo, y la necesidad de garantizar mediante ley su protección, aprovechamiento y recuperación, señalándose además como condición indispensable el respeto de las fases del ciclo hidrológico y a los criterios de ordenamiento del territorio. La CRBV también resalta lo concerniente a la calidad del agua, y declara a todas las aguas como bienes del dominio público, modificando sustancialmente el régimen establecido por mucho tiempo en el Código Civil venezolano (CCV, 1982).

El Ministerio del Ambiente, a través del ViceMinisterio del Agua, presentó en 2012 una primera propuesta de Plan Nacional de Gestión Integral de las Aguas (GIA) (MinAmb, 2012), basado en los siete ejes estratégicos del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013 (PNDES, 2007), conocido como Plan Socialista Simón Bolívar, cuyos objetivos fundamentales son: 1) Conservar las fuentes de abastecimiento; 2) Propiciar el uso racional y sostenible del agua; 3) Cubrir las necesidades actuales y futuras del agua; 4) Producir y disponer información y conocimientos del recurso agua; 5) Impulsar el desarrollo de la producción nacional de bienes y servicios; 6) Formar y capacitar personal técnico para satisfacer los requerimientos del Plan; 7)

<sup>1</sup> Ver <http://transparencia.org.ve/que-hacemos/monitoreo-a-la-corrupcion/reforma-de-la-ley-contra-la-corrupcion>

Institucionalizar la gestión del agua a través de la puesta en marcha de los Consejos de Región Hidrográfica. La existencia de este Plan es, al menos conceptualmente, una oportunidad para normar las acciones del sector y atender a sus necesidades.

### 2.8.2 Mapeo de organizaciones y grupos de interés

En Venezuela la organización institucional para la gestión del agua comprende una amplia variedad de organizaciones públicas y de la sociedad civil.

El **Ministerio del Poder Popular para el Ambiente** (MinAmb) ejerce la **Autoridad Nacional de las Aguas**, y promueve las diferentes instancias y mecanismos vinculados a la integridad y a la gestión compartida de los recursos hídricos. La gestión y el liderazgo del MinAmb ha sido importante en la formulación de diversos planes y proyectos, sin embargo su efectiva implementación dependerá de la coordinación efectiva entre los diferentes actores.

La **Contraloría General de la República controla**, vigila y fiscaliza la gestión pública dentro del sector agua, aunque no únicamente.

Los siguientes organismos si bien se han designado, aún no están en funcionamiento: 1) el **Consejo Nacional de las Aguas** participa en la elaboración de las normas técnicas para la conservación y uso sustentable de las aguas; 2) los **Consejos de Región Hidrográfica** establecen las estrategias y normas particulares para la GIRH en la respectiva región hidrográfica; y, 3) los **Consejos de Cuencas Hidrográficas** elaboran, aprueban, ejecutan y supervisan la propuesta del Plan de GIRH de la respectiva Cuenca Hidrográfica. Los dos primeros están pendientes desde 2007.

**Los Consejos Comunales, las Mesas Técnicas y Comités de Riego** son los encargados de la supervisión, fiscalización y control de la prestación de los servicios asociados al agua potable, el saneamiento, y el agua para riego. Existen alrededor de 9000 consejos comunales y 1561 mesas técnicas de agua. Estas instancias comunitarias lucen como medios estratégicos para impulsar el seguimiento de la GIRH en Venezuela.

La **Compañía Anónima Hidrológica Venezolana** (HIDROVEN) ejerce funciones de la Oficina Nacional para el Desarrollo de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento y la Superintendencia Nacional de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento, hasta tanto éstas entren en funcionamiento. Es la responsable, en todo el territorio nacional, de la transferencia de los servicios prestados por el Poder Ejecutivo Nacional a los distritos metropolitanos o municipios. Hidroven cuenta con 17 empresas hidrológicas distribuidas por todo el país. Sus últimos indicadores de gestión son del 2008.

Las **ONG's** Transparencia Venezuela y Espacio Público poseen programas específicos de lucha contra la corrupción. El Foro Penal de Venezuela, VITALIS, y Fundación Aguaclara también están vinculadas a la problemática.

Diversas **asociaciones de profesionales** (Asociación Venezolana para el Agua, Asociación Venezolana de Aguas Subterráneas, Colegio de Ingenieros de Venezuela, Colegios de Abogados) han promovido diversos debates profesionales y desarrollado una propuesta de Reglamento para la Ley de Aguas desde la Sociedad Civil. Las **asociaciones empresariales**, FEDECAMARAS y COINDUSTRIA también han contribuido al debate en el sector.

Vale mencionar a los **medios de comunicación social** que hacen seguimiento de denuncias vinculadas con el sector del agua y brindan permanente cobertura al tema de la gestión hídrica, en particular sobre su potabilidad.

Otros actores sociales relevantes son: el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas; el ministerio con competencia en materia de la defensa, los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, y los Consejos Locales de Planificación Pública.

### 2.8.3 Necesidades de desarrollo de capacidades y grupos meta

La siguiente tabla resume algunas necesidades de capacitación, por grupos meta, vinculadas a los temas de integridad y transparencia en el sector hídrico en Venezuela.

Necesidad	Grupo (s) Meta
Capacitación de los ciudadanos organizados, en el seguimiento de la gestión de las diversas instancias gubernamentales, en temas como las operaciones técnicas, el mantenimiento de las instalaciones, la transparencia en el uso de los recursos financieros y la rendición de cuentas, y el cumplimiento de los procedimientos para el otorgamiento de licitaciones, y el desarrollo de proyectos vinculados al sector.	Consejos Comunales Asociaciones de Vecinos ONGs. Asociaciones profesionales Consejos Locales de Planificación.
Capacitación del sistema judicial para el desarrollo de la jurisdicción especial ambiental, y de los principales grupos de interés en torno a los mecanismos jurídicos y procesos legislativos y de contraloría, disponibles en el marco jurídico vigente y en las instituciones competentes, a fin de promover su activa participación ante situaciones de duda en torno a la transparencia en los servicios de agua potable y saneamiento.	Dirección Ejecutiva de la Magistratura, Jueces, Fiscales, Abogados, Funcionarios Tribunales. Defensoría del Pueblo. Unidades de Atención a la Víctima (TSJ). Funcionarios de Contraloría Municipal, Estatal y Nacional. Asociaciones de Usuarios Periodistas / Medios de Comunicación Social.
Fortalecimiento de los sistemas de gobernanza, que articulen la participación equitativa y transparente de las diversas instancias gubernamentales, con independencia de criterios y supervisión continua, sin dependencia político-partidista; y desarrollo de capacidades en torno a la importancia de la integridad y transparencia en la GIRH.	MinAmb. Empresas hidrológicas del. Estado Municipios/Estados.
Sensibilización y divulgación en torno a la importancia de las instituciones pendientes de creación, dentro del marco jurídico vigente, a los fines de brindar soporte administrativo, de supervisión y control a la GIRH en el país.	Asociaciones de Usuarios. Periodistas / Medios de Comunicación Social
Actualización de normas legales y sublegales, que brinden soporte técnico y jurídico a la GIRH, y aporten elementos para impulsar la integridad y transparencia del sector.	Funcionarios Legislativos. Funcionarios de la Autoridad Nacional de las Aguas Funcionarios municipales.

### 3. La GIRH y la promoción de la integridad

El fenómeno de la corrupción es complejo y difícil de controlar. En efecto, la falta de integridad puede manifestarse en distintos niveles de nuestras sociedades, e involucrar a múltiples actores que responden a un sin fin de motivaciones grupales e individuales. Por ejemplo, es posible identificar los diversos niveles de captura que pueden presentar los Estados y sus cuerpos administrativos, los que varía entre países.

Usualmente el tamaño e incidencia de la corrupción se puede atribuir a cuatro factores: (a) el nivel de beneficios públicos disponibles, (b) la discrecionalidad que posean los funcionarios públicos, (c) el nivel de riesgo asociado a tratos corruptos, y (d) el poder relativo del poder negociador entre el corruptor y el corrupto. Pero las causas de la corrupción, conforme a la opinión unánime de expertos, se debe: (a) normas y valores de políticos y servidores públicos, (b) falta de control, supervisión y auditoría, y (c) las interrelaciones entre negocios, política y Estado (McCusker 2006).

Por cierto que el marco entregado es extremadamente abierto como para ajustarse a cualquier actividad social, pero igualmente grafica la fragilidad de los sistemas sociales frente a la corrupción. El sector del agua, con sus complejidades, es un espacio fértil para la corrupción, como ya lo mencionáramos más adelante; pero en este caso queda patente dicha debilidad, por cuanto el sector del agua recibe importantes inversiones (alto nivel de beneficios públicos, particularmente en riego y generación hidroeléctrica), en muchos casos los niveles de discrecionalidad administrativa son altos debido a una escasa normativa sectorial o por existir múltiples autoridades con poderes superpuestos. Todo lo anterior disminuye las certezas jurídicas de los actores del agua, con lo que los espacios para la corrupción son numerosos.

En efecto, el sector del agua en muchos países de la región se caracteriza por intervenciones estatales sectoriales – si es que existen. Esto es, que cada organismo público tiene una mirada propia y atribuciones particulares, lo que produce descoordinación institucional. Por otro lado, encontramos países que han regulado en forma eficiente el sector, pero fallan en la etapa de implementación de los modelos. De aquí que la calidad institucional en la gestión del agua sea relativamente baja. A nivel local, e incluso nacional, se observan dinámicas políticas diversas, pero donde sobresalen grupos de interés más poderosos que otros, lo que frente a la debilidad institucional y de gestión, adquieren espacios de poder mayores, como por ejemplo lo pueden ser los grandes o pequeños agricultores, los generadores eléctricos, la minería, grupos de indígenas, u otros. Las realidades pueden variar entre cuencas, por lo que estas dinámicas pueden ser diversas dentro de un mismo país. Lo anterior refleja un aspecto donde la gestión del agua puede ser muy débil, cual es la gobernanza. Así, los niveles de transparencia, rendición de cuentas, participación y acceso a la justicia pueden ser muy bajos. En algunos casos, por el contrario, formalmente todos estos mecanismos pueden encontrarse en la legislaciones nacionales, pero no tienen una implementación eficaz, dando de este modo la impresión de que la gobernanza es ineficaz.

Al menos existen tres escuelas de pensamiento sobre cómo se debe reducir y prevenir la corrupción. Primero, el intervencionismo se basa en la represión ex-post de las acciones corruptas. Segundo, el gerenciamiento sostiene que si se establecen sistemas, procedimientos y protocolos apropiados, se puede disminuir o reducir oportunidades de corrupción. Tercero, la integridad organizacional propone la introducción de normas de éticas que conduzcan el comportamiento de sus miembros, mediante la integración dentro de una organización de sistemas operacionales, estrategias de control de la corrupción y de estándares éticos (McCusker, 2006).

La Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH), definida como "...un proceso que promueve el desarrollo coordinado de la gestión del agua, la tierra, los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar económico y social resultante de manera equitativa sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales" (GWP, 2000), si bien no ha sido ideada como una estrategia de lucha contra la corrupción en el sector del agua, perfectamente calza como una estrategia gerencial. En efecto, la esencia de la GIRH es el manejo del desarrollo de infraestructura, la distribución del recurso, la implementación de incentivos para su uso eficiente, su protección, así como el financiamiento de aquellas actividades (Lenton y Muller, 2009). Lo anterior requiere de un nuevo paradigma de gobernanza y gestión del agua, donde se promueve un "mayor involucramiento por parte de los interesados en el desarrollo y gestión del agua..." (GWP, 2000). En términos prácticos, la GIRH implica generar un ambiente facilitador de la gestión del agua, por la vía de implementar políticas orientadoras y traducirlas en leyes, además de asignar recursos financieros; como también supone desarrollar papeles institucionales, que permitan la creación de un marco organizacional y el desarrollo de capacidad institucional; y, por último, la creación de instrumentos de gestión (Ej. Evaluación de los recursos hídricos, planes, gestión de demanda, instrumentos de cambio social, resolución de conflictos, instrumentos reguladores, instrumentos económicos, intercambio de información, etc.).

En la región, al menos en los cambios legislativos más recientes, la GIRH es una práctica abrazada con fuerza e incorporada en muchos países de la región. Por ejemplo, Argentina (Ciudad Autónoma de Buenos Aires), Nicaragua, Honduras, Perú, Uruguay y Venezuela, han incorporado en sus legislaciones de agua el concepto de la GIRH. Esta recepción no es meramente declarativa, sino que se han incorporado instituciones de la misma como lo es la gobernabilidad. En Nicaragua la participación es considerada un principio rector de los recursos hídricos. En Honduras se crearon los Consejos de Cuenca, y en Venezuela los Consejos de Región Hídrica (Hantke-Domas, 2011).

En fin, la GIRH propone un modelo de gobernanza del agua que busca hacer más transparente la gestión del agua, de modo de demandar rendición de cuentas a todos los actores intervinientes, por lo que la lucha contra la corrupción es una estrategia que debe ser factorizada, de modo de aprovechar las instancias de control social que la GIRH promueve.



## 4. Área potenciales de intervención

El problema de la corrupción en la región, al igual que en otras partes del mundo, ha ido creciendo con el paso de los años según Transparencia Internacional (índice de percepción 2008). A pesar de que solo sea una percepción general sobre la situación a nivel regional, sí debe llamarnos a cuestionar la eficacia de los esfuerzos regionales por erradicar este tipo de conductas.

De los casos de estudio ya presentados, en mayor o menor medida, se observa que los países de la región han incorporado progresivamente los instrumentos internacionales de promoción de la integridad, pero al contrario de lo que se podría esperar, los niveles de percepción de corrupción son inversamente proporcionales a ese esfuerzo.

El caso del sector hídrico se encuentra subsumido dentro de la percepción creciente de falta de integridad en la región. Con todo, no existen a nivel nacional ni regional, evaluaciones propias del sector, pero a pesar de esta falta de evaluación si en la región los índices de percepción de la corrupción general han ido en aumento, no se observa por qué el sector del agua debería ser diferente. En efecto, la literatura muestra espacios de oportunidad para la aparición de conductas corruptas, particularmente por el monto abultado de las inversiones en agua potable, saneamiento, hidroenergía y riego.

A partir de los casos de estudio de este trabajo resalta la sensibilización o conciencia que se tiene del problema de forma transversal en los países estudiados, donde, salvo escasas excepciones, el sector del agua no tiene particular relevancia en la lucha contra la corrupción. Así, se puede plantear como hipótesis que la corrupción en la región afecta al sector, y en parte esto explicaría los bajos índices de eficiencia. Es cierto que a nivel agregado, la región ha alcanzado los Objetivos del Milenio, pero no se debe olvidar que éstos, en muchos casos, fueron cumplidos gracias a metas menos exigentes como es el caso de las fuentes mejoradas. Estadísticamente, no obstante, los niveles de inversión en el sector del agua potable y del saneamiento han ido cayendo, lo que demostraría una baja en la prioridad política que se muestra sobre el sector, dejando así espacios más amplios para la corrupción.

De lo anterior se sigue que un área fértil para la lucha contra la corrupción en el sector del agua es la instalación de la preocupación en todos los niveles sociales. Esto implica la sensibilización de los grupos tomadores de decisión (entes encargados de la política pública y reguladores), por la vía de la promoción (advocacy) de la integridad y la capacitación. Esta oportunidad debe ser extendida hacia otros grupos relevantes como empresas públicas y privadas, grupos de consumidores, organizaciones no gubernamentales que trabajen en el área de la promoción de la integridad. El mismo

esfuerzo debe ser puesto en los organismos multilaterales que se involucran en el sector mediante préstamos (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), puesto que si estos organismos pueden adoptar mecanismos uniformes de promoción y lucha en integridad significará una capa normativa y política adicional a la estrategia de control de la corrupción. Cada uno de estos organismos posee estándares altos de control de sus inversiones, pero no son concertados entre sí, lo que puede dejar espacios sin control, y permitir el uso estratégico por parte de las autoridades locales que deseen evitar estándares exigentes en ciertas áreas.

El proceso de sensibilización debe culminar con la adopción de compromisos públicos en los instrumentos de gestión sectorial, como el reconocimiento de principios que guíen la acción pública en instrumentos como las políticas nacionales de recursos hídricos, pactos de integridad, etc.

En términos de sectores involucrados, la lucha contra la corrupción debe ser instalada en los sectores de agua potable y saneamiento, hidroenergía, riego y gestión ambiental. Todos ellos tienen influencia en el uso del agua en diversos grados y son igualmente proclives a la falta de integridad. Las empresas privadas deben ser incorporadas en este esfuerzo, pues la corrupción impone sobrecostos que disminuyen su competitividad (en el supuesto que deseen ser competitivas y la corrupción no les granjea ventajas mayores).

En materia legal, como hemos visto, los países de la región han ido incrementalmente adoptado instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción. Adicionalmente, la mayoría de ellos ha incorporado normas sobre gobernabilidad (transparencia, participación, rendición de cuentas y acceso a la justicia), y adoptado a la gestión integrada de recursos hídricos como modelo de manejo de los mismos. Con todo, el nivel de implementación es dispar, por lo que en aquellos países en que la “cáscara” de gobernabilidad está presente suele resultar solo un efecto “cosmético” de compromiso. Este efecto es extremadamente dañino, pues transforma la lucha contra la corrupción en un discurso vacío de real impacto, generando desafectación por el mismo entre quienes buscan erradicar el flagelo de la corrupción. De aquí surge la necesidad de intervenir no solo en la promoción y adopción de normas contra la corrupción, sino que además se debe idear un mecanismo de seguimiento de los procesos de implementación, como por ejemplo auditorías y comparaciones entre instituciones implementadoras (benchmark).

## 5. Recomendaciones y conclusiones

Si se toman los casos de estudio como una muestra más o menos representativa de lo que sucede en América Latina es posible concluir que la región es un campo fértil para la promoción de la integridad en el sector del agua, no solo como una posición ética sino que también como una herramienta que permita mejorar el desempeño de la gestión del agua a nivel particular en cada uso del agua sea local, nacional y regional.

Los países estudiados de la región presentan un esfuerzo por acoger normas sobre lucha contra la corrupción a nivel general. En el caso del agua esto no se observa, es decir, las singularidades que la corrupción presenta en el sector no han sido incorporadas en las políticas sectoriales, y aparecen como un debate extraño a los foros evaluados.

La lucha contra la corrupción en el sector del agua tiene un denominador común con la misma batalla a nivel general de los países, cual es reducir los espacios de enriquecimiento ilícito en abuso de los puestos públicos. La literatura revisada muestra cómo la falta de integridad se manifiesta en todas las áreas del quehacer hídrico, por lo que resulta primordial su promoción a nivel regional. Si a esto se le suma que según el Barómetro de la Corrupción Global (2013), son las instituciones públicas, encomendadas a la protección de la población, las instituciones que presentan los peores niveles de sobornos; y en nuestra región el agua es gestionada mayoritariamente por aquellas instituciones, entonces el panorama no es promisorio si no se adopta decisivamente una serie de acciones para poner atajo a este flagelo.

En vista de lo anterior, es que a continuación proponemos una serie de recomendaciones particulares al caso de América Latina, que tienden a promover la introducción de integridad al sector hídrico. Estas recomendaciones solo persiguen ser indicadoras de iniciativas que pueden ser promovidas en su totalidad o parcialmente por cada uno de los países.

### Recomendaciones de política pública

1. Campaña de promoción de la integridad en el sector del agua, cuyos destinatarios sean parlamentarios cercanos a la problemática del agua y de la corrupción, autoridades vinculadas a la gestión de los recursos hídricos y la represión de la corrupción (ministerios, reguladores, municipios, gobiernos federados, organismos anticorrupción, poder judicial) y otros organismos como Juntas de Cuenca.
2. Incorporación del problema de la corrupción en los instrumentos de política pública sectorial (Ej. Políticas hídricas nacionales, planes de manejo, leyes sectoriales). Convergencia de política de control de la corrupción por parte de organismos internacionales de crédito en la región (BID, BM y CAF).
3. Incorporación de principios y mecanismos de integridad en políticas de gestión integrada de recursos hídricos.
4. Involucramiento del sector privado en un pacto contra la corrupción en el agua.
5. Promocionar entre los usuarios del agua una cultura de integridad, como por ejemplo un llamamiento a evitar el pago de sobornos a funcionarios públicos.
6. Explicitar compromisos públicos sobre el rechazo y sanción de la gran corrupción (aquella que se produce en los más altos niveles de la administración pública para torcer los procesos

políticos, legales y económicos en favor de intereses particulares o en beneficio de grupos de poder.

7. Comprometer la separación e independencia de los poderes del Estado (Ejecutivo,
8. Judicial y Legislativo) y remover todo obstáculo a la participación ciudadana.

### Recomendaciones normativas

1. Promover la transpolación de la legislación internacional sobre lucha contra la corrupción y los principios de integridad en el agua hacia cuerpos normativos nacionales o federales, provinciales, departamentales y locales. Por ejemplo, la adopción de estándares de abastecimiento conforme al artículo 9 de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción.
2. Promover legislación que abarque la responsabilidad de los cuerpos colegiados y de organizaciones (asociaciones) de interés económico o político.
3. Desarrollar códigos de ética aplicables a los funcionarios públicos involucrados en la gestión del agua.
4. Generar mecanismos de seguimiento de la implementación de los principios de integridad y gobernanza (participación, transparencia, rendición de cuentas y acceso a la justicia), de modo de asegurar que la adopción normativa no pase de ser una declaración de buenas intenciones. Fundamental en este caso será la creación de indicadores de integridad que permitan evaluar de forma cierta los avances observados.
5. Promover la comparación del desempeño de los indicadores de integridad entre instituciones y empresas del sector del agua.
6. Fortalecer, en general, los procesos de prevención, detección, investigación, juicio y represión de actos de corrupción.
7. Impulsar la creación de oficinas anticorrupción en la totalidad de los territorios nacionales, así como la descentralización de organismos vinculados, como procuradurías y contralorías.
8. Derogar todas aquellas leyes – como las de desacato – que sancionen las denuncias de corrupción.

### Recomendaciones de desarrollo de capacidades

1. Impulsar la capacitación en gestión integrada de recursos hídricos, incluyendo la dimensión de la integridad, en todos los niveles y sectores, siendo que la GIRH se constituye en una ventana de oportunidad para la gobernabilidad y la integridad del agua en la región.
2. Trabajo con sindicatos, organismos no gubernamentales, universidades para generar capacidades propias de control ciudadano de la corrupción y hacer responsables a los funcionarios públicos que se aparten de la ética de la integridad.
3. Realizar jornadas de capacitación a los Poderes Judiciales y las unidades especiales sobre las particularidades de los delitos funcionarios que se relacionen con la corrupción en el sector hídrico.
4. Promover el encuentro de la mayor cantidad de sectores nacionales relacionados con el agua de modo de producir una visión compartida de cuáles son las medidas aquí recomendadas (y otras) que urgen ser adoptadas, y así priorizar la acción de integridad conforme a cada realidad nacional.

## Bibliografía

- Aarnoudse, Eefje, y Sarah Belalia. «Why water integrity matters for food security.» Water Integrity Network. 2012. <http://goo.gl/uDDJV> (último acceso: 05 de junio de 2013).
- Ackerman, John (2004) “Social accountability. An introduction to the concept and emerging practice”, The World Bank, social development papers. Participation and civic engagement, paper No 76, London.
- Benedict, Mark, y McMahon, Edward. «Green Infrastructure: Smart Conservation for the 21st Century.» *Renewable Resources Journal*, 2002: 12-17.
- GWP. Integrated Water Resources Management. TAC Background Papers No. 4, Estocolmo: Global Water Partnership, 2000.
- Hantke-Domas, Michael. Avances legislativos en gestión sostenible y descentralizada del agua en América Latina. Documento de proyecto, Santiago: Cepal, 2011.
- «Índice de percepción de la corrupción. Informe Regional: América.» Transparencia Internacional. 2008. [www.transparencia.org.es/IPC%C2%B4s/IPC\\_2008/Am%C3%A9rica.pdf](http://www.transparencia.org.es/IPC%C2%B4s/IPC_2008/Am%C3%A9rica.pdf) (último acceso: 02 de junio de 2013).
- Isunza, Ernesto y Gurza, Lavallo Adrian (2010) “Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática. Participación, controles sociales y representación” in: Isunza, Ernesto y Lavallo Gurza, Adrian (coordinators), *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, CIESAS México, Universidad Veracruzana.
- Lenton, Roberto, y Muller, Mike. «Introduction.» *En Integrated Water Management in Practice: Better water management for development*, de Roberto Lenton y Mike Muller, 1-16. London: Earthscan, 2009.
- McCusker, Rob. Review of anti-corruption strategies. Technical and background Paper No. 23, Canberra: Australian Institute of Criminology, 2006.
- O'Donnell, Guillermo (2007) *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*, Edición Prometeo libros. Buenos Aires.
- Schedler, Andreas (2004) “¿Qué es la rendición de cuentas?”, en: Cuadernos de transparencia núm. 3 Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, México.
- Smulovitz, Catalina (2001) *Judicialización y Accountability Social en Argentina*, Paper presented at the XXII International Conference of the Latin American Studies Association. Washington D.C.
- Stålgren, P. Corruption in the Water Sector: Causes, Consequences and Potential Reform. Swedish Water House Policy Brief Nr. 4, SIWI, 2006.
- Transparencia Internacional. «Barómetro Global de la Corrupción 2010.» Transparencia Internacional. 2010. <http://goo.gl/bvirl> (último acceso: 04 de junio de 2013).
- UNDP( 2010). *Fighting Corruption in the Water Sector. Methods, Tools and Good Practices*. Democratic Governance Group. New York.
- Water Integrity Network. «Advocating for integrity: How fighting corruption in the water sector saves lives.» Water Integrity Network. 2010. <http://goo.gl/6AvwV> (último acceso: 08 de junio de 2013).

## Anexo 1: Análisis comparativo sobre la Integridad del agua en los 8 países analizados

País	Mapeo de actores	Reformas en la Gestión del Agua y GIRH	Legislación, políticas públicas, programas	Grupos meta y necesidades de desarrollo de capacidades
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsecretaría de Recursos Hídricos (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios); Agencia de Planificación (APLA); Consejo Hídrico Federal (COHIFE); Consejo Federal de Entidades de Servicios Sanitarios (COFES); Asociación Federal de Entes Reguladores de Agua y Saneamiento (AFERAS).</li> <li>• Oficina Anticorrupción; Sindicatura General de la Nación (SIGEN); Auditoría General de la Nación (AGN); Foro Permanente de Fiscalías de Investigaciones Administrativas y Oficinas Anticorrupción; Dirección Provincial de Anticorrupción y Transparencia del Sector Público (Santa Fé).</li> <li>• Operadores de agua potable y saneamiento.</li> <li>• Asociación Argentina de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente (AIDIS Argentina); "Observatorio del Agua" (Santa Fé); Nuestra Mendoza y Nuestra Córdoba; Fundación Metropolitana; OIKOS Ambiental (Mendoza).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adopción de los "Principios Rectores de Política Hídrica".</li> <li>• Creación del Consejo Hídrico Federal (COHIFE), en diciembre del año 2002, promulgado por Ley Nacional N°26.438 en enero de 2009.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Ética de la Función Pública (N°25.188, 29-09-1999).</li> <li>• Ley del Régimen Jurídico Básico de la Función Pública (N°22.140).</li> <li>• Ley que crea la Oficina Anticorrupción (N°25.233, 10-12-1999).</li> <li>• Ley que crea la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y la Auditoría General de la Nación (AGN) (N° 24.156, de 1992).</li> <li>• Leyes que ratifican acuerdos internacionales: Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA (Ley N°24.759, 4-12-1996);</li> <li>• Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) (Ley N°26.097, 10-05-2006); Ley que aprueba el tratado internacional contra el cohecho transnacional (N°25.319).</li> <li>• Leyes de presupuesto mínimo de protección ambiental (Art.41 CN).</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. COHIFE: sensibilización en materia de integridad, derecho humano al agua y la GIRH; y cultura organizacional.</li> <li>2. Empresas de agua potable y saneamiento, provinciales y municipales, y pequeños operadores: integridad y rendición de cuentas; ética y cultura organizacional.</li> <li>3. ONG's: trabajo en red; talleres para la identificación de vulnerabilidades a la corrupción.</li> <li>4. Organizaciones de riego: integridad y cultura organizacional, atendiendo al contexto local.</li> </ol>



País	Mapeo de actores	Reformas en la Gestión del Agua y GIRH	Legislación, políticas públicas, programas	Grupos meta y necesidades de desarrollo de capacidades
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SINGREH: Ministerio de Medio Ambiente (MMA); Ministerio de Planificación y Presupuesto (MPOG); Agencia Nacional de Aguas (ANA); Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH); y los Consejos de Recursos Hídricos de los Estados.</li> <li>• Oficina de Prevención de la Corrupción e Informaciones Estratégicas de la Contraloría General de la Unión (CGU); y Tribunal de Cuentas.</li> <li>• Movimientos sociales; Comités de Cuenca.</li> <li>• Organizaciones no gubernamentales: Foro Brasileño de Organizaciones No Gubernamentales y el Foro Nacional de Transparencia y Control Social.</li> <li>• Entidades técnico-científicas: Asociación Brasileña de Recursos Hídricos; Confederación Nacional de la Industria a través de su Red de Recursos Hídricos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución Federal del año 1988: reconocimiento del agua como un bien público; creación del Sistema Nacional de Gerenciamiento de Recursos Hídricos (SINGREH).</li> <li>• La Ley de Aguas, Ley 9.433/97 regula el artículo 21 de la Constitución mediante el establecimiento de la Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) y la creación de la Dirección Nacional de Recursos Hídricos (SINGREH). La nueva política se basa en que el agua es un bien público, la cuenca es la unidad territorial para la implementación de la Política Nacional de Recursos Hídricos, y su gestión debe ser sistemática, descentralizada e incluir la participación del gobierno, usuarios y la comunidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Código de Aguas (año 1934), Ley N° 9.433/97 que instituye Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) y crea SINGREH. Leyes complementarias: N° 9984 (año 2000) crea la ANA; N° 12.058 (año 2009) y N° 10.881 (año 2004).</li> <li>• Convenios internacionales: Alianza para el Gobierno Abierto; Convenio de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU); Convención de la Organización de los Estados Americanos (OEA); Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).</li> <li>• Ley de Transparencia (Ley N° 12.527, año 2011); Ley de Acceso a la Información y la Ley de Responsabilidad Fiscal.</li> <li>• Programa Brasil Transparente; Primera Conferencia Nacional de Transparencia y Control Social (CONSOCIAL); Portal de Transparencia; Programa Dónde Está el Dinero Público; Segundo Plan de Acción Brasileño (mayo de 2013).</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Secretarios ejecutivos de los Consejos Nacionales y de los Estados y los Comités de Cuencas.</li> <li>2. Funcionarios nacionales y de los estados y representantes de diversos sectores (sociedad civil y usuarios) de los Comités de Cuenca. Capacitación sobre: a) la representación y la representatividad con un enfoque en la integridad / accountability; b) el marco institucional y las herramientas de gestión con un enfoque en la integridad / accountability; c) los flujos financieros que componen la gestión con un enfoque en la integridad / accountability.</li> <li>3. Funcionarios municipales, líderes locales y agentes públicos municipales; y profesores y estudiantes. Sensibilización sobre la importancia de la transparencia en la administración pública, la responsabilidad y el cumplimiento de las disposiciones legales.</li> </ol>

País	Mapeo de actores	Reformas en la Gestión del Agua y GIRH	Legislación, políticas públicas, programas	Grupos meta y necesidades de desarrollo de capacidades
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico; Corporaciones Autónomas Regionales (CAR); Departamento Nacional de Planeación (DNP); Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA).</li> <li>• Contraloría General de la República; Procuraduría General de la Nación; Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios; Agencia Nacional de Contratación Pública; Fiscalía General de la Nación (Unidad Nacional Anti-Corrupción); Defensoría del Pueblo; Secretaría de Transparencia.</li> <li>• Organizaciones de la sociedad civil: Transparencia por Colombia; Consejo Privado de la Competitividad; Por la Transparencia; y Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI).</li> <li>• Agencias internacionales: BID, Banco Mundial, Naciones Unidas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (año 2010).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 1474 (año 2011): "Estatuto anticorrupción".</li> <li>• Ley 80 (año 1993): Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.</li> <li>• Ley 850 (año 2003): veedurías ciudadanas sobre la gestión pública.</li> <li>• Proyecto de Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional.</li> <li>• Proyecto 2779 del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) (año 1995): promueve la participación de la sociedad civil.</li> <li>• Proyecto 3072 CONPES (año 2000): pretende sistematizar y socializar la información pública usando tecnologías de información.</li> <li>• Proyecto 3248 CONPES (año 2003): regula el Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) y busca racionalizar las funciones de la administración.</li> <li>• Proyecto 3186 CONPES (año 2002): promueve la eficiencia y la transparencia en la contratación pública.</li> <li>• Proyecto 3654 CONPES (año 2010): política de Rendición de Cuentas de la Rama Ejecutiva para los Ciudadanos, que pretende organizar y modular las acciones en cuanto a rendición de cuentas.</li> <li>• Adopción de acuerdos internacionales: Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales; Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; Convención Interamericana de Lucha Contra la Corrupción de 1996.</li> <li>• Creación de la Misión para la Moralización y Eficiencia de la Administración Pública (año 1991); creación de la Secretaría de Transparencia (año 2011); Observatorio Anticorrupción; Ventanilla Unificada de Denuncias; Sistema Electrónico de la Contratación Pública.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Organismos públicos del sector hídrico: desarrollo de capacidades de GIRH, y de cultura organizacional.</li> <li>2. ONGs: desarrollo de capacidades en torno a la sensibilización en materia de integridad, ética y el derecho humano al agua.</li> </ol>

País	Mapeo de actores	Reformas en la Gestión del Agua y GIRH	Legislación, políticas públicas, programas	Grupos meta y necesidades de desarrollo de capacidades
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA); Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE); Ministerio de Salud; Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG); Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA); Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA).</li> <li>• Defensoría de los Habitantes de la República (DHR); Contraloría General de la República; Procuraduría de la Ética Pública; Tribunal Ambiental Administrativo.</li> <li>• Operadores: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado (ICAA), Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH S.A.), las municipalidades, los Comités Administradores de Acueductos Rurales (CAARs) y las Asociaciones Administradoras de Acueductos y Alcantarillados rurales (ASADAS).</li> <li>• Participación de la Sociedad civil: Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales; Dirección de la Sociedad Civil; Sistema Nacional de Conservación (del MINAE).</li> <li>• Tercer sector: Asociaciones de Desarrollo Integral, empresas embotelladoras, asociaciones de usuarios, ONGs Alianza para el Agua Costa Rica y Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales (CEDARENA).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aún está pendiente la reforma de la Ley de Aguas. Actualmente se debaten varios proyectos de ley.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución Política: recurso hídrico como un recurso estratégico para el desarrollo social, cultural y económico del país. Artículo 11 de la Constitución Política (año 2000): rendición de cuentas y control de resultados públicos.</li> <li>• Ley de Aguas (Ley N° 276); Ley General de Salud (Ley N° 5395); Ley Orgánica del Ambiente (Ley N° 7554, año 1995); Ley Marco de Concesión para el Aprovechamiento de las Fuerzas Hidráulicas; Decreto Ejecutivo N°30480-MINAE (año 2002); Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos (Ley N° 7779, año 1998).</li> <li>• Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública (Ley N° 8422, año 2004).</li> <li>• Política Hídrica Nacional (2009); Estrategia para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico (2006); Plan Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico (PNGIRH 2009)</li> <li>• Ratificación de la Convención Interamericana Contra La Corrupción (año 1997), y Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (año 2003).</li> <li>• Sistema de concesiones de agua vía web.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC-MINAE) y Dirección de la Sociedad Civil: temas de integridad, el derecho humano al agua y la GIRH.</li> <li>2. Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales (COVIRENA), y ONGs del sector del Agua: talleres para la identificación de vulnerabilidades a la corrupción; y resolución de conflictos y transparencia.</li> </ol>

País	Mapeo de actores	Reformas en la Gestión del Agua y GIRH	Legislación, políticas públicas, programas	Grupos meta y necesidades de desarrollo de capacidades
México	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión Nacional del Agua (Conagua, Semarnat); Organismos Descentralizados de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (ODAPAS); Consejo Consultivo del Agua.</li> <li>• Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI); Contraloría Municipal; Contraloría General; H. Ayuntamientos.</li> <li>• Comités de Agua; Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA); Primera Asamblea Nacional en Defensa de la Tierra y el Agua y en Contra de su Privatización.</li> <li>• Escuela Virtual del PNUD; WIN.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se crea la Comisión Nacional del Agua (Conagua) en el año 1989.</li> <li>• Se reformó el artículo 4o. de la Constitución donde se estipula que toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, en el año 2012.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2003): creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).</li> <li>• Lineamientos en materia de Transparencia, Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Falta de Integridad y Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Transparencia (CNA, 2013)</li> <li>• Ley de Aguas Nacionales (LAN 2011). Modificación de art. 103 y 107 de la</li> <li>• Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (año 2011): modernización del juicio de amparo.</li> <li>• “Pacto por México”, acuerdo político nacional (año 2012), propone: 1) reforma para la Rendición de Cuentas Contables; 2) ampliar facultades del IFAI; y 3) crear un sistema nacional contra la falta de integridad.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Comités de consolidación Agua: de desarrollo y estructuras organizativas; y sensibilizar a la ciudadanía en materia de transparencia y rendición de cuentas.</li> <li>2. Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA): promoción y vigilancia de la integridad y transparencia de la gestión y gobernanza del agua.</li> <li>3. Funcionarios del sector del Agua (Conagua y ODAPAS): GIRH y cultura organizacional.</li> <li>4. Funcionarios del Estado y profesionales especializados en derecho del agua y del ambiente: diseño de políticas públicas que integren la integridad y transparencia.</li> <li>5. Órganos de gobierno con competencia en rendición de cuentas y acceso a la información (IFAI, Contraloría Municipal, Contraloría General): transparencia e integridad vinculada a la GIRH.</li> </ol>



País	Mapeo de actores	Reformas en la Gestión del Agua y GIRH	Legislación, políticas públicas, programas	Grupos meta y necesidades de desarrollo de capacidades
Perú	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridad Nacional del Agua (ANA); Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y la Superintendencia Nacional de Servicios y Saneamiento (SUNASS); Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA); Defensoría del Pueblo; Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (Ministerio Público y de Justicia); Gobiernos Regionales.</li> <li>• Red de Municipios Rurales del Perú (REMURPE).</li> <li>• Organizaciones de la sociedad civil: CEPES; "Water for People"-Perú; Red Nacional IPROGA; Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas"; Red Nacional Anticorrupción con la Escuela Anticorrupción; Red "Propuesta Ciudadana"; DAR; ANEPSSA Perú; FENTAP; JNUDR; CONVEAGRO; CAN; UICN; COSUDE.</li> <li>• Sector educativo y de centros de investigación: Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo; Universidad Ruiz de Montoya de Lima; Universidad Católica; Universidad Agraria La Molina; Universidad de Puno, Cusco y Arequipa, UE con la Universidad de Wageningen; Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo; Consorcio Agua C- Programa Gestión Social del Agua y Ambiente en Cuencas (GSAAC); CARE-Cajamarca; CONDESAN; Instituto de Cuencas-Cajamarca; Instituto de Montaña-Huaraz; Centro IDEAS-Norte; CEDAPAS; Centro Huamán Poma-Cusco.</li> <li>• Plataformas, prestadores y otros: IRAGER-Piura; Yacunchic- Ayacucho; grupos técnicos regionales de GIRH ligados a los gobiernos regionales; CAR; Red Muqui; PNUD-Perú; EPS y SEDAPAL de Lima o Arequipa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Año 2009: Nueva Ley de Recursos Hídricos (Ley N° 29338).</li> <li>• Año 2010: Implementación del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos y creación de la ANA, y ALA. Inicio del Proyecto de Modernización del Sector de Recursos Hídricos (PMGRH).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley Anticorrupción: crea la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (2010).</li> <li>• Ley de Transparencia de la Gestión Gubernamental.</li> <li>• Ley de Acceso Público a la Información.</li> <li>• Ley de la Consulta Previa (año 2012).</li> <li>• Ley de Recursos Hídricos (año 2009, Ley N° 29338).</li> <li>• Convenio 169 de la OIT (año 1995). Programa de Formalización de los Derechos de Agua (PROFODUA).</li> <li>• Registro nacional de derechos y usos de agua RADA.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ANA: capacitación en implementación de la nueva ley de recursos hídricos, el Proyecto de la Modernización de la GIRH, la reglamentación sobre los derechos del agua y su formalización, la organización de los usuarios agrarios del agua y la necesidad de la coordinación y transparencia de la gestión intersectorial del agua.</li> <li>2. ALA's y Gobiernos Regionales: fortalecimiento de la integridad en relación de los derechos de agua.</li> <li>3. Ministerio de Ambiente: desarrollo de capacidades implicando la participación activa de las poblaciones y usuarios del agua y la transparencia de la gestión pública involucrada (EPS, Municipios).</li> <li>4. ONG, profesionales independientes y redes/plataformas, organizaciones indígenas y campesinas, pequeños productores, comisiones y comités de regantes: deberían capacitarse en integridad y transparencia en reconocimiento de los derechos del agua, los derechos de uso y costumbre y los procesos de formalización en cuanto a los mecanismos, procedimientos y reglamentaciones.</li> <li>5. EPSAS, comunidades campesinas prestadores de servicios ambientales, municipios y organizaciones de regantes: en tema de GIRH del uso de agua potable y saneamiento con enfoque de cuenca.</li> <li>6. Entidades gremiales del nivel nacional y sus dependencias regionales (JNUDR, CONVEAGRO): promoción y vigilancia de la integridad y transparencia de la gestión y gobernanza del agua.</li> </ol>

País	Mapeo de actores	Reformas en la Gestión del Agua y GIRH	Legislación, políticas públicas, programas	Grupos meta y necesidades de desarrollo de capacidades
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> <li>Organismos del Estado: Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA, MVOTMA); Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio; Comisión Asesora de Agua y Saneamiento (COASAS); Obras Sanitarias del Estado (OSE); Unidad Reguladora de los Servicios de Energía y Agua (URSEA); Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP); Consejos Regionales.</li> <li>Usuarios: Asociación Nacional de Productores de Leche (ANPL); Asociación de Cultivadores de Arroz (ACA); Cámara de Industrias del Uruguay (C.I.U.); Asociación Rural del Uruguay (ARU).</li> <li>Organizaciones de la sociedad civil: Sindicato Portuario; Uniones Vecinales; Asociaciones profesionales; Cultura Ambiental; Red Uruguaya de ONGs; Comisión Nacional de Defensa del Agua y la Vida (CNDAV); Red Nacional de Educación Ambiental (RENEA); y medios de comunicación social.</li> <li>Investigación: Universidad de la República, Facultad de Ciencias (UDELAR-FCIEN) Facultad de Agronomía (UDELAR-FAGRO); Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA).</li> <li>Organismos internacionales: Transparencia Internacional, BIRF, BID, Banco Mundial, PNUD, AECID.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reforma constitucional (año 2004): se recuperó el agua a manos del Estado nacional, se incorporó el concepto del derecho humano al agua y se definieron los conceptos y las herramientas para implementar un modelo de GIRH; cuenca hidrográfica como unidad de gestión y los consejos regionales como herramientas de participación y gobernanza.</li> <li>Ley N° 18.610 (año 2009) establece los principios rectores de la Política Nacional de Aguas. Se elabora el Plan Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Constitución de la República (1967, modificación en 2004): acceso al agua potable y al saneamiento como derechos humanos fundamentales. Ley 18.610 (año 2009): establece las bases de una Política Nacional de Aguas apoyada en los conceptos de sustentabilidad, GIRH, etc.</li> <li>Ley 18.564 (año 2009): conservación y manejo de suelos y aguas.</li> <li>Ley 18308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (año 2008).</li> <li>Ley 18.621 (año 2009): define y regula la operación del Sistema Nacional de Emergencias.</li> <li>Ley 18.567 (año 2009, modificada en 2010): Descentralización Territorial y Participación Ciudadana.</li> <li>Plan Agua (2009) para la GIRH. Decreto 262, 263 y 264 (año 2011): creación de Consejos Regionales para diversas cuencas.</li> <li>Ley 18.381 (año 2008): Ley de Acceso a la Información Pública.</li> <li>Ley N° 17.008 (año 1998) y Ley 18.056 (año 2005): ratifican acuerdos internacionales contra la corrupción (CIC, CNUC).</li> <li>Ley 17.060 (año 1998): creación de la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP).</li> <li>Decreto N° 30/003 de 23/01003: reglamenta normas de conducta en la función pública.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Usuarios y sociedad civil: marco conceptual transparencia y contabilidad en la gestión RH; comprensión del marco normativo y de la información disponible; derechos de acceso a la información; gestión participativa (herramientas de monitoreo ciudadano de calidad del agua y usos del agua; procedimientos de reclamo/denuncias y seguimiento expedientes; manejo de conflictos de uso del agua; gestión de proyectos y obras, estadísticas, permisos).</li> <li>Organismos estatales y autoridades locales: gestión del agua en aspectos de transparencia; manejo de conflictos de uso del agua; relacionamiento con usuarios y sociedad civil; conocimiento de experiencias de gestión ciudadana.</li> </ol>

País	Mapeo de actores	Reformas en la Gestión del Agua y GIRH	Legislación, políticas públicas, programas	Grupos meta y necesidades de desarrollo de capacidades
Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio del Poder Popular para el Ambiente (Autoridad Nacional del Agua).</li> <li>• Contraloría General de la República.</li> <li>• Consejo Nacional de las Aguas; Consejos de Región Hidrográfica; Consejos de Cuencas Hidrográficas (pendientes de creación).</li> <li>• Compañía Anónima Hidrológica Venezolana (HIDROVEN).</li> <li>• Consejos Comunales, Mesas Técnicas, y Comités de Riego.</li> <li>• ONG's: Transparencia</li> <li>• Venezuela, Espacio Público, Foro Penal de Venezuela, VITALIS, y Fundación Aguaclara.</li> <li>• Asociaciones de profesionales (Asociación Venezolana para el Agua, Asociación Venezolana de Aguas Subterráneas, Colegio de Ingenieros de Venezuela, Colegios de Abogados) y asociaciones empresariales (FEDECAMARAS y COINDUSTRIA).</li> <li>• Medios de comunicación social Instituto Nacional de Pueblos Indígenas; ministerio de la defensa, los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, y los Consejos Locales de Planificación Pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) (año 1999): el agua como bien insustituible para la vida y el desarrollo, y bien de dominio público.</li> <li>• Propuesta de Plan Nacional de Gestión Integral de las Aguas (GIA) (MinAmb, 2012), basado en los siete ejes estratégicos del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013 (PNDES, 2007) - Plan Socialista Simón Bolívar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto-Ley de Reforma Parcial de Licitaciones (DLRPL, 2001).</li> <li>• Ley Orgánica de Contraloría Social (LOCS, 2010).</li> <li>• Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional del Control Fiscal LOCGRSNCF (2010).</li> <li>• Ley Contra la Corrupción (LCC, 2003). Proyecto de Ley de Reforma de la Ley Contra la Corrupción (aprobada en primera instancia en 2011).</li> <li>• Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP, 2008).</li> <li>• Ley del Estatuto de la Función Pública LEFP (2001).</li> <li>• Código de Ética para el Funcionario Público (CEFP, 1997).</li> <li>• Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (LOPSAPS, 2001). Ley Orgánica del Ambiente (LOA, 2006).</li> <li>• Ley de Aguas (LA, 2007).</li> <li>• Ley Penal del Ambiente (LPA, 1992).</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ciudadanos organizados (Consejos Comunales, asociaciones de vecinos, ONGs, asociaciones profesionales, Consejos Locales de Planificación): supervisión técnica, mantenimiento de instalaciones, transparencia financiera y rendición de cuentas, procedimientos para licitaciones, y el desarrollo de proyectos vinculados al sector.</li> <li>2. Sistema judicial de jurisdicción ambiental (Magistratura, jueces, Defensoría del Pueblo, etc.) y grupos de interés (funcionarios de Contraloría Municipal, Estatal y Nacional, asociaciones de usuarios, medios de comunicación social): mecanismos jurídicos y procesos legislativos y de contraloría en torno a la transparencia en los servicios de agua potable y saneamiento.</li> <li>3. Fortalecimiento de los sistemas de gobernanza (MinAmb, empresas hidrográficas del Estado, municipios, Estados): desarrollo de capacidades en torno a la importancia de la integridad y transparencia en la GIRH y cultura organizacional.</li> <li>4. Asociaciones de usuarios, periodistas, y medios de comunicación social: sensibilización y divulgación sobre instituciones pendientes de creación para supervisión y control de la GIRH.</li> <li>5. Funcionarios legislativos, de la Autoridad Nacional de las Aguas, y municipales: actualización de normas legales vinculadas a la GIRH para impulsar la integridad y transparencia del sector.</li> </ol>

## Anexo 2: Corrupción en el sector del agua: interrelaciones entre los distintos sectores

	Agua potable y saneamiento	Gestión de recursos hídricos	Hidroenergía	Riego	Extracción de aguas subterráneas
Sector público	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colusión entre departamentos en la selección y aprobación de proyectos de agua.</li> <li>• Sobornos para silenciar acusaciones de colusión con contratistas.</li> <li>• Sobornos para el monitoreo y control de redes de servicios de agua potable y alcantarillado.</li> <li>• Selección de emplazamientos distorsionados a favor de un bien raíz perteneciente a un funcionario público.</li> <li>• Sobornos para promociones, nombramientos y transferencias dentro de la administración pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colusión entre departamentos para cubrir la contaminación de los recursos hídricos.</li> <li>• Sobornos para obtener permisos de uso de aguas.</li> <li>• Sobornos para silenciar acusaciones de colusión con contratistas privados en relación con derechos de contaminación.</li> <li>• Sobornos para promociones, nombramientos y transferencias dentro de la administración pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sobornos para silenciar acusaciones de colusión con contratistas.</li> <li>• Sobornos para cubrir defraudaciones sobre adquisiciones públicas para el uso privado de funcionarios.</li> <li>• Sobornos para promociones, nombramientos y transferencias dentro de la administración pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Selección de emplazamientos distorsionados a favor de un bien raíz perteneciente a un funcionario público.</li> <li>• Sobornos para promociones, nombramientos y transferencias dentro de la administración pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Selección de emplazamientos distorsionados a favor de un bien raíz perteneciente a un funcionario público.</li> <li>• Soborno para obtener permisos de perforación.</li> <li>• Sobornos para promociones, nombramientos y transferencias dentro de la administración pública.</li> </ul>
Relación público- privada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colusión en procedimiento de adquisiciones públicas.</li> <li>• Soborno por la asignación de contratos de gran escala.</li> <li>• Manipulación de documentos y hechos para cubrir el uso de materiales de construcción no certificados.</li> <li>• Sobornos para aceptar cuentas sobrevaloradas (costo unitario, y cantidad de material).</li> <li>• Tratamiento preferencial para contratista que ubique proyecto en la circunscripción de un funcionario público.</li> <li>• Corrupción para manipular información para las autoridades de auditoría.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sobornos a funcionarios reguladores para encubrir la contaminación de recursos hídricos.</li> <li>• Sobornos para encubrir descarga contaminantes y de aguas servidas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colusión en adquisiciones públicas.</li> <li>• Pagos (sobornos o empleos de alto rango) por la asignación de contratos de gran escala.</li> <li>• Excesos en el diseño de proyectos.</li> <li>• Licenciamiento de proyectos con planes de gestión ambiental o social inaceptables.</li> <li>• Manipulación de documentos y hechos para cubrir el uso de materiales de construcción no certificados.</li> <li>• Sobornos para aceptar cuentas infladas (costo unitario, y cantidad de material).</li> <li>• Sobornos para encubrir incumplimientos de plazos contractuales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sobornos para desviar aguas para proyectos comerciales de riego.</li> <li>• Colusión en adquisiciones públicas.</li> <li>• Soborno por la asignación de contratos de gran escala.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sobornos para favorecer sistemas costosos, sobredimensionados y técnicamente complejos.</li> <li>• Sobornos para obtener permisos de perforación.</li> <li>• Sobornos para encubrir el uso de materiales bajo estándar (como materiales de revestimiento y cemento).</li> <li>• Sobornos para aceptar cuentas sobrevaloradas (costo unitario, y cantidad de material).</li> </ul>



	Agua potable y saneamiento	Gestión de recursos hídricos	Hidroenergía	Riego	Extracción de aguas subterráneas
Consumidores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corrupción para falsificar la lectura del medidor.</li> <li>• Tratamiento preferencial por servicios o reparaciones.</li> <li>• Soborno para obtener acceso al agua (instalación, ocultar conexiones ilegales, evitar desconexión).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sobornos para acallar protestas públicas sobre la contaminación de recursos hídricos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresas eléctricas que implementan proyectos hidroeléctricos son susceptibles a muchas fuentes de corrupción relacionadas con los usuarios, lo que incluye falsas mediciones, cobros y cobranzas, como también tratamiento preferente por servicios y reparaciones, sobornos para conexiones ilegales a la red.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soborno para desviar agua.</li> <li>• Corrupción para falsificar la lectura del medidor.</li> <li>• Sobornos para obtener tratamiento preferencial en servicios o reparaciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sobornos por exceso de explotación de fuentes.</li> <li>• Corrupción para falsificar la lectura del medidor.</li> <li>• Sobornos para obtener tratamiento preferencial en servicios o reparaciones.</li> </ul>

## Anexo 3: Definiciones

### Una revisión al concepto de accountability

Usaremos a lo largo del presente informe el concepto de accountability en su idioma original, ya que cada vez más es usado de esta forma en ámbitos académicos, y no académicos, en distintos niveles y esferas de trabajo.

Además, se carece de una traducción exacta o acuerdo consensuado acerca de cuál sería la palabra indicada en español. De manera orientadora, se podría considerar que la rendición de cuentas, o la responsabilidad, podrían considerarse como la traducción al español de la palabra accountability.

De acuerdo al informe sobre de la Escuela Virtual del PNUD y la Universidad de los Andes: “Impact of Accountability in Water Governance and Management, Regional Analysis of Four Case Studies in Latin America” (PNUD: 2013), el accountability, es un tema central en la agenda de la gobernabilidad democrática y el desarrollo humano promovido por el PNUD. El Plan Estratégico del PNUD (2008-2013) identifica al accountability como una prioridad para: fortalecer las instituciones de gobierno para que respondan adecuadamente, sean incluyentes y eficaces en el suministro y la garantía de los derechos y servicios, así como un medio para promover e incluir la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones sobre asuntos públicos.

*El concepto de accountability está en el corazón de nuestra comprensión de la gobernabilidad democrática. Sin embargo, la rendición de cuentas es un elemento esencial no sólo de la gobernabilidad democrática, sino de todos los aspectos del desarrollo humano, ya que contribuye a garantizar que se tengan en cuenta los intereses de los grupos más pobres y marginados de la sociedad. Es un principio básico de los derechos humanos, y por lo tanto intrínseco al enfoque basado en derechos humanos para el desarrollo a los que el PNUD está comprometido en toda su programación (PNUD, 6:2010).*

Accountability se define como el conjunto de control, de contrapeso, y los modos de supervisión hacia los gobernantes, funcionarios públicos y agentes privados que manejan fondos públicos. Este control puede ser ejercido por los actores sociales, agencias estatales, espacios transversales y actores internacionales con el fin de mejorar el rendimiento y los resultados de los gobiernos y garantizar que todos los ciudadanos cumplan con sus derechos.

Desde una perspectiva relacional, el término accountability se refiere a la relación entre múltiples actores: a) los que son responsables (políticos, funcionarios de gobierno y las empresas que desempeñan funciones públicas) y b) los beneficiarios de exigir rendición de cuentas (actores sociales y estatales) y de imponer sanciones a los malos resultados, los actos ilegales y abusos de poder por parte de los primeros (Schedler, 1999, Ackerman, 2004).

Desde esta perspectiva, el accountability no sólo proporciona las relaciones verticales entre los grupos (los votantes y los ciudadanos) y agentes (políticos y funcionarios públicos) (Smulovitz, 2001), sino también las relaciones horizontales entre agentes estatales, como los órganos de supervisión y otras agencias reguladoras estatales (O'Donnell, 2001) y las relaciones transversales entre los actores sociales institucionalizados y agentes del Estado sujetas a control.

Estas relaciones se configuran como un proceso de diálogo y negociación sobre asuntos públicos específicos (Isunza y Gurza, 2010, Goetz y Jenkins, 2005).

Desde la esfera pública, el accountability no es un acto voluntario realizado por los gobernantes, funcionarios públicos y / o empresas con responsabilidades en la gestión de los recursos y servicios públicos, sino una obligación, tanto para informar y justificar sus acciones, su comportamiento y los resultados relativos a la gestión y uso de los recursos públicos, y aceptar el castigo y la recompensa por el desempeño público. Se trata de una relación caracterizada por derechos y obligaciones, así como la participación de múltiples actores estatales y sociales.

### Otros conceptos referidos a la integridad en el sector del agua<sup>2</sup> ¿Qué es la gobernabilidad del agua?

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

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

**Transparencia:** hace referencia a la franqueza y al acceso público a la información para que los ciudadanos puedan comprender los procesos de toma de decisiones que los afectan, y que estén informados sobre los estándares que deben esperar de los funcionarios públicos.

<sup>2</sup> Manual de capacitación sobre Integridad del Agua. Cap-Net, UNDP Water Governance Facility at SIWI, WIN, WaterNet

## Anexo 4: Abreviaturas

ADERASA	Asociación Federal de Entes Reguladores de Agua y Saneamiento de las Américas
AFERAS	Asociación Federal de Entes Reguladores de Agua y Saneamiento
AGN	Auditoría General de la Nación
AIDIS	Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental
ALAS	Autoridades Locales del Agua
ANA	Autoridad Nacional del Agua
ArgCap-Net	Red Argentina de Capacitación y Fortalecimiento en Gestión Integrada de los Recursos Hídricos
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
Cap-Net	Red Internacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Sustentable del Agua
Cap-Net Brasil	Rede Brasileira de Capacitação em Recursos Hídricos
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
CEDARENA	Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales
CNUCC	Convención de las Naciones Unidas Contra con Corrupción
COASAS	Consejo Asesora de Agua y Saneamiento
COFES	Consejo Federal de Entidades de Servicios Sanitarios
COHIFE	Consejo Hídrico Federal
COMDA	Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
COVIRENA	Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales
CRA	Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento
CRBV	Constitución de la República Bolivariana de Venezuela
DIGESA	Dirección General de Salud Ambiental
DINAGUA	Dirección Nacional de Aguas
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ENOHA	Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento
EPSAS	Empresas de Prestación de Servicios de Agua Potable y Saneamiento
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
JUTEP	Junta de Transparencia y Ética Pública
LA-WETnet	Red Latinoamericana de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Integrada del Agua
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
ODAPAS	Organismos Descentralizados de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSE	Administración de Obras Sanitarias del Estado
PMGRH	Proyecto de la Modernización de la Gestión de los Recursos Hídricos
PNRH	Plan Nacional de Recursos Hídricos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
REDICA	Red Centroamericana de Instituciones de Ingeniería
REMERH	Red Mexicana de Recursos Hídricos
SIGEN	Sindicatura General de la Nación
SINAC	Sistema Nacional de Áreas de Conservación
SIWI	Stockholm International Water Institute
SSRH	Subsecretaría de Recursos Hídricos
SUNASS	Superintendencia Nacional de Servicios y Saneamiento
URSEA	Unidad Reguladora de los Servicios de Energía y Agua

## Anexo 5: Acerca de los autores

### – Coordinación general y redacción del informe regional

#### **Damian Indij**

##### **Manager de LA-WETnet**

Es especialista en desarrollo de capacidades y gestión de redes de conocimiento. Ha sido autor de manuales de capacitación sobre temas de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos y profesor en cursos en América Latina, África, Asia, y Europa. Es licenciado en administración de empresas; magister en educación; y tiene un posgrado en organizaciones sin fines de lucro. Desde 2002 es manager de LA-WETnet, y a partir de julio de 2013 es manager del Campus Virtual de Cap-Net. Es profesor en la Universidad de San Andrés en Argentina. Ha trabajado como consultor para el PNUD, CEPAL, Comisión Europea, INWENT, y SIWI.

#### **Michael Hantke Domas**

Michael Hantke-Domas es un abogado chileno, doctor en regulación económica, con más de 17 años de experiencia en el sector de los recursos hídricos, producto de haber trabajado para el Gobierno de Chile, para la academia (en Chile y el extranjero), y para CEPAL. Hoy trabaja como consultor internacional en materia de políticas públicas y derecho de los recursos hídricos.

#### *Autores de los casos nacionales:*

#### **Armando Llop**

##### **ArgCap-Net, Caso Nacional de Argentina**

Es Ingeniero Agrónomo, Universidad Nacional de Cuyo, y Ph.D en Economía Agraria, Universidad de California, Davis. Se desempeña como Director Centro de Economía, Legislación y Administración del Agua del Instituto Nacional del Agua (INA-CELA). Es profesor de Economía de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente en la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza y Director de la Maestría en Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH), emprendimiento asociativo entre tres universidades nacionales (Córdoba, Cuyo y Litoral) en el marco de ArgCap-Net. Ha escrito múltiples trabajos y dirigido proyectos de investigación. Ha oficiado como consultor para organismos como el BID, CEPAL, GTZ, PNUD, WMO, FIDA, FAO y gobiernos de países latinoamericanos.

#### **Daniela Nogueira Soares**

##### **Cap-Net Brasil, Caso Nacional de Brasil**

Es asesora del Departamento de Desarrollo Regional del Ministerio de Integración Nacional (SDR / MI), donde coordina el rediseño de la Política Nacional de Desarrollo Regional. Es Doctora en Sociología por la Universidad de Brasilia (UNB-SOL) con pasantías doctorales en el laboratorio de Culturas y Sociedades Urbaines Paris-8 (Centre National de Recherche Scientifique-CNRS). Tiene un maestría y una licenciatura en Ciencias Políticas por la Universidad de Brasilia (UNB-IPOL). Es investigadora asociada del Instituto Ipanema. Fue profesora (grado y posgrado) en el Instituto de Ciencias Políticas en la Universidad de Brasilia (UNB-IPOL) entre 2004 a 2007 y profesora en el Departamento de Relaciones

Internacionales en el Instituto de Educación Superior de Brasilia (IESB-REL) entre 2005 y 2007. Experta en política pública, ha trabajado en proyectos con énfasis en transformación del Estado, principalmente en las siguientes áreas: gobierno federal y el diálogo, gestión participativa, igualdad de género, recursos hídricos, transparencia y rendición de cuentas, la democracia y el desarrollo.

#### **María del Pilar García Pachón**

##### **Universidad Externado de Colombia, Caso Nacional de Colombia**

Abogada de la Universidad Externado de Colombia. Especialista en Derecho Minero Energético de la misma Universidad. Magíster en Política y Gestión Medioambiental de la Universidad Carlos III de Madrid. Diploma de Estudios Avanzados otorgado por la Universidad de Zaragoza. Autora de diferentes artículos en materia de Gestión Integrada de Recursos Hídricos, Derecho de aguas y derecho del medio ambiente. Actualmente se desempeña como directora del departamento de derecho del medio ambiente de la Universidad Externado de Colombia y Especialista Legal para Latinoamérica en IDLO.

#### **Lilliana Arrieta**

##### **REDICA, Caso Nacional de Costa Rica**

Especialista en Derecho Público, master en Derecho Tributario, egresada del Curso de Derechos Humanos impartido por la CIDH. Investigadora y profesora universitaria, dedicada al derecho ambiental y constitucional desde el 2000. Autora de varios artículos en revistas y libros con Comité Editorial, consultora en Derecho Ambiental en casos ante la Corte Internacional de Justicia.

#### **Alejandro Tonatiuh Romero Contreras**

##### **REMERH, Caso Nacional de México**

Profesor investigador del Centro Interamericano de Recursos del Agua, Facultad de Ingeniería, Universidad Autónoma del Estado de México. Fue profesor – Investigador del Colegio de Postgraduados (México) y de la Universidad Iberoamericana (México). Es especialista en historia social del agua, historia ambiental, gestión de recursos hídricos y desarrollo rural. Ha sido director de varios proyectos de investigación y autor de 7 libros y 40 artículos profesionales en revistas nacionales y extranjeras. Actualmente está enfocado en proyectos de gestión social del agua; sistemas de obtención tradicionales y sostenibles; y gobernanza del agua en México.

#### **Marta García Galván**

##### **REMERH, Caso Nacional de México**

Estudiante del Doctorado en Ciencias del Agua en el Centro Interamericano de Recursos del Agua (CIRA), Facultad de Ingeniería, Universidad Autónoma del Estado de México. Maestra en Ciencias Sociales con Especialidad en Desarrollo Municipal; licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública; y especialista en Derecho Legislativo.



**Carlos Díaz Delgado****REMERH, Caso Nacional de México**

Investigador del CIRA-UAEM. Ingeniero Civil en la UAQ, Maestro en Ciencias, Doctor en Ingeniería (Hidrología) en la ULaval, Quebec donde también realizó un posdoctorado. (1994 - 2002 y 2005-2010) Coordinador del CIRA. Es miembro de la Orden de Ingenieros de Quebec y miembro del SNI desde 1994. (2001-2005) fue Coordinador de la Red Iberoamericana de Potabilización y Depuración de Agua. Es Presidente del Comité de Dirección de LA-WETnet. (2005-2010) Coordinador de la Red Lerma. Desde 2010 es Network Manager de la Red Mexicana de Recursos Hídricos (REMERH-Cap-Net-Mex PNUD). Recipiendario de: Reconocimiento Estatal Nezahualcóyotl 2005; Presea Ignacio Ramírez Calzada 2007, Premio Estatal del Medio Ambiente (Estado de México, 2012) y Perito en las áreas hidráulica y sanitaria por el CICEM. Tiene más de 200 publicaciones, es coautor y coeditor de 10 libros donde el más reciente es: La importancia de las inundaciones en la gestión integrada de los recursos hídricos en México (2012).

**Mourik Bueno de Mezquita****CBC, Caso Nacional de Perú**

Es ingeniero agrícola con formación en irrigación, gestión de recursos hídricos, conservación de suelos, extensión y sociología rural. MSc graduado de la Universidad de Wageningen de Holanda, desarrolló su trabajo, vida y experiencia durante los últimos 35 años en América Latina, mayormente en la Región Andina y con sede personal en el sur de Perú, en Puno a orillas del Lago Titicaca. Actualmente es el encargado del Programa de Gestión Andina del Agua en el Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas" (CBC) en Cusco, Perú, donde se desarrollan cursos de postgrado, investigación, proyectos sobre gobernanza del agua y consultorías sobre gestión integrada de los recursos hídricos. Desde 2009 lidera también en el CBC del proyecto de conocimiento de "Justicia Hídrica" con la Universidad de Wageningen.

**Gabriela Pignataro****Asociación Civil Cultura Ambiental, Caso Nacional de Uruguay**

Doctora en Medicina y Tecnología Veterinaria, Maestría en Gestión de Riesgos y Responsabilidad Social, Especialista en Gestión Ambiental. Directora Ejecutiva y coordinadora de proyectos de la ONG CULTURA AMBIENTAL. Consultora del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en las áreas de comunicación, educación en gestión de riesgos de desastres y cambio climático para el Sistema Nacional de Emergencias y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de Uruguay. Coordinadora de la red ClimPLATA sobre adaptación y gestión de riesgos en la cuenca del Plata, integrante del Centro de Saberes y Cuidados Socio Ambientales de la Cuenca del Plata, la alianza de Sociedades Costeras Responsables, la Red Global de la Sociedad Civil para la Reducción de Desastres (GNRD) y la Red CapNet.

**Diego Díaz-Martín****VITALIS, Caso Nacional de Venezuela**

Licenciado en Biología (UCV, Venezuela), con una Maestría en Gerencia Ambiental (UNEFA, Venezuela) y estudios de Doctorado en Proyectos de Ingeniería (UPV, Valencia-España). Es Especialista en Manejo de los Recursos Naturales (OTS, Costa Rica), Manejo y Conservación de la Vida Silvestre (Smithsonian, USA), Proyectos de Ingeniería (UPV, Valencia-España). Se desempeñó como investigador, coordinador de Proyectos, Gerente de Programas y Director Ejecutivo de la ONG venezolana FUDENA y Coordinador Ecorregional de los Andes del Norte del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF). Fue fundador de la Asociación Venezolana para el Agua y de la Asociación Sudamericana para el Agua, adscritas a la Global Water Partnership, organizaciones en las que ejerció su presidencia. Actualmente es Director del Proyecto Ávila, Jefe del Departamento de Estudios Ambientales de la Facultad de Ingeniería y Coordinador de la Especialización en Gestión Ambiental Empresarial de la Universidad Metropolitana. Es Presidente y Director Ejecutivo de VITALIS y cuenta con más de 30 años de experiencia en la gestión ambiental de Venezuela.



SIWI - Independencia y Liderazgo en la creación de Competencias orientadas a la Acción para la Gobernabilidad del Agua.

El Instituto Internacional del Agua del Estocolmo (SIWI) es un instituto para el diseño de políticas que contribuye con los esfuerzos internacionales para encontrar soluciones a la creciente crisis del agua en el mundo. SIWI aboga por perspectivas orientadas al futuro, basadas en conocimiento, y con una visión integrada, para la toma de decisiones, a nivel nacional e internacional, que lideren el uso sustentable de los recursos de agua del mundo y el desarrollo sustentable de las sociedades.