

INFORME GLOBAL DE LA CORRUPCIÓN 2008

Corrupción en
el sector del agua



Informe Global de la Corrupción 2008

Corrupción en el sector del agua



Primera edición del Informe Global de la Corrupción 2008 en inglés publicada por Cambridge University Press
www.cambridge.org

En asociación con
Transparency International Secretariat
Alt Moabit 96, 10559 Berlín - Alemania

www.globalcorruptionreport.org

© Transparency International 2008
ISBN: 978-3-935711-08-1

La edición en inglés del Informe Global de la Corrupción se encuentra en el catálogo de la Biblioteca Británica.

Queda prohibida la reproducción de este documento, en su totalidad o en parte, así como su difusión por cualquier medio, sin el consentimiento previo y por escrito de Transparency International y de los autores.

Editado por: Dieter Zinnbauer y Rebecca Dobson

Editores colaboradores: Krina Despota, Craig Fagan, Michael Griffin, Robin Hodess y Mark Worth

Coordinación de la edición en español: Marta Erquicia, Ana Revuelta

Traducción: Alejandra Vucetich
Edición de textos: Marta Erquicia, Carolina Nahón

No se han escatimado esfuerzos para confirmar la veracidad de la información contenida en este informe, incluidos los alegatos. Toda la información se considera correcta al mes de septiembre de 2007. No obstante, Transparency International no puede garantizar la total exactitud y la completitud del contenido. Tampoco se hace responsable de las consecuencias del uso de esta publicación fuera de los propósitos para los cuales fue concebida. Las contribuciones al *Informe Global de la Corrupción 2008* de autores externos a Transparency International no reflejan necesariamente los puntos de vista de Transparency International ni de sus capítulos nacionales.

Índice

Gráficos	ix
Colaboradores	x
Prefacio	xii
<i>Huguette Labelle</i>	
Prólogo - El agua en la comunidad: ¿por qué es importante la integridad?	xiv
<i>Wangari Maathai</i>	
Agradecimientos	xvi
Resumen ejecutivo	xviii
<i>Transparency International</i>	

Parte Uno: Corrupción en el sector del agua

1 La corrupción y el agua

Agua y corrupción: una combinación destructiva	3
<i>Janelle Plummer</i>	
Corrupción en el sector del agua: una cuestión de vida o muerte	17
<i>Charles Kenny</i>	

2 La gestión de los recursos hídricos

La corrupción y la gestión de los recursos hídricos: amenazas a la calidad del agua, al acceso equitativo y a la sostenibilidad ambiental	20
<i>Kristen Lewis y Roberto Lenton</i>	
Cambio climático: un factor que hace aún más necesario ponerle fin a la corrupción en la gobernabilidad del agua	32
<i>Transparency International</i>	
¿Puede la gestión integrada de los recursos hídricos prevenir la corrupción?	35
<i>John Butterworth</i>	
Poderosos aguas arriba y tragedias aguas abajo en Afganistán	37
<i>Drewery Dyke</i>	

La corrupción estimula el boom inmobiliario y la crisis del agua a lo largo de la costa española <i>Enriqueta Abad</i>	39
Corrupción sin fronteras: los desafíos de la gestión transfronteriza del agua <i>Transparency International</i>	42
3 Corrupción y saneamiento	
Agua para los pobres: corrupción en la provisión de agua y saneamiento <i>Muhammad Sohail y Sue Cavill</i>	45
La corrupción en el uso del agua urbana por parte de los pobres <i>Bernard Collignon</i>	59
Llevar integridad al sector del agua: la perspectiva de los operadores privados <i>Jack Moss</i>	61
La corrupción en el sector del agua en los países industrializados: ¿Y si no fuera tan pequeña? <i>Per Ljung</i>	62
La cara pública y privada de la corrupción en el sector del agua <i>Transparency International</i>	65
Los fabricantes de tubos de Colombia y Argentina asumen el compromiso anticorrupción <i>Virginia Lencina, Lucila Polzinetti y Alma Rocío Balcázar</i>	70
Limpiar las aguas embarradas: la experiencia de los grupos de la India que combaten la corrupción por medio de la información <i>Venkatesh Nayak</i>	73
4 Agua para los alimentos	
Agua y alimentos: la corrupción en los sistemas de riego <i>Frank R. Rijsberman</i>	75
El poder, el soborno y la justicia en los sistemas de canales de riego en Pakistán <i>Jean-Daniel Rinaudo</i>	87
Acuerdos de riego cuestionables pasan por alto la difícil condición de los agricultores filipinos <i>Sonny Africa</i>	89
Protección del sector del agua contra la corrupción: intervenciones y responsabilidades de los donantes <i>Grit Martinez y Kathleen Shordt</i>	92

5	Agua para la energía	
	Agua para uso energético: corrupción en el sector hidroeléctrico <i>Lawrence Haas</i>	96
	La corrupción en el sector hidroeléctrico y las políticas de reasentamiento <i>Thayer Scudder</i>	109
	La desaparición de hogares y dinero: el caso de la represa de las Tres Gargantas <i>Gørild M. Heggelund</i>	113
	La perspectiva de la industria. Energía hidráulica público-privada y la disminución de los riesgos de corrupción <i>Kathy Shandling y Reinier Lock</i>	115
	Grandes proyectos: ¿Gran corrupción? <i>Peter Bosshard y Nicholas Hildyard</i>	118
6	Conclusiones	
	¿Cómo combatir la corrupción en el sector del agua? Estrategias, herramientas y caminos a seguir <i>Donal T. O'Leary y Patrik Stålgren</i>	121

Parte Dos: Informes de país

7	La corrupción a través de un lente nacional	
	Argentina <i>Federico Arenoso, Gastón Rosenberg, Martín Astarita, Pablo Secchi, Varina Suleiman, Lucila Polzinetti (Poder Ciudadano / TI Argentina)</i>	136
	Chile <i>Felipe de Solar (Corporación Chile Transparente / TI Chile)</i>	141
	México <i>Transparencia Mexicana (TI México)</i>	146
	Nicaragua <i>Byron López Rivera (Grupo Cívico Ética y Transparencia / TI Nicaragua)</i>	151
	Paraguay <i>Carlos Filártiga (Transparencia Paraguay / TI Paraguay)</i>	154
	España <i>Manuel Villoria (Transparencia España / TI España)</i>	159

Parte Tres: Investigación

Introducción	166
<i>Dieter Zinnbauer (Transparency International)</i>	
8 Un cuadro completo. Medir el estado y avance en la lucha contra la corrupción	
Índice de Percepción de la Corrupción 2007	168
<i>Johann Graf Lambsdorff</i>	
Barómetro Global de la Corrupción 2007	175
<i>Juanita Riaño</i>	
Informe de Integridad Global	179
<i>Jonathan Werve y Nathaniel Heller</i>	
El Barómetro de las Américas 2006. Un Informe sobre corrupción	184
<i>Mitchell A. Seligson y Dominique Zéphyr</i>	
La Evaluación de la Gobernabilidad Mundial: corrupción y otras dimensiones de la gobernabilidad	188
<i>Verena Fritz, Ken Mease, Marta Foresti y Goran Hyden</i>	
Sistema de puntuación del Sistema Nacional de Integridad	192
<i>Sarah Repucci</i>	
9 Identificar riesgos y actos de corrupción en sectores clave	
Proyecto de Promoción de la Transparencia en los ingresos de las industrias extractivas: ¿De maldecir los recursos a bendecirlos?	195
<i>Juanita Olaya</i>	
<i>Crinis</i> : medición de la rendición de cuentas, la divulgación y la supervisión de quién financia a quién en la política	197
<i>Bruno W. Speck y Silke Pfeiffer</i>	

Gráficos y tablas

Gráficos

1	Alcance y condiciones que posibilitan la corrupción en el sector hidroeléctrico	100
2	La experiencia mundial en el pago de sobornos	176
3	El pago de sobornos a la policía y al Poder judicial según regiones	177
4	Sectores e instituciones más afectados por la corrupción, percepciones alrededor del mundo	178
5	¿Cuán exitosa es la lucha anticorrupción en el mundo?	183
6	Porcentaje de la población a la que se le pidió el pago de un soborno	185
7	Porcentaje de la población victimizada por el pago de sobornos al menos una vez en el último año	187
8	Calificaciones agregadas para los indicadores libertad de expresión e intervenciones libres de corrupción	190
9	Pruebas de campo sobre acceso a la información: respuestas de ciudadanos, estudiantes y periodistas a ocho preguntas sobre financiamiento de partidos y elecciones	199
10	Índice de respuesta de los diferentes actores: cartas solicitando información sobre el financiamiento de partidos y campañas en un marco de tiempo de 60 días	200

Tablas

1	Mapa de riesgos de corrupción en la cadena de valor del agua	8
2	Sector público y sector privado: responsabilidades compartidas en la provisión de agua	66
3	Mecanismos de consulta y participación	70
4	Por qué luchar contra la corrupción es una preocupación de largo plazo para todos los actores interesados	102
5	Índice de Percepción de la Corrupción 2007	170
6	Calificación Regional	176
7	Entrevistados que dijeron haber sido inducidos a pagar un soborno	186
8	Áreas de gobernabilidad y principios de la WGA	189
9	Principales resultados del Proyecto Crinis, 2006	201

Recuadros

1	La gestión integrada de los recursos hídricos y los Principios de Dublín	29
2	Reforma del sistema: hojas de ruta para alcanzar una mayor rendición de cuentas en los servicios públicos	54

Colaboradores

- Enriqueta Abad – Transparency International
- Sonny Africa – Fundación IBON
- Federico Arenoso – Poder Ciudadano (TI Argentina)
- Martín Astarita – Poder Ciudadano (TI Argentina)
- Alma Rocío Balcázar – Transparencia por Colombia (TI Colombia)
- Peter Bosshard – International Rivers
- John Butterworth – Centro Internacional de Agua Potable y Saneamiento (IRC, por sus siglas en inglés)
- Sue Cavill – Universidad de Loughborough
- Bernard Collignon – Hydroconseil
- Drewery Dyke – Amnistía Internacional
- Carlos Filártiga – Transparencia Paraguay (TI Paraguay)
- Marta Foresti – Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI, por sus siglas en inglés)
- Verena Fritz – Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI, por sus siglas en inglés)
- Lawrence J.M. Haas – ex Comisión Mundial de Represas (WCD, por sus siglas en inglés)
- Gørild M. Heggelund – Fridtjof Nansen Institute
- Nathaniel Heller – Global Integrity
- Nicholas Hildyard – Corner House
- Goran Hyden – Universidad de Florida
- Charles Kenny – Banco Mundial
- Huguette Labelle – Transparency International
- Johann Graff Lambsdorff – Universidad de Passau
- Virginia Lencina – Poder Ciudadano (TI Argentina)
- Roberto Lenton – Asociación Mundial para el Agua (GWP, por sus siglas en inglés)
- Kristen Lewis – Consultora
- Per Ljung – PM Global Infrastructure
- Reinier Lock – Asociación Internacional de Agua Privada (IPWA, por sus siglas en inglés)
- Byron López Rivera – Grupo Civico Ética y Transparencia (TI Nicaragua)
- Wangari Maathai – Movimiento Cinturón Verde (GBM, por sus siglas en inglés)
- Grit Martínez – Ecologic, Instituto de Políticas Ambientalistas Europeas e Internacionales
- Kenneth Mease – Universidad de Florida
- Jack Moss – AquaFed
- Venkatesh Nayak – Iniciativa por los Derechos Humanos de la Commonwealth (CHRI, por sus siglas en inglés)

-
- Juanita Olaya – Transparency International
 - Donal T. O'Leary – Transparency International
 - Silke Pfeiffer – Transparency International
 - Janelle Plummer – Consultora
 - Lucila Polzinetti – Poder Ciudadano (TI Argentina)
 - Sarah Repucci – Transparency International
 - Juanita Riaño – Transparency International
 - Frank R. Rijsberman – Google.org
 - Jean-Daniel Rinaudo – French Geological Survey
 - Gastón Rosenberg – Poder Ciudadano (TI Argentina)
 - Thayer Scudder – Instituto de Tecnología de California (CALTECH, por sus siglas en inglés)
 - Pablo Secchi – Poder Ciudadano (TI Argentina)
 - Mitchell A. Seligson – Universidad de Vanderbilt
 - Kathy Shandling – Asociación Internacional de Agua Privada (IPWA, por sus siglas en inglés)
 - Kathleen Shordt – Centro Internacional de Agua Potable y Saneamiento (IRC, por sus siglas en inglés)
 - Muhammad Sohail – Universidad de Loughborough
 - Felipe de Solar – Corporación Chile Transparente (TI Chile)
 - Bruno W. Speck – Universidad Estadual de Campinas
 - Patrik Stålgren – Universidad de Göteborg
 - Varina Suleiman – Poder Ciudadano (TI Argentina)
 - Transparencia Mexicana (TI México)
 - Manuel Villoria – TI España
 - Jonathan Werve – Global Integrity
 - Dominique Zéphyr – Universidad de Vanderbilt

Prefacio

Huguette Labelle, Presidenta, Transparency International

La publicación emblemática de Transparency International, el *Informe Global de la Corrupción*, explora la forma en que la corrupción socava los cimientos de nuestras sociedades y sugiere medidas para revertir esta situación. En 2008, el Informe se centra en el sector crucial del agua y examina cómo el fracaso en la gobernabilidad de este imprescindible recurso vital, la falta de transparencia y la incapacidad de las autoridades de rendir cuentas tienen un costo enorme para las generaciones actuales y futuras.

En su séptima edición, el *IGC* documenta de manera convincente cómo la corrupción impide la autodeterminación democrática y frustra la aplicación de la justicia. Aporta pruebas concluyentes de que la corrupción compromete la libertad, la prosperidad y el empoderamiento de las personas. Basándose en la experiencia del movimiento de TI, en particular de los valiosos aportes de nuestros capítulos de todo el mundo, el Informe ofrece una perspectiva única sobre el estado global de la corrupción y de los numerosos esfuerzos realizados para combatirla.

El sector elegido para el informe de este año, *el agua*, muestra que en ningún otra área la corrupción afecta de manera tan directa y profunda la vida y el sustento de miles de millones de personas como lo hace en la prestación de los servicios de agua. El agua es un recurso natural, un producto básico y el fundamento de la vida en nuestro planeta. Estas son las razones por las que hemos elegido este tema para nuestro informe de 2008.

Es difícil sobreestimar la importancia del agua para la salud y la subsistencia, para el desarrollo económico, la integridad ambiental y la cohesión social. Tal como se concluye en el Informe del Milenio de las Naciones Unidas del año 2000: “Ninguna medida haría más por reducir enfermedades y salvar vidas en los países en desarrollo que facilitar un acceso general al agua potable y a los servicios de saneamiento”. Es también difícil exagerar el alcance y las consecuencias de la crisis mundial del agua que hoy nos aqueja, crisis que deja a más de mil millones de personas sin acceso al agua potable. A su vez, la creciente escasez de agua –exacerbada por la corrupción– amenaza el desarrollo y la estabilidad política.

Debemos tener presente qué mejoras somos capaces de lograr en el sector del agua y todo lo que aún nos falta recorrer para considerar que hemos sido exitosos. Ningún otro sector enfrenta de manera tan descarnada los resultados del desarrollo humano con nuestros fracasos más abyectos en la distribución del desarrollo entre todos los habitantes de la Tierra. La introducción de sistemas públicos de agua y saneamiento dio paso a mejoras fundamentales

en cortos lapsos de tiempo. Apenas hace cien años, la mortalidad infantil por efecto de la contaminación del agua en los centros urbanos de Europa era tan alta como lo es hoy en el África subsahariana. Aun así, hoy más de 2600 millones de personas siguen sin tener acceso a sistemas de saneamiento, siendo esto de vital importancia para la salud humana.

Los expertos coinciden en que la crisis del agua es una crisis de gobernabilidad. Por supuesto, la corrupción no es la única causa de esta crisis pero, como queda demostrado en el *IGC 2008*, constituye un factor importante y actúa como su catalizador. Las diversas contribuciones de este Informe documentan la forma en que la corrupción invade todos los aspectos del sector del agua: cómo infla los costos del agua potable en India, Kenia y otros lugares, cómo perjudica al riego en Pakistán y a las grandes represas en América Latina, y cómo colabora con la gran contaminación del agua en China. En muchos países industrializados, la corrupción penetra furtivamente en la gestión de los recursos hídricos. Asimismo, dificulta aun más la adaptación global al cambio climático. Las mujeres y los pobres son las víctimas más frecuentes de la corrupción en la gobernabilidad del agua, que indebidamente castiga a los más débiles de la sociedad.

La corrupción en la gestión del sector conlleva algo de esperanza: marca una oportunidad única para forjar una coalición fuerte en pro del cambio. Combatir el “agua corrupta” es de interés de las personas preocupadas por la pobreza, la seguridad alimentaria y el desarrollo económico, por un medioambiente sostenible y el cambio climático, por la salud y la igualdad de género, y por la cohesión social. La comunidad internacional asumió, a través de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, grandes compromisos para mejorar la vida de los pobres. El acceso seguro al agua potable y a un saneamiento adecuado es una de las principales promesas. Es responsabilidad de la comunidad internacional y de los numerosos actores involucrados en el sector del agua garantizar que la corrupción no impida el logro de este Objetivo.

Transparency International trabajará para fortalecer la coalición global contra la corrupción y para expandirla hasta incluir a la mayor cantidad de actores del sector. Nuestra alianza con la Red de Integridad del Agua (WIN, por sus siglas en inglés), una coalición internacional formada por expertos, trabajadores de campo, académicos y activistas abocados a combatir la corrupción en el sector, ofrece a TI una excelente oportunidad para mejorar los esfuerzos anticorrupción en esta área. Como primera publicación de TI en la materia, el *Informe Global de la Corrupción 2008* invita a los lectores a sumarse a esta importante e imperiosa batalla. Es una deuda con nuestras sociedades eliminar el flagelo de la corrupción en el sector del agua y permitir que este recurso vital se encuentre al servicio del desarrollo humano.

Prólogo

El agua en la comunidad: ¿Por qué es importante la integridad?

Hon. Prof. Wangari Maathai¹

El agua es la fuerza que impulsa a toda la naturaleza. Es esencial para el funcionamiento de nuestros sistemas ecológicos. Es imprescindible para nuestra propia salud y para la salud de nuestras comunidades. Tiene un papel preponderante en nuestra vida espiritual. Crea lazos y nos une a través de los cursos y fuentes de agua compartidos. Modela nuestras relaciones con la naturaleza, la política y la economía.

Gestionar el agua con sensatez y prudencia es tan primordial para un futuro común como difícil de lograr. Diferentes visiones, valores e intereses compiten por dar forma a la gobernabilidad del agua. Pero un hecho es claro: la crisis global del sector, que destruye las fuentes de agua y las vías fluviales, que deja a una gran porción del planeta privada de acceso al agua potable, que destruye vidas y medios de subsistencia en todo el mundo, y que continúa produciendo desastres ecológicos a escalas épicas y en continuo aumento, es un resultado de nuestras propias acciones.

La crisis del agua es, entonces, una crisis de gobernabilidad. Una crisis producida por el hombre y cuyos elementos constitutivos son la ignorancia, la avaricia y la corrupción. Pero el peor de todos ellos es, sin duda, la corrupción.

La corrupción significa poder ilimitado. Otorga a los poderosos los medios para incumplir y soslayar las normas que se fijan las propias comunidades. Esto hace que la corrupción en el sector del agua sea particularmente perniciosa: permite que los poderosos desobedezcan las regulaciones que preservan el hábitat y los ecosistemas, que saqueen y contaminen las fuentes de agua de las que dependen regiones enteras, y que roben el dinero destinado a llevar agua a los pobres. La corrupción deja a los pequeños agricultores fuera de los sistemas de riego, desplaza comunidades con total impunidad durante la construcción de represas y desacata acuerdos cuidadosamente elaborados de uso compartido del agua a través de las fronteras. Asimismo, permite que los pobres y desinformados desarrollen actividades que perjudican el medio ambiente y su propio sustento. Todo esto tiene graves consecuencias para la sostenibilidad ambiental, la cohesión social y la estabilidad política. Sin embargo, quizás lo más destructivo de este panorama es que la fuerza de la corrupción amenaza con crear una situación

¹ La catedrática Wangari Maathai recibió el Premio Nobel de la Paz 2004 y es fundadora del Movimiento Cinturón Verde (GBM, por sus siglas en inglés).

en la cual las normas se siguen jugando a favor de los poderosos y se frustran los esfuerzos de reforma.

De esta manera, combatir la corrupción en el sector del agua es una condición necesaria para combatir la crisis global del agua. Con estos desafíos en juego, el *Informe Global de la Corrupción 2008* de Transparency International no podría publicarse en mejor momento. Este Informe nos ayuda a comprender las múltiples formas que asume la corrupción y describir en detalle los efectos que conllevan las prácticas corruptas. Pero lo que es más importante, el Informe no se contenta con desvelar, el panorama sombrío que afecta al sector sino que, además, describe algunas iniciativas prácticas que se pueden aplicar para luchar contra el flagelo de la corrupción en el agua.

En ningún otro lugar del planeta la crisis del agua y los estragos causados por la corrupción en el sector se manifiestan de manera más espantosa que en África, donde una elite rica y poderosa controla una región abundante en recursos y habitada por una población empobrecida y privada de todo poder. Pero África no está sola. Con estudios de casos de todo el mundo, el informe de TI demuestra que la corrupción en el sector es un fenómeno global. Esto es así en dos sentidos: no sólo ocurre en todas las regiones del mundo, con lo que se confirma que los países industrializados no son inmunes a la corrupción; sino que además combatirla constituye una responsabilidad global, en interés de todas las partes involucradas es decir, de las comunidades, los responsables de tomar las decisiones políticas, el mundo empresarial, la sociedad civil y los donantes.

A partir de mi propia experiencia como activista, creo sinceramente que el análisis que se presenta en este informe representa un gran impulso para que los gobiernos, las corporaciones y los activistas de la sociedad civil que luchan por la justicia medioambiental, la paliación de la pobreza y la gobernabilidad, se unan con más firmeza en una coalición para combatir la corrupción en el sector del agua.

Siempre he creído que la manera en que las sociedades tratan al medio ambiente refleja su fuerza. Como bien lo subraya el Informe, cada uno puede y debe cumplir con su parte. Sólo si actuamos de forma conjunta podremos alcanzar y mantener el progreso. De ello depende el bienestar de nuestro mundo.

Agradecimientos

EL Informe Global de la Corrupción 2008 no habría sido posible sin el esfuerzo de numerosas personas, en especial los autores, quienes trabajaron con determinación y pasión en sus contribuciones.

Hacemos llegar nuestro agradecimiento al movimiento de Transparency International, desde los capítulos nacionales de todo el mundo a la Secretaría de TI en Berlín, por sus constantes aportes y entusiasmo. Los capítulos nacionales de TI merecen una mención especial, por contribuir con la sección “Informes de país” y enriquecernos con una profusión de ideas y experiencias.

Estamos verdaderamente agradecidos a los miembros de nuestro Panel Asesor Editorial, cuyo asesoramiento y profesionalismo permitieron elaborar y perfeccionar el informe. En particular, a quienes se involucraron en la primera sección del volumen, “Corrupción en el sector del agua”. Ellos son: Dogan Altinbilek, Eduardo Bohórquez, Jermyn Brooks, Sarah Burd-Sharps, Piers Cross, Hansjörg Elshorst, Håkan Tropp, Tony Tujan, Surya Nath Upadhyay y Frank Vogl.

Los miembros del Comité asesor del índice de TI aportaron sus opiniones sobre la sección de investigación de nuestro informe. Se trata de: Jeremy Baskin, Julius Court, Steven Finkel, Johann Graf Lambsdorff, Daniel Kaufmann, Jocelyn Kuper, Emmanuelle Lavallée, Mireille Razafindrakoto, Richard Rose, Susan Rose-Ackerman, François Roubaud y Shang-Jin Wei.

Gracias a las personas que generosamente accedieron a evaluar las contribuciones y nos ofrecieron sus rigurosas reflexiones: David Abouem a Tchoyi, Andrew Aeria, Graham Alabaster, Andrew Allan, Laurence Allan, Jens Andvig, Dominique Arel, Livingston Armytage, Manuhua Barcham, Linda Beck, Predrag Bejakovic, Bernhard Bodenstorfer, Emilio Cárdenas, José Esteban Castro, Emil Danielyan, Marwa Daoudy, Phyllis Dininio, Gideon Doron, Juris Dreifelds, Anton Earle, Eduardo Flores-Trejo, Elizabeth Fuller, Michelle Gavin, Mamoudou Gazibo, Charles Goredema, Åse Grødeland, Ernest Harsch, Clement Henry, Paul Heywood, Jonathan Hopkin, Jarmo Hukka, Karen Hussmann, Sorin Ionita, Michael Johnston, John-Mary Kauzya, George Kegoro, Michael Kevane, Gopathampi Krishnan, Daniel Kübler, Peter Lambert, Evelyn Lance, Peter Larmour, Nelson Ledsky, Michael Likosky, Joan Lofgren, Xiaobo Lu, Cephas Lumina, Stephen Ma, Richard Messick, Arnauld Miguet, Stephen Morris, Andrew Nickson, Bill O'Neill, Katarina Ott, Michael Palmer, Jan Palmowski, Heiko Pleines, Som Nath Poudel, Miroslav Prokopijevic, Gabriella Quimson, Isha Ray, William Reno, Carlos Buhigas

Schubert, Anja Senz, Erik Swyngedouw, Celia Szusterman, Madani Tall, Anthony Turton, Nicolas van de Walle, Shyama Venkateswar, Jeroen Warner, Kai Wegerich, Laurence Whitehead, Melvin Woodhouse, José Zalaquett, Mark Zeitoun y Darren Zook.

Deseamos destacar el trabajo meticuloso de nuestros revisores de datos: Cecilia Fantoni, Yolanda Fernández, Tita Kaisari, Steven Liu, Charlotte Meisner, Friederike Meisner, Ariana Mendoza, Pamela Orgeldinger, Sarah Pellegrin, Veronica Rossini y Katherine Stecher.

Agradecemos a Kathleen Barrett, Joss Heywood, Richard Leakey, Kyela Leakey, Susan LeClercq, Agatha Mumbi, Mijako Nierenkoether, David Nussbaum, Paula O'Malley, Jamie Pittock, David Tickner y Lucy Wanjohi por sus variadas y valiosas recomendaciones y su asistencia.

Nuevamente, hacemos llegar nuestro agradecimiento a la firma de abogados Covington and Burling por su asesoría ad honorem en materia de difamación. Específicamente a Enrique Armijo, Sara Cames, Jason Criss, Tim Jucovy, Raqiyyah Pippins, Eve Pogoriler, Brent Powell, Sumit Shah, Robert Sherman, Jodi Steiger, Lindsey Tonsager y Steve Weiswasser.

Desde Cambridge University Press, Finola O'Sullivan, Richard Woodham y Mainda Kiwelu aportaron su orientación y profesionalismo.

Jill Ervine, Diane Mak y Diana Rodríguez colaboraron en la fase inicial del informe y debemos agradecer al editor externo Mark Worth por revisar detalles finales. Como siempre, un especial agradecimiento a nuestro editor externo Michael Griffin por la diligencia de su pluma y su buen juicio. Estamos en deuda con Robin Hodess por sus recomendaciones editoriales y su formidable apoyo a lo largo del proceso de producción.

El *IGC 2008* no podría haber investigado la corrupción en el sector del agua de manera tan exitosa sin la asistencia, los conocimientos y la ayuda económica de la Red de Integridad del Agua (WIN, por sus siglas en inglés), a cual estamos enormemente agradecidos. Deseamos hacer llegar nuestro reconocimiento especial a Jens Berggren, Manoj Nadkarni y Birke Otto de la secretaría de WIN por su incesante apoyo y buen humor. También damos las gracias a los miembros actuales del comité directivo de WIN y a sus predecesores, quienes aportaron valiosas ideas: Franz-Josef Batz, John Butterworth, Piers Cross, Grit Martínez, Jack Moss, Henk van Norden, Donal T. O'Leary, Janelle Plummer, Kathleen Shordt, Patrik Stålgren, Håkan Tropp y Tony Tujan.

El *Informe Global de la Corrupción 2008* recibió financiamiento de la Red de Integridad del Agua y de sus socios donantes, la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la Dirección General para la Cooperación Internacional de Holanda y el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania.

Dieter Zinnbauer, Rebecca Dobson y Krina Despota,
Editores

Resumen ejecutivo: Informe Global de la Corrupción 2008 – La corrupción en el sector del agua

Transparency International

La corrupción en el sector del agua pone en riesgo la vida y los medios de subsistencia de miles de millones de personas. Como lo demuestra el *Informe Global de la Corrupción 2008*, debido al cambio climático y a los crecientes problemas en el abastecimiento de agua, la lucha contra la corrupción en el sector es más urgente que nunca. Sin un mayor compromiso público con esta batalla, los costos económicos y humanos serán altísimos, se destruirán ecosistemas vitales y se agravarán las tensiones y conflictos sociales vinculados al acceso a este recurso esencial. El presente Informe demuestra claramente la necesidad de que las distintas políticas a nivel global, en materia de sostenibilidad, desarrollo y seguridad medioambiental, reconozcan la gravedad de la problemática de la corrupción en este sector.

Como muestra el *IGC 2008*, se han implementado con éxito en distintas regiones del mundo diversas iniciativas para enfrentar la corrupción en el sector. Este es el mensaje más importante que más de 20 expertos y profesionales transmiten a lo largo del Informe. Asimismo, en este primer estudio sistemático sobre la corrupción en el sector del agua, se reflexiona sobre nuevas medidas que podrían adoptarse para garantizar que la corrupción no siga destruyendo este recurso básico, indispensable para la vida de todos los habitantes del planeta.

Agua y corrupción: la vida y el desarrollo sostenible en riesgo

El agua es un elemento esencial, para el que no existen sustitutos. Sin embargo, muchas regiones del mundo están sumidas en una “crisis del agua”. Casi 1 200 millones de personas no cuentan con acceso garantizado al agua potable y más de 2 600 millones no disponen de servicios de saneamiento adecuados, y estas carencias tienen consecuencias devastadoras para el desarrollo y la reducción de la pobreza. En las próximas décadas, se prevé que la competencia por el agua sea todavía más intensa. Debido al uso excesivo y a la contaminación, los ecosistemas basados en el agua constituyen el recurso natural más degradado. La falta de agua ya afecta a regiones de todos los continentes, y para el 2025, más de 3 000 millones de personas podrían estar viviendo en países con problemas de agua.

Las consecuencias de esta crisis, agravada por la corrupción, son devastadoras para toda la humanidad, pero afectan con mayor intensidad a los pobres y a las mujeres. En los países en vías de desarrollo, casi el 80 por ciento de los problemas de salud están relacionados con la

falta de servicios adecuados de agua y saneamiento. Como resultado, mueren casi 1,8 millones de niños por año y se pierden alrededor de 443 millones de días de escuela. En África, durante la estación seca, es común que las mujeres y las niñas caminen más de diez kilómetros para recoger agua para sus familias, y se estima que en todo el continente alrededor del 5 por ciento del Producto Interior Bruto (PIB) se pierde como consecuencia de las enfermedades y muertes causadas por el agua sucia y el saneamiento deficiente. Cuando se niega agua limpia a la población, los riesgos son muy altos.

El argumento del *IGC 2008* es que la crisis del agua es una crisis de gobernabilidad, provocada en gran medida por la corrupción que se encuentra diseminada por todo el sector y convierte al agua en no potable, inaccesible e imposible de costear. El alcance de la corrupción se puede observar en la perforación de pozos rurales en el África subsahariana, en la construcción de plantas de tratamiento en las zonas urbanas de Asia, en las represas hidroeléctricas en América Latina, y en el abuso y mala utilización de los recursos hídricos en todo el mundo.

La escala y el alcance del desafío

El *Informe Global de la Corrupción 2008* analiza la corrupción en el sector del agua a través de cuatro subsectores clave.

La gestión de los recursos hídricos (GRH), orientada a salvaguardar la sostenibilidad y el uso equitativo de un recurso que no tiene sucedáneos y es proclive, según se presenta en este Informe, a ser capturado por las élites. Debido al pago de sobornos, los casos de contaminación del agua suelen quedar impunes, y los fondos destinados a la gestión de los recursos hídricos terminan en los bolsillos de funcionarios corruptos. En China, por ejemplo, la corrupción frustra la implementación de las regulaciones ambientales y ha contribuido a forjar una situación crítica en cuestiones hídricas: los acuíferos del 90 por ciento de las ciudades del país están contaminados y más del 75 por ciento del agua de los ríos que atraviesan áreas urbanas no es apta para beber ni pescar.

La necesidad de adaptarse al cambio climático vuelve la erradicación de la corrupción en la gestión de los recursos hídricos una tarea aún más urgente. La variación de los caudales de agua y el mayor número de inundaciones puede que demanden nuevas inversiones en infraestructura hídrica, impliquen el reasentamiento de 200 millones de personas en todo el mundo, y exijan de forma más frecuente medidas de auxilio. Y como queda demostrado a lo largo del *IGC 2008*, todas estas intervenciones son particularmente vulnerables a la corrupción.

Cuando la corrupción pone en peligro el uso equitativo del agua compartida entre países y comunidades, también amenaza la estabilidad política y la seguridad regional. Dos de cada cinco personas en el mundo viven en cuencas hídricas internacionales, y más de 50 países de los cinco continentes han sido identificados como semilleros de posibles conflictos en el futuro. Las pujas corruptas por el agua, es decir la apropiación o desviación irresponsable del agua sin tener en cuenta a los otros usuarios, pueden convertir esta tensión en conflicto.

En el segundo subsector analizado por el *IGC 2008*, los **servicios de agua potable y saneamiento**, las prácticas corruptas pueden encontrarse en cada uno de los eslabones de la cadena de provisión: desde la elaboración de las políticas y la distribución de los presupuestos, hasta los sistemas de operación y facturación de los servicios. La corrupción afecta los diversos acuerdos institucionales para el suministro, sean estos privados o públicos, y daña a todos los países, ricos y pobres. En los países más ricos, los riesgos de corrupción se concentran en la adjudicación de los contratos para construir y operar las infraestructuras hídricas municipales. Hay mucho dinero en juego: en el año 2007, el valor estimado de este mercado, solamente en Europa Occidental, América del Norte y Japón, ascendió a alrededor de 210 000 millones de dólares (de EEUU).

En los países en vías de desarrollo, se estima que la corrupción en el sector encarece el costo de conexión de los hogares a la red de agua en un 30 por ciento. Este incremento infla en más de 48 000 millones de dólares los costos totales necesarios para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio en materia de agua y saneamiento, dos de las piedras angulares en la solución de la crisis global del agua.

El riego en la **agricultura**, el tercer subsector abordado en este informe, constituye alrededor del 70 por ciento del consumo total de agua. A su vez, las tierras irrigadas permiten producir el 40 por ciento de los alimentos del mundo. Los sistemas de riego pueden sin embargo ser capturados por los grandes usuarios. En México, por ejemplo, al 20 por ciento de los agricultores más grandes se les adjudica más del 70 por ciento de los subsidios para riego. Además, la corrupción en el riego agrava la inseguridad alimentaria y la pobreza.

Los sistemas de riego, que son difíciles de controlar y requieren de expertos para su mantenimiento, ofrecen múltiples puntos de entrada para la corrupción, lo que favorece el derroche de fondos y la consolidación de sistemas de riego más caros e inseguros para los pequeños agricultores. La regulación del riego con agua subterránea constituye un problema de particular relevancia. Por ejemplo, en países como la India o México, como resultado de una regulación deficiente, los grandes usuarios pueden extraer agua subterránea impunemente, con lo que privan a los minifundistas de recursos esenciales para su sustento. En la India, se calcula que la carga económica total de la corrupción en el sector supera el 25 por ciento del volumen de los contratos de riego. Dicha carga se reparte supuestamente entre los funcionarios y después se canaliza hacia arriba a través del sistema político, con lo que resulta especialmente difícil romper el ciclo de la connivencia.

La energía hidráulica, que incluye las represas, es el cuarto subsector incluido en el *IGC 2008*. Son pocos los proyectos de infraestructura que tienen un impacto sobre el medio ambiente y las personas comparable al del sector hidroeléctrico. Las inversiones masivas en este sector (estimadas entre 50 000 y 60 000 millones de dólares anuales para las próximas décadas), y los proyectos de ingeniería altamente complejos y realizados a medida, pueden ser un caldo de cultivo para la corrupción en las fases de diseño, licitación y ejecución de la construcción de grandes represas en todo el mundo. Sin embargo, el impacto de la corrupción no sólo se limita a inflar los costos de los proyectos. También afecta a los cuantiosos fondos destinados a los

programas de reasentamiento y compensación que acompañan la construcción de las represas, lo que añade aún más riesgos de corrupción en el sector.

Un desafío que trasciende al sector

La importancia del agua para el desarrollo humano y para la sostenibilidad del medio ambiente es innegable, y por ello la crisis global del agua ocupa un lugar central en el debate sobre el desarrollo y el medio ambiente. El *IGC 2008* sostiene que la corrupción es un factor significativo en esta crisis y, por lo tanto, un tema crucial para la política pública a nivel mundial. Asimismo, el impacto de la corrupción en el sector del agua sobre la vida, los medios de subsistencia, la seguridad alimentaria y la cooperación internacional, pone de relieve sus múltiples conexiones con las preocupaciones de las políticas globales.

La corrupción en el agua no constituye un problema exclusivamente para este sector. Por el contrario, complica el desafío global que supone responder al cambio climático y, en consecuencia, debe abordarse desde un marco de gobernabilidad que actualice y amplíe el Protocolo de Kyoto. Asimismo, la problemática de la corrupción en el sector del agua debe ocupar un lugar prominente en todo debate sobre la sostenibilidad ambiental. Tiene también importancia para una agenda de seguridad global que se interese por comprender el origen de los conflictos, del extremismo y la debilitación de ciertos Estados. Por último, debe entenderse que la corrupción es un obstáculo para que el desarrollo alcance por fin a todos los países del mundo, tal como abogan los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las demás iniciativas políticas afines.

El agua: un sector de alto riesgo para la corrupción

El *Informe Global de la Corrupción 2008* arroja las siguientes conclusiones preliminares sobre por qué el agua es particularmente vulnerable a la corrupción.

- **La gobernabilidad del agua se extiende a otras instituciones.** El agua se resiste a todo intento de clasificación jurídica e institucional, lo que crea una laguna regulatoria y es el motivo por el cual la gobernabilidad se encuentra dispersa entre distintos países e instituciones, dejando abiertas las puertas a oportunidades de corrupción.
- **En la mayoría de los países, se considera que la gestión del agua es un tema fundamentalmente técnico; es decir, se sigue abordando como un desafío de ingeniería.** Como contrapartida, se tienen poco en cuenta las dimensiones políticas y sociales del agua y se dejan de lado aspectos como la corrupción y sus costos.
- **El agua involucra grandes flujos de dinero público.** Los requerimientos de capital de este sector superan en más del doble a los de otros servicios públicos. Los grandes proyectos de gestión de agua, de riego y de construcción de represas son complejos y difíciles de estandarizar. Estas características no sólo permiten el enriquecimiento ilícito en los procesos de compras y adquisiciones, sino que también dificultan la detección de las manipulaciones fraudulentas.

- **La inversión privada en el sector del agua está creciendo en aquellos países en los que se sabe que existen elevados riesgos de corrupción.** Nueve de los diez mayores mercados para la participación del sector privado en los servicios de agua y saneamiento se encuentran en países que presentan altos riesgos de corrupción, lo que plantea particulares desafíos a los inversores internacionales.
- **Los proveedores informales, en general vulnerables a la corrupción, siguen desempeñando un papel clave en la provisión de agua a los sectores pobres.** En muchos países en vías de desarrollo, los proveedores informales son quienes posibilitan a los sectores desfavorecidos el acceso al agua, y cumplen en este sentido importantes funciones de enlace. Sin embargo, como suelen trabajar fuera de los marcos legales, sus operaciones son vulnerables a la extorsión y al soborno.
- **La corrupción en el sector del agua afecta más a los que tienen menos voz en el ámbito político.** La corrupción perjudica a las comunidades marginales, a los pobres o, en el caso del impacto sobre el medio ambiente, a las generaciones futuras. Se trata, en todos los casos, de sectores o actores que no disponen de una voz suficientemente fuerte en el ámbito político y cuentan con capacidades limitadas para exigir una mayor rendición de cuentas.
- **El agua escasea cada vez más.** El cambio climático, el crecimiento demográfico, los cambios en los hábitos alimenticios y el desarrollo económico, agravan la escasez de agua a nivel local. Cuanto menor es la cantidad de agua disponible, mayores son los riesgos de corrupción que surgen en el control de su abastecimiento.

Del diagnóstico a la acción: lecciones para combatir la corrupción en el sector del agua

Los estudios de casos y las experiencias que se presentan en el IGC 2008 proporcionan cuatro lecciones para la lucha contra la corrupción en el sector del agua.

- **Lección 1. Más vale prevenir la corrupción en el sector del agua, ya que erradicarla después es difícil y caro.**
Cuando la corrupción conduce a contaminar el agua potable y a destruir ecosistemas, las consecuencias perjudiciales son a menudo irreversibles. Cuando el agua subvencionada da origen a industrias agrícolas poderosas y a grupos de presión, resulta más difícil reorientar los subsidios hacia los pobres.
- **Lección 2. Hay que comprender el contexto local, o de lo contrario las reformas fracasarán.**
En la lucha contra la corrupción no es posible implementar una única solución para todas las circunstancias. Esto es particularmente cierto en el sector del agua, donde las condiciones de la oferta y la demanda, la infraestructura y los sistemas de gobierno imperantes varían enormemente en los distintos países. Entender las condiciones locales y los sistemas de incentivos específicos que sostienen la corrupción es un requisito esencial para concebir y

poner en marcha reformas efectivas.

- **Lección 3. Erradicar la corrupción no debe estar en pugna con las necesidades de los pobres.**

Los costos de la corrupción en el sector del agua recaen de forma desproporcionada sobre los pobres. Los esfuerzos anticorrupción en favor de los pobres deberían centrarse en mejorar los tipos de provisión del servicio de agua que más les conciernen, tales como la construcción de tomas de agua públicas o la perforación de pozos rurales. Asimismo, estos esfuerzos deberían diseñarse de forma que no socaven sus medios básicos de vida. Por ejemplo, una ofensiva contra los proveedores informales podría quitar a los pobres una fuente segura y confiable de acceso al agua.

- **Lección 4. Es necesario ejercer presión “desde arriba” y “desde abajo”.**

Terminar con la corrupción en el sector del agua requiere romper los intereses y relaciones entrelazados que perpetúan el problema. Esto plantea un desafío extraordinario. Para ello, es necesario un liderazgo desde arriba -desde el poder político-, capaz de generar la voluntad política necesaria para impulsar reformas institucionales. Sin embargo, es igualmente importante complementar este enfoque con iniciativas desde abajo -desde la sociedad- como contrapeso frente a quienes están en el poder, por ejemplo a través del monitoreo de los flujos de dinero o de evaluaciones comparadas del rendimiento de las empresas de servicios públicos.

Detener la oleada de corrupción: recomendaciones para introducir reformas

El *Informe Global de la Corrupción 2008* presenta una serie de estrategias y herramientas promisorias para luchar contra la corrupción en la gestión de los recursos hídricos, en los servicios de agua potable y saneamiento, en el riego y en la energía hidráulica. Aunque la dinámica particular de cada país es lo que determina la combinación y secuencia correctas de las reformas anticorrupción, mencionamos brevemente a continuación las recomendaciones más significativas.

- **Recomendación 1. Ampliar y perfeccionar el diagnóstico de la corrupción en el sector del agua, pues de ello dependen el impulso y la efectividad de la reforma.**

Aún queda mucho por estudiar en materia del alcance y la naturaleza de la corrupción en el sector. Herramientas como las evaluaciones del impacto ambiental en las diferentes áreas del sector del agua, el seguimiento del gasto público o el mapeo de los riesgos de corrupción y pobreza, permiten aclarar los diferentes aspectos del “rompecabezas”. Es necesario perfeccionar estas herramientas, adoptarlas de forma generalizada en todo el sector y adecuarlas a los contextos locales específicos de modo que sienten las bases para la pronta implementación de reformas focalizadas.

- **Recomendación 2. Fortalecer el control regulador de la gestión y la utilización del agua.**

Los gobiernos y el sector público continúan desempeñando el papel más prominente en la gobernabilidad del agua, y deben aplicar controles reguladores eficaces sobre el medio ambiente, la prestación del servicio de agua y saneamiento, la agricultura y la energía. Las propuestas de reforma institucional que pueden frenar la captura regulatoria deberían ser prioritarias. Entre estas, cabe citar: el desarrollo de competencias y la capacitación del personal de los organismos reguladores; una adecuada dotación de recursos humanos, financieros, técnicos y administrativos; la creación de un mandato institucional claro; la implementación de principios de funcionamiento transparentes; y la introducción de un procedimiento de consulta pública y apelación.

- **Recomendación 3. Garantizar la competencia leal y una implementación de los contratos de agua capaz de rendir cuentas.**

En muchos países, el sector privado ha adoptado medidas básicas contra la corrupción como parte de sus procedimientos habituales de funcionamiento. Sin embargo, aún resta mucho por hacer para que se logre un verdadero impacto en el sector del agua. Los gobiernos y los contratistas pueden por ejemplo implementar Pactos de Integridad para los procesos de compras y adquisiciones. Asimismo, la gran demanda de inversiones en el sector implica que los financiadores, sean estas agencias de crédito a la exportación, bancos comerciales o los departamentos crediticios de las instituciones financieras internacionales, pueden tener un papel importante en la lucha contra la corrupción. Por ejemplo, por medio de la inclusión de cláusulas antisoborno en sus requisitos de debida diligencia.

- **Recomendación 4. Adoptar e implementar la transparencia y la participación como principios rectores de la gobernabilidad del sector.**

La transparencia sienta las bases de la supervisión pública y la rendición de cuentas, y debe señalar la forma en que los actores públicos y privados gestionan el sector del agua. Con demasiada frecuencia los compromisos con la transparencia y la rendición de cuentas no se han traducido en acciones. No obstante, se han incluido en el *IGC 2008* diversos ejemplos que ilustran la manera exitosa en que la transparencia se ha venido practicando en la gobernabilidad del agua, tales como dar a conocer los presupuestos de los proyectos o publicar indicadores de desempeño. Estas iniciativas deben repetirse y utilizarse como base para el aprendizaje y la superación.

A lo largo de este Informe se ha presentado el aumento de la *participación* como un mecanismo que permite reducir la influencia indebida y la captura del sector del agua. La implicación de los grupos desfavorecidos en la elaboración de los presupuestos y en el desarrollo de políticas puede ser la manera de introducir un enfoque en favor de los pobres en el gasto del sector. La participación comunitaria en la selección de los sitios en los que se emplazan los pozos rurales y en el manejo de los sistemas de riego permite constatar que, en estos casos, los pequeños propietarios de tierras dejan de ser “los últimos de la fila”. La participación de la sociedad civil en auditorías, en la elaboración de mapas de contaminación del agua y en el monitoreo del rendimiento de las empresas de servicios públicos de agua crean importantes mecanismos adi-

cionales, capaces de forjar un equilibrio de poderes más profundo. En definitiva, la transparencia y la participación generan la confianza y la seguridad necesarias para que el sector sea gobernable y quienes lo gestionan rindan cuentas, y la sociedad civil juega un papel crucial para que la información y las oportunidades de participación den lugar a una supervisión pública eficaz.

Generar aires de cambio: una coalición global contra la corrupción en el sector del agua

Implementar estas recomendaciones requiere una visión estratégica. El desafío de la corrupción en el sector del agua es de orden global, por lo que exige una respuesta también global, que incorpore conocimientos técnicos locales, sea adaptada a cada caso, y cuente con el apoyo y la participación de una gran variedad de actores. Transparency International, a través de su red de expertos en la lucha anticorrupción y sus activistas en más de 90 países, se encuentra en una muy buena posición para hacer una contribución significativa para enfrentar la corrupción en el sector. Por ejemplo, los intentos de introducir más transparencia en el sector del agua, pueden basarse en los estudios y la labor de incidencia que TI lleva a cabo desde hace años para elevar los estándares de acceso a la información y la transparencia en los sistemas de gobierno de todo el mundo. Las iniciativas para lograr una mayor integridad de las empresas en el sector del agua pueden adoptar las herramientas anticorrupción para el sector privado, elaboradas por nuestra organización, y apoyarse en el trabajo que TI realiza para fomentar una mayor rendición de cuentas en el ámbito de las contrataciones públicas.

En la elaboración de este informe la Red de Integridad del Agua (WIN, por sus siglas en inglés) ha trabajado con TI. WIN es una red internacional en gran expansión formada por expertos, trabajadores de campo, académicos y activistas, que encabeza la lucha contra la corrupción en el sector. Así, el *IGC 2008* presenta fundamentos sólidos para que más personas y grupos se unan a los esfuerzos anticorrupción y ayuden a generar el impulso necesario para una reforma sostenida en el sector.

El cambio climático y los crecientes problemas de agua dan cuenta de que se ha llegado a una encrucijada decisiva. Como lo demuestra el *Informe Global de la Corrupción 2008*, combatir la corrupción en el sector del agua no es sólo un imperativo moral que sirve a los intereses de muchos, y en particular de los pobres. Se trata de un objetivo alcanzable. Y hay que actuar ya.

Parte Uno

La corrupción y el agua

1 La corrupción y el agua

En el primer capítulo de la sección temática del Informe Global de la Corrupción 2008, Janelle Plummer describe los parámetros principales de la crisis global del agua, ofrece una visión general de los diferentes tipos y dinámicas que adopta la corrupción en el sector y analiza sus implicaciones. Charles Kenny amplía este panorama con algunas estimaciones y cálculos que sirven de crudo recordatorio de las consecuencias fatales que tiene la corrupción en el sector del agua.

Agua y corrupción: una combinación destructiva

Janelle Plummer¹

El agua es esencial para las personas, los alimentos, la energía y el medio ambiente. Cuando escasea, los países y sus ciudadanos sufren costos incalculables: económicos, políticos, sociales, culturales y ambientales². La corrupción agrava estos impactos y aumenta el desafío crucial que plantea la gobernabilidad del agua. Es imprescindible tomar acciones urgentes que motiven a los actores interesados a desarrollar propuestas realistas para enfrentar las prácticas corruptas que existen en los diversos y múltiples estratos del sector del agua. Este es el mensaje central del *Informe Global de la Corrupción 2008*.

La crisis global del agua: una crisis de gobernabilidad

La corrupción en el sector del agua compromete recursos y servicios básicos para la vida y el desarrollo. Además, afecta a un sector en crisis. Sin embargo, el acceso seguro al agua potable y a un saneamiento apropiado no ocupa el lugar prioritario que merece en la agenda pública global. Cada año mueren millones de personas víctimas de enfermedades transmitidas por el agua y, aún en el 2004, más de mil millones de personas carecían de acceso al agua potable y dos mil millones no contaban con servicios sanitarios adecuados. A pesar de las mejoras alcanzadas en numerosas regiones, la población sin acceso a servicios de agua está aumentando. Las prácticas corruptas incrementan esta brecha, menoscaban las inversiones que podrían utilizarse para extender los servicios a los pobres, desvían los fondos destinados al mantenimiento de infraestructuras deterioradas y quitan dinero a los sectores más desfavorecidos de la socie-

1 Janelle Plummer es en la actualidad asesora en gobernabilidad del Banco Mundial. Anteriormente ha ejercido como consultora en cuestiones de gobernabilidad y anticorrupción.

2 Este capítulo se basa en el trabajo de J. Plummer y P. Cross, "Tackling Corruption in the Water and Sanitation Sector in Africa: Starting the Dialogue", en E. Campos y S. Pradhan (editores), *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level* (Washington D.C.: Banco Mundial, 2007).

dad, que deben pagar cada vez mayores costos y sobornos para asegurarse el acceso al agua potable.

La escasez de agua es otro problema significativo, que adquiere cada vez mayor envergadura. El sustento de cientos de millones de personas de distintas regiones del mundo se ve amenazado por la falta de agua para riego. La agricultura utiliza casi un 70 por ciento del agua que se extrae de ríos y subsuelos. Los elevados niveles de actividad humana, el aumento de la demanda de agua y el crecimiento demográfico comprometen el uso sostenible de este recurso natural³, y la situación se ve agravada por los efectos nocivos del cambio climático. Para el año 2025, más de tres mil millones de personas podrían estar viviendo en países con problemas de agua⁴. Se calcula que, en las próximas décadas, el rendimiento de los cultivos va a disminuir un 25 por ciento y la desnutrición mundial puede aumentar en una proporción similar si las proyecciones actuales sobre el cambio climático resultan ciertas⁵.

Una buena gestión del agua requiere mantener un cuidadoso equilibrio entre seguridad alimentaria, reducción de la pobreza y protección del ecosistema. Los ecosistemas degradados aumentan el riesgo de desastres naturales y eliminan las barreras de protección contra inundaciones, sequías y otras amenazas de la naturaleza. Todo el mundo ha oído hablar del impacto de la degradación ambiental, de la gestión inadecuada del agua y de la falta crónica de inversiones: la tragedia de Darfur (Sudán) da cuenta de una serie de errores en la gobernabilidad del sector y de la crítica degradación de las tierras y del agua, que ha crecido hasta convertirse en un desastre humanitario sin precedentes.

El origen de estos fracasos se encuentra en la crisis de *gobernabilidad* del agua: *una crisis en el uso del poder y la autoridad, y en la manera en que los países manejan los asuntos hídricos*⁶. A pesar de la necesidad de agua para garantizar los medios de vida de los ciudadanos y el crecimiento de los países, no se le ha otorgado a este tema la prioridad que le corresponde. La persistencia de instituciones disfuncionales, la mala administración financiera y el bajo nivel de rendición de cuentas demuestran que muchos gobiernos no pueden hacer frente a la crisis. La escasa capacidad y la falta de conciencia sobre el problema impiden a los ciudadanos y a las organizaciones no gubernamentales de muchos países exigir un cambio.

Agua y corrupción: una preocupación de todos

La corrupción que existe en el sector del agua, tanto en sus cuestiones centrales como en los márgenes, es un factor clave para explicar este fracaso de gobernabilidad. Dicho fracaso se hace evidente en la perforación de pozos en zonas rurales del África subsahariana, en el funcionamiento de las plantas de tratamiento de las zonas urbanas de Asia, en la construcción de las

3 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua", *Informe sobre Desarrollo Humano 2006* (Nueva York, 2006).

4 *Ibíd.*

5 *Ibíd.*

6 Adaptado del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), *Governance, Development and Democratic Politics, DFID's Work in Building more Effective States* (Londres, 2007).

represas hidroeléctricas en América Latina y en el abuso diario y la mala utilización de los recursos hídricos confiados a los gobiernos y a los responsables de tomar las decisiones políticas. Los esfuerzos para enfrentar los múltiples aspectos de la corrupción constituyen una parte fundamental de la batalla para proveer de agua a las personas que más la necesitan. Sin duda, la corrupción es tanto la causa como el efecto de una gobernabilidad débil en el sector.

Si bien el impacto de la corrupción es más extremo en los países en desarrollo, el fenómeno del “agua corrupta” no se limita a los países de ingresos bajos o medios. En Europa, América del Norte y Australia las prácticas corruptas que afectan a los recursos hídricos y servicios de agua también son frecuentes. Los países industrializados desarrollan maneras propias de nepotismo en sus consejos de dirección e instituciones, y el fraude y la malversación de fondos son mencionados a menudo en los medios de comunicación. De hecho, ni siquiera los altos niveles de regulación y control impiden que la corrupción aparezca en los espacios de interacción entre el sector público y el privado, o que se exporte a lugares donde existe menor gobernabilidad y los controles son más débiles.

La acción a nivel mundial de la comunidad internacional para poner fin a la falta de acceso al agua potable y a los servicios sanitarios de los ciudadanos más pobres del planeta representa para los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil una oportunidad sin precedentes de trabajar conjuntamente para combatir la corrupción en esta área. Para acelerar la erradicación de la pobreza, 189 países firmaron en el año 2000 la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. La prestación de mejores servicios de agua y sanidad para todas las personas figura entre los ocho objetivos de la Declaración –los Objetivos de Desarrollo del Milenio-, que los gobiernos de todo el mundo se comprometieron a alcanzar para el año 2015⁷.

Como los Objetivos de Desarrollo del Milenio están relacionados entre sí, las mejoras en el sector del agua y del saneamiento producen un impacto positivo en los restantes objetivos: en reducir la pobreza, el hambre y la mortalidad infantil y maternal, así como en eliminar las discriminaciones por motivos de género. Salvo que se identifiquen y se haga frente a obstáculos primarios como la corrupción será imposible cumplir con el objetivo de reducir a la mitad el número de personas sin acceso a agua potable y a servicios de saneamiento básicos. Las ineficiencias del sector están haciendo perder grandes sumas de dinero. De acuerdo con estimaciones de las Naciones Unidas, 55 países no cumplirán con el objetivo de aumentar lo suficiente el acceso al agua, mientras que 74 no están dando los pasos necesarios para alcanzar las prometidas mejoras en materia de saneamiento⁸.

África subsahariana es una de las regiones en las que el progreso es lento y donde los desafíos para combatir la corrupción son enormes. El *Índice de Percepción de la Corrupción 2007*, elaborado por Transparency International, refleja que casi la mitad de las 20 naciones con el peor desempeño son de la región⁹. Y según los datos más recientes, el 63 por ciento de sus ciuda-

7 El objetivo relativo al saneamiento fue incluido posteriormente entre los Objetivos del Milenio, en el año 2002. Esto representó un avance fundamental ya que, en general, la cuestión del saneamiento queda excluida de los acuerdos y compromisos internacionales.

8 PNUD (2006).

9 Estas cifras se basan en los resultados del año 2007 del Índice de Percepción de la Corrupción, disponible en www.transparency.org/news_room/in_focus/2007/cpi2007/cpi_2007_table.

danos carecen de servicios sanitarios básicos, una mejora insignificante en comparación con el 68 por ciento registrado en 1990, que es el año de referencia utilizado para evaluar el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio hacia su meta del año 2015¹⁰. De hecho, en este mismo período, la cantidad de personas sin acceso al agua aumentó más del 20 por ciento debido a los altos índices de crecimiento demográfico¹¹.

El agua es una cuestión extremadamente política, muy expuesta a la manipulación, tanto a nivel mundial como nacional, y propensa a ser captada o a provocar conflicto entre comunidades y hogares. Estas macro y microdimensiones significan que el diálogo sobre la corrupción en el sector del agua debe reflejar la diversidad de prácticas y de actores, sus motivaciones y niveles de impacto. Es fundamental que, de manera urgente, los distintos niveles de gobierno conozcan la corrupción que existe en el sector del agua en sus respectivos países, identifiquen los impactos, y elaboren políticas y herramientas prácticas dirigidas específicamente a luchar contra esa situación.

La naturaleza y el alcance de la corrupción

La corrupción – el uso del poder encomendado para beneficio propio – puede encontrarse en una amplia gama de interacciones en todos los niveles y en todos los aspectos del sector del agua. En la actualidad, el diagnóstico sobre la corrupción en este sector se encuentra todavía en fase de desarrollo y, con frecuencia, los esfuerzos anticorrupción se ven arruinados por enfoques limitados y percepciones parciales sobre su significado y el lugar en que existen los riesgos fundamentales. Para superar estos obstáculos es necesario comprender mejor las formas que adopta la corrupción en el sector, dónde se concentra y cuáles son los incentivos de las partes involucradas. Dada la amplia gama de problemas que plantean la provisión de agua y saneamiento, el riego, la gestión de los recursos hídricos y la energía hidráulica, esto representa un gran desafío.

En el sector del agua se observan casi todos los tipos de corrupción. La corrupción burocrática o a pequeña escala se da cuando ciertos funcionarios públicos abusan de su poder para obtener pequeños sobornos y favores. Por ejemplo, cuando un encargado de leer el medidor de agua ofrece reducir la factura del cliente a cambio de un pago o sólo responde a reclamaciones cuando recibe algún favor. En los casos de corrupción a gran escala participa un número relativamente pequeño de actores del sector privado y del sector público, y las recompensas son elevadas. Por ejemplo, los fondos públicos para una red de agua rural acaban en los bolsillos de los funcionarios del ministerio o el contrato para la construcción de una represa es asignado a un grupo de empresas que han desarrollado prácticas colusorias. Cuando existe *captura del Estado*, el proceso de toma de decisiones y la aplicación de políticas en el sector se manipula en favor de los intereses de algunos usuarios influyentes o de los prestadores del servicio, a expensas de la mayoría de los usuarios y de la sociedad en su conjunto¹².

10 Consultar Naciones Unidas, *África y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, actualización 2007* (Nueva York: Departamento de Información Pública, 2007).

11 Los datos combinados son engañosos, pero también se discute la exactitud de la información a nivel de los países, y las disparidades internas y las desigualdades horizontales que se encuentran ocultas en las estadísticas agregadas.

12 Esta desagregación de la corrupción se basa en M. Schacter y A. Shah, "Look Before you Leap: Notes for Corruption Fighters", *Policy Brief* No11 (Ottawa: Institute on Governance, 2001).

La elaboración de mapas de riesgos de corrupción permite captar los diferentes tipos de corrupción que existen en el sector –en particular, el fraude, la malversación, el soborno, la connivencia y el nepotismo–, identificar los incentivos de los actores involucrados y precisar los instrumentos que se necesitan para combatir los diversos aspectos del problema de la corrupción.

Por lo general, existen tres tipos de interacciones corruptas en el sector del agua, que son:

- *Entre funcionarios públicos.* En estos casos, se puede tratar de prácticas corruptas en la asignación de recursos, como por ejemplo, la desviación de fondos destinados a una red de suministro de agua para pagar las mejoras de una carretera cercana a la vivienda de un político. Asimismo, se puede tratar del uso de sobornos para influenciar la administración de personal del sector público, como por ejemplo los pagos a funcionarios para obtener traslados a puestos más rentables y los nombramientos en puestos estratégicos. Cuanto mayor sea el sueldo del puesto, más alto será el soborno que deberá pagarse para obtenerlo.
- *Entre funcionarios públicos y actores privados.* Este tipo de intercambios corruptos abarca formas de soborno y fraude relacionadas con la concesión de licencias, con las compras y adquisiciones, y con la construcción de obra pública. La connivencia o manipulación fraudulenta de las licitaciones es una práctica habitual tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados y en ambos casos participan actores nacionales e internacionales¹³.
- *Entre funcionarios públicos y usuarios/ciudadanos/consumidores.* Estas prácticas, conocidas como corrupción menor o administrativa, permiten que hogares pobres y no tan pobres, agricultores y otros usuarios, obtengan agua más rápido o a menor precio.

Las prácticas de corrupción en el sector afectan a todos los eslabones de la “cadena de valor” del agua. En este sentido, abarcan desde la captura de las políticas sectoriales y de las transacciones entre sectores público y privado vinculadas a la construcción y operaciones, hasta las influencias en los puntos de prestación de los servicios. En la tabla 1 se describen estos tres conjuntos de interacciones según el funcionamiento del sector del agua. El ciclo del sector del agua incluye las siguientes etapas: formulación de políticas y regulaciones públicas; planificación y elaboración de presupuestos; financiación; diseño y gestión de programas; licitaciones, compras y adquisiciones; construcción; operación y mantenimiento; y funciones de monitoreo y control de la ejecución.

Las múltiples conexiones y los marcos normativos, que se refuerzan entre sí y duplican los impactos negativos, aumentan la complejidad de cualquier mapa que se proponga presentar los riesgos de corrupción en el sector del agua. Es posible que la decisión de construir una represa permita a funcionarios apropiarse recursos, a contratistas privados sustraer ganancias y a los funcionarios abusar de la autoridad de su cargo para desviar el agua de la represa hacia las tierras de propietarios poderosos, a cambio de comisiones ilícitas. El costo acumulado de esta red de interacciones es alto, con muchos perdedores a lo largo del camino.

13 Si bien es posible que en el sector también sean frecuentes las interacciones entre organismos privados, o entre organismos privados y organizaciones no gubernamentales (por ejemplo, actos de soborno o fraude entre contratistas y subcontratistas), estas interacciones se definen como corrupción sólo si se le ha encomendado a la empresa u organización una función pública.

Tabla 1. Mapa de riesgos de corrupción en la cadena de valor del agua

	Sector público – Sector público	Sector público – Sector privado	Sector público – Consumidores / Sociedad civil
Formulación de políticas y regulaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Captura de las políticas y regulaciones en la gestión de los recursos hídricos, competencia y monopolios • Colusión interministerial: encubrimiento de los impactos ambientales y sociales de los proyectos de energía hidráulica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Captura de las políticas por intereses privados en la toma de decisiones sobre gestión de los recursos hídricos • Sobornos para obtener derechos de agua, extorsiones para conseguir permisos y rocesar permisos • Captura de las regulaciones (exención de licencias, elusión de evaluaciones de impacto ambiental, omisión de los impactos sociales) 	<ul style="list-style-type: none"> • Sobornos para silenciar las protestas públicas por impactos ambientales y sociales
Planificación y elaboración de presupuestos	<ul style="list-style-type: none"> • Distorsiones en la el toma de decisiones de los políticos (ubicación y tipo de inversiones) • Desviación de fondos a individuos u otros proyectos, y sobornos interministeriales por el reparto de fondos • Corrupción en la administración de los presupuestos locales (fraude, falsificación de cuentas y documentos, colusión a nivel de las comunidades) 	<ul style="list-style-type: none"> • Sobornos para influir la distribución de fondos para proyectos con mayores inversiones de capital (suministro de agua a granel frente a mejorar las redes o implementar soluciones efectivas de bajo costo) 	
Financiación por parte de los donantes (recursos no reembolsables/ donaciones, préstamos y transferencias fiscales)	<ul style="list-style-type: none"> • Colusión entre donantes y gobiernos en las negociaciones para cumplir con los objetivos de gasto, con el avance y calidad de las obras, y para influir sobre el tipo de inversiones • Sobornos, captación de rentas, comisiones ilícitas para garantizar las transferencias de fondos entre el Ministerio de Hacienda y los ministerios sectoriales 	<ul style="list-style-type: none"> • Colusión entre donantes y operadores privados nacionales (fuera de los convenios comerciales legales) 	
			<i>siguiente</i>

Tabla 1 (siguiente). Mapa de riesgos de corrupción en la cadena de valor del agua

	Sector público – Sector público	Sector público – Sector privado	Sector público – Consumidores / Sociedad civil
Diseño y gestión programas	<ul style="list-style-type: none"> • Corrupción en la gestión de los recursos humanos: <ul style="list-style-type: none"> - Pagos para acceder a puestos estratégicos (dirección de empresas de servicios públicos, puestos de gestión de proyectos) - Sobornos para acceder a ascensos, traslados y beneficios extrasalariales • Distorsiones en la toma de decisiones (colusión con líderes en la selección y aprobación de planes y esquemas) • Corrupción en los gobiernos locales, en la planificación departamental y en la administración de presupuestos • Sobornos para distorsionar la gestión del agua y la construcción de canales en beneficio de los funcionarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Sobornos para modificar los diseños de los proyectos a fin de aumentar las posibilidades de comisiones ilícitas y fraude • Sobornos para distorsionar la gestión del agua, la construcción de canales, la secuencia en el desarrollo del proyecto para beneficiar a los usuarios ricos o poderosos 	<ul style="list-style-type: none"> • Influenciar la toma de decisiones para beneficiar a algunos usuarios (selección del lugar de emplazamiento, equipos y construcción de los proyectos)
Licitaciones, compras y adquisiciones	<ul style="list-style-type: none"> • Corrupción administrativa (fraude, falsificación de documentos pagos para encubrimientos y silenciamientos) • Colusión entre departamentos y organismos para realizar adquisiciones corruptas y construcciones fraudulentas • Pagos para encubrir y silenciar adquisiciones corruptas • Comisiones ilícitas en efectivo o en provisión de empleos para asegurar el apoyo a los contratistas preferidos por los políticos 	<ul style="list-style-type: none"> • Sobornos y/o comisiones ilícitas para influir en la organización de contratos y licitaciones • Comisiones ilícitas para obtener proyectos de gran escala: para asegurar contratos, influir negociaciones y obtener información • Corrupción en el abastecimiento: inflación en la estimación de costos de las grandes obras, en el suministro de sustancias químicas, vehículos y equipos • Corrupción en la delegación de tareas de operación y mantenimiento: adjudicación de los contratos, sobreestimación de activos; selección, tipo y duración de las concesiones; políticas de exclusividad; decisiones en los subsidios y tarifas • Documentación fraudulenta, materiales no certificados para la construcción 	

siguiente

Tabla 1 (siguiente). Mapa de riesgos de corrupción en la cadena de valor del agua

	Sector público – Sector público	Sector público – Sector privado	Sector público – Consumidores / Sociedad civil
Construcción	<ul style="list-style-type: none"> • Pagos para encubrir y silenciar construcciones corruptas 	<ul style="list-style-type: none"> • Sobornos y fraude en la construcción: <ul style="list-style-type: none"> - Falta de cumplimiento de las especificaciones técnicas, ocultamiento de trabajos de mala calidad, uso de materiales no especificados, pago insuficiente a los trabajadores - Incumplimiento en las obras y retrasos • Facturación fraudulenta <ul style="list-style-type: none"> - Precios recargados o inflados y sobrefacturación por parte de los proveedores 	<ul style="list-style-type: none"> • Corrupción en las construcciones comunitarias (con prácticas similares a las que se usan en las interacciones entre el sector público y el privado)
Operación y mantenimiento		<ul style="list-style-type: none"> • Sobrefacturación por parte de los proveedores, robo y/o desvío de insumos (sustancias químicas) • Incumplimiento de reglamentos, especificaciones técnicas, normas de salud y seguridad • Falsificación de cuentas • Sobornos para desviar el agua de riego hacia las tierras que producen con fines comerciales o para la industria • Sobornos para encubrir la descarga de aguas residuales y la contaminación 	<ul style="list-style-type: none"> • Corrupción administrativa en el acceso al agua (instalación y ocultamiento de conexiones ilegales, omisión de desconexiones, suministro ilícito con vehículos de empresas de servicio públicos) • Corrupción administrativa para acelerar (o recibir trato preferencial) en reparaciones de canales de riego y nuevas conexiones
Pagos por servicios		<ul style="list-style-type: none"> • Sobornos de las industrias para extraer agua del subsuelo en exceso • Sobornos y colusión para falsificar la facturación en el riego comercial y en la industria 	<ul style="list-style-type: none"> • Corrupción administrativa (Repago y/o refacturación por servicios de agua potable, saneamiento y riego, lectura fraudulenta de medidores, evasión en los pagos o pagos parciales, sobrecargos)

Fuente: Adaptado de J. Plummer y P. Cross (2007)*.

* J. Plummer y P. Cross, "Tackling Corruption in the Water and Sanitation Sector in Africa: Starting the Dialogue", en E. Campos y S. Pradhan (editores) *The Many Faces of Corruption* (Washington D.C.: Banco Mundial, 2007).

En última instancia, los escenarios de corrupción son muy diferentes en los distintos contextos. Los regímenes políticos, los marcos jurídicos, el grado de descentralización, las disparidades regionales, las relaciones de poder, las normas culturales y los niveles de rendición de cuentas (por ejemplo, entre el Estado y la sociedad civil) afectan en cada caso las pautas de la corrupción y los riesgos de que ocurra. Por ello, conocer y comprender los canales donde la corrupción puede desarrollarse contribuye a su prevención. Elaborar mapas de riesgos permite identificar, para un contexto particular, los “puntos conflictivos” en la cadena de valor del agua en los que la corrupción tiende a concentrarse.

El impacto de la corrupción: miles de millones de vidas en riesgo

El impacto de la corrupción puede medirse en términos financieros, económicos, ambientales y sociopolíticos, y llegar a abarcar incluso cuestiones de seguridad.

Resulta difícil establecer el costo *económico* exacto de la corrupción. Las estimaciones apuntan a que en el mejor de los casos se desvía un 10 por ciento de los recursos anuales del sector debido a prácticas corruptas, y en el peor de los casos esta cifra alcanzaría 30 por ciento. Si es correcto que cada año se requieren 11 300 millones de dólares adicionales para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio en materia de agua y saneamiento, una merma del 30 por ciento de los fondos significaría que la corrupción puede llegar a aumentar los costos de esta importante iniciativa de desarrollo en más de 48 000 millones de dólares en la próxima década¹⁴.

Por otra parte, la mala gobernabilidad y la corrupción endémica tienen un impacto social que los cálculos económicos no pueden estimar. Barreras de acceso bloquean el camino a los pobres en todas las regiones del mundo. Los hogares más pobres son los que soportan más a menudo niveles crónicos de prestación deficiente de servicios, y en consecuencia muchos de ellos deben hallar formas de conseguir agua por vías informales. Dichos hogares carecen de fuentes permanentes de acceso al agua, se ven obligados a buscar distintos modos de obtenerla y a pagar precios más altos cuando cuentan con los recursos. Los hogares más pobres en países como El Salvador, Jamaica y Nicaragua gastan en agua más del 10 por ciento de sus ingresos mientras que en naciones ricas como Estados Unidos, los más pobres pagan como mucho un tercio de este porcentaje¹⁵. En numerosas ocasiones, los elevados costos de los servicios relativos al agua se pueden atribuir a transacciones corruptas entre los proveedores informales y los directivos de las empresas de servicios públicos.

Pero no sólo importa el aspecto económico, ya que la pobreza es multidimensional. Y, dado que no todos los costos para el hogar son de naturaleza económica, las familias pobres sufren por las ineficiencias que genera la corrupción, independientemente de que participen o no en transacciones corruptas. Cuando la corrupción reduce o aumenta los costos del acceso al agua, los efectos se pueden medir en términos de la pérdida de días de trabajo, de desarrollo humano y de vidas. Se han observado estrechas conexiones entre el acceso al agua y la mortalidad infantil, la educación de las niñas y el predominio de enfermedades transmitidas por el agua¹⁶.

14 Organización Mundial de la Salud y UNICEF, *Water for Life. Making it Happen* (Ginebra: WHO Press, 2005).

15 PNUD (2006).

16 Para ampliar, consultar los artículos que empiezan en páginas 32 y 45.

Ahora bien, los problemas en el sector del agua no sólo están asociados a la pobreza. El agua, al ser un elemento indispensable para la *expansión productiva* (en la agricultura, la industria, el sector energético y el transporte) es también un impulsor clave del crecimiento de los países. Hoy en día, la falta de infraestructura hidráulica y la capacidad limitada de gestión de los recursos hídricos en los países más pobres socavan los intentos de administrar eficientemente el agua disponible¹⁷. La capacidad de almacenamiento en depósitos de agua (per cápita) en países como Marruecos o India es menor que la décima parte del volumen disponible en Australia¹⁸. En muchos países de África, la existencia de índices de precipitaciones variables y las sequías frecuentes repercuten en las economías nacionales. En Etiopía, por ejemplo, se estima que la falta de infraestructura hidráulica le cuesta a la economía nacional más de la tercera parte de su crecimiento potencial¹⁹. Los informes sobre los desastres naturales de Nueva Orleans (Estados Unidos) en el 2005 indican que el episodio no fue sólo de índole natural, sino que se agravó por decisiones no fundamentadas y por la falta de rendición de cuentas²⁰. La corrupción reduce los niveles de inversión en infraestructura, disminuye la capacidad de recuperación ante embates externos y debilita el crecimiento.

La corrupción en el sector del agua también puede *impactar* en el medio ambiente. En los países en desarrollo, la falta de infraestructura para el manejo del agua, tanto construida por el hombre –como las represas, los sistemas de transferencias entre cuencas, el riego o las redes de abastecimiento de agua– como la de origen natural –por ejemplo, las cuencas hidrográficas, los lagos, los acuíferos, los pantanos–, presenta un desafío para la gestión prácticamente sin precedentes²¹. El impacto cada vez mayor del cambio climático y la falta de capacidad humana y financiera para hacer frente a la crisis en el sector del agua afectan en mayor medida al mundo en desarrollo, lo que hace a los países pobres aún más vulnerables. Las prácticas corruptas que aumentan la contaminación, agotan el agua subterránea e incrementan la salinidad son evidentes en muchos países y están estrechamente relacionadas con la deforestación y la desertización en todo el planeta. Poner freno al desvío de fondos del sector es crucial para resolver estos problemas.

La importancia del agua para la salud, la lucha contra la pobreza, el desarrollo y el medio ambiente, da cuenta del impacto que tiene sobre las relaciones de *poder* y sobre la *seguridad* de los países y las regiones. Las prácticas corruptas en el sector pueden conducir a que la lucha por el control del agua se convierta en una cuestión que agrave las tensiones sociales, las fricciones políticas y las disputas regionales. De hecho, han sido frecuentes los conflictos entre Estados por la explotación y la administración del agua. En el verano de 2007, la alarmante escasez de agua en Egipto desencadenó protestas públicas generalizadas y cierres de caminos. La indignación fue alimentada por la percepción de que la corrupción era la causante de la crisis en el sector²². En ese mismo año, en Sierra Leona, un directivo de la empresa de servicios

17 Banco Mundial, *Managing Water Resources to Maximize Sustainable Growth: A Country Water Resources Assistance Strategy for Ethiopia* (Washington D.C., 2006).

18 PNUD (2006).

19 *Ibíd.* Etiopía se sitúa en el lugar 138 entre los 180 países, según el Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por TI.

20 Consultar capítulo 3, que empieza en la página 20.

21 D. Grey y C. Sadoff, "Water for Growth and Development: A Framework for Analysis", documento de referencia para el *IV Foro Mundial del Agua* (Washington D.C.: Banco Mundial, 2006).

22 *Al Ahrām* (Egipto), 12 de Julio de 2007; *Al-Ahrām* (Egipto), 2 de agosto de 2007; Land Center for Human Rights, "Water Problems in the Egyptian Countryside. Between Corruption and Lack of Planning", *Land & Farmer Series* No32 (El Cairo, 2005).

públicos Freetown fue asesinado durante una campaña de difamación de los bomberos, acusados de revender agua de forma ilegal²³. Inevitablemente además, las presiones internas tienen consecuencias más allá de las fronteras. Así, en los últimos 50 años el agua ha originado 25 conflictos internacionales, entre los que destacan los choques comunitarios en la frontera de Malí y Mauritania por el acceso a los pozos de agua (1999)²⁴. Siempre está presente la posibilidad de que surjan más disputas en el futuro. Las cuencas hídricas que atraviesan más de 50 países de los cinco continentes son semilleros de conflicto²⁵. La corrupción, en particular a gran escala, actúa como detonante de este tipo de tensiones latentes.

Los elementos propiciadores de la corrupción

La ecuación desarrollada por Robert Klitgaard, “corrupción = monopolio + discrecionalidad – rendición de cuentas”²⁶, es muy útil para comprender los problemas que se plantean en el sector del agua. Esta ecuación destaca el efecto combinado del monopolio y del poder discrecional – ambos frecuentes en las instituciones asociadas a la administración del agua– sobre las posibilidades de que surjan prácticas corruptas²⁷. La provisión de los servicios de agua y saneamiento es altamente monopolística. De hecho, muchas de sus características principales, tales como las necesidades importantes de capital y las grandes economías de escala²⁸, contribuyen a que perduren los monopolios en el sector. En la energía hidráulica, la necesidad de grandes inversiones no estandarizadas y dependientes de condiciones específicas, funciona como una barrera que impide la entrada de nuevos participantes en el mercado y reduce el nivel de competencia. Por otra parte, los organismos y funcionarios de las distintas áreas del sector del agua conservan históricamente un enorme poder discrecional en el planeamiento, diseño, contratación e implementación de proyectos. Esta influencia es difícil de limitar debido a que las complejidades técnicas del sector dan a los profesionales involucrados una clara ventaja de información.

Existen otras características propias del sector del agua que también contribuyen a generar un espacio proclive al desarrollo de prácticas corruptas. Las inversiones en el sector requieren grandes flujos de dinero, principalmente de origen público, que es asignado a menudo sin la suficiente planificación y sin un mecanismo de supervisión adecuado. En los países en desarrollo, las diversas fuentes de financiación para proyectos suelen carecer de coordinación, y los gastos y la toma de decisiones no son transparentes. Además, se trata de un sector costoso: los recursos necesarios para la prestación de los servicios de agua pueden por ejemplo llegar a ser entre tres y cuatro veces más caros que los de las telecomunicaciones y la energía eléctrica²⁹. Finalmente, la interferencia política es considerable porque las decisiones de política, planifi-

23 Consultar el blog “Live from Freetown” (2 de junio de 2007), disponible en www.livefromfreetown.com/2007/06/.

24 Para más información, consultar la “International Water Event Database”, disponible en www.transboundarywaters.orst.edu/data/.

25 S. Postel y A. Wolf, “Dehydrating Conflict”, *Foreign Policy* N o126 (2001).

26 R. Klitgaard, *Controlling Corruption* (Berkeley, CA: University of California Press, 1988).

27 Algunos militantes anticorrupción, como Klitgaard y Rose-Ackerman, identifican cuatro factores clave que propician la corrupción: el poder de los monopolios, la amplia discrecionalidad, el bajo nivel de rendición de cuentas y la falta de transparencia.

28 Las economías de escala permiten reducir el costo por unidad de producto a medida que aumenta la escala de la producción.

29 C. Kirkpatrick et al., “State versus Private Sector Provision of Water Services in Africa: A Statistical, DEA, and Stochastic Cost Frontier Analysis,” *Paper No70* (Manchester: Universidad de Manchester, 2004).

cación y asignación presupuestaria del sector tienen un impacto en insumos vitales para la agricultura, la industria y la propiedad. El resultado es un juego de ganadores y perdedores, y estos últimos a menudo se ven obligados a recurrir a medios alternativos para acceder al agua.

Los fondos que los donantes proveen al sector a través de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) crean oportunidades adicionales de corrupción. La financiación para el abastecimiento de agua y servicios de saneamiento alcanzó casi 6 000 millones de dólares en 2005³⁰. Si bien esta cantidad representa aproximadamente el 5 por ciento del total de los flujos de ayuda, el gasto secundario que producen genera un efecto multiplicador del dinero que llega al sector. Los flujos asistenciales son particularmente vulnerables a la corrupción. De hecho, pueden darse altos niveles de manipulación y clientelismo en este campo, y los donantes soportan con frecuencia fuertes presiones para desembolsar, ya sean subvenciones o préstamos.

El fracaso de la prestación monopolística de los servicios de agua y saneamiento por parte de los Estados también ha contribuido a crear oportunidades para la corrupción de pequeña escala. Existen numerosos pequeños proveedores que cubren los espacios libres en el aprovisionamiento de servicios. Estos, en general, operan en una zona informal o carente de regulación, que los hace vulnerables, a ellos y a sus clientes. Las instituciones gubernamentales no están bien estructuradas para ocuparse de estos proveedores informales ni para enfrentarse a las formas de soborno que desarrollan³¹. Otro factor de corrupción en el sector está relacionado con el hecho de que la demanda de rendición de cuentas en los países en desarrollo es muy limitada. Esto es particularmente cierto respecto de los prestadores de servicios, que deberían rendirle cuentas al consumidor³². Cuando la sociedad civil es endeble y el concepto de los derechos del cliente no está afianzado, se multiplican los desafíos.

La existencia de actores, de sistemas de prestación, de niveles de servicios y de instituciones tanto estatales como no estatales crea un sector sumamente complejo. La responsabilidad por la gestión de los recursos hídricos se reparte entre múltiples ministerios y organismos y en distintos niveles de gobierno. La falta de claridad en la atribución de funciones y responsabilidades de todas las partes implicadas conduce a una falta de transparencia y rendición de cuentas, y contribuye a consolidar una asimetría de información grave entre el usuario, el proveedor y el encargado de tomar las decisiones. La diversidad de acuerdos posibles para la prestación de servicios de agua aumenta la complejidad de la cuestión. Las empresas de servicios públicos, los proveedores informales, la administración comunitaria y el autoabastecimiento –formal o informal– conviven en un contexto de diferentes estructuras gubernamentales y retos institucionales. Estas características únicas hacen del agua un terreno fértil para la corrupción.

A su vez, el agua tiene numerosas conexiones con otros sectores que son particularmente vulnerables a la corrupción. Como parte integral del sector de la construcción, un sector de alto riesgo³³, el del agua da muestra de abusos, vinculados a la adquisición y la distribución de recursos, que surgen en la interrelación entre los sectores público y privado. Como la provisión de agua y la gestión de los recursos hídricos es una de las funciones de la administración pública o civil de un país, el sector se enfrenta también a otro tipo de obstáculos: poca capa-

30 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *International Development Statistics Database* (2005).

31 Consultar capítulo 45.

32 C.W. Gray y D. Kaufmann, "Corruption and Development", *Finance and Development* Vol. 35 No1 (1998).

33 Transparency International, *Informe Global de la Corrupción 2005*. (www.transparency.org para la edición en español, y edición en inglés *Global Corruption Report 2005* publicada por Pluto Press, London, 2005).

cidad, salarios bajos, falta de normas y de reglamentaciones claras e instituciones disfuncionales. Estas condiciones lo hacen proclive a prácticas de fraude, soborno, malversación y favoritismo.

Desarrollar incentivos para generar cambio

Evitar que la corrupción se arraigue es menos costoso y complicado que hacerle frente cuando los problemas ya hayan comenzado. La prevención eficaz implica identificar y comprender los incentivos que están en juego. La corrupción puede deberse a la necesidad, puede surgir por ambición o por la oportunidad que representa de ganar dinero o adquirir poder³⁴ o, simplemente, por la necesidad básica de agua.

Para comprender los incentivos de los individuos, las comunidades y las empresas, es necesario llevar a cabo un análisis cuidadoso y conocer bien el contexto local. Los incentivos son influidos por una serie de factores interconectados: sociales, políticos, económicos e institucionales. A medida que las actividades corruptas se desarrollan, los actores involucrados son atraídos hacia una red compleja que conecta diversos niveles institucionales e implica uno o más tipos de corrupción. Las poderosas redes de influencia y las relaciones entre patrocinadores y clientes dan forma y solidifican estas interacciones, lo que dificulta enormemente la lucha contra la corrupción. El mapa de riesgos de corrupción (tabla 1) proporciona un marco para identificar los incentivos de las partes interesadas, los posibles conflictos de interés y los puntos más vulnerables a lo largo de la cadena de valor del agua.

Independientemente de los actores involucrados, la corrupción florece siempre que los beneficios de corto plazo compensen las pérdidas previstas. El cálculo de costos y beneficios dependerá del riesgo de ser descubierto y hallado responsable de corrupción. Un elemento clave de cualquier estrategia anticorrupción sostenible es cambiar este balance, para que los interesados dejen de estar motivados por el comportamiento corrupto, tanto si se trata de los responsables políticos que asignan los fondos al sector como de los actores –políticos, gerentes, líderes comunitarios– que participan en un proyecto comunitario de riego. Modificar los incentivos implica minimizar la frecuencia de las transacciones, reducir la ganancia potencial de cada una de ellas, elevar la probabilidad de detección y aumentar la magnitud de las sanciones³⁵.

Dado que los incentivos de los actores dependen del contexto específico en el que estos se desenvuelven, para identificarlos es necesario elaborar un diagnóstico para cada situación y contexto. Para ello, puede utilizarse el mapa de riesgos de corrupción, que permite identificar los incentivos de todos los actores a lo largo de la cadena de valor del agua. Por ejemplo, las estructuras de incentivos para los funcionarios que manejan los servicios públicos en Rusia son muy diferentes de aquellas que afectan el funcionamiento de los canales de riego en áreas remotas de Pakistán o de la lógica que determina la manera en que los contratistas internacionales, los financiadores o los responsables políticos de los países industrializados responden a los riesgos de corrupción. Esto exige un conocimiento de los contextos locales, y en particular de las normas sociales e institucionales y de las pautas de participación de los actores locales.

34 R. Klitgaard et al., *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention* (Oakland, California: Institute for Contemporary Studies, 2000).

35 J. Huther y A. Shah, "Anti-Corruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation", *Working Paper No2.501* (Washington D.C.: Banco Mundial, 2000).

Una de las ambiciones del Informe Global de la Corrupción 2008 es ilustrar cómo dichos incentivos hacen del agua y la corrupción una asociación tan destructiva. En cada uno de los siguientes capítulos se examina una dimensión del sector y se describe el perfil de los riesgos de corrupción específicos, sus posibles impactos y se estudian las políticas e instrumentos posibles para combatirlos. Si bien los subsectores del agua están naturalmente interconectados, en este informe se desglosan a partir de sus características propias, los actores interesados, los desafíos para la gobernabilidad y los riesgos de corrupción que presentan. El análisis individual permite llegar a una mejor comprensión de los retos que cada uno debe afrontar y aporta una visión más amplia de los obstáculos que enfrenta el sector en su conjunto.

El capítulo 2 se centra en estudiar las preocupaciones fundamentales que entraña para el sector la gestión de los recursos hídricos. Para ello, examina cómo la corrupción afecta los parámetros básicos de disponibilidad, sostenibilidad y distribución del agua entre distintos usos y usuarios. Asimismo, analiza el rol de la corrupción en la escasez de agua, en la contaminación y en la distribución no equitativa de este recurso.

En el capítulo 3 se consideran las problemáticas fundamentales asociadas a la provisión de servicios de agua y saneamiento. En concreto, se describe cómo la corrupción afecta la manera en que las personas, particularmente los pobres, acceden y pagan por servicios seguros, adecuados y a precios asequibles. Asimismo se analizan las diferencias en los riesgos de corrupción que enfrentan las naciones industrializadas y los países en vías de desarrollo, y los proveedores de servicios públicos y privados.

En el capítulo 4 se presentan los aspectos fundamentales del impacto de la corrupción en la seguridad alimentaria y en la agricultura. La producción agrícola constituye uno de los destinos y usos más importantes del agua en todo el mundo. Los sistemas de riego, sencillos y sofisticados, abastecen tanto los campos de producción a gran escala como a los pequeños agricultores. Cuando existe corrupción, se pone en peligro la seguridad alimentaria, la reducción de la pobreza y la equidad. Además, se distorsiona la distribución del agua y los limitados recursos hídricos son a menudo capturados por los productores de agricultura comercial a expensas de los pequeños agricultores.

El capítulo 5 abarca otra dimensión del sector: el agua como insumo energético. En este caso, se describe la manera cómo se manifiesta la corrupción en la producción de energía hidroeléctrica con unas características particulares que reflejan el tamaño de los proyectos y el financiamiento. Para convertir el agua en energía es necesario construir represas que, inevitablemente, van a afectar las condiciones de vida de individuos y comunidades así como el medio ambiente, sin que estos lo deseen.

El capítulo 6 resume las principales lecciones que aporta este informe. En concreto, ilustra cómo se puede mejorar la rendición de cuentas y establecer reformas anticorrupción. Todas las recomendaciones incluidas en el capítulo se basan en las experiencias descritas en el informe y en una selección de las mejores prácticas del sector. Observando cómo cada actor puede producir cambios y contribuir a mejorar la gestión y la transparencia en el sector, el capítulo proporciona enfoques para alimentar el debate y la acción en el futuro.

Este *Informe Global de la Corrupción*, enfocado en la problemática del agua, tiene el propósito de informar sobre los aspectos prácticos de la corrupción y de la actividad anticorrupción en un sector que es crítico para las personas, los alimentos, la energía y el medio ambiente. El primer paso que debemos dar para combatir las múltiples y variadas formas de corrupción en el sector del agua es mejorar nuestra comprensión sobre la naturaleza y el alcance de la corrupción, así como concienciarnos de su impacto. No se producirán cambios si previamente no se reconoce la necesidad de tomar medidas. Este informe es un paso importante para forjar el compromiso que se necesita adquirir con urgencia si queremos luchar eficazmente contra el “agua corrupta”.

Corrupción en el sector del agua: una cuestión de vida o muerte

Charles Kenny¹

Todos necesitamos agua para vivir. Sin embargo, muchos hogares en el mundo en desarrollo carecen todavía de acceso al agua corriente, ya sea porque se encuentren fuera del alcance de las redes o porque los sistemas hayan colapsado. En cualquier caso, la manera de enfrentar este problema parece evidente: es necesario asignar recursos al mantenimiento de las redes existentes y a la construcción de nuevos sistemas de suministro de agua. Ahora bien, incluso cuando se dispone de fondos –tan difíciles de conseguir– para financiar el desarrollo del sector, la corrupción supone un impuesto que distorsiona las decisiones de distribución, desperdicia recursos y, en última instancia, pone en peligro vidas humanas.

Una encuesta sobre corrupción en la provisión de agua, llevada a cabo entre los años 2001 y 2002 en el sur de Asia, dio cuenta de la existencia de corrupción de pequeña y gran escala en el sector. Así, observó que los contratistas habían pagado a menudo sobornos para obtener contratos, y se identificaron prácticas corruptas en la prestación de los servicios. Asimismo, el estudio mostró que el costo de la corrupción representa para las empresas y para el sector una carga considerable y una pérdida de recursos. Del estudio se desprende que los sobornos, en promedio, oscilaron entre el 1 y el 6 por ciento del valor de los contratos. Por otra parte, las comisiones ilícitas pagadas durante la construcción aumentaron los costos para las empresas en un 11 por ciento del valor del contrato. La formación de carteles “autorizados” agravó el problema de los sobrecostos, al contribuir a que los precios aumentaran entre un 15 y un 20 por ciento respecto de los valores que hubieran sido adecuados para la situación del mercado. Más aún: dichos pagos propiciaron que las empresas incumplieran con sus obligaciones contractuales. Las comisiones ilícitas tendieron a encubrir trabajo de mala calidad y falta de entrega de los bienes contratados, de forma que mate-

1 Charles Kenny es economista senior del Banco Mundial, Washington, D.C. Las opiniones que aquí se expresan son del autor y no reflejan necesariamente las del Banco Mundial, de sus directores ejecutivos o de los países que ellos representan.

riales que representaban entre el 3 y el 5 por ciento del valor de los contratos, no fueron entregados². Teniendo en cuenta que esto supone un acortamiento de la vida útil de la red del agua y una limitación de su capacidad, el costo económico de los materiales faltantes se puede calcular entre 3 y 4 dólares por cada dólar de material no suministrado. Dichos costes añaden otro 20 por ciento a los precios de los contratos, ya de por sí inflados. En definitiva, el impacto de la corrupción en la construcción de las redes de agua puede llegar a aumentar el precio de acceso al servicio entre un 25 y un 45 por ciento.

¿Cuál es el costo económico y social de la corrupción en el sector? Una encuesta realizada en hogares de 43 países en vías de desarrollo sugiere que existe una fuerte correlación entre el acceso al agua y la disminución de la mortalidad infantil. Según este estudio, por cada punto porcentual adicional en el acceso de los hogares se produce una reducción en el índice de mortalidad de los menores de cinco años: una muerte menos por cada 2 000 niños nacidos³.

Un estudio comparativo entre distintos países sugiere que el costo de la conexión de agua para un hogar es aproximadamente de 400 dólares⁴. Si se considera la estimación más elevada del costo de la corrupción en el aprovisionamiento de agua (45 por ciento), el precio de conexión para los hogares ascendería a 580 dólares. Tal como se demuestra en este caso, el fracaso en combatir la corrupción resulta en menos hogares conectados a la red de agua, en un progreso más moderado en la disminución de la mortalidad infantil y en tener que enfrentar mayores desafíos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio relativos al agua, la salud y la pobreza.

Si se estima el costo de conexión en 400 dólares por hogar, una inversión de un millón de dólares en proyectos de canalización de agua en países con insuficiente aprovisionamiento beneficiaría a 2 500 hogares y evitaría la muerte de 19 niños por año⁵. Además, el acceso al agua tendría impactos positivos en la salud, la educación, la capacitación de las mujeres y la reducción de la pobreza. No obstante, si consideramos los costos que impone la corrup-

2 J. Davis, "Corruption in Public Service Delivery: Experience from South Asia's Water and Sanitation Sector", *World Development* Vol. 32 No1 (2004).

3 D. Leipziger, M. Fay, et al., "Achieving the Millennium Development Goals: The Role of Infrastructure", Policy Research Working Paper No3.163 (Washington D.C.: Banco Mundial, 2003). Conviene destacar que esta estimación se presta a discusión. Consultar M. Ravallion, "Achieving Child-Health-Related Millennium Development Goals: The Role of Infrastructure – A Comment", *World Development* Vol. 35 No5 (2007).

4 M. Fay y T. Yepes, "Investing in Infrastructure: What is Needed from 2000 to 2010", Policy Research Working Paper No3.102" (Washington D.C.: Banco Mundial, 2003).

5 Basado en un hogar promedio de cinco personas y una tasa bruta de natalidad de 30 por cada 1000 personas (promedio para países de bajos ingresos). Las estimaciones exactas de las muertes que se evitarían son de 18,75 y 12,93, respectivamente. El cálculo para el caso de un contexto de bajo costo de corrupción sería el siguiente: por cada millón de dólares de inversión, se conectan 2 500 (1 000 000 dólares / 400 dólares) hogares constituidos por 12 500 personas (2 500 x 5). Estos hogares dan a luz a 375 niños por año (0,03 x 12 500). Para estos hogares, la cobertura se incrementó de 0 al 100 por ciento, resultando en 100 muertes de niños menos por cada 2 000 nacimientos. Esto apunta a que, por cada millón de dólares de inversión en el sector, se pueden salvar un promedio de 18,75 niños por año (375 x 100 / 2 000).

ción durante un periodo de, por ejemplo, 20 años, la misma inversión inicial permitiría acceder al agua a casi un 30 por ciento menos de hogares, posiblemente 113 niños menos sobrevivirían y la influencia positiva del acceso al agua en el desarrollo sería menor.

Una estimación reciente, que evalúa los costos necesarios de inversión partiendo del análisis de tendencias pasadas, indica que los países de bajos ingresos tendrían que invertir 29 000 millones de dólares en proyectos en el sector del agua para satisfacer la demanda de los usuarios durante la década que finalizará en el año 2010⁶. En el contexto actual, los impactos de la corrupción originarían inevitablemente fugas y pérdidas de recursos que socavarían la efectividad de esta inversión. Por el contrario, si consideramos un contexto de baja corrupción el número total de niños muertos por año podría disminuir en 540 000, gracias a las inversiones para permitir el acceso al agua que se habrían producido durante toda una década. En un entorno de alta corrupción, se salvarían un 30 por ciento de vidas menos.

Estos datos son sólo estimaciones parciales. Tal como se ha señalado, el impacto de la corrupción en el acceso al agua no sólo contribuye a incrementar la mortalidad infantil sino que también afecta la salud –enfermedad y/o muerte– de jóvenes y de adultos. La ecuación “menos agua = mayor enfermedad” se traduce en ausentismo escolar y laboral, lo que naturalmente tiene consecuencias en la educación y en la generación de ingresos de los hogares, dado que otros de sus miembros deben disponer del tiempo que destinarían a actividades económicamente productivas para cuidar de los familiares enfermos. Cuando un hogar no tiene acceso al agua directamente, se pierde mucho tiempo en ir a buscarla a lugares lejanos. Con frecuencia, las mujeres y los niños son los que cargan con esta responsabilidad y se ven obligados a sacrificar por ello la educación y otras actividades⁷. Una gobernabilidad débil combinada con altos niveles de corrupción afecta de muchas formas a los hogares y hace peligrar sus medios de vida. No obstante, el impacto más preocupante de la falta de acceso al agua sigue siendo el costo que supone en términos de vida y muerte.

6 M. Fay y T. Yepes (2003). La estimación de costos corresponde al período que abarca desde el 2000 hasta el 2010, y al objetivo de incrementar y mantener de manera adecuada las redes de infraestructura de agua. No toma en cuenta la infraestructura que se necesita para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

7 Ver el artículo de Sohail y Cavill, páginas 45-58.

2 La gestión de los recursos hídricos

Kristen Lewis y Roberto Lenton presentan los principales desafíos que enfrenta la gestión de los recursos hídricos, describen las diferentes formas de corrupción en el sector y explican sus consecuencias. Para ello, se valen de una serie de estudios de casos que abarcan la contaminación del agua y la sostenibilidad ambiental, la gestión de las cuencas de captación y la distribución del agua. Para concluir, sugieren un conjunto de recomendaciones para combatir la corrupción en el sector. Transparency International analiza la forma en que la corrupción en el agua afecta los esfuerzos que se realizan para atenuar y adaptarse al cambio climático. John Butterworth identifica las circunstancias que permiten que la gestión integrada de los recursos hídricos ofrezca un marco promisorio para una mayor rendición de cuentas. Drewery Dyke presenta un estudio de caso de Afganistán que ilustra la manera en que las redes de poder local y la corrupción se apoderan de los recursos hídricos. La contribución de Enriqueta Abad sobre España subraya que la corrupción en los países industrializados también puede tener consecuencias graves en la disponibilidad local del agua. Una última contribución, a cargo de TI, analiza la importancia de la dimensión transfronteriza en la gestión de los recursos hídricos y examina cómo la corrupción en esta área debilita la cooperación y la seguridad regionales.

La corrupción y la gestión de los recursos hídricos: amenazas a la calidad del agua, al acceso equitativo y a la sostenibilidad ambiental

Kristen Lewis y Roberto Lenton¹

Asegurar que la gestión de los recursos hídricos a escala global sea sostenible, equitativa, eficaz y no se vea afectada por graves fallos de gobernabilidad, como es la corrupción, constituye uno de los desafíos más fundamentales en el camino hacia un desarrollo sostenible. Lamentablemente, éste es un ideal que aún no ha sido posible concretar. La gestión de los recursos hídricos (GRH, o WRM por sus siglas en inglés) se refiere a *todas las acciones que se requieren para la gestión y el control del agua dulce con el fin de satisfacer las necesidades humanas y medioambientales*. Sin embargo, la GRH no se limita a cuestiones vinculadas con la gobernabilidad y la gestión del sector. También se ocupa de la inversión en infraestructura física – para almacenar, extraer, transportar, controlar y tratar el agua – y de proteger el agua subterránea,

¹ Kristen Lewis es coeditora del *American Human Development Report 2008*. Roberto Lenton preside el comité técnico de la Asociación Mundial para el Agua (GWP, por sus siglas en inglés); es coautor de este capítulo en su condición personal.

controlar la salinidad y promover la conservación de este recurso vital.

En síntesis, la gestión de los recursos hídricos se ocupa de definir las reglas fundamentales del juego en el sector del agua. ¿Cómo se deben compartir los recursos hídricos entre los usos agrícola, industrial, ambiental y recreativo? ¿Cómo deben valorarse la sostenibilidad, la calidad y la estética del agua, y hasta qué punto estos aspectos deben ser sacrificados ante usos alternativos? ¿Quiénes tienen derecho a utilizar el agua? ¿Qué volúmenes de uso deben ser autorizados? La manera en que un país administra el sector del agua tiene impactos decisivos sobre la salud, los medios de vida, el desarrollo económico, los modelos de asentamiento, la producción de alimentos, la competitividad de la industria y, cada vez más, sobre sus posibilidades de expansión turística. Por ello, todas las preguntas anteriores están íntimamente vinculadas con decisiones fundamentales como son la estrategia de desarrollo nacional y la planificación urbana, e influyen en los alineamientos políticos, en la equidad y en la cohesión social.

En muchas partes del mundo, las posibilidades de abastecimiento de agua no pueden hacer frente a la demanda, y se espera que en el futuro próximo esta brecha aumente drásticamente. Por este motivo, los desafíos en materia de GRH son extraordinarios.

La competencia por el agua se está recrudeciendo en todas partes. El crecimiento demográfico continuo, el aumento de la urbanización, el desplazamiento de los hábitos nutricionales hacia alimentos con mayor contenido de agua, la demanda creciente de biocombustibles y la expansión de industrias de consumo intensivo de agua, contribuyen conjuntamente a incrementar las necesidades de forma permanente. Al mismo tiempo, la contaminación, la degradación de los ecosistemas y el calentamiento global² hacen peligrar el proceso de recarga local del agua y el abastecimiento de calidad y sostenible en todo el mundo.

Los datos son elocuentes:

- Durante los últimos cien años, la población mundial se cuadruplicó mientras que el consumo de agua se multiplicó por siete. La escasez de agua ya afecta diversas regiones en todos los continentes; en particular, en Asia del Sur, China, África subsahariana, Medio Oriente, Australia, el oeste de Estados Unidos y la región andina de América del Sur. Para el año 2025, más de 3000 millones de personas podrían estar viviendo en países con problemas de agua. Lamentablemente, algunos de los países más afectados tienen, además, altos índices de pobreza y crecimiento demográfico³.
- La cuarta parte de la población de África enfrenta problemas crónicos de agua⁴. Para el año 2025, se estima que la población de las regiones afectadas por la crisis del sector en África subsahariana aumentará del 30 al 85 por ciento⁵.
- Debido al uso excesivo y a la contaminación, los ecosistemas de agua constituyen el recurso natural más degradado del mundo. En el norte de China, pese a que se necesita el 25 por

2 Para ampliar sobre los efectos del cambio climático, consultar 2.1 en este mismo informe.

3 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua", *Informe sobre Desarrollo Humano 2006* (Nueva York, 2006).

4 Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos, "El agua: una responsabilidad compartida", *2º Informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo* (Nueva York: UNESCO, 2006).

5 PNUD (2006).

ciento del caudal del Río Amarillo para mantener el ecosistema circundante, el uso excesivo por parte del hombre solo deja disponible un 10 por ciento, para una de las arterias de vida más grandes de Asia del Este⁶. En África, el ecosistema del lago Victoria, el segundo lago más grande del mundo, presenta un serio deterioro, en parte debido a la contaminación⁷.

- El uso excesivo y el deterioro de los recursos hídricos de la superficie están dando pie a una carrera por la extracción del agua subterránea, mermando rápidamente los acuíferos y, con frecuencia, ocasionando la intrusión en estos de agua salada, hasta el punto de dejarlos inutilizables. En Yemen, partes de la India y en el norte de China las napas freáticas están descendiendo más de un metro por año. En México, la extracción de la cuarta parte de todos los acuíferos supera los niveles sostenibles⁸.

La competencia ya intensa por el agua se está agravando por el cambio climático. Dicha competencia gira en torno a sistemas de agua cada vez más vulnerables a la contaminación, la sobreexplotación y la sequía. Enfrentar la corrupción en este contexto es tan difícil como imprescindible.

Panorama de la corrupción en la gestión de los recursos hídricos

Para comenzar, una advertencia importante: la naturaleza, el nivel y los efectos de la corrupción en el riego y en la provisión de agua potable están bien documentados, pero hay muy pocas indagaciones sistemáticas con relación a la corrupción en la GRH. Sin embargo, está claro que los factores que permiten que la corrupción se expanda en otros sectores relacionados con el agua, también existen en la GRH. De hecho, muchos casos de corrupción en la GRH han salido a la luz en los últimos años.

La corrupción en la gestión de los recursos hídricos está íntimamente vinculada a un amplio conjunto de prácticas antiéticas así como a la existencia de fallas de gobernabilidad. Además de su limitado valor práctico, resulta difícil trazar una línea estricta entre la corrupción, por una parte, y la falta de legislación, instituciones, recursos, conciencia y capacidad, por la otra. De hecho, la corrupción puede ser la causa, la consecuencia o un factor más que contribuye al fracaso de las políticas en el sector. En líneas generales, la corrupción en la GRH se puede agrupar en tres áreas⁹.

- La corrupción relacionada con la *distribución y el uso compartido del agua*. Este tipo de prácticas incluye el pago de sobornos para obtener permisos de agua y/o encubrimientos del uso excesivo de los recursos hídricos, el desarrollo de influencias o la captura de las políticas para modificar las decisiones sobre las transferencias de agua, y el intercambio de dinero o apoyo político para garantizar una distribución que favorezca intereses específicos.
- La corrupción relacionada con la *contaminación del agua*. En este caso, se incluyen el pago de comisiones ilícitas a los funcionarios responsables de la regulación sectorial para encubrir la contaminación o para distorsionar las evaluaciones ambientales, y la captura de las

6 Ibid.

7 Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos (2006).

8 PNUD (2006).

9 Ejemplos provenientes de P. Stålgren, "Corruption in the Water Sector: Causes, Consequences and Potential Reform", *Policy Brief* No4 (Estocolmo: Swedish Water House, 2006).

políticas o el pago de sobornos para permitir la deforestación en las cuencas de captación.

- La corrupción relacionada con las *obras públicas y la gestión*. Aquí, se incluyen la manipulación fraudulenta de las licitaciones, la connivencia entre los contratistas, la malversación de los fondos de la GRH, la compra de nombramientos y ascensos dentro de la burocracia de la GRH, y el apoyo a la construcción de proyectos de infraestructura de gran escala frente a otras opciones, por las oportunidades de corrupción que estas propuestas les ofrecen a los responsables del diseño de las políticas.

Asimismo, también es importante subrayar que la corrupción y/o el fracaso de las políticas asociadas indirectamente con la GRH, ejercen con frecuencia un fuerte impacto en la calidad, la disponibilidad y la distribución del agua. Por ejemplo, permitir la tala de árboles en las cuencas de captación puede afectar la gestión de dichas cuencas y modificar el caudal de los ríos, perjudicar a los usuarios situados aguas abajo, dañar la fauna y la flora, y ocasionar la erosión del suelo. Los desarrollos urbanos no autorizados pueden afectar negativamente los regímenes locales de agua. Permitir un desarrollo excesivo de los centros vacacionales costeros puede incluso tener un impacto negativo en la sostenibilidad local de agua, entre otros motivos porque aumenta la intrusión de la salinidad. La corrupción alimentada por la explosión urbana a lo largo de la costa española ha agravado las preocupaciones sobre la escasez de agua, al mismo tiempo que enviado a docenas de políticos y funcionarios a la cárcel¹⁰.

La corrupción afecta la GRH principalmente en tres ámbitos:

- *Impactos en la eficiencia económica*. Ya se ha mencionado el papel del agua como insumo clave en muchas actividades económicas. Entre ellas: la agricultura, la pesca, la industria, el transporte y, en su función recreativa, el turismo. La corrupción conduce a una distribución ineficiente del agua entre los distintos usos posibles, además de incrementar generalmente el coste total del abastecimiento y tratamiento del agua.
- *Impactos en la equidad social, la cohesión y la reducción de la pobreza*. La capacidad de decidir sobre la distribución del agua representa poder. Por ello, existe el riesgo de que las políticas de la GRH sean capturadas para favorecer a grupos étnicos o a intereses comerciales específicos, con las consiguientes consecuencias adversas en la lucha contra la pobreza, la igualdad social y la estabilidad política.
- *Impactos en la sostenibilidad ambiental y la salud*. Las prácticas corruptas que permiten la contaminación del agua y la sobreexplotación de los recursos hídricos comprometen la salud humana y animal y el abastecimiento sostenible de agua, así como contribuyen a la degradación de los pantanos y otros ecosistemas valiosos. Este tipo de corrupción tiene consecuencias a largo plazo en los medios de vida, en las perspectivas de desarrollo y en la preservación y el restablecimiento de la fauna y la flora.

¿Por qué la gestión de los recursos hídricos es vulnerable a la corrupción?

10 Para conocer la experiencia de desarrollo urbanístico en la costa española, consultar el artículo de Abad en la página 40.

La GRH es un campo fértil para la corrupción, por varias razones.

En primer lugar, hay actores que no pueden comunicar su demanda de rendición de cuentas. La lucha contra la corrupción en los sistemas de riego, en la provisión de agua potable y en la energía hidráulica tiene por aliados naturales a los sectores más afectados por la corrupción: los agricultores, los hogares y las comunidades obligadas a desplazarse y reasentarse en otro lugar. Pero en la GRH algunas de las partes involucradas que se encuentran afectadas por la corrupción no están sin embargo directamente representadas en la arena política nacional y, por tal motivo, sus necesidades no son atendidas: el medio ambiente, las generaciones futuras, y en el caso de cursos de agua transfronterizos, los usuarios de otros países.

En segundo lugar, la GRH es extremadamente compleja, tanto desde el punto de vista teórico como práctico. En efecto, la GRH está interconectada con sistemas medioambientales a su vez difíciles de administrar y con frecuencia mal comprendidos por los propios responsables de las políticas y por el público. Además, la GRH se ocupa de un recurso que se extiende a lo largo de vastas áreas, atraviesa fronteras y a menudo se desplaza subterráneamente en la forma de acuíferos, generando interconexiones hidrológicas multifacéticas entre los usos y los usuarios que aún no se conocen y administran adecuadamente¹¹. Como resultado de este desconocimiento, en la GRH se rompe la conexión directa entre los actos corruptos y sus impactos lo que dificulta determinar los responsables y contribuye a que la corrupción no sea detectada ni sancionada. Finalmente, y en mayor medida que en otros subsectores del agua, escasea la investigación sistemática sobre la corrupción en la GRH, lo que genera dudas sobre la naturaleza y alcance de la misma y contribuye a consolidar su bajo perfil en la agenda pública.

La gran escala y la complejidad técnica de muchos de los proyectos de infraestructura de GRH pueden dificultar el control y la supervisión, y convertir éste en un sector especialmente vulnerable a la corrupción. Muchos de los proyectos de gestión del agua, tales como las políticas de almacenamiento o las transferencias entre cuencas, son trabajos de ingeniería a medida que requieren de asesoramiento especializado en cuestiones ambientales, hidrológicas, geológicas, así como socioeconómicas, jurídicas y financieras. Por ello, para la implementación de dichos proyectos se solicita la colaboración de expertos del sector privado, empresas consultoras, financistas y contratistas especializados en construcción. Sin embargo a las autoridades públicas de muchos países les puede resultar difícil disponer de equipos técnicos competentes para supervisar efectivamente estos proyectos multifacéticos.

Con las obras públicas costosas y rápidas se abren también las puertas para el enriquecimiento personal. Por lo general, los proyectos que lidera la GRH utilizan grandes sumas de dinero provenientes de la recaudación impositiva y enfrentan diversos riesgos de demoras y excesos. Estos proyectos, además de las distintas instancias de aprobación que tienen que atravesar, ofrecen múltiples oportunidades e incentivos para los retrasos, la extorsión y la connivencia en el otorgamiento de contratos y permisos, así como para el ocultamiento de los trabajos de mala calidad.

Además, la existencia de marcos normativos débiles en materia de protección ambiental en

11 Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos (2006).

muchos países y los endebles mecanismos previstos para garantizar el cumplimiento de la ley, dejan con frecuencia vía libre a la corrupción en la GRH. En este contexto, las limitadas capacidades de supervisión y sanción tienen poco poder disuasivo sobre quienes contaminan el agua. Los países en vías de desarrollo, en particular, se enfrentan a serias restricciones de recursos y capacidades en sus marcos jurídicos y regulatorios para abordar los aspectos medioambientales, entre los que se incluye la gestión del agua y de las cuencas de captación. Aun aquellos países que cuentan con una legislación severa pueden verse frustrados por la falta de recursos para hacer cumplir la ley.

Por otro lado, no es fácil movilizar a la sociedad contra la corrupción en la GRH. La diversidad de actores afectados y de intereses involucrados no contribuye a gestar un terreno de lucha común. En la GRH muchos actores y sectores diferentes compiten por los mismos recursos, pero no persiguen los mismos objetivos, actúan sobre la base de escalas de valor distintas y, a menudo, tienen muy pocas conexiones y estructuras organizativas compartidas. Esto hace que sea muy difícil establecer una plataforma anticorrupción conjunta. La definición de estándares profesionales, valores y estructuras organizativas comunes para debatir y negociar el uso compartido de los recursos puede ayudar a que surjan normas anticorrupción y una presión en el propio sector para adoptar un comportamiento responsable y evitar una escalada de corrupción sin límites.

Por último, la corrupción se filtra en la GRH debido a que tiene que atender las órdenes provenientes de distintos ministerios, y con frecuencia la coordinación entre estos es insuficiente. La provisión de agua interna suele depender del Ministerio de Sanidad mientras que la responsabilidad por la gestión del riego recae en el Ministerio de Agricultura. Como resultado, la GRH nada entre dos aguas en términos de responsabilidad institucional y rendición de cuentas. En otros casos, la responsabilidad por los recursos hídricos recae en el Ministerio de Medio Ambiente, o se reparte entre este y el de Silvicultura o bosques. En tales casos, el arreglo institucional no contempla la gestión del agua para uso doméstico, agricultura, energía, industria y transporte, que también constituyen aspectos fundamentales de la GRH. Sin lugar a dudas, esta falta de claridad en la rendición de cuentas es propensa a originar oportunidades para la corrupción.

Sostenibilidad ambiental, uso compartido del agua y corrupción: algunas experiencias fallidas

Enriquecimiento en la gestión de la cuenca de captación: el caso de la India

A principios de la década de 1970, el gobierno de la India lanzó diversos programas de gestión de las cuencas de captación. La investigación¹² realizada sobre esta experiencia demuestra que, en las primeras etapas de su desarrollo, cuando los principales organismos de implementación eran departamentos gubernamentales, las “fugas” financieras estuvieron en el orden del 30 al 45 por ciento de los montos aprobados. Asimismo, los planes de trabajo incluían sobreesti-

12 C. Lobo, “Reducing Rent Seeking and Dissipative Payments: Introducing Accountability Mechanisms in Watershed Development Programs in India”, documento presentado en la *Semana Mundial del Agua* (Estocolmo, agosto de 2005).

maciones de costos de, como mínimo, entre un 15 y un 25 por ciento, debido al sobredimensionamiento de las estructuras y la tergiversación en los requisitos de los proyectos. Todos los engaños en la etapa de diseño sentaron las bases para la posterior malversación de fondos durante la implementación de los programas. Dicha malversación se produjo de distintas formas, como forzando a los trabajadores a pagar una comisión para poder formar parte de la fuerza de trabajo o incumpliendo las especificaciones de diseño (por ejemplo, utilizando menos cantidades de cemento que las requeridas, excavando zanjas de profundidades menores a las especificadas, plantando menos árboles jóvenes que los que el diseño exigía, etc.). En definitiva, el resultado neto de esta experiencia fue que no sólo se pagaron sobrecostos de implementación sino que las capacidades para mitigar las sequías, aumentar los recursos hídricos utilizables y mejorar la productividad fueron menores a las esperadas. Más adelante, cuando el gobierno involucró a la ciudadanía para que tomara parte activa en la implementación de los programas de gestión de las cuencas de captación, transfirió los fondos a organismos de las aldeas y dio a conocer nuevas directrices, las fugas financieras se redujeron al 20-35 por ciento de los montos aprobados, en gran parte porque los vecinos de la aldea fueron más conscientes de cuánto dinero recibían y con qué propósito.

Contaminación del agua y corrupción: el caso de China

Los problemas de contaminación del agua en China han alcanzado niveles alarmantes. Las estimaciones indican que el 90 por ciento de los acuíferos de las ciudades chinas están contaminados, que más del 75 por ciento del agua de los ríos en las áreas urbanas es inadecuada para beber o para pescar, y que el 30 por ciento del agua de los ríos de todo el país no es apta para el uso agrícola o industrial.

Las consecuencias son, igualmente, devastadoras. Dos tercios de las aproximadamente 660 ciudades del país tienen menos agua que la que necesitan y 110 de ellas sufren graves problemas de escasez. Alrededor de 700 millones de personas beben agua contaminada con desechos animales y humanos. La contaminación del agua ha provocado enfermedades en 190 millones de chinos y es la causa de aproximadamente 60 000 muertes prematuras por año. Se calcula que la degradación medioambiental y la contaminación le quitan al Producto Interno Bruto (PIB) de China entre un 8 y un 12 por ciento anual. Esta situación no es sorprendente teniendo en cuenta que 13 000 fábricas petroquímicas, de un total de 21 000 en el país, se construyeron a lo largo de los ríos Yangtze y Amarillo, y aproximadamente el 41 por ciento del agua residual de China se vierte en el Río Yangtze.

La corrupción constituye un factor explicativo importante del problema de la contaminación del agua en China. A pesar de que el país cuenta con más de 1 200 leyes anticorrupción, el soborno, las comisiones ilícitas y el robo representan alrededor de un 10 por ciento de los gastos y de las operaciones gubernamentales. Los proyectos de infraestructura y las compras y adquisiciones destacan entre sectores los más afectados. Entre los años 2001 y 2005, se estima que sólo la mitad del dinero destinado a la protección ambiental fue invertido en proyectos legítimos¹³.

13 M. Pei, "Corruption Threatens China's Future", *Policy Brief* No55 (Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2007). E.C. Economy, "The Great Leap Backward?", *Foreign Affairs* Vol. 86 No2 (2007).

Si bien existen leyes y reglamentaciones para prevenir la contaminación ambiental, son débiles, están mal controladas y rara vez se implementan¹⁴. De acuerdo con una encuesta que se llevó a cabo en el año 2005, sólo la cuarta parte de las fábricas de 509 ciudades del país tratan adecuadamente las aguas residuales antes de desecharlas. En una entrevista, el propietario de una empresa admitió que iba a ignorar las directrices para la instalación de tecnologías menos contaminantes, ya que los costos de implementación equivaldrían a la suma de 15 años de multas. La Administración Estatal de Protección Ambiental (SEPA, por sus siglas en inglés) trata de hacer cumplir las reglamentaciones con menos de 1000 empleados a tiempo completo, es decir menos de la décima parte del personal de que dispone su contraparte estadounidense. Esto hace que la protección del medioambiente se transforme en una batalla ardua. Según la agencia de noticias Xinhua, el director de la SEPA, Zhou Shengxian, expresó al respecto: “El incumplimiento de las leyes, el respeto poco estricto de la legislación y el hecho de permitir que sus transgresores permanezcan en libertad constituyen todavía serios problemas en muchos lugares”¹⁵. Además, se quejó de que algunos líderes de los gobiernos locales interfirieran directamente en la aplicación de las normas de protección del medio ambiente, ya sea mediante amenazas de destitución, descensos de categoría o represalias contra los funcionarios ambientales. Por lo general, muchos de los organismos locales encargados de la aplicación de la ley dependen de los funcionarios locales que, con frecuencia, mantienen relaciones personales o financieras con fábricas que contaminan el medio ambiente. En muchas ocasiones, se ha descubierto que estos funcionarios ejercían presión en los tribunales, en los medios de comunicación e incluso en los hospitales, con el fin de encubrir la contaminación¹⁶.

El soborno y la manipulación fraudulenta en la licitación de proyectos de transferencia de agua: el caso de Lesotho

La GRH incluye inversiones masivas en infraestructura para el almacenamiento, la extracción, el transporte y el control del agua. En los procesos de diseño y construcción de este tipo de proyectos de elevado presupuesto es factible que se origine corrupción de gran escala. El caso tal vez más conocido es el Proyecto de Agua de las Tierras Altas de Lesotho, que preveía una inversión de 8 000 millones de dólares para la construcción de represas y canales para el abastecimiento y la transferencia de agua, la generación de energía hidroeléctrica y el desarrollo rural. El director ejecutivo de la Agencia de Desarrollo de las Tierras Altas de Lesotho (LHDA, por sus siglas en inglés) fue declarado culpable de haber aceptado más de 6 millones de dólares en sobornos por parte de las empresas multinacionales que aspiraban a obtener los contratos. En el 2002, este hombre fue sentenciado a 18 años de prisión y diversas multinacionales del Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, Canadá y otros países fueron procesadas por haber tratado de influir en los procedimientos de las licitaciones¹⁷.

14 L. Buckley, *Valuing Ecosystem Services: An Answer for China's Watersheds?* (Worldwatch Institute, 11 de septiembre de 2007).

15 Declaración realizada por Zhou Shengxian el 26 de diciembre de 2006, emitida en diversas fuentes, entre las que se incluye www.chinadaily.com.cn/china/2006-12/27/content_768328.htm.

16 *Financial Times* (Reino Unido), 5 de julio de 2007. E.C. Economy (2007). *Financial Times* (Reino Unido), 24 de julio de 2007.

17 El caso de Lesotho ha sido documentado de manera exhaustiva. Para más información, consultar el Informe Global de la Corrupción 2007. Algunos ejemplos de los informes de los medios de comunicación son *Business Day* (Sudáfrica), 23 de agosto de 2004 y *Pambazuka News* (África), 8 de agosto de 2004.

En relación con la GRH, el caso de Lesotho plantea dos cuestiones de especial relevancia. En primer lugar, el atractivo de utilizar en beneficio propio proyectos de elevado presupuesto puede inducir a los funcionarios a dejar de explorar una amplia gama de alternativas posibles, como por ejemplo la conservación del agua. En particular, algunos responsables de políticas corruptos pueden inclinarse por proyectos de gran envergadura, donde las rentas ilícitas de la corrupción están concentradas y de las cuales ellos y sus compinches pueden apropiarse con más facilidad, en lugar de por proyectos de menor escala donde las rentas provenientes de la corrupción se dispersan más.

En segundo lugar, dado que la crítica experiencia de Lesotho se produjo en el marco de un importante arreglo internacional de uso compartido del agua (como son las iniciativas de la cuenca del Nilo y del delta del río Mekong), es inevitable preguntarse si este tipo de acuerdos incentivan o desincentivan los comportamientos corruptos. Ciertamente, estos acuerdos pueden ser muy complejos, no sólo en los aspectos técnicos, sino también financieros y administrativos y, por este motivo, ofrecen puntos de entrada potenciales para que se introduzca la corrupción¹⁸. Pero esto supone comparar dichos acuerdos con una situación en la que no hay marcos conjuntos para la gobernabilidad y por tanto carece de las ganancias mutuas de los proyectos conjuntos y en la que no hay regulaciones sobre extracción excesiva del agua o contaminación transfronteriza.

Por otra parte, los convenios de uso compartido del agua también abren nuevas oportunidades para controlar la corrupción con mayor eficacia. Se trata, en esencia, de acuerdos para compartir el poder, que proporcionan a cada parte un fuerte incentivo para controlar que las demás no tomen más cantidad de agua de la que les corresponde. De esta forma, el “control competitivo” entre naciones ribereñas, combinado con la asistencia en el desarrollo de capacidades que brindan los gobiernos e instituciones internacionales, puede crear un ambiente menos propicio para la corrupción. En este sentido, se podría defender que el escándalo de Lesotho salió a la luz gracias a que se involucraron otros países interesados y comprometidos.

Medidas de orden práctico para prevenir y limitar la corrupción en la gestión de los recursos hídricos

La lucha contra la corrupción en la GRH puede progresar gracias a una combinación de iniciativas, que presentamos a continuación.

Reforma institucional

El gobierno puede poner en marcha reformas institucionales que clarifiquen las responsabilidades en materia de GRH de los distintos organismos y establezcan mecanismos formales para encauzar la participación ciudadana, así como la transparencia de todo el proceso de toma de decisiones. Asimismo, pueden definir criterios para la toma de decisiones que tengan en cuenta los factores sociales y ambientales, tales como la necesidad de mantener los *caudales ambientales* (es decir el volumen de agua mínimo requerido para salvaguardar el funciona-

18 Para más información sobre los desafíos de la gestión transfronteriza del agua, consultar el artículo que empieza en la página 42.

miento básico de un sistema hidrológico. Los organismos responsables de los recursos hídricos deberían adoptar políticas y procedimientos que exijan el análisis sistemático de proyectos alternativos como paso previo a la toma de decisiones en el sector¹⁹. Este tipo de iniciativas contribuirían a asegurar que las decisiones de inversión sean tomadas de acuerdo con criterios económicos, sociales y ambientales claros, y también ayudarían a reducir las posibilidades de tomar decisiones orientadas a obtener beneficios particulares. De manera complementaria, deberían definirse políticas precisas para regular los procesos de compras y adquisiciones de bienes y servicios.

Para ello no hay necesidad de “reinventar la rueda”. Las reformas institucionales en el sector pueden guiarse por principios, modelos y acuerdos ya establecidos para la GRH, tales como los Principios de Dublín de 1992 (recuadro 1), los estándares de transparencia y participación incluidos en el Convenio de Aarhus de 1998 de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas²⁰, y la Convención de las Naciones Unidas de 1997 sobre los Usos no Navegables de Cursos de Agua Internacionales, que proporciona un modelo importante para la cooperación y el uso compartido equitativo del agua transfronteriza²¹.

Los donantes y las instituciones financieras internacionales también pueden contribuir adhiriendo a la divulgación de información de manera proactiva, a la consulta sobre los proyectos de GRH que financian y encargan, y aplicando sanciones efectivas contra empleados y contratistas corruptos. Asimismo, los proyectos de desarrollo pueden ser diseñados de forma que no refuercen las estructuras de poder local que respaldan acuerdos corruptos sobre el uso compartido del agua²².

Recuadro 1. La gestión integrada de los recursos hídricos y los Principios de Dublín

La gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH, o IWRM por sus siglas en inglés) es un proceso que promueve el desarrollo y la gestión coordinados del agua, la tierra y los recursos relacionados, con vistas a maximizar el bienestar económico y social de manera equitativa y sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales²³. La GIRH posee tres objetivos: la sostenibilidad ambiental y ecológica, la eficiencia económica en el uso del agua, y la equidad y la participación ciudadana²⁴.

El núcleo de la GIRH se encuentra en los Principios de Dublín²⁵, establecidos en la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente que se llevó a cabo en Dublín (Irlanda) en 1992, con motivo de la preparación de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro que se celebró ese mismo año.

- Principio 1. El agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostentar la vida, el desarrollo y el medio ambiente.
- Principio 2. El desarrollo y gestión del agua deben basarse en un enfoque participativo, que involucre a los usuarios, a los planificadores y a los responsables de las decisiones a todos los niveles.
- Principio 3. La mujer desempeña un papel fundamental en el abastecimiento, la gestión y la protección del agua.
- Principio 4. El agua tiene un valor económico en todos sus diversos usos posibles y debería ser considerada como un bien económico.

Un segundo conjunto de enfoques reconoce que para enfrentar la corrupción en la GRH es esencial contar con un grupo más grande de actores interesados.

Conocer mejor la gestión irresponsable de los recursos hídricos

Es necesario comprender mejor los cursos de agua y las interdependencias y dinámicas ambientales, tales como los índices de recarga y los umbrales críticos. Un conocimiento más profundo del sector permitirá identificar mejor las consecuencias de las elecciones en materia de GRH y estimulará un proceso de toma de decisiones que involucre a todos los actores que comparten una cuenca fluvial²⁶. La comunidad científica puede realizar una aportación significativa desarrollando e implementando indicadores más refinados para lograr un uso compartido del agua equitativo y sostenible, así como diseñando modelos que tengan en cuenta las implicaciones de decisiones específicas sobre todas las partes interesadas. Dar estos pasos proporcionaría herramientas de información importantes para la consulta pública y para contar con un proceso inclusivo de toma de decisiones de GRH.

En este sentido, un ejemplo instructivo es la evaluación ecoregional del curso superior del Río Yangtze, que combina conjuntos detallados de datos hidrológicos, ambientales y socioeconómicos. El modelo de simulación resultante no sólo proporciona información para las decisiones de GRH, sino que constituye una plataforma de planificación para reunir a las diferentes partes interesadas y construir un consenso sobre estrategias específicas de GRH. Todas estas medidas contribuyen a que la captura de las políticas sea más difícil en el sector²⁷.

Avergonzar a quienes contaminan el agua para que cambien de forma de actuar

Las iniciativas de la sociedad civil y de los medios de comunicación pueden contribuir a llamar la atención sobre los que contaminan el medio ambiente. Esto puede resultar muy eficaz en los lugares en los que existen redes poderosas de corrupción local que frustran los intentos de los organismos reguladores de garantizar el cumplimiento de las reglamentaciones ambientales. En

19 Un ejemplo de dicha política es la directiva operativa 4.01 del Banco Mundial, que establece que el análisis de alternativas debe incluir “una comparación sistemática del diseño de inversión, el sitio, la tecnología y las alternativas operativas propuestas en términos de sus potenciales impactos ambientales, de capital y de los costos recurrentes”.

20 Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, adoptado por la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas en Aarhus, Dinamarca, el 25 de junio de 1998, disponible en www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf.

21 Convención sobre los Usos no Navegables de Cursos de Agua Internacionales, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 21 de mayo de 1997, disponible en www.untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8_3_1997.pdf.

22 A este efecto, consultar el artículo de Dyke, página 37.

23 Comité Técnico Asesor, “Integrated Water Resources Management”, *TAC Background Paper No4* (Estocolmo: Asociación Mundial para el Agua, 2000).

24 Para ampliar sobre las posibilidades de la GIRH de evitar la corrupción, consultar el artículo de Butterworth, página 35.

25 M. Solanes y F. Gonzalez-Villarreal, “The Dublin Principles for Water as Reflected in a Comparative Assessment of Institutional and Legal Arrangements for Integrated Water Resource Management”, *TAC Background Paper No4* (Estocolmo: Asociación Mundial para el Agua, 1999).

26 Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos (2006).

27 S. Zhang, “China Blueprint: Eco-Regional Assessment of the Upper Yangtze River”, documento presentado en la *Semana Mundial del Agua* (Estocolmo, agosto de 2007).

el año 2006, una organización no gubernamental de Pekín, el Instituto de Asuntos Públicos y Medio Ambiente (IPE, por sus siglas en inglés), lanzó el Mapa de Contaminación del Agua en China. Se trata de una base de datos pública, disponible en Internet, que ofrece diversas posibilidades de búsqueda y que registra, de manera meticulosa, la contaminación del agua por parte de más de 2500 empresas contaminantes, entre las que se incluyen algunas de propiedad extranjera. Iniciativas similares de divulgación, tales como el Inventario de Emisiones Tóxicas que se estableció en el año 1986 en Estados Unidos, han contribuido con éxito a reducir significativamente la contaminación ambiental, debido a la deshonra que supone para las empresas figurar en este tipo de inventarios²⁸.

Fortalecer a las comunidades para que exijan una mayor rendición de cuentas de la gestión de las cuencas de captación

La sociedad en general tiene un papel decisivo en la lucha contra la corrupción que puede desempeñar de muchas maneras, como no reelegiendo a los políticos corruptos, exigiendo más rendición de cuentas e involucrándose en la protección y el monitoreo del medio ambiente. En respuesta a la corrupción en la gestión de las cuencas de captación en Maharashtra (India), la sección local de la Watershed Organisation Trust ha desarrollado un enfoque basado en la participación, la transparencia y la rendición de cuentas que ha dado resultados prometedores. Las iniciativas de esta ONG incluyen brindar apoyo a los habitantes para que creen grupos de autoayuda, así como el monitoreo participativo del impacto ambiental y evaluaciones por los pares, durante las cuales los vecinos visitan los proyectos de las cuencas de captación en otras aldeas para comparar las experiencias y el rendimiento en los distintos casos. Además de fortalecer la rendición de cuentas, los habitantes que han participado en estas experiencias han desarrollado una mayor confianza y habilidad para tratar con las instituciones, lo que se traduce en una menor tolerancia frente a la injusticia. Varias de estas herramientas han sido ya adoptadas en el país por programas de cuencas de captación financiados por el gobierno y otros donantes²⁹.

Suplir la falta de investigación y de conciencia

La intervención realista y efectiva en el sector se encuentra obstaculizada por la escasa investigación disponible sobre la corrupción en el contexto de la GRH. Prácticamente no existen estudios rigurosos que documenten el alcance y los impactos de la corrupción en el espectro de la GRH, pese a la evidencia de que algunas acciones en la gestión del agua son proclives a la corrupción. Sin lugar a dudas, esta situación refleja la relativa falta de investigación de campo detallada sobre la manera en que funciona la GRH y sobre los aspectos prácticos de su administración y financiamiento. Esta carencia debe ser solucionada, si se quiere entender plenamente el papel de la corrupción en la GRH e implementar medidas para prevenir y limitar las prácticas corruptas.

28 P. H. Sand, "The Right to Know: Environmental Information Disclosure by Government and Industry", en F. Biermann, R. Brohm y K. Dingwerth (editores), *Proceeding of the 2001 Conference on the Global Environmental Change, Report No80* (Postdam: Instituto de Postdam para la Investigación del Impacto Climático, 2002).

29 C. Lobo (2005).

Cambio climático: un factor que hace aún más necesario ponerle fin a la corrupción en la gobernabilidad del agua

Transparency International

Son pocas las personas informadas que dudan de que el cambio climático plantea el desafío, en materia de políticas, más importante para el desarrollo humano global, la paz mundial y la prosperidad, e incluso para la mera supervivencia de las sociedades tal como hoy las conocemos. No es de extrañar entonces que un problema de tan grandes dimensiones tenga efectos sobre la cuestión del agua y la corrupción.

Si el calentamiento global continúa su trayectoria actual, es de esperar que se produzca un cambio fundamental en los sistemas hidrológicos, que se alteren las precipitaciones y el caudal de los ríos, disminuya el almacenamiento de agua en los casquetes polares y aumente el nivel del mar, lo que conduciría a la intrusión de agua salada en las valiosas reservas para el aprovisionamiento de las grandes ciudades. El mundo presenciara más tormentas, inundaciones y sequías, y de mayor magnitud. El cambio climático alterará entonces las características básicas de los sistemas de agua en todo el mundo y, como consecuencia, las características fundamentales de la gobernabilidad del agua.

El aumento de las sequías y la escasez de agua a nivel local incrementan la competencia por el acceso al agua, y los riesgos de corrupción en el sector.

Para el año 2020, se calcula que, sólo en África, entre 75 y 250 millones de personas estarán expuestas a crecientes carencias de agua como consecuencia del cambio climático. Esta proyección viene a sumarse a las ya graves situaciones de escasez de agua local que se dan actualmente en todo el mundo y a la cada vez más intensa competencia por el agua como consecuencia del crecimiento demográfico y del aumento de la demanda por parte de los sectores industrial y agrícola¹. Cuando el agua escasea, los agricultores poderosos, los residentes urbanos adinerados y las industrias dependientes del agua tienen incentivos más fuertes para asegurarse una mayor parte del agua disponible y un abastecimiento continuo, por medio de sobornos en el ámbito de la prestación del servicio y presionando a nivel político.

Menos agua implica más corrupción, de pequeña y de gran escala. Además, la escasez de agua, combinada con una gobernabilidad corrupta del sector, eleva el riesgo de conflicto social y político. El conflicto atroz en Darfur (Sudán) se ha relacionado de un modo convincente con

1 Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC en sus siglas en inglés): "Resumen para Responsables de Políticas", en Cambio Climático 2007: Impactos y Vulnerabilidad. Contribución del Grupo de Trabajo II al Cuarto Informe de Evaluación del IPCC, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden y C.E. Hanson, Eds., Cambridge University Press.

los problemas planteados por la gobernabilidad corrupta y la escasez de agua a nivel local, que el cambio climático ha agravado aún más². En el futuro, pueden producirse muchos más conflictos como el de Darfur si el calentamiento global continúa.

Un clima más extremo requiere de nueva infraestructura para el sector del agua: aumenta la escala de las construcciones y quedan al descubierto los puntos vulnerables a la corrupción.

El cambio climático crea demandas adicionales y urgentes para mejorar la infraestructura del agua y construir nuevas instalaciones. Como consecuencia del aumento del nivel del mar se calcula que las inundaciones van a provocar decenas o incluso cientos de millones de nuevas víctimas por año, lo que a su vez incrementará la demanda de sistemas de protección costera en muchas partes del mundo³. Además, se prevé que debido al cambio climático va a ser necesario modificar muchas de las represas existentes, lo que significa realizar inversiones adicionales en este sector⁴. Para el año 2020, el calentamiento global podría disminuir en hasta un 50 por ciento el rendimiento de la producción agrícola dependiente del agua de lluvia en numerosas regiones, lo que aumentaría la exigencia de sistemas de riego adicionales⁵. En las áreas urbanas, inundaciones más frecuentes e intensas terminarán por desbordar los sistemas cloacales, con el riesgo de contaminar las aguas subterráneas poco profundas. En consecuencia será más urgente invertir en redes de agua a prueba de inundaciones y en infraestructura de saneamiento adecuada⁶.

Según estos pronósticos, es razonable suponer que el calentamiento global desencadenará una demanda adicional de nueva infraestructura para el agua, tanto para sistemas de control de inundaciones como para redes de provisión de agua urbana, proyectos de riego y de energía hidráulica. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) estima que será necesario asignar al menos 86 000 millones de dólares por año para el desarrollo de infraestructura resistente al cambio climático y para mejorar la situación de los pobres frente a sus efectos⁷. En este contexto, combatir la corrupción en el sector del agua se vuelve aún más urgente, para que no se malgasten valiosos recursos.

La variación de los caudales de agua y el aumento de las inundaciones ocasionan la necesidad de organizar reasentamientos a escala masiva y una ayuda de emergencia más frecuente; ambas medidas son particularmente vulnerables a la corrupción.

2 Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Sudan: Post-Conflict Environmental Assessment (Nairobi, 2007).

3 N. Stern, *The Economics of Climate Change: The Stern Review* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007).

4 Unión Mundial para la Naturaleza, *Adaptation Framework for Action for the Mediterranean Region: Views from the Athens Roundtable* (Gland, 2002).

5 Grupo Intergubernamental sobre el Cambio Climático (2007).

6 ActionAid International, *Unjust Waters - Climate Change, Flooding and the Protection of Poor Urban Communities: Experiences from Six African Cities* (2007).

7 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008. La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido* (Nueva York, 2007).

Aun las estimaciones más prudentes sobre el cambio climático indican que 200 millones de personas podrían ser desplazadas, de manera permanente, como consecuencia del aumento del nivel del mar, de inundaciones más fuertes o de sequías más intensas⁸. Tal como se detalla en el capítulo 5 de este informe, las políticas de reasentamiento, al involucrar esquemas de reembolsos y de transferencias de tierras a escala masiva, constituyen tierra fértil para la corrupción, en forma de fraude, soborno o malversación de fondos⁹. Las medidas de auxilio aplicadas en los casos de inundaciones y tormentas son, de igual manera, proclives a la corrupción. La movilización de ayuda de forma urgente y a tan corto plazo ocasiona con frecuencia la suspensión de las reglas comúnmente aceptadas que rigen las contrataciones.

En Bihar (India) once funcionarios gubernamentales y directivos bancarios y un contratista privado han sido acusados de malversar alrededor de 2,5 millones de dólares de fondos estatales que estaban destinados a la ayuda de emergencia tras las inundaciones de 2005¹⁰. De manera similar, el huracán Katrina, cuya devastación de Nueva Orleans (Estados Unidos) pudo haberse intensificado por el calentamiento global, ha dado lugar a medidas de auxilio y tareas de limpieza escandalosamente corruptas. Se estima que se pueden haber perdido por fraude y despilfarro hasta 2 000 millones de dólares destinados a la asistencia de los damnificados. De hecho, más de 250 personas han sido condenadas por fraude y alrededor de 22 000 informes sobre fraude, abuso y derroche han inundado la línea directa abierta en Estados Unidos para recibir denuncias vinculadas al huracán¹¹.

El cambio climático agrava la crisis mundial del agua y la corrupción dificulta los esfuerzos para mitigarla.

El cambio climático no sólo aumenta los riesgos de corrupción en el sector del agua, sino que esta relación también funciona en sentido contrario: la corrupción dificulta el combate contra el cambio climático y, en consecuencia, exacerba la crisis mundial del agua.

Los intentos de captura de la investigación científica y de las políticas del sector

Debido a la complejidad de la problemática en consideración, ha sido extremadamente difícil alcanzar un acuerdo científico sólido sobre la existencia y los efectos del cambio climático así como sobre la urgencia de adoptar medidas para hacer frente a este fenómeno. Pero la investigación científica también se ha ido retrasando por otros motivos: las actividades un tanto dudosas de algunos sectores de la industria y de sus aliados en el gobierno. Estos actores han patrocinado y promovido reclamos pseudocientíficos poniendo en duda la realidad del calentamiento global, aún cuando existen abrumadoras pruebas de que se está produciendo. Impulsaron un despiadado programa de políticas en beneficio propio, en un momento en el que ya podían apreciarse las graves consecuencias del cambio climático para los países insulares con litoral bajo y para las generaciones futuras. Estas acciones han retrasado la necesaria elaboración de una respuesta política internacional al calentamiento global, lo que ha agra-

8 N. Stern (2007).

9 Para ampliar sobre diversas experiencias de reasentamiento, consultar el artículo de Haas, páginas 96-112, y el artículo de Scudder, páginas 105-112.

10 *Wall Street Journal* (Estados Unidos), 16 de agosto de 2007.

11 M. Worth, "New Orleans-Style Corruption Taints Katrina Recovery" (Red de Integridad del Agua, 15 de marzo de 2007), disponible en www.waterintegritynetwork.net/page/375/#_edn4#_edn4.

vado la crisis mundial del agua¹².

La comercialización de las emisiones: riesgos de corrupción de una nueva moneda

El control de la emisión de gases de efecto de invernadero constituye un elemento central de la estrategia para hacer frente al cambio climático. El intercambio comercial de emisiones –comercio de “permisos” para generar dióxido de carbono y otros gases de efecto de invernadero-, se está convirtiendo en un incentivo importante para reducir las emisiones. Sin embargo, como con toda nueva moneda o mecanismo de mercado, este sistema se puede corromper en distintos niveles. La creación y la certificación de créditos de emisión deben ser transparentes y cumplir con criterios de verificación independientes. El incipiente mercado de emisiones debe ser establecido y regulado cuidadosamente para evitar la manipulación de los precios. Asimismo, el consumo de los permisos requiere de mecanismos de control creíbles y de sanciones estrictas para los casos de violaciones. En torno a estas cuestiones, auténticos desafíos para la gobernabilidad, se han producido ya prácticas y actividades fraudulentas y corruptas¹³.

Las numerosas conexiones existentes entre el cambio climático, la corrupción y el sector del agua tienen implicaciones potencialmente muy graves que exigen nuestra pronta atención. El calentamiento global ya está exacerbando la crisis mundial del agua y amplificando los riesgos de corrupción en el sector. Como resultado, la gobernabilidad del agua está a punto de colapsar en muchas partes del mundo. El cambio climático vuelve aún más urgente la necesidad de hacer frente a la corrupción en el sector del agua y va a seguir aumentando los desafíos y riesgos del sector en las próximas décadas.

12 G. Monbiot, *Heat: How to Stop the Planet Burning* (Londres: Allen Lane, 2006).

13 *Times* (Reino Unido), 25 de abril de 2007; *Financial Times* (Reino Unido), 28 de junio de 2007.

¿Puede la gestión integrada de los recursos hídricos prevenir la corrupción?

John Butterworth¹

Las reformas que se basan en la gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH, o IWRM por sus siglas en inglés) están ya muy avanzadas en la mayor parte de los países desarrollados y en desarrollo. Su objetivo es resolver las crisis de escasez de agua, en particular en los países en vías de desarrollo, y abordar los problemas relativos a la calidad del agua, especialmente en las sociedades postindustriales como es el caso de Europa. La característica principal de la GIRH

1 John Butterworth es oficial de programa del Centro Internacional de Agua Potable y Saneamiento (IRC, por sus siglas en inglés), en Delft, Países Bajos.

es promover la descentralización de la gestión y la participación de los usuarios, al mismo tiempo que se mejora el papel regulador de los Estados.

Por lo general, la GIRH incluye: creación de -y apoyo a- instituciones de cuenca o de captación adecuadas; planificación integrada para cumplir con los objetivos acordados de cantidad y calidad de agua; un sistema administrativo de derechos formales de agua, tales como licencias para extraer o para contaminar el agua; recuperación de costos y fijación de tarifas (bajo el principio de que “el usuario paga”); mecanismos de mercado para la reasignación del agua; y mejoras en la protección ambiental, tales como la reserva de agua con fines ecológicos y el principio de que “el que contamina paga”.

¿Constituye la GIRH una puerta de acceso para la corrupción? ¿Qué sucede cuando los proveedores informales de agua, que probablemente aún suministran agua a la mayor parte de los usuarios del mundo², transitan hacia sistemas de administración pública más formales y, supuestamente, más transparentes y comprometidos con la rendición de cuentas?

La GIRH requiere una intensiva coordinación y cooperación entre organismos gubernamentales que hasta entonces funcionaban de manera independiente³. Por ello, la GIRH introduce complejidad: al incorporar nuevas instancias administrativas prolonga la cadena de toma de decisiones y puede dar lugar a nuevas oportunidades para la captación de rentas. Las investigaciones reflejan que los riesgos de corrupción aumentan en los puntos de conexión entre organismos que no han interactuado previamente. Esto se debe a que el nivel de control social y monitoreo administrativo disminuye cuando las interacciones tienen lugar fuera, o en el margen, de los sistemas organizativos establecidos. Por ejemplo, las instituciones de captación en los países en vías de desarrollo suelen ser nuevas, disponer de poco personal, y carecen de sistemas consolidados de control y supervisión que ayuden a evitar la corrupción.

En este sentido, la experiencia de Tanzania es quizás el caso más dramático, y brinda cuanto menos un ejemplo instructivo. Las reformas en la gestión de los recursos hídricos se introdujeron para abordar problemas relacionados con la gran cantidad de usuarios rurales de agua y la relativa debilidad de la infraestructura gubernamental. Con la asistencia del Banco Mundial, el gobierno de Tanzania introdujo durante la última década un sistema nuevo de permisos de agua destinado a mejorar la gestión del nivel de cuencas, reducir los conflictos y optimizar la recuperación de costos de los servicios de gestión de los recursos hídricos. El nuevo sistema de permisos funciona en paralelo a una gran variedad de sistemas consuetudinarios o tradicionales para controlar localmente el acceso al agua por parte de los agricultores, pero los está deteriorando. Así, estas reformas equivalen a “corrupción por diseño”⁴.

En Tanzania, la falta de objetividad y transparencia crea condiciones propicias para el desarrollo de distintas formas de corrupción en el sistema. El hecho de que los permisos se basen en volúmenes de extracción acordados puede parecer objetivo y justo, pero los criterios que

2 J. Butterworth et al., *Community-based Water Law and Water Resource Management Reform in Developing Countries* (Oxfordshire, Reino Unido: Cabi Publishing, 2007).

3 P. Stålgren, “Corruption in the Water Sector: Causes, Consequences and Potential Reform”, *Policy Brief No4* (Estocolmo: Swedish Water House, 2006).

4 B. van Koppen et al., “Formal Water Rights in Rural Tanzania: Deepening the Dichotomy?”, *Working Paper No 71* (Colombo: Instituto Internacional de Administración del Agua, 2004).

se utilizan en la práctica pueden ser muy subjetivos. Los sistemas de riego no permiten hacer mediciones y suministros volumétricos, el cobro efectivo de las tarifas de agua es difícil y costoso debido a la escasez de empleados y a las grandes distancias, y el manejo de los fondos de permisos por parte de los funcionarios del agua no está sujeto a los mismos controles que las inversiones gubernamentales. Algunos especialistas fundamentan que los impuestos sobre el agua deberían concentrarse en los grandes usuarios, ya que el sistema actual cuesta más de lo que aporta en ingresos⁵.

Una enseñanza clave del caso de Tanzania es que la gobernabilidad “moderna” no se puede imponer con facilidad en escenarios rurales en los que predomina el uso del agua en pequeña escala. En estos contextos, puede ser más efectivo tratar de modificar los sistemas tradicionales y fortalecer la posición de los pequeños usuarios marginados, tales como las mujeres y los pobres. Actualmente son muchos los países de África, como Tanzania y otros, y de América Latina, como Guatemala y Bolivia, que necesitan mejores leyes y regulaciones sobre el agua junto con los principios de la GIRH para manejar a los grandes usuarios. En dichos países, los sistemas tradicionales, sin alternativas eficaces, tienen enormes dificultades para supervisar a este tipo de usuarios.

Para impedir que la corrupción se introduzca en la GIRH, además de nuevas leyes y organismos en el sector, es indispensable fortalecer las competencias de las instituciones y los organismos reguladores tradicionales, contar con sistemas administrativos transparentes y bien dotados de recursos, así como con mecanismos de equilibrio de poderes que incluyan procedimientos para que los ciudadanos puedan transmitir quejas y reclamaciones.

5 B. van Koppen et al (2004).

Poderosos aguas arriba y tragedias aguas abajo en Afganistán

Drewery Dyke¹

En Afganistán, en la mayoría de los pueblos situados aguas abajo en las desembocaduras de los ríos, el acceso al agua resulta difícil por culpa de algo más que una infraestructura deficiente y recursos limitados. Estos pueblos se ven también perjudicados por el mejor acceso que tienen los que se encuentran aguas arriba y por los grupos de poder local, que imponen las condiciones para la utilización del agua o inducen a los funcionarios a que ignoren las quejas de la gente que vive aguas abajo.

1 Drewery Dyke es investigador de la secretaría internacional de Amnistía Internacional en Londres. Las opiniones expresadas en este artículo son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de Amnistía Internacional.

Un sistema tradicional en crisis y vulnerable a la corrupción

En gran parte de Afganistán, la gestión del agua desde el momento en que ingresa a un sistema de riego es supervisada por un jefe experto en agua o *mirab*². Los *mirabs* tienen un rol crucial, son responsables de salvaguardar ni más ni menos que la distribución equitativa del agua. El procedimiento para elegir un *mirab*, ya sea por elección o por nombramiento de los municipios locales, denominados shoura, ha sido descrito como “opaco”, en particular por la Unidad de Evaluación e Investigación de Afganistán (AREU, por sus siglas en inglés)³. Asimismo, la manera en que los *mirabs* distribuyen el agua también puede ser cuestionada, porque pueden caer bajo la influencia, posiblemente corrupta, de grandes terratenientes (arbab), de los ancianos de la comunidad o de otras personas poderosas. Un *mirab* puede incluso ser propietario de tierras y beneficiarse del sistema de riego que él mismo controla.

Los estudios que se llevaron a cabo en el norte de Afganistán después de que Hamed Karzai estableciera su primer gobierno en diciembre de 2001, llamaron la atención sobre la tensión que enfrentan los *mirabs* y las técnicas tradicionales de gestión del agua⁴. En muchos casos, las normas consuetudinarias de distribución de los recursos comunes entre los habitantes de los pueblos han “colapsado por completo”⁵. Además, las comunidades situadas en la cabecera de los ríos se encuentran en mejor posición para negociar la distribución del agua, ya que pueden bloquear canales y desviar los cursos de agua de manera ilegal⁶.

Además, existen otras fuentes de tensión para los mecanismos tradicionales de distribución, entre las que se incluyen la invasión de tierras por parte de comunidades itinerantes, los robos o desvíos de los cursos de agua, y la ausencia o las fallas de gobernabilidad. En el distrito de Daulatabad, en la provincia de Faryab, los consumidores aguas abajo soportaban que el sistema de riego de caudal continuo existente abasteciera la parte inicial del río con un flujo mayor que la desembocadura⁷. Los funcionarios del distrito reconocieron la injusticia, pero su respuesta fue: “Estos individuos están armados. No podemos hacer nada”⁸. De igual forma, en Kunduz, una comunidad situada aguas arriba construyó ilegalmente una represa y desvió el agua de riego hacia sus campos. Luego, sobornó a un *mirab* con dinero en efectivo para asegurarse agua adicional para un arrozal⁹. El *mirab* fue reemplazado tiempo después.

Como respuesta a estas injusticias, los consumidores situados aguas abajo han desarrollado una serie de mecanismos tales como tratar de negociar con los consumidores situados aguas arriba, solicitar la intervención de las autoridades provinciales, sobornar a un *mirab* – posiblemente para garantizarse riego adicional –, robar agua, luchar contra los vecinos que roban

2 El término *mirab* es persa. Existen otros cognados en otros idiomas, tales como *kök basi* o jefe de fuente en turcomano. En Herat, la persona que controla un canal primario se llama *wakil* o encargado.

3 A. Pain, *Understanding Village Institutions: Case Studies on Water Management from Faryab and Saripul* (Kabul: Unidad de Evaluación e Investigación de Afganistán, 2004).

4 En especial, estos incluyen estudios publicados por la Unidad de Evaluación e Investigación de Afganistán (AREU, por sus siglas en inglés). Entre otros, A. Pain (2004); J. Lee, *Water Management, Livestock and the Opium Economy: The Performance of Community Water Management Systems* (Kabul, 2007).

5 A. Pain (2004).

6 J. Lee (2007). Sin embargo, en otros lugares, existen otras razones por las que los mecanismos de distribución de agua tradicionales están fallando. Entre ellas, se pueden mencionar la ausencia o las fallas en la gobernabilidad, el cambio de tecnologías –como en el caso de las regiones en donde se construyeron pozos con bombas de mano o represas por debajo de la superficie–, cambios en las relaciones económicas y en el uso del agua.

7 A. Pain (2004).

8 *Ibíd.* El autor hace la observación de que otro funcionario declaró que no había individuos armados en el distrito.

9 J. Lee (2007).

agua y persuadir al *mirab* o al *shoura* para que reduzca la adjudicación de agua a los vecinos. En el año 2007, un estudio apuntó que los mirabs abusaban de su posición, aceptando sobornos por suministrar más agua a los terratenientes y a ciertas comunidades. La ambición, las amenazas de los grupos de poder local, la presión de las comunidades o la penuria financiera de los *mirabs* pudieron haber motivado estos actos corruptos¹⁰.

La elección de los *mirabs* genera nuevos casos de participación desigual cuando los líderes de milicias armadas, las personas con contactos importantes y los grandes terratenientes presionan para que se nombre a su candidato como experto en agua y afectan la asignación de agua en beneficio propio. En un asentamiento cercano al canal de Atishan, un propietario absentista contaba con el derecho de usufructo del 95 por ciento del agua de un canal secundario, y todas las decisiones relacionadas con la asignación del agua recaían exclusivamente en él o en sus representantes¹¹.

A pesar de las promesas internacionales para combatir tales niveles de corrupción¹², el gobierno afgano y los principales países donantes tardaron en desarrollar mecanismos para evitar estas prácticas en las grandes franjas rurales y urbanas de Afganistán. No obstante, los planificadores de políticas del sector son cada vez más capaces de diferenciar las prácticas tradicionales que perjudican a los aparceros, a las mujeres y a los campesinos sin tierra, de las prácticas que generan cohesión y desarrollo social.

A través del intercambio de información, de la ayuda económica focalizada, de los grupos de usuarios de agua o, en una instancia superior, de las asambleas de desarrollo de los distritos, todavía es posible limitar el alcance de la corrupción o las carencias que las comunidades situadas aguas arriba pueden imponer a los usuarios de aguas abajo. Es de esperar que este tipo de intervenciones no sólo reduzca la corrupción en la gobernabilidad del agua, sino que también contribuya a restablecer la confianza en un gobierno controvertido.

10 *Ibíd.*

11 *Ibíd.*

12 El noveno "Principio de Cooperación" que se expuso en el Pacto de Afganistán, un acuerdo multilateral que se firmó en Londres el 1 de febrero de 2006, establece que el gobierno afgano y la comunidad internacional "combatirán la corrupción y asegurarán la transparencia pública y la rendición de cuentas". El texto completo del Pacto de Afganistán está disponible en www.unama-afg.org/news/_londonConf/_docs/06jan30-AfghanistanCompact-Final.pdf.

La corrupción estimula el *boom* inmobiliario y la crisis del agua a lo largo de la costa española

Enriqueta Abad¹

En España, donde la construcción de viviendas representa hasta un 10 por ciento de la economía nacional², los planes de nuevos desarrollos residenciales a lo largo de la costa se han duplicado en tan sólo un año. Hacia mediados de 2006, las comunidades situadas a lo largo

1 Enriqueta Abad es estudiante de Master en la Facultad de Estudios Orientales y Africanos (SOAS, por sus siglas en inglés) de la Universidad de Londres.

2 *The Economist* (Reino Unido), 3 de mayo de 2007.

de la preciada costa mediterránea habían autorizado la edificación de 1,5 millones de hogares nuevos, junto con 300 campos de golf y 100 amarraderos³. Se calcula que alrededor del 40 por ciento de las nuevas construcciones en Europa se están llevando a cabo en España, cuya población es inferior al 10 por ciento de la población total de la Unión Europea⁴.

Este boom inmobiliario no sería posible sin un aumento exponencial de la demanda y sin especulación. Sin embargo, tampoco sucedería en las proporciones desenfrenadas actuales de no existir una dosis considerable de corrupción.

Las autoridades han iniciado docenas de investigaciones penales contra los empleados públicos y los promotores inmobiliarios. De acuerdo con Greenpeace, en la provincia oriental de Valencia se han abierto 30 expedientes y 21 están muy avanzados en el sur de Andalucía, donde se edificaron 70 000 viviendas ilegales a lo largo de la costa⁵.

La experiencia de Marbella, una espléndida localidad costera de veraneo cercana a Gibraltar, en Andalucía, es aún más impresionante. En el año 2006, la “Operación Malaya” ocasionó el arresto del alcalde, de dos alcaldes anteriores y de docenas de funcionarios de la ciudad tras el descubrimiento por las autoridades judiciales de la construcción de 30 000 viviendas ilegales, 1 600 de ellas ubicadas en espacios verdes protegidos. En el marco de dicha operación, la policía ha congelado ya 1 000 cuentas bancarias y confiscado más de 3 000 millones de dólares en chalets, caballos pura sangre, toros de corrida y piezas de arte pertenecientes a políticos, abogados y responsables de planificación urbanística acusados de recibir sobornos para aprobar permisos de obra y de recalificación de terrenos⁶.

En muchas partes de España, el desarrollo urbanístico y la corrupción van de la mano. Una vez que se aprueba un proyecto de construcción corrupto, los cargos públicos elegidos pueden utilizar el dinero obtenido de las licencias, de la venta de tierras y de los impuestos a la propiedad para financiar proyectos de tinte populista y electoralista. Los ingresos provenientes de la construcción proporcionan más del 70 por ciento de los presupuestos municipales de las ciudades en el área de Marbella⁷. Este tipo de economía sumergida prospera allí donde faltan la democracia y la transparencia. Y los ayuntamientos se han enriquecido muchísimo con ella⁸.

Un escenario así es beneficioso para todas las partes involucradas, salvo para quienes se preocupan por una gestión responsable de los recursos hídricos. Esta espiral de corrupción sin límites, en una de las regiones más áridas de Europa, ha supuesto un gran desafío a la capacidad de encargados de la planificación urbana para proveer servicios de agua. Según datos de Greenpeace, alrededor de 4,3 millones de personas en 273 ciudades costeras no disponen de tratamiento de aguas residuales⁹.

El escándalo también ha salpicado a la ciudad andaluza de Ronda, famosa por sus pintorescos acantilados y cañones. Con el consentimiento de funcionarios de la ciudad, promotores

3 *El Mundo* (España), 6 de julio de 2006.

4 *Washington Post* (Estados Unidos), 25 de octubre de 2006.

5 *El Mundo* (España), 6 de julio de 2006.

6 *Washington Post* (Estados Unidos), 25 de octubre de 2006, y *El Mundo* (España), abril de 2006.

7 *The Economist* (Reino Unido), 16 de septiembre de 2006.

8 *Financial Times* (Reino Unido), 25 de mayo de 2007.

9 *Washington Post* (Estados Unidos), 25 de octubre de 2006.

inmobiliarios prevén construir un centro vacacional denominado Los Merinos, que incluiría 800 viviendas, dos hoteles lujosos y dos campos de golf. La disputa respecto de la legalidad del proyecto, la capacidad del área para abastecer de agua a sus nuevos habitantes y los riesgos de contaminación han originado una complicada crisis de gobernabilidad. Según el Ministerio de Medio Ambiente, Los Merinos constituye uno de los 200 proyectos urbanísticos en España que no cuentan con suministro seguro de agua¹⁰. En este sentido, el delegado de Medio Ambiente del gobierno Ignacio Trillo, ha manifestado: “Sólo quiero avisar a quienes tienen la intención de comprar cualquier tipo de vivienda en Los Merinos de que no hay garantía alguna respecto del abastecimiento de agua”¹¹.

Según Cuenca Mediterránea Andaluza, la organización regional creada por el gobierno de Andalucía para enfrentar la corrupción en el sector del agua, el proyecto es ilegal porque no respeta las regulaciones relativas a la protección del agua¹².

Los promotores de Los Merinos planean extraer agua de un acuífero ubicado debajo de la Sierra de las Nieves, una zona montañosa y de bosques declarada “Reserva de la Biosfera” por la UNESCO. Los constructores pretenden abastecer a cada residente de Los Merinos con más cantidad de agua por día que el nivel máximo establecido por los planificadores locales. Como la sierra y su fauna, al igual que los pueblos vecinos, ya dependen del acuífero, su explotación excesiva podría poner en riesgo a los ciudadanos de la zona y al medio ambiente.

Con la esperanza de impedir que la ciudad de Ronda lograra aprobar el proyecto Los Merinos, el gobierno andaluz presentó un recurso de apelación ante el tribunal regional de Málaga, alegando que el 69 por ciento de las 800 hectáreas del proyecto se estaba desarrollando de manera ilegal. El juez denegó la apelación en julio de 2007. En su sentencia, declaró que el proyecto no causaría “daños serios ni irreversibles al medio ambiente” y que los promotores poseen suficiente abastecimiento de agua¹³.

Al igual que en otros lugares de España, el gobierno de Ronda puede llegar a beneficiarse de licencias, ventas de tierras y de impuestos a la propiedad. Los Merinos es un típico ejemplo de proyecto electoralista, que de acuerdo con la opinión de un grupo local de defensa del golf estimularía el “empleo calificado y a largo plazo”. En este contexto, grupos de la sociedad civil en Ronda han organizado varias manifestaciones en contra de Los Merinos¹⁴. La Comisión Europea, por su parte, comenzó en 2007 una revisión del proceso de aprobación del proyecto, con la esperanza de resolver la controversia¹⁵.

Hasta mediados de 2007, el Parlamento español no había debatido la problemática de la corrupción en el manejo del agua en Ronda o en proyectos similares de otros sitios del país. Bien porque el Parlamento no puede, bien porque no quiere, lo cierto es que el vínculo entre proyectos rentables de desarrollo urbanístico y presión por los escasos recursos hídricos resulta molesta o muy compleja de abordar.

10 *El País* (España), 16 de abril de 2007.

11 *The Olive Press* (España), 2 de agosto de 2007.

12 *El Mundo* (España), 26 de enero de 2006.

13 *The Olive Press* (España), 2 de agosto de 2007.

14 *El País* (España), 25 de febrero de 2007.

15 *El País* (España), 19 de febrero de 2007; *El País* (España), 11 de febrero de 2007.

Corrupción sin fronteras: los desafíos de la gestión transfronteriza del agua

Transparency International

El agua no sólo atraviesa diferentes regímenes regulatorios y disposiciones legales, también atraviesa fronteras. El alcance de la interdependencia global del agua es abrumador.

Hoy en día, dos de cada cinco personas en el mundo viven en cuencas internacionales, hoyas hidrográficas o cuencas de captación. Este tipo de cuencas transfronterizas representan el 60 por ciento de todas las cuencas fluviales del mundo. En África, el 90 por ciento del agua de superficie y más del 75 por ciento de la población está ubicada en cuencas fluviales que cruzan fronteras. Para 800 millones de habitantes de 39 países, las fuentes de agua que les abastecen se originan fuera de los límites nacionales¹.

Así pues, los problemas asociados al agua transfronteriza afectan a casi todo el mundo. Esta interdependencia hidrológica añade más complejidad a la lucha contra la corrupción en la gestión de los recursos hídricos.

¿Es realmente posible hablar de corrupción, entendida como el uso del poder encomendado para beneficio propio, cuando los conflictos por el agua trascienden la esfera legal doméstica y se presentan en el marco de las relaciones políticas entre Estados soberanos? La respuesta es: sí. El uso indebido del “poder encomendado” no remite necesariamente a un sistema político nacional. La gestión del agua transfronteriza puede basarse en los compromisos que los Estados formulan en tratados multilaterales relativos al agua. De hecho, 200 tratados de este tipo han sido firmados en los últimos 50 años². El poder encomendado puede asimismo vincularse con obligaciones fiduciarias para gestionar el agua de forma responsable y sostenible, de acuerdo con las normas y acuerdos internacionales establecidos, como por ejemplo los Principios de Dublín o la Agenda 21.

Combatir la corrupción en el uso compartido del agua entre fronteras es más difícil e incluso más urgente que gestionar los recursos hídricos a nivel nacional. En los contextos transfronterizos la corrupción es más difícil de prevenir y sancionar, y tiene consecuencias muy graves.

La corrupción en el agua transfronteriza puede causar conflictos internacionales, desestabilizar regiones enteras y producir desastres ecológicos³

1 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua, *Informe sobre Desarrollo Humano 2006* (IDH) (Nueva York, 2006); Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos, “El agua: una responsabilidad compartida”, *2º Informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo* (Nueva York: UNESCO, 2006).

2 A. Wolf, “Conflict and Cooperation Over Transboundary Waters”, en PNUD (2006).

3 *Ibíd.*; S. Postel y A. Wolf, “Dehydrating Conflict”, *Foreign Policy* (18 de septiembre de 2001); Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos (2006).

En los últimos 50 años han ocurrido más de 500 situaciones conflictivas entre países por cuestiones de agua. En casi el 90 por ciento de estas, se ha tratado de desacuerdos sobre infraestructura y asignación de cantidades⁴. El motivo principal que origina el conflicto no suele ser la falta de agua en sí, sino la construcción unilateral de una represa o la desviación de un río. En ambos casos, los proyectos son proclives a verse influenciados por la corrupción debida a intereses creados.

De hecho, muchos de los arreglos transfronterizos importantes relativos al uso compartido del agua coinciden con viejos puntos de conflictos regionales, como es el caso de Medio Oriente. Las pujas corruptas por el agua son particularmente dañinas para la estabilidad regional y, aunque la corrupción no transforme la competición por el agua en conflicto, puede precipitar el colapso o bloquear el establecimiento de acuerdos de uso compartido del agua.

Todo intento por preservar y compartir los beneficios de un bien común, como es una cuenca fluvial, está expuesto al grave problema de los “beneficiarios parásitos” (free-rider): cada persona tiene un gran incentivo para tomar más de lo que le corresponde si sospecha que los otros también lo hacen. Por ello, para que este tipo de acuerdos pueda mantenerse a lo largo del tiempo es fundamental que todas las partes confíen en el cumplimiento efectivo de los compromisos. Sin embargo, la corrupción en el sector del agua debilita esta confianza, al burlar la aplicación de los acuerdos y al permitir que se consiga agua de manera irresponsable, o se contamine. Como resultado, los países pierden la oportunidad de obtener ganancias con la gestión conjunta del agua, y los ecosistemas hídricos compartidos se vuelven vulnerables al uso excesivo y al colapso ecológico.

Las devastadoras consecuencias ambientales, sociales y económicas de una gestión deficiente de los recursos hídricos son evidentes en distintos lugares del planeta. Por ejemplo el Lago Chad, una gran cuenca fluvial africana, se ha reducido a un 10 por ciento de su tamaño original, y el Mar de Aral, que antes tenía el tamaño de Bélgica, es ahora una cuenca de agua hipersalina que ha disminuido hasta la cuarta parte de su dimensión original.

Fuera de la jurisdicción, fuera de vista: hay más incentivos para la corrupción en los contextos transnacionales

Aunque existan acuerdos internacionales de uso compartido del agua, controlar los abusos y aplicar sanciones efectivas resulta considerablemente más difícil que hacerlo dentro de una jurisdicción nacional. Cuando las víctimas de la contaminación del agua están fuera de la propia jurisdicción y una desviación excesiva de los cursos de agua afecta únicamente a los agricultores de los países vecinos, es más probable que la corrupción no sea detectada ni sancionada, y por ello resulta más difícil de combatir. Aun en los casos en que los proyectos hídri-

4 A. Wolf, “Conflict and Cooperation over Transboundary Waters”, *Occasional Paper* (Nueva York: Oficina IDH - PNUD, 2006). Cabe destacar, no obstante, que en este período no se libraron guerras declaradas por el agua.

cos son emprendidos de forma conjunta por dos o más Estados, la situación jurisdiccional nebulosa en que se encuentran favorece la corrupción. A modo de ejemplo, la binacionalidad de la represa de Itaipú, un proyecto conjunto de Brasil y Paraguay, permitió que la administración manejara una cuenta paralela no declarada a ninguna de las dos autoridades nacionales. Se calcula que el fraude resultante alcanza los 2000 millones de dólares⁵.

Aprovechar la “hidrodiplomacia” para combatir la corrupción

Si bien la corrupción de los recursos hídricos transnacionales es más atractiva y perniciosa que la de orden doméstico, el uso compartido del agua también puede ofrecer oportunidades para combatir la corrupción más allá de las fronteras. Cuando las leyes nacionales que regulan la desviación de los cursos de agua son débiles, o cuando no se cumplen las disposiciones para el tratamiento de las aguas residuales, los acuerdos internacionales pueden constituir un canal suplementario para que se haga efectiva la presión pública. La ciudadanía puede llamar la atención de los gobiernos y, amparada en estos acuerdos, exigir la preservación de los ecosistemas y la creación de mecanismos de consulta en el manejo del agua. De hecho, los acuerdos internacionales suelen disponer de mecanismos institucionales tales como las comisiones de cuencas fluviales, que bien pueden servir de plataforma para revelar los focos de corrupción, y movilizar a nuevos aliados en la lucha contra los que contaminan o los agroindustriales que capturan las políticas hídricas y sobornan a los funcionarios⁶.

La Convención de las Naciones Unidas sobre los Usos no Navegables de Cursos de Agua Internacionales del año 1997 codifica importantes principios de *notificación previa, utilización razonable y equitativa y no significativamente dañina* para las aguas transfronterizas⁷. Estos principios aportan información a muchos acuerdos de uso compartido del agua, aunque sólo unos pocos países han firmado por ahora la propia Convención⁸.

5 O-H Fjeldstad, “Corruption: Diagnosis and Anti-Corruption Strategies”, Background Paper (Washington, D.C.: Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial, 2007).

6 Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos (2006).

7 Convención sobre los Usos no Navegables de Cursos de Agua Internacionales, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 21 de mayo de 1997.

8 *Ibíd.*

3 Corrupción y saneamiento

En este capítulo, Muhammad Sohail y Sue Cavill analizan en detalle cómo la corrupción aumenta el desafío de garantizar servicios seguros y asequibles de agua potable y saneamiento para los pobres. En este sentido, presentan un valioso conjunto de estudios de caso que documentan cómo la corrupción convierte al agua en un recurso inseguro, inaccesible e imposible de costear. Los autores también examinan la dinámica subyacente que alimenta la corrupción en el sector. Por último, presentan un cuerpo integral de recomendaciones que se inspiran en iniciativas exitosas implementadas en distintos lugares del mundo.

Las contribuciones siguientes profundizan de manera complementaria el análisis de diferentes aspectos de la corrupción en la provisión de agua potable y saneamiento, que es el subsector del agua más estrechamente vinculado con la salud y el desarrollo humano. Así, Bernard Collignon demuestra cómo la corrupción en el agua perjudica a los sectores pobres urbanos. Desde la perspectiva de la industria, Jack Moss describe la forma en que la corrupción afecta las operaciones diarias de los prestadores privados del servicio. Per Ljung, al exponer los importantes riesgos de corrupción que existen en el sector en los países industrializados, desmitifica la creencia de que “el agua corrupta” es un problema exclusivo de los países en vías de desarrollo. Transparency International se centra en los riesgos de corrupción que enfrentan los operadores públicos y privados en el marco de los diversos arreglos institucionales de prestación existentes. Virginia Lencina, Lucila Polzinetti y Alma Rocío Balcázar presentan un informe sobre una iniciativa exitosa para fortalecer las cláusulas anticorrupción en las compras públicas de infraestructura de agua. Finalmente, Venkatesh Nayak describe cómo se utilizan en la India las leyes de acceso a la información pública para que la gobernabilidad del agua sea más propensa a rendir cuentas ante los sectores pobres.

Agua para los pobres: corrupción en la provisión de agua y saneamiento¹

Muhammad Sohail y Sue Cavill²

- 1 Este documento se basa en el proyecto de investigación “Accountability Arrangements to Combat Corruption”, a cargo de los autores de esta contribución e inicialmente financiado por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID, por sus siglas en inglés). Más información disponible en www.wedc.lboro.ac.uk/projects/new_projects3.php?id=191.
- 2 Muhammad Sohail es profesor de Infraestructura Sustentable y jefe de investigación y consultoría en el Centro de Agua, Ingeniería y Desarrollo (WEDC, por sus siglas en inglés) de la Universidad de Loughborough, Reino Unido. Sue Cavill es investigadora del WEDC.

Se trata de un barrio superpoblado, ruidoso, con un aire muy contaminado. La mayoría de sus habitantes vive en casuchas que apenas parecen casas. Ajay vive allí con su esposa e hijos desde hace cinco años. Conseguir agua suficiente es un problema de todos los días. Se suponía que la administración pública encargada de los barrios pobres iba a implementar un proyecto de agua para los habitantes, pero la propuesta sólo existe en los papeles. En la realidad, la zona todavía sigue sin servicios de agua y saneamiento, y nadie sabe adónde fue a parar el dinero que se había destinado al proyecto.

Hace unos años, una organización no gubernamental desarrolló un programa de agua y saneamiento en el lugar: Ajay y otros vecinos formaron una comisión para supervisar y cuidar la toma de agua y los aseos públicos y comenzaron a recaudar dinero para pagar las facturas del servicio. Sin embargo, el “mastaan” (hombre fuerte del lugar), que también era el consejero local, vio en el proyecto una competencia para su negocio de venta de agua. Una noche la bomba fue destruida y nunca más volvió a funcionar.

Desde entonces, la esposa de Ajay se levanta temprano todas las mañanas para buscar agua para la familia. Habitualmente camina hasta la fuente de agua pública más cercana, aunque a veces también pide agua en la entrada de la fábrica cercana o en las casas de las zonas más ricas de la ciudad. De vez en cuando tiene que comprársela a vendedores informales, pero en ese caso el dinero no le alcanza para mucha cantidad porque el agua es muy cara. En esos días, la familia pasa sed.

El agua, la corrupción y los pobres: un desafío específico

Los pobres son las principales víctimas de la crisis mundial del agua. Si embargo, la falta de agua no es solo una causa y una característica de la pobreza, es también su consecuencia. Entre la pobreza y la falta de agua existe una relación causal que fluye en ambos sentidos. Dos tercios de los casi 1 200 millones de habitantes sin acceso al agua potable en todo el mundo viven con menos de 2 dólares por día. De los más de 2 600 millones de personas que carecen de servicios de saneamiento básico, la mitad se encuentra por debajo de la línea de pobreza³.

La población pobre está atrapada en una lucha diaria desesperada para acceder a un recurso básico para la subsistencia como es el agua, y a otras necesidades fundamentales. Sin recursos económicos para mejorar su situación, los ciudadanos pobres sufren de múltiples maneras y quedan acorralados en un ciclo inexorable. La corrupción activa y agrava los problemas de acceso de los pobres, y contribuye a intensificar la crisis mundial del agua. El acceso inadecuado a agua limpia, junto con la falta de servicios de saneamiento básico, es un impedimento fundamental para el progreso y el desarrollo a nivel mundial. Las regiones privadas de agua, tales como el África subsahariana, sufren de manera desproporcionada bajo estas presiones.

Voz política y dependencias clientelistas

La pobreza de ingresos va de la mano de la marginación política, del bajo prestigio social y de

3 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua”, *Informe sobre Desarrollo Humano 2006* (Nueva York, 2006).

relaciones de poder desiguales. Todos estos factores limitan las herramientas y el espacio disponibles para que los ciudadanos pobres puedan tomar medidas contra la corrupción. En este contexto, la gente pobre puede sentir la necesidad de reducir su propia vulnerabilidad y, para ello, recurrir al soborno para obtener una mínima protección política y seguridad económica. Este círculo vicioso supone mayores desafíos para erradicar la corrupción en el sector del agua.

Agua, pobreza, salud y género: un círculo vicioso difícil de romper

El acceso a servicios de agua y saneamiento está estrechamente conectado con la capacidad de los hogares pobres de generar los ingresos y ahorros necesarios para salir de la pobreza. Un mejor acceso supone para los pobres un ahorro de tiempo, que les permite disponer de más horas diarias para otras actividades, tales como ingresar al mercado laboral o estudiar para conseguir un empleo mejor remunerado. Según estimaciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), alrededor de 40 000 millones de horas por año se gastan en recoger agua en el África subsahariana – una cifra que equivale al número de horas trabajadas por año por toda la fuerza laboral de Francia –⁴. Asimismo, un mayor acceso al agua potable y al saneamiento disminuye los riesgos de faltar al trabajo por enfermedades transmitidas por el agua. En todo el continente africano, alrededor del 5 por ciento del Producto Interior Bruto (PIB) se pierde debido a las enfermedades y muertes causadas por el agua sucia y el saneamiento deficiente⁵.

En los países en vías de desarrollo, un 80 por ciento de los problemas de salud están relacionados con agua y saneamiento inadecuados⁶. Las afecciones asociadas al agua, como la diarrea, provocan la muerte de casi 1,8 millones de niños por año en todo el mundo⁷. Además, estas enfermedades suponen también un golpe para quienes logran sobrevivir: una salud precaria disminuye el potencial de la persona para generar ingresos y compromete su educación. Se estima que se pierden 443 millones de días escolares por año debido a enfermedades relacionadas con el agua⁸. Este tipo de enfermedades le cuestan a la economía india 73 millones de días de trabajo al año⁹. Para afrontar estos problemas de salud, las personas pobres se ven obligadas a perder enormes cantidades de tiempo y a dilapidar los escasos recursos con los que cuentan. La enfermedad significa pérdida de días de trabajo, de producción, de salarios y de ahorros.

En la mayoría de las sociedades, las mujeres son las principales responsables de recoger y administrar el agua para sus hogares. En el mejor de los casos, el agua puede obtenerse de una toma de agua pública en la localidad o de un río cercano. En el peor de los casos, conseguir agua puede ser una actividad de todo el día. Durante la estación seca, es común que las mujeres y niñas de África caminen más de diez kilómetros para buscar agua para sus familias¹⁰. A las niñas se les suele encomendar ayudar con este arduo trabajo, por lo que deben renunciar a

4 PNUD (2006).

5 *Ibid.*

6 Naciones Unidas, *Millennium Report* (Nueva York, 2000).

7 PNUD (2006).

8 *Ibid.*

9 P. Swann y A. Cotton, "Supporting the Achievement of the MDG Sanitation Target", *Well Briefing Note for CSD-13* (Leicestershire: Universidad de Loughborough, 2005).

10 PNUD (2006).

otras actividades, tales como la escuela. Mejorar el acceso de los hogares a los servicios de agua puede reducir esta carga impuesta a las mujeres y las niñas, y garantizar una fuente de agua confiable y segura para las necesidades diarias de las familias pobres.

Los pobres están desconectados de las corrientes principales

Los pobres tienen generalmente muy pocas posibilidades de conectarse a las redes formales de agua. Durante la época colonial, las redes de agua y alcantarillado en muchos países en vías de desarrollo fueron trazadas para proteger los intereses de las élites, y hoy se han quedado pequeñas frente a las necesidades crecientes de las zonas pobres. Las familias en situación de pobreza en los países en desarrollo suelen vivir en asentamientos ilegales que se expanden rápidamente y con escasa planificación. Estos asentamientos dan cuenta de su marginación política y del alcance de la corrupción.

Conectar a los hogares pobres a las redes formales de agua no es una tarea sencilla. En algunos casos, la legislación vigente prohíbe a las empresas de servicios de agua abastecer a los asentamientos informales. Incluso cuando esto no ocurre y se dispone de servicios de agua, es probable que los hogares pobres no puedan solicitar la conexión al no contar con títulos de propiedad. En otros casos, a las comunidades les puede resultar difícil conectarse a las redes de agua y alcantarillado simplemente porque están aisladas geográficamente, situadas en laderas empinadas o establecidas en tierras marginales. Sin embargo, aun cuando es posible extender las redes, las empresas de servicios públicos de agua pueden ser reticentes a ampliar el sistema de suministro hacia las zonas de bajos ingresos. Estas empresas suelen temer que los clientes pobres no paguen las facturas o que destruyan la infraestructura. Y, lo que es más grave, aunque las dificultades fueran resueltas, los costos de conexión de los hogares a la red de agua son, por lo general, prohibitivos para las familias de bajos recursos. Para el 20 por ciento más pobre de la población, el precio de una conexión en Manila (Filipinas) equivale a unos tres meses de ingresos, en Kenia a seis meses de ingresos y en Uganda a más de un año¹¹.

Los pobres son dependientes de los proveedores informales

La falta de acceso a la red pública de agua priva a los pobres de la fuente de agua más barata. Para suplir esta falta, las familias de bajos recursos se ven obligadas a recurrir a las tomas de agua públicas o a los proveedores informales, entre los que se incluyen organizaciones no gubernamentales y vendedores de agua. Con frecuencia, estos proveedores alternativos operan en un limbo legal, sus negocios no están suficientemente reconocidos por las autoridades, y dependen de medios informales para garantizarse el acceso a grandes cantidades de agua.

Al estar fuera de la ley, los proveedores informales cobran el agua por encima de las tarifas de las empresas de servicios públicos. De aquí se desprende una cruel ironía: la población pobre que vive en barrios desconectados de la red de distribución suele pagar más por el agua que los consumidores conectados a la red. En Yakarta, Lima, Manila y Nairobi, los pobres pagan por el agua entre cinco y diez veces más que los ricos. Los residentes de Manila sin acceso al servicio de agua dependen de los quioscos –puestos de venta directa desde los contenedores–,

11 *Ibíd.*

los vendedores ambulantes y los camiones cisterna para satisfacer sus necesidades. A un costo de entre 10 y 20 dólares por mes, es más de lo que pagan por el agua las personas que viven en Nueva York, Londres y Roma¹².

El resultado: la recrudescida vulnerabilidad de los pobres a la corrupción en el sector del agua

La falta de acceso a conexiones formales y legales, la falta de alternativas y limitadas posibilidades de ser escuchados, la impotencia y la fuerte dependencia de los proveedores informales, hacen de los pobres un grupo sumamente vulnerable a la corrupción. Atrapados en la dependencia y en la necesidad, se ven afectados por múltiples tipos de prácticas corruptas.

Corrupción en el acceso, en la prestación y en el mantenimiento de los servicios

Los estudios de países ofrecen un panorama gráfico sobre la forma en que la corrupción afecta la prestación de los servicios de agua. Un innovador sondeo realizado en la India en el año 2004 encontró que el 40 por ciento de los clientes de agua habían pagado pequeños montos repetidas veces en los últimos seis meses para falsificar la lectura de los medidores y bajar las facturas del servicio. Los resultados de este estudio se basaron en más de 1400 entrevistas y reuniones con clientes, empleados de las empresas de servicios públicos, empleados públicos electos, personal de programas de desarrollo, activistas y periodistas. Los clientes también manifestaron que habían pagado sobornos para acelerar trabajos de reparación (33 por ciento de los entrevistados) o para agilizar las nuevas conexiones de agua y saneamiento (12 por ciento de los entrevistados)¹³.

Las estadísticas de otros países del mundo en desarrollo dan cuenta de un alcance similar de la corrupción a nivel de los usuarios de agua. Más del 15 por ciento de los entrevistados en una encuesta nacional de hogares realizada en Guatemala manifestaron haber pagado sobornos para conseguir una conexión o una reconexión de agua¹⁴. En el caso de Kenia, más del 50 por ciento de los hogares entrevistados en Nairobi manifestó que sus facturas no eran justas, el 20 por ciento dijo que pagaba las facturas aunque no fueran correctas (para evitar la desconexión) y el 66 por ciento afirmó que en el último año había tenido alguna experiencia de corrupción relacionada con el servicio de agua¹⁵.

Los sistemas de cobro de las tarifas también son vulnerables a la corrupción cuando aparecen intermediarios adicionales. En ocasiones, ocurre que los miembros de los comités locales de agua roban el dinero cobrado a los clientes residenciales para pagar las facturas de abastecimiento de agua y saneamiento de la comunidad. En Namibia por ejemplo, el robo de las cuotas de varios residentes provocó que estos sufrieran desconexiones en el servicio¹⁶.

12 *Ibíd.*

13 J. Davis, "Corruption in Public Service Delivery: Experience from South Asia's Water and Sanitation Sector" *World Development* Vol. 32 No1 (2004).

14 Acción Ciudadana, *Indicadores de Percepción y Experiencias de Corrupción de Guatemala* (IPEC) (Ciudad de Guatemala: Magna Editores, julio de 2006).

15 Transparency International Kenya, *Nairobi Water & Sewerage Company Limited: A Survey, April-May 2005*, (2006).

16 Centro Internacional de Agua Potable y Saneamiento, *Zimbabwe, Namibia: Examples of Corruption* (Delft, Países Bajos, 21 de septiembre de 2007).

Otra de las prácticas habituales de corrupción es la extorsión en los servicios de reparación y mantenimiento. En Zimbabue, a un habitante de Harare se le informó de que la tubería averiada que le ocasionaba una filtración de aguas residuales en su casa no sería reparada salvo que “hiciera una pequeña contribución”, es decir, que pagara un soborno. A una mujer anciana que recibió una factura incorrecta con un cargo 60 veces mayor al de su tarifa mensual habitual, le dijeron que para mantener el servicio tendría que pagar la totalidad de la cuenta. La anciana se negó, y empezó a pedir a los inquilinos de su casa que fueran a buscar el agua en una iglesia cercana¹⁷.

Finalmente, existe otra forma de corrupción en el sector que supone pago de sobornos por parte de los clientes: los altos funcionarios de los servicios públicos cobran a sus subordinados una “renta” a cambio de dejarles elegir turnos, puestos o responsabilidades preferidas. En Mauritania, se sabe que los encargados de las fuentes de suministro (tomas de agua públicas) pagan sobornos para conseguir estos trabajos importantes para la comunidad¹⁸. La habilidad de los empleados para comprar tales selectos puestos depende, a su vez, de la destreza con que posteriormente exigirán el pago de sobornos por parte de los usuarios de los servicios de agua. En esta cadena de corrupción, los pobres son un blanco fácil.

Connivencia para acaparar el mercado

En Bangladesh y en Ecuador, los vendedores privados, los cárteles e incluso las mafias del agua actúan en connivencia con los funcionarios públicos del sector para impedir la extensión de las redes o crear interrupciones en los sistemas. Estas prácticas les permiten preservar el monopolio de las prestaciones y aumentar el negocio de los vendedores privados de agua en determinados vecindarios¹⁹.

La connivencia limita las posibilidades de elección de los pobres, los fuerza a pagar sobrepagos y a depender de un agua potencialmente insegura, abastecida por cárteles generalmente ilegales. Las duras consecuencias de esta forma de corrupción fueron descritas con vivacidad por uno de los entrevistados en Bangladesh con las siguientes palabras: “Es realmente duro para un jornalero pagar un precio alto por... el agua. Con esta carga nuestro presupuesto disminuye mucho y no nos alcanza para pagar todo lo que necesitamos. Tampoco podemos ahorrar nada de cara al futuro”²⁰.

El diseño corrupto de las políticas también afecta a los pobres

Las prácticas corruptas en los altos niveles de la cadena de abastecimiento del agua, donde se fijan las políticas y se elaboran y gestionan los proyectos de infraestructura, afectan la lucha diaria de los pobres para obtener agua. Esta corrupción a gran escala refuerza las políticas no equitativas, desvía recursos de los proyectos a favor de los pobres y frena la construcción de

17 IRIN News, *Zimbabwe: As Services Collapse, Corruption Flourishes* (Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, 28 de mayo de 2007).

18 Para ampliar sobre algunas experiencias de captura de las tomas de agua públicas y otras fuentes de abastecimiento de agua para los pobres, consultar el artículo de Collignon, página 59.

19 E. Swyngedouw, *Social Power and the Urbanization of Water – Flows of Power* (Oxford: Oxford University Press, 2004).

20 PROSHIKA, “Accountability Arrangements to Combat Corruption in the Delivery of Infrastructure Services in Bangladesh”, *Series editor M. Sohail* (Reino Unido: WEDC, Universidad de Loughborough, 2007).

obras necesarias para cumplir con las necesidades de los usuarios. Si bien los costos económicos y financieros son difíciles de cuantificar, la gran cantidad de fondos que recibe el sector del agua genera amplias oportunidades para el desvío de recursos.

Por ejemplo, en el año 2003, la Comisión Europea descubrió que el 90 por ciento de los fondos de la Unión Europea destinados a mejorar los servicios de agua en 50 comunidades de Paraguay habían sido desviados. Finalmente, los fondos se encontraron en una cuenta bancaria de una fundación que no participaba en el proyecto. Como resultado de estos hallazgos, Paraguay inició una investigación penal²¹. En Albania, se detectó que la connivencia, más que las empresas fantasmas, constituía el problema que aquejaba a un proyecto del Banco Mundial en el sector del agua²². En el 2005, la entidad crediticia multilateral inhabilitó a seis empresas y a cinco personas tras averiguar que habían actuado en connivencia en un proyecto para mejorar cañerías, pozos y estaciones de bombeo por todo el país²³.

El fraude en la licitación y adjudicación de los contratos es otro punto álgido en la corrupción a gran escala. Las compras y adquisiciones corruptas pueden adoptar distintas formas, entre las que se incluye el adaptar las especificaciones de los proyectos a un oferente corrupto, suministrar información interna, limitar la publicación de las licitaciones, acortar los períodos de oferta e incumplir con las pautas de confidencialidad. Los contratistas pueden sobornar a los comités de revisión ofreciéndoles atracciones para que certifiquen sus obras o hagan la vista gorda frente a las deficiencias en la construcción.

Corrupción política

Como ocurre en el resto de los sectores relativos a obras públicas, la corrupción política también afecta los servicios de agua. Diversas formas de corrupción pueden conducir a capturar las políticas e influenciar la selección de proyectos. Los políticos pueden ser sobornados para desviar recursos, originalmente destinados a la mejora de las redes de agua rurales, hacia las zonas urbanas donde residen los electores influyentes. Además, pueden respaldar proyectos de infraestructura caros y de alta tecnología para potenciar al máximo las oportunidades de extorsión o para dirigir los contratos de negocios estratégicos en beneficio de sus amigos.

Los sobornos también se pueden usar como un medio para reforzar el poder político de individuos y grupos. Los contratos con el sector privado para la construcción y gestión de redes de agua se pueden abultar para proveer fondos ilícitos para el financiamiento de campañas y partidos políticos. También pueden adjudicarse contratos para favorecer a un distrito electoral específico o a ciertos amigos a cambio de votos²⁴.

En el sector del agua es usual el desajuste entre el diseño de los proyectos y las necesidades de expansión, lo cual resulta en una administración y mantenimiento de la infraestructura deficientes. En consecuencia, las nuevas obras caen rápidamente en mal estado, en situación de abandono, y pierden su razón de ser. En un estudio realizado en un distrito rural de Malawi se

21 Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, *Fifth Activity Report for the Year Ending June 2004* (Bruselas: Comisión Europea, 2004).

22 Centro Internacional de Agua Potable y Saneamiento, *World Bank Debars Fraudulent Firms Involved in Water Project* (Delft, Países Bajos, 8 de abril de 2005).

23 Banco Mundial, *Albania - Water Supply Urgent Rehabilitation Project* (Washington D.C., 2004).

24 Para ampliar sobre las formas de connivencia entre el sector público y el sector privado en la adjudicación de los contratos, consultar el artículo de Ljung, página 62.

observó que tres cuartas partes de las nuevas tomas de agua públicas del pueblo usaban tecnologías de perforación costosas, a pesar de que dos tercios de la población beneficiaria vivían en zonas de napas freáticas altas en las que se podría haber usado la excavación manual u otras tecnologías simples²⁵.

Estrategias para combatir la corrupción en los servicios de agua y saneamiento

Luchar contra la corrupción en el sector del agua y concentrarse en las necesidades de los pobres representa un desafío enorme. Implica cambiar un sistema que favorece a poderosos intereses creados, con el fin de mejorar la rendición de cuentas del sistema ante las necesidades de los ciudadanos más débiles de la sociedad (en términos económicos, políticos y sociales). Para ello, se requiere un diseño cuidadoso de las estrategias anticorrupción de forma que los procesos de cambio no perjudiquen a quienes deben beneficiarse de ellos.

Los esfuerzos deben también orientarse a romper el ciclo de la corrupción. La corrupción a gran escala en el nivel sectorial fomenta la corrupción de menor escala, la que tiene lugar en la calle. Las políticas manipuladas y las infraestructuras estropeadas crean y perpetúan la escasez y la falta de opción, de voz y de rendición de cuentas a las que se enfrentan los pobres al tratar con los proveedores informales de agua. Para garantizar que las reformas anticorrupción beneficien a los sectores más desfavorecidos, es necesario tomar medidas tanto en los orígenes como en las desembocaduras de los cursos de agua, así como en los diferentes niveles de la cadena de suministro.

Las estrategias anticorrupción deben combinar las capacidades de todos los actores del sector del agua

Para luchar contra la corrupción, resulta fundamental vincular las capacidades y las actividades anticorrupción en todos los niveles y entre los diferentes actores.

A nivel nacional, los esfuerzos anticorrupción deben adaptarse a las capacidades de gobernabilidad. En ciertos países, llevar a cabo reformas de gobierno generales puede ser un punto de partida más útil que crear comisiones anticorrupción específicas. Si la gobernabilidad en conjunto es débil y la incidencia de la captura de las políticas alta, establecer organismos reguladores o de control puede significar exponerlos a la corrupción, cuando justamente han sido creados para luchar combatirla²⁶.

A nivel sectorial, hay que evaluar la modalidad o secuencia de intervención del sector privado. Se ha constatado que cuando el capital privado se involucra demasiado pronto o antes de que se consolide la capacidad de regulación, su intervención es menos eficaz y menos propensa a

25 S. Sugden, *Indicators for the Water Sector: Examples from Malawi* (Londres: WaterAid, 2003).

26 A. Shah y M. Schacter, "Look Before You Leap", *Finance & Development*, Vol. 41 No 4 (2004); J. Plummer y P. Cross, "Tackling Corruption in the Water and Sanitation Sector in Africa: Starting the Dialogue", en E. Campos y S. Pradhan (editores) *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level* (Washington D.C.: Banco Mundial, 2007).

la rendición de cuentas²⁷. Las experiencias negativas que han tenido muchos países en vías de desarrollo en relación con la venta o concesión de los servicios de agua dan cuenta de los riesgos de la privatización cuando no es acompañada de una supervisión gubernamental adecuada.

A nivel local, los mecanismos de transparencia y de consulta solo funcionarán si las comunidades pobres disponen de los recursos, la información y las estructuras de movilización para poder aprovecharlos. En este sentido, es indispensable realizar esfuerzos complementarios encaminados a desarrollar las competencias. Por ejemplo, se ha podido observar que las funciones de vigilancia y control en Sudáfrica no partían de una colaboración con los pobres, ni estaban orientadas a presentar informes a ese nivel²⁸.

Los esfuerzos anticorrupción en el sector del agua tienen que estar claramente focalizados en los pobres

La mayoría de las medidas que tienen éxito en la lucha anticorrupción en el sector del agua benefician, directa o indirectamente, a los pobres. Sin embargo, es necesario elaborar con más cuidado ciertas iniciativas para que los sectores a los que están dirigidas no se vean perjudicados en el proceso de combatir la corrupción²⁹. Por ejemplo, las políticas de recuperación de costos (*cost-recovery*), que ya han sido implementadas con éxito en muchos proyectos de reforma, pueden fortalecer la disciplina presupuestaria y la independencia financiera de los proveedores de agua, al punto de convertirse en importantes cimientos para una mayor rendición de cuentas. No obstante, esta estrategia sólo puede funcionar si, de forma simultánea, se reconocen objetivos en favor de los pobres para expandir las redes y mantener los precios asequibles, y se incorporan dichos objetivos en los planes de financiación y en los sistemas de fijación de tarifas.

Según estimaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en ausencia de subsidios focalizados, implementar estrategias de recuperación de costos a través de las tarifas obligaría a más de la mitad de los hogares de muchos países de Europa Oriental y Asia Central a gastar más del 4 por ciento de sus ingresos en comprar agua³⁰. Este es considerado el nivel máximo que pueden gastar las familias en agua de manera sostenible. Asimismo, el PNUD prevé que, en el caso de que se introduzca la recuperación de costos sin medidas complementarias, más de la mitad de la población en Bolivia, Honduras y Nicaragua, y hasta el 70 por ciento de los hogares de África subsahariana, tendrán problemas para afrontar el pago de la factura del agua³¹.

27 C. Kenny, "Infrastructure Governance and Corruption: Where Next?", *Policy Research Working Paper No4.331* (Washington D.C.: Banco Mundial, 2007).

28 G. Hollands y Mbumba Development Services, "Corruption in Infrastructure Delivery: South Africa", *Case Study* (Loughborough: Universidad de Loughborough, 2007).

29 J. Plummer, "Making Anti-Corruption Approaches Work for the Poor: Issues for Consideration in the Development of Pro-poor Anti-corruption Strategies in Water Services and Irrigation", *Report No22* (Estocolmo: Swedish Water House, 2007).

30 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), "Keeping Water Safe to Drink", *Policy Brief* (París, marzo de 2006).

31 PNUD (2006).

La corrupción en el sector del agua se combate mejor a través de la legalización³²

Los proveedores informales ofrecen importantes servicios de enlace, así como capital y experiencia, que facilitan el acceso al agua y al saneamiento donde las redes oficiales no llegan a los pobres. En muchos países en vías de desarrollo, la principal fuente de abastecimiento en agua para 20 a 30 por ciento de los hogares urbanos son los vendedores independientes. Intentar erradicar estos servicios indispensables, aunque informales, sumiría a los proveedores en una situación de ilegalidad aún mayor y perjudicaría a sus clientes más importantes: las comunidades de bajos recursos.

En este contexto, crear las condiciones para que los proveedores informales comiencen a operar en la legalidad es una estrategia más viable. Para ello se pueden otorgar licencias, establecer o modificar regulaciones y reconocer oficialmente su función de proveedores alternativos. Estas medidas protegerían de la corrupción y la explotación tanto a los vendedores como a sus clientes³³. Las autoridades de países tan diversos como Senegal, Vietnam, Mozambique y Ghana ya han concedido -o lo están planteando- licencias a los proveedores informales, y han establecido directrices para los operadores de los camiones cisterna y los empresarios independientes en el sector³⁴.

Recuadro 2. Reforma del sistema: hojas de ruta para alcanzar una mayor rendición de cuentas en los servicios públicos

En Camboya, la Autoridad de Abastecimiento de Agua de Phnom Penh (PPWSA, por sus siglas en inglés) ha logrado un progreso importante en la lucha contra la cultura de la corrupción, y en la mejora de la prestación de los servicios para los pobres. Entre las familias con más carencias de la ciudad, el número de hogares conectados a la red ha aumentado de 100 en el año 1999 a 15 000 en el 2006³⁵. Sobre los elementos que explican el éxito de esta experiencia, cabe mencionar los siguientes:

- La sustitución de los recaudadores a menudo corruptos por oficinas públicas donde los usuarios pueden pagar sus facturas directamente.
- La capacitación y la atribución de primas al personal según su desempeño, un sistema de ascensos eficaz para los empleados jóvenes y la participación en las ganancias.
- Los subsidios a las tarifas de conexión y a las facturas para las personas más pobres.
- La instalación de medidores en todas las conexiones.
- La creación de equipos de inspección y multas severas para las conexiones ilegales.

No obstante, en el área de compras y adquisiciones persisten algunos problemas. En junio de 2006, el Banco Mundial suspendió un contrato por culpa de la corrupción y retuvo 1,8 millones de dólares (1,4 millones de euros) de un proyecto de agua en Phnom Penh, que estaba dirigido a ampliar el servicio de agua a determinados pueblos y comunidades periurbanas. Cuando las autoridades aceptaron delegar en una empresa internacional las compras y adquisiciones de los proyectos financiados por el Banco Mundial, se dio fin a la suspensión³⁶.

32 T.M. Solo, "Independent Water Entrepreneurs in Latin America: The Other Private Sector in Water Services", (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2003); M. Kjellén y G. McGranahan, *Informal Water Vendors and the Urban Poor* (Londres: Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo, 2006); S. Trémolet y C. Hunt, "Taking Account of the Poor in Water Sector Regulation", *Water Supply & Sanitation Working Note* No11, (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2006).

Notas 33-36 en la página siguiente.

Hacia la integridad y el profesionalismo en los servicios de provisión de agua

Los prestadores de servicios pueden promocionar los códigos de conducta y los compromisos con los ciudadanos como un medio para mejorar el profesionalismo y la integridad de sus operaciones. Una vez redactados, estos compromisos deben divulgarse públicamente en los idiomas locales y de forma que respeten las normas comunitarias. En el estado indio de Tamil Nadu, la promoción de la integridad del sector ha incluido involucrar a la comunidad en el proceso de toma de decisiones. Las reformas internas de los servicios públicos de agua se están llevando a cabo por medio de un *koodam*, un organismo tradicional que trata a todas las personas de manera igualitaria, incluidas las mujeres y los *dalits* o “intocables”. Como consecuencia de la participación de los ciudadanos, el acceso al agua ha aumentado un 10 por ciento cada año y las medidas adoptadas para mejorar la eficiencia han reducido los costos de inversión en más del 40 por ciento. Hoy, la experiencia de Tamil Nadu sirve de referencia para otras empresas de servicios públicos de la India que buscan reproducir su éxito³⁷.

Convertir el derecho al agua en un derecho exigible

Los derechos son las máximas garantías de la igualdad. Un derecho legal al agua puede constituir un mecanismo importante para las comunidades más pobres; puede darles ventajas en las relaciones desiguales de poder a nivel local, y hacer que las autoridades se vean obligadas a rendir cuentas por las políticas corruptas y los sistemas disfuncionales de suministro del agua.

En la actualidad ya existen mecanismos internacionales que incluyen la obligación para los países de proveer agua a sus ciudadanos. Las Naciones Unidas reconocen como un derecho humano el acceso a agua segura, en cantidad suficiente y a precios asequibles, para uso personal y doméstico. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas otorgó este estatus al acceso al agua en el año 2002 y esbozó los deberes de los gobiernos para respetar, proteger y cumplir con sus compromisos. Sin embargo, no existe todavía ningún tratado internacional que garantice su aplicación o controle su cumplimiento.

A nivel nacional, los Estados pueden crear sus propios compromisos legales, incorporando el derecho al agua en políticas sectoriales específicas y en la legislación. Una vez que se han adoptado, se puede utilizar el sistema judicial como canal para garantizar la aplicación de las medidas. En Argentina, por ejemplo, los miembros de una comunidad, con la ayuda de una ONG especializada en derechos humanos, denunciaron a la municipalidad y a la provincia de Córdoba ante los tribunales por no detener los derrames diarios de una planta de tratamiento

33 En muchos sectores, se considera que la competencia es más importante que los derechos de propiedad en términos de impacto en el rendimiento. Sobre este tema, consultar D. Parker y C. Kirkpatrick, “Privatisation in Developing Countries: A Review of the Evidence and Policy Lessons”, *Journal of Development Studies* Vol. 41 No4 (2005).

34 PNUD (2006); S. Trémolet y C. Hunt (2006).

35 M.C. Dueñas, “Phnom Penh’s War-Torn Water System Now Leads by Example”, *Asian Development Bank Review* (2006 – 2007); Banco Mundial, “Rehabilitating the Urban Water Sector in Cambodia”, *Water Supply and Sanitation Stories* No9 (2006).

36 Banco Mundial, *World Bank Lifts Suspension of Projects* (7 de febrero de 2007); Banco Mundial, “Rehabilitating the Urban Water Sector in Cambodia” (2006); Banco Mundial, *Cambodia: World Bank Releases New Statement and Update* (6 de junio de 2006).

37 Consultar la información del World Development Movement, disponible en www.wdm.org.uk/campaigns/water/public/india.htm.

de aguas residuales que contaminaban el agua potable. En el año 2004, un tribunal dictaminó a favor de los ciudadanos, y la provincia y la municipalidad fueron obligadas a tomar medidas³⁸.

Destapar la corrupción en el sector del agua a través del acceso a la información

Como en muchos otros sectores, hacer pública la corrupción en el sector del agua, o al menos sus impactos, puede aportar un fuerte impulso para el cambio.

En Malawi, se utilizan sistemas de información geográfica (GIS, por sus siglas en inglés) para medir la cantidad del gasto en agua que llega efectivamente a los pobres. Los resultados son sorprendentes y simples de comprender desde el punto de vista territorial. El mapeo de las nuevas tomas de agua pública construidas entre 1998 y 2002 reveló que la mitad estaban ubicadas en zonas que ya habían alcanzado la densidad de cobertura recomendada y que, de haberse optado por un emplazamiento más equitativo, se podría haber logrado que casi todos los distritos del país sobrepasaran este umbral. En algunas comunidades, esta disparidad de cobertura está relacionada con las afiliaciones políticas, que determinan si se construyen o no nuevas tomas de agua públicas, y en qué lugares se ubicarán³⁹.

Los análisis presupuestarios sectoriales permiten saber quiénes se benefician efectivamente con los subsidios destinados a mejorar el acceso al agua de los pobres. Tras examinar el presupuesto del sector del agua de Tanzania, el Banco Mundial descubrió que un ciudadano rural de bajos recursos recibe sólo un quinto del subsidio de agua que cosecha un residente urbano adinerado. Además, hasta un 41 por ciento del total de subsidios se asigna al 20 por ciento de hogares más acaudalados del país⁴⁰. De igual modo, en Bangalore (India) y Katmandú (Nepal), se observó que el 10 por ciento más rico de los hogares recibe en subsidios de agua más del doble de lo que recibe el 10 por ciento más pobre⁴¹.

Las técnicas y herramientas que atraen la atención sobre las políticas corruptas son sencillas, pero los recursos necesarios para aplicarlas con regularidad o en mayor escala son difíciles de movilizar. Asimismo, el secretismo excesivo por parte de los gobiernos entorpece su aplicación. De un estudio realizado en 59 países se desprendió que más de la mitad no hacen pública la información presupuestaria producida para uso interno o para los donantes⁴².

Fortalecer la voz y la participación de los pobres en la gobernabilidad del agua

Una serie de iniciativas innovadoras muestran cómo la capacitación, el “empoderamiento” de la ciudadanía, puede traducirse para los pobres en una mayor participación y en una voz más potente en la arena política. En este sentido, deben llevarse adelante esfuerzos especiales para

38 M. Gorsboth, “Identifying and Addressing Violations of the Human Right to Water” (*Brot für die Welt*, Stuttgart, 2005).

39 S. Sugden (2003).

40 Banco Mundial, “Tanzania: The Challenge of Reforms: Growth, Incomes and Welfare”, Report No14.982-TA, en F. Naschold y A. Fozzard, How, *When and Why does Poverty get Budget Priority: Poverty Reduction Strategy and Public Expenditure in Tanzania* (Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar, 2002).

41 C. Brocklehurst, *Reaching Out to Consumers: Making Sure We Know what People Really Think and Want, and Acting Upon It* (Washington D.C.: Banco Mundial, 2003).

42 The International Budget Project, “Survey Questionnaire 2005-6”, *Open Budget Index* (Open Budget Initiative).

superar la tradicional exclusión de las mujeres y de otros ciudadanos vulnerables de los procesos de participación. Es necesario incluirlos en las actividades y generar también un común respeto por sus contribuciones.

Fijar políticas para el sector del agua y definir prioridades presupuestarias es un ámbito que requiere un enfoque más inclusivo. Una mayor participación pública y transparencia en la elaboración del presupuesto pueden contribuir a una distribución de recursos más equitativa para los pobres, tal como lo muestra la experiencia de presupuesto participativo de Porto Alegre (Brasil). Allí, desde 1989, los ciudadanos están involucrados directamente en elaborar el presupuesto y en revisar los gastos en materia de agua y saneamiento. Siete años después de haber implantado el presupuesto participativo, la cobertura de agua de la ciudad aumentó desde el 80 por ciento (en 1989) hasta alcanzar el acceso casi universal en 1996, y el acceso al sistema de saneamiento se extendió desde menos de la mitad de la ciudadanía hasta cubrir al 85 por ciento. Para garantizar un enfoque en favor de los pobres, los votos de la gente con menos recursos se ponderaron para darles mayor peso relativo en materia de presupuesto y de gastos⁴³.

Los enfoques participativos también se han puesto en marcha con éxito en comunidades rurales. Ghana ha experimentado una mejora espectacular en el servicio de agua rural gracias a la descentralización de las responsabilidades y los fondos desde el gobierno central hacia las aldeas. Las comunidades han creado comités para decidir la mejor manera de administrar los sistemas de agua y satisfacer las necesidades locales⁴⁴.

El seguimiento y la auditoría de los gastos en materia de agua también pueden llevarse a cabo a partir de datos aportados por la comunidad. Para garantizar que las prioridades presupuestarias se implementen de manera justa y transparente, el seguimiento del gasto público y las encuestas sobre prestación de servicios se han convertido en las herramientas favoritas para diagnosticar la corrupción y otros problemas en los países en vías de desarrollo. Este tipo de medidas se aplicaron por primera vez en Uganda en el año 1996 para evaluar el sistema de educación primaria, y no solo permitieron desvelar el robo de fondos sino que impulsaron una ola de reformas anticorrupción eficaces en el país. La participación comunitaria en las auditorías también puede ser útil cuando se sospecha que existe corrupción en las obras públicas. Un estudio realizado en Indonesia sobre proyectos de infraestructura a nivel de las aldeas confirma que las auditorías pueden ser muy efectivas para frenar la corrupción. Pero también alerta sobre un elemento clave de los sistemas de monitoreo: los auditores también tienen que ser auditados⁴⁵. En Filipinas, la auditoría pública ha ido aún más lejos. Organizaciones de la sociedad civil, tales como *Concerned Citizens of Abra for Good Governance*, se asociaron con organismos gubernamentales para monitorear proyectos de obras públicas. En un caso se descubrió que se estaba construyendo una estructura de control en un río sobre cimientos poco estables y se ayudó a evitar un posible desastre⁴⁶.

43 O. Viero, *Water Supply and Sanitation in Porto Alegre / Brazil* (Water and Sanitation Municipal Department (DMAE), Porto Alegre, 2003).

44 PNUD (2006).

45 S. Guggenheim, "The Kecamatan Development Project: Fighting Corruption at the Grassroots", documento presentado en la *Semana Mundial del Agua* (Estocolmo, agosto de 2007).

46 M. Sohail y S. Cavill, *Accountability Arrangements to Combat Corruption, Synthesis Report and Case Study Survey Reports* (Loughborough: Universidad de Loughborough, 2007).

La supervisión del rendimiento y del impacto de los sistemas de provisión de agua es otra de las áreas en las que el compromiso y la participación de la sociedad civil son importantes. En Bangalore (India) se introdujeron por primera vez en el año 1993 las tarjetas ciudadanas de calificación (CRC por sus siglas en inglés), que desde entonces han sido adoptadas en más de 20 países. La virtud de estas tarjetas es que permiten captar comentarios y opiniones de los pobres y de otros grupos marginados sobre la calidad de prestación de los servicios públicos. Este enfoque posibilita que historias personales vinculadas con la corrupción se conviertan en un potente conjunto de evidencias que dan cuenta de un problema endémico. Asimismo, las tarjetas de calificaciones ciudadanas han convertido en referencia el desempeño de la empresa de provisión de agua y saneamiento de Bangalore (BWSSB, por sus siglas en inglés) respecto de otras empresas de servicios públicos, y esta experiencia ha permitido mejorar significativamente la prestación del servicio de agua desde la primera ronda de encuestas⁴⁷.

Hacia un futuro mejor: situar a los más humildes en primer lugar

Para que los servicios de agua y saneamiento sean eficaces y rindan cuentas sobre su desempeño, los ciudadanos pobres deben ocupar un lugar central en los objetivos del sistema de provisión. Es necesario prever canales institucionales para que puedan monitorear el trabajo de los proveedores de servicios. Hay que construir un espacio para que puedan expresar sus inquietudes y manifestar su opinión. La fuerza de los ciudadanos más pobres radica en el número. La experiencia muestra que poniendo en común su tiempo y recursos limitados (capacidades, fuerza de trabajo y dinero), amplían sus posibilidades de lograr un impacto positivo en la lucha contra la corrupción. Al mismo tiempo, es imperioso fortalecer los incentivos de los prestadores de servicios para que se comprometan con los pobres y sus necesidades. Hay que alentar tanto a las empresas de servicios de gestión pública como a las privadas para que tomen medidas que aumenten la transparencia y el rol de supervisión independiente de auditores y reguladores.

A pesar de que las soluciones parecen simples, su implementación no ha sido fácil en el pasado ni lo será en el futuro. La corrupción en el sector del agua se basa en un sistema complejo de relaciones de poder desiguales e incentivos entrelazados que son difíciles de combatir. Ha llevado muchos años construir este sistema y probablemente llevará muchos años destruirlo.

Sin embargo, existe una gran variedad de iniciativas e instrumentos prometedores. Ninguno de ellos puede por sí mismo erradicar la corrupción en el sector ni garantizar que el sistema rinda cuentas a los pobres, pero, en conjunto, aportan una combinación de incentivos y sanciones, alternativas y demandas, controles y equilibrios, que ayudarán a romper las relaciones de poder corruptas y a lograr que el agua sea un recurso más accesible y asequible para los más desfavorecidos.

47 Para ampliar sobre esta experiencia, consultar capítulo 6, páginas 121-134.

La corrupción en el uso del agua urbana por parte de los pobres

Bernard Collignon¹

Además de la inseguridad que sufren a diario los habitantes de los barrios pobres, la marginalidad en la que vive la mayoría de ellos los hace especialmente vulnerables a la corrupción. Aunque tienen derecho a votar y el deber de pagar impuestos, se les niegan con frecuencia los documentos oficiales y el estatus legal que necesitan para competir con los demás usuarios por el acceso al agua. Para ellos, una manera simple de superar estas desventajas es pagar más.

En la mayoría de las grandes ciudades de los países en vías de desarrollo, el agua proviene normalmente desde depósitos verticales de agua –o tomas de agua públicas-, o de conexiones domésticas. En ambos casos, son muchos los desafíos de corrupción a los que se enfrentan los pobres.

Asegurar la conexión en una casa puede representar para los pobres un reto prácticamente insuperable, como se describe a lo largo del capítulo 3 de este informe². Los hogares de bajos recursos, especialmente en los barrios pobres, no sólo carecen de derechos jurídicos e influencia política sino también del dinero para pagar una conexión doméstica o los sobornos que les puedan abrir el camino hacia ella. Como resultado, las tomas de agua públicas y los proveedores informales se convierten en los principales suministros de agua para millones de hogares pobres en el mundo en desarrollo. Los incentivos para las prácticas corruptas son múltiples y poderosos.

La corrupción como medio para capturar el mercado y los modos para contrarrestarla

Obtener el monopolio local del agua puede incrementar las ganancias a expensas de los pobres, y los operadores recurren a menudo a prácticas corruptas para evitar la competencia. Estas “mafias del agua” han sido denunciadas en Asia del Sur y en el Sudeste Asiático, pero poco se ha investigado con sobre ellas³.

Aun así, es posible que se desarrolle una competencia eficaz desde el sector informal del agua. En Maputo (Mozambique) las ineficiencias de la principal empresa de servicios públicos han dado lugar a un floreciente mercado informal de agua. Más de 200 pequeños proveedores alternativos suministran agua a miles de clientes desde perforaciones privadas no reglamentadas y a través de redes de construcción propia. La mayoría de los proveedores –que ya cubren la provisión del servicio en el 40 por ciento de los distritos de la ciudad– compiten para obtener

1 Bernard Collignon es el presidente de Hydroconseil, una firma consultora del sector del agua de Avignon, Francia.

2 Ver en particular el artículo de Sohail y Cavill, páginas 45-58.

3 Regional Institute for Research on Human Settlements Technology, *Small Scale Water Providers in Metropolitan Jakarta*, estudio financiado por The Public-Private Infrastructure Advisory Facility para el grupo de trabajo de la Indonesia Water Supply and Sanitation Policy Formulation and Action Planning Project (2005); BBC (Reino Unido), 19 de agosto de 2004.

nuevos clientes y, en general, dichas redes se superponen⁴. Estos mercados alternativos, por su carácter competitivo, pueden desempeñar un papel importante, tanto para extender la cobertura de las redes como para limitar los precios predatorios en el sector.

La competencia entre clientes cuando los recursos escasean

Cuando el agua es escasa, los clientes compiten para obtener la mayor cantidad posible y ello crea más incentivos para recurrir a la corrupción para conseguir más de lo que a cada uno le corresponde. Este problema es común en Katmandú (Nepal), Delhi (India), Argel (Argelia), Nairobi (Kenia), Puerto Príncipe (Haití) y muchas otras grandes ciudades del mundo en desarrollo que sufren escasez de agua.

Cuando las empresas de agua no pueden abastecer con presión suficiente a toda la ciudad de forma simultánea, recurren al racionamiento y proveen el servicio tan sólo en algunos momentos del día o de la semana para cada distrito. Los empleados de dichas empresas encargados de abrir las válvulas y distribuir el agua se encuentran así en una posición estratégica, y disponen de excelentes oportunidades de abultar sus ingresos de manera ilícita. Los hogares de altos ingresos y los revendedores de agua que suministran a los barrios pobres están dispuestos a pagar sobornos para asegurarse el acceso, lo que hace subir los precios y desvía aun más la distribución de agua hacia los ricos e influyentes.

En Puerto Príncipe es habitual que falte el agua. Todos los días, un grupo de encargados de las válvulas atraviesa la ciudad, abriendo y cerrando válvulas para distribuir agua, distrito por distrito y hasta calle por calle. En el camino, personas adineradas los sobornan con el fin de conseguir más agua. Además, los encargados deben competir con las asociaciones de agua de las barriadas (*comités de l'eau*), que también los sobornan para llenar sus tanques de almacenamiento para la reventa. En definitiva, el pago de los sobornos recae sobre los habitantes de los barrios pobres, siendo ellos a quienes obviamente menos les sobra el dinero⁵.

Trabajos locales para votantes leales

Las contrataciones para trabajos a nivel local en el sector del agua constituyen otra oportunidad para la corrupción. Los encargados de las fuentes de agua públicas –llamados a veces *fontainiers*– que revenden el agua a las comunidades locales tienen una baja facturación diaria (de 3 a 10 dólares por día) y muy escasos ingresos netos (de 1 a 4 dólares por día). Sin embargo, al ser las oportunidades laborales en los barrios pobres limitadas, hay una gran competencia por lograr estos puestos.

Como los pagos de las facturas se puedan atrasar y la empresa de agua puede cancelar inmediatamente el contrato de un *fontainier*, se sabe que los fontaneros ofrecen sobornos para conservar sus empleos⁶. Además, en Mauritania se dan casos de *fontainiers* que obtienen el empleo

4 Seureca e Hydroconseil, *Projecto de Reabilitação das Redes de Água Potável da Aglomeração de Maputo*, Informe final de factibilidad para el Fondo de Inversión e Património de Abastecimento de Água, gobierno de Mozambique (2005).

5 B. Collignon y B. Valfrey, '*La Restructuration du Service d l'Eau dans les Bidonville de Port-au-Prince*', presentación en la segunda Rencontre Dynamiques Sociales et Environnement, Bordeaux 9-11 septembre 1998.

6 B. Collignon y M. Vezina, *Independent Water and Sanitation Providers in African Cities: Full Report of a Ten-Country Study* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2000).

a cambio del pago de un soborno⁷. De un modo u otro son finalmente los clientes los que terminan pagando estos sobornos. Por último, muchas empresas de agua permiten que los gobiernos locales seleccionen a los encargados de las tomas de agua públicas, con lo que abren las puertas para que estos funcionarios abusen de su poder, ofreciendo estos empleos a amigos y a los “buenos votantes”. Se ha informado sobre este tipo de prácticas en Indonesia, Malí y Senegal.

7 Hydroconseil, “La Gestion des Bornes-fontaines Publiques dans la Commune d’El Mina” (Taller de la Agencia de Desarrollo Urbano de Nouakchott, 2003).

Llevar integridad al sector del agua: la perspectiva de los operadores privados

Jack Moss¹

Desde una perspectiva empresarial, la corrupción aumenta los costos, reduce la eficiencia y amenaza la capacidad de alcanzar los resultados requeridos. La *raison d’être* de un operador privado es prestar servicios de agua de alta calidad, de forma seria y comprometida. Esto implica comprender y satisfacer las necesidades de sus clientes y cumplir con las obligaciones fijadas por clientes y organismos reguladores, a la vez que se aseguran rendimientos adecuados para los inversores y propietarios. Los operadores, deseosos de escapar a los golpes que suponen la coerción y la corrupción para su rendimiento, han tomado medidas para combatir estas prácticas.

¿Qué riesgos de corrupción enfrentan cotidianamente los operadores privados de agua?

Las prácticas de corrupción heredadas en el trato con clientes, subcontratistas y proveedores pueden ser un desafío. Realizar un seguimiento, monitorear y controlar la calidad de los sistemas, así como la capacitación de los subcontratistas, y separar las funciones –como la toma de decisiones, la operación del servicio y la gestión de dinero–, son medidas concebidas para eliminar las oportunidades de corrupción a pequeña escala. Pero implementar procesos adecuados requiere, por lo general, de una dirección firme desde el inicio de los contratos, con el propósito de cambiar la cultura institucional heredada de administraciones anteriores y erradicar las prácticas corruptas en el interior de la organización.

Las empresas también han adoptado códigos, que en general comienzan con un conjunto claro y simple de principios éticos. Estos principios se sustentan en procedimientos operativos, que permiten disponer de un seguimiento de las operaciones por medio de auditorías, y pueden llegar a incluir controles por Internet y la protección de los denunciantes.

1 Jack Moss es asesor senior de AquaFed, la Federación Internacional de Operadores Privados de Agua.

Otro desafío difícil para las empresas es resistir a la extorsión por parte de funcionarios de rangos inferiores, responsables de conceder los permisos y licencias locales o de aprobar los trabajos terminados, lo que implica la emisión de documentos tales como “permisos de excavación” o “certificados de finalización de obra”. Con frecuencia, combatir este tipo de corrupción pone a los operadores en riesgo de incumplimiento de los objetivos contractuales o regulatorios. Este desafío puede llegar a ser aún más complicado cuando funcionarios de menor jerarquía intentan sobornar en connivencia con altos funcionarios, que pueden estar relacionados con el cliente del operador. Impedir que un operador que actúa solo participe en este tipo de coerciones y extorsiones puede resultar muy difícil. Es necesario contar con el apoyo de la sociedad, la industria y de organizaciones como la Red de Integridad del Agua (WIN, por sus siglas en inglés).

A través de todas estas medidas, los operadores privados se comprometen con la lucha contra la corrupción, en beneficio de las comunidades a las que sirven, y en particular de los clientes de bajos ingresos que son los que más sufren las consecuencias de las prácticas corruptas. En este sentido, el Código de Ética de Aquafed alienta a las empresas signatarias a prestar atención a los grupos vulnerables² y la organización apoya el derecho al agua para todos³.

2 Disponible en www.aquafed.org/ethics.html.

3 Aquafed, “Water and Sanitation for Women” (8 de marzo de 2007), disponible en [www.aquafed.org/ documents.html](http://www.aquafed.org/documents.html).

La corrupción en el sector del agua en los países industrializados: ¿Y si no fuera tan pequeña?

Per Ljung¹

En Europa Occidental y América del Norte, en donde en general los servicios de agua son de alta calidad, es posible que los usuarios no tengan que considerar, salvo en raras ocasiones, el pagar un soborno para falsificar una lectura del medidor de agua, acelerar una reparación o conseguir una conexión ilegal². Sin embargo, la ausencia virtual de corrupción en pequeña escala no significa que el sector del agua y saneamiento en los países industrializados esté libre de problemas de gobernabilidad y de corrupción. Lo que sucede es que los problemas se dan a otro nivel.

1 Per Ljung es director ejecutivo de PM Global Infrastructure.

2 Un ejemplo de caso excepcional se dio en Nueva Jersey (Estados Unidos) en 2007, cuando un empleado de una agencia de tratamiento y suministro de agua se declaró culpable de haber actuado en connivencia con un propietario para sacar dinero a los hogares pobres que intentaban evitar la desconexión del agua por cuentas impagadas. Consultar A. MacInnes, “A 6th official in Passaic corruption sweep is guilty”, *Bergen County Record* (Estados Unidos), 27 de julio de 2007.

La manipulación de la competencia en el desarrollo de infraestructura

Las redes de agua y saneamiento requieren más del doble de inversión de capital en relación con su rendimiento que otros servicios públicos como la electricidad, el gas o las telecomunicaciones. En 2007, el gasto total mundial en infraestructura para servicios municipales de agua y saneamiento fue estimado en 140 000 millones de dólares³. Estas inversiones comprenden fundamentalmente las obras públicas, un sector donde los riesgos de corrupción son altos⁴.

La connivencia entre los oferentes en las licitaciones públicas parece ser la práctica de corrupción más común en los países industrializados. Quizás la más conocida sea el sistema “dango” en los proyectos de obras públicas de Japón, en el cual los oferentes se ponen de acuerdo amigablemente sobre quiénes van a ganar los contratos. La empresa “ganadora” y sus “rivales” presentan a los organismos públicos ofertas coordinadas para mantener la ilusión de la competencia⁵.

En Australia, en el año 2000, tres proveedores de válvulas y accesorios para sistemas de agua, riego y alcantarillado fueron multados con 2,85 millones de dólares australianos (equivalentes a 2,5 millones de dólares de EEUU) por haberse involucrado en prácticas de fijación de precios, licitaciones fraudulentas y reparto del mercado⁶. Dos años más tarde, tres proveedores suecos de tubos de agua y alcantarillado fueron condenados por fijación de precios y reparto de mercado⁷.

La corrupción en la adjudicación de los contratos

Los organismos públicos responsables de la gestión del agua suelen adjudicar contratos de alto presupuesto a empresas privadas para que operen y mantengan los sistemas públicos de agua y desagües. Los contratos más grandes son por mucho tiempo y comprenden cláusulas complejas, lo que hace difícil detectar si fueron hechos a la medida de determinados proveedores preferidos. Además, estos contratos son generalmente adjudicados en el contexto de lo que se denomina “restricciones presupuestarias blandas”. En tales casos, la posibilidad de recurrir a subsidios públicos o de ajustar las tarifas de los usuarios libera a los administradores del agua de las presiones de costos estrictamente comerciales y les ofrece más facultades discrecionales para el diseño y adjudicación de los contratos.

Como se observa en muchos casos bien documentados, la tentación de involucrarse en prácticas corruptas en un contexto de este tipo es muy fuerte. Los países industrializados no son inmunes a estos problemas e incluso muchos de los casos de corrupción más notorios han ocurrido en Europa y Estados Unidos.

3 Global Water Intelligence, *Global Water Market 2008: Opportunities in Scarcity and Environmental Regulation* (Reino Unido, septiembre de 2007).

4 En el Reino Unido, por ejemplo, una investigación realizada a lo largo de dos años por la Oficina de Comercio Leal (OFT, por sus siglas en inglés) reveló para el año 2007 evidencias de manipulación fraudulenta en miles de licitaciones de la industria de la construcción. Consultar Oficina de Comercio Leal, “Press Release” (22 de marzo de 2007), disponible en www.oft.gov.uk/news/press/2007/49-07.

5 J. McMillan, “Dango: Japan's Price-Fixing Conspiracies”, *Economics and Politics* Vol. 3 No3 (1991).

6 Comisión Australiana de la Competencia y Asuntos del Consumidor, “Penalty of \$100,000 against Watergear Brings Penalty Total to \$2.85 Million for Collusion in Fittings, Valves for DICI Pipes” (21 de julio del 2000), disponible en www.accc.gov.au/content/index.phtml/itemId/87433.

7 Autoridad Sueca de Competencia, “Konkurrens Nytt”, *Newsletter* No1 (2002).

En ciudades tan diversas como Grenoble (Francia), Milán (Italia), Nueva Orleans y Atlanta (Estados Unidos) ha habido casos de funcionarios supuestamente agasajados, a quienes les han regalado vacaciones e incluso apartamentos, y que han recibido grandes cantidades de dinero, todo con el propósito de que influyeran en la elaboración o adjudicación de contratos de agua y saneamiento⁸.

En Milán, por ejemplo, un ejecutivo de una empresa privada de agua fue llevado a prisión en el 2001 por planear sobornar a políticos locales con una suma de 4 000 millones de liras (2,9 millones de dólares) para obtener un contrato de tratamiento de aguas residuales de 200 000 millones de liras (145 millones de dólares). El presidente del ayuntamiento también fue hallado culpable y encarcelado⁹.

La corrupción como medio para fortalecer el poder político

Los sobornos también se pueden utilizar para fortalecer el poder político, ya sea apoyando campañas y fiestas políticas, desviando contratos a “amigos” en el poder o asegurando que las políticas del sector del agua favorezcan a grupos específicos de intereses. Por ejemplo, en San Diego (Estados Unidos), en una auditoría realizada en 2006, se descubrió que a los usuarios les cobraban facturas mensuales a un precio más alto por el servicio de alcantarillado con el fin de subsidiar, con el excedente recaudado de manera ilegítima, los costos del tratamiento de aguas residuales de los grandes usuarios industriales¹⁰. En Chicago (Estados Unidos), el director del Departamento de Agua fue declarado culpable de estar implicado en un plan para obtener, mediante amenazas a los subcontratistas, contribuciones para su campaña política, y de utilizar a los empleados de su departamento para actividades de la campaña¹¹.

¿Qué hay en juego?

En los países en vías de desarrollo, los principales efectos de la corrupción en el sector del agua son el acceso reducido para los pobres y la prestación de un servicio de baja calidad para el conjunto de los usuarios. En los países industrializados, aunque la corrupción está menos relacionada con la muerte y las enfermedades, este flagelo también existe. La escalada de costos como resultado de la corrupción recae principalmente sobre los consumidores y, hasta cierto punto, sobre los contribuyentes locales y/o nacionales. Si bien son difíciles de cuantificar los costos directos, las cantidades de dinero que están en juego y las consecuencias de las prácti-

8 M. Sohail y S. Cavill, *Accountability Arrangements to Combat Corruption, Synthesis Report and Case Study Survey Reports* (Loughborough: Universidad de Loughborough, 2007); J. Godoy, *Water and Power: The French Connection* (Washington, D.C.: Centro para la Integridad Pública, 2003); “Ex-New Orleans Political Figure Pleads Guilty”, Associated Press (Estados Unidos), 5 de enero de 2006; Departamento de Justicia de Estados Unidos, *Former Atlanta Mayor Sentenced to Prison on Federal Felony Tax Charges* (Distrito Norte de Georgia, 13 de junio de 2006).

9 M. Sohail y S. Cavill (2007). *Public Citizen, Veolia Environment: A Corporate Profile* (Washington, D.C., febrero de 2005).

10 A. Levitt Jr. et al, *Report of the Audit Committee of the City of San Diego: Investigation into the San Diego City Employees' Retirement System and the City of San Diego Sewer Rate Structure* (Nueva York: Kroll Inc., 2006).

11 Servicio de Impuestos Internos de Estados Unidos, “Former Chicago Department of Water Management Official Sentenced in Federal Corruption”, *FY2007 Examples of Public Corruption Crimes Investigations*. Disponible en www.irs.gov/compliance/enforcement/article/0,,id=163040,00.htm; *Chicago Sun-Times* (Estados Unidos), 30 de julio de 2005.

cas corruptas son enormes. Europa Occidental, América del Norte y Japón gastaron en 2007 una suma estimada de 210 000 millones de dólares en provisión municipal de agua y tratamiento de aguas residuales, que ascenderá a más de 280 000 millones de dólares para el año 2016¹². La corrupción, por mínima que sea, puede traducirse en tremendas pérdidas para la sociedad.

Pero los costos sociales reales de la corrupción no se pueden reducir simplemente al dinero. Cuando la corrupción aumenta el precio de la provisión de agua y las empresas de servicios públicos enfrentan restricciones severas a sus presupuestos, es probable que se cancelen o posterguen las inversiones medioambientales "menos urgentes", fundamentalmente el tratamiento de las aguas residuales. Esto transfiere la carga del tratamiento a las generaciones futuras. Y más grave aún, la corrupción que busca asegurarse el poder político alimenta y generaliza el cinismo público y el recelo hacia las instituciones locales, socavando la confianza en la legitimidad política.

12 Global Water Intelligence (2007).

La cara pública y privada de la corrupción en el sector del agua

Transparency International

¿Quién es más eficiente a la hora de prestar el servicio de agua y asegurar bajos niveles de corrupción en el sector, las empresas o el gobierno? En casi ninguna otra área de política pública se ha disputado con tanto fervor y celo ideológico la controversia entre lo público y lo privado. Pero no es un hecho sorprendente. Ningún otro recurso es tan fundamental para nuestro concepto y forma de vida en lo que acertadamente se denomina el "planeta azul". Para algunos, esto hace del agua el bien social supremo, un ámbito moral prohibido para el beneficio privado. Para otros, la misma urgencia que impone la crisis global del agua exige una gestión eficiente y una movilización de capital que, según ellos, el sector privado puede ofrecer de mejor manera.

No obstante hay en este debate más consenso del que parece existir a primera vista. En primer lugar, el acceso asequible y efectivo a una cantidad suficiente de agua potable segura es un derecho humano indiscutible, que establece una clara responsabilidad para los gobiernos. Si estos fracasan, es la comunidad internacional la que debe asegurar que todos los sistemas de provisión de agua, ya sean públicos o privados, garanticen unas mínimas sociales.¹

En segundo lugar, las decisiones básicas sobre el suministro, la distribución, el costo, la calidad y el uso del agua afectan de manera fundamental, directa o indirectamente, a cada individuo de la sociedad. Esto otorga a los ciudadanos un derecho claro de voz en los procesos de toma

1 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *General Comment* No15, E/C.12/2002/11 (Naciones Unidas, noviembre de 2002).

de decisiones, y atribuye al Estado, a los donantes y a los actores privados el deber de satisfacer sus demandas.

En los años noventa, el fracaso del Estado en el desarrollo de infraestructuras a gran escala para el sector, capaces de garantizar sistemas de agua capaces de rendir cuentas, y de resolver las crisis del agua, condujo a un aumento de la privatización. Pero muchas de las esperanzas más entusiastas se han visto frustradas. Varias iniciativas de privatización importantes se derrumbaron en medio de la acrimonia política. Fracasaron en la intimidante tarea de alinear sus propios intereses comerciales con la sensibilidad pública, los objetivos sociales o los contextos económicos cambiantes en los que se insertan las políticas del sector. Para el 2006, en los países de bajos y medianos ingresos, el volumen de inversiones ligado a contratos privados de agua cancelados o “venidos a menos” había llegado a casi un tercio de la participación total del sector privado entre los años 1990 y 2006².

Un debate cada vez más pragmático

De los fracasos se han aprendido globalmente dos lecciones. La primera es que el suministro eficaz de agua depende más de la calidad de la gobernabilidad –de prestadores en particular y del sector en general– que de la estructura de propiedad vigente. La segunda es que nadie –es decir, ni el sector público ni el privado– es capaz de suministrar el servicio por sí solo. Aunque la infraestructura del agua esté financiada y administrada por el sector público, el sistema dependerá de todas formas de los productos y servicios que aporten los empresarios privados. La tarea que tenemos hoy por delante es aprovechar el capital y el conocimiento técnico especializado del sector privado para aplicarlos en un contexto local específico. Como se muestra en la tabla 2, hay muchas maneras de hacerlo.

Tabla 2. Sector público y sector privado: responsabilidades compartidas en la provisión de agua

Opción	Propiedad	Gestión	Inversión	Riesgo	Duración (años)	Ejemplos
Contrato de servicios	Pública	Compartida	Pública	Público	1–2	Finlandia, Maharashtra (India)
Contrato de gestión	Pública	Privada	Pública	Público	3–5	Johannesburgo (Sudáfrica), Monagas (Venezuela), Atlanta (Estados Unidos)
Arrendamiento (<i>affermage</i>)	Pública	Privada	Pública	Compartido	8–15	Abidjan (Costa de Marfil), Dakar (Senegal)
Concesión	Pública	Privada	Privada	Privado	20–30	Manila (Filipinas), Buenos Aires (Argentina), Durban (Sudáfrica), La Paz y El Alto (Bolivia), Yakarta (Indonesia)
Privatización (desinversión estatal)	Privada	Privada	Privada	Privado	Ilimitada	Chile, Reino Unido

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2006)³

Los rostros públicos y privados de la corrupción

Los operadores públicos y privados enfrentan muchos desafíos comunes en materia de corrupción. Cualquier organización de gran escala que interactúe con múltiples proveedores y clientes debe asegurarse de que los empleados no se aprovechen de sus facultades y traten de obtener sobornos. En ambos sistemas de prestación, se han aplicado con éxito códigos de conducta y de promoción de la integridad, junto a sistemas eficaces de recepción de quejas de los clientes, de supervisión financiera y de denuncias de prácticas ilegales⁴. Los incentivos para la reforma pueden ser más fuertes cuando la corrupción interna perjudica directamente las ganancias de los propietarios privados que cuando las pérdidas se dispersan por la amplia comunidad de contribuyentes al erario público.

Las empresas de servicios públicos son muy vulnerables a la interferencia de quienes tienen la responsabilidad de formular los lineamientos de política para el sector. En este sentido, es usual que las empresas deban tratar con funcionarios corruptos, que intentan otorgar empleos lucrativos en el sector público a sus “amigos”, modificar la red de provisión de agua y la política de tarificación en favor de partidarios influyentes, o desviar el dinero del presupuesto público hacia sus propios bolsillos⁵.

Cuando el sector privado está involucrado, la corrupción adopta varias formas: manipulación fraudulenta de las licitaciones, connivencia y soborno. Estas prácticas ocurren cuando los contratistas privados compiten por el acceso a grandes contratos y se privatizan activos de infraestructura en el sector mediante transacciones complejas.

Si los controles y equilibrios del sistema institucional son débiles, tanto si la prestación del servicio es pública como si es privada, la connivencia estratégica puede permitir ganar al sistema y explotar al máximo las oportunidades de corrupción que este ofrece.

Lograr un abastecimiento de agua transparente y capaz de rendir cuentas

La elaboración de contratos para implicar al sector privado supone el desafío de la *doble delegación*; es decir, transferir la responsabilidad de la prestación del servicio de agua desde el proveedor público a un operador privado, más alejado de los ciudadanos. Pero tales contratos también ofrecen la oportunidad de establecer objetivos de transparencia y líneas claras de responsabilidad, información que puede quedar sepultada en un mosaico o “patchwork” de reglas administrativas en un organismo público. Lamentablemente, dichos acuerdos se encuentran por lo general bloqueados, lo que dificulta la posibilidad de detectar la connivencia y la manipulación⁶.

2 Banco Mundial, “Private Activity in Water Sector Shows Mixed Results in 2006” (actualización de datos del Índice de Precios al Productor), *Note* No4 (julio de 2007).

3 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua”, *Informe sobre Desarrollo Humano 2006* (Nueva York, 2006).

4 M. Sohail y S. Cavill, *Accountability Arrangements to Combat Corruption – Case Survey Synthesis Report* (Loughborough, Universidad de Loughborough, 2007);

Para ampliar sobre estas experiencias, consultar el artículo de Ljung, páginas 62-65.

5 Al respecto, consultar 3.3 en este mismo informe.

6 En Malasia, por ejemplo, el gobierno hasta clasificó una concesión de agua como secreto oficial, con el objeto de mantenerla fuera del escrutinio público. Consultar *Malaysiakini* (Malasia), 14 de junio de 2007.

Por otra parte, la afición de los operadores privados por resguardar la confidencialidad comercial limita el acceso público a información clave de la operación de los servicios. Por consiguiente, es fundamental que los contratos de prestación privada especifiquen las obligaciones de divulgación de los contratistas⁷. Los planes de inversión, los contratos de administración, la información necesaria para la fijación de tarifas y los indicadores financieros y de rendimiento operativo deben ser abiertos a la inspección pública y al monitoreo.

En el caso de la prestación pública, para que la gestión sea más transparente y autónoma y se eviten las interferencias políticas, las empresas de servicios públicos deben constituirse como entidades separadas. Sus presupuestos y su gestión operativa deben estar claramente separados de los de la administración central, ser controlados por un organismo del que participen múltiples actores interesados, y ser auditados en forma independiente.

Los servicios públicos de agua de Porto Alegre (Brasil)⁸, Phnom Penh (Camboya)⁹ y Dakar (Senegal)¹⁰ han mejorado significativamente el rendimiento y la cobertura de la red con esta estrategia. De igual modo, un estudio realizado en más de 20 empresas de servicios de agua en África, Asia y Medio Oriente reveló que una mayor autonomía viene acompañada de un mejor rendimiento¹¹.

Fuerte control regulador y monitoreo basado en el rendimiento: un requisito indispensable para ambos sectores público y privado

Las empresas de servicio público tanto públicas como privadas deben regirse por objetivos claros en favor de los pobres, y someterse a controles independientes a cargo de auditores y reguladores investidos de autoridad y poder para hacer cumplir la ley. Estos requisitos pueden parecer simples, pero queda sin embargo mucho por hacer. Para el 2004, ni siquiera la cuarta parte de los países en vías de desarrollo habían introducido organismos reguladores independientes en el sector del agua y saneamiento, muy por detrás del sector de electricidad y telecomunicaciones¹². Además, cuando los reguladores han sido creados, suele suceder que sus transacciones no son muy transparentes. En el año 2005, menos de un tercio de los entes reguladores del sector del agua evaluaron por medio de una encuesta los contratos y licencias publicados, y sólo la mitad de ellos dio a conocer los resultados de las consultas¹³.

El excesivo secretismo también limita los beneficios de las auditorías. Casi la mitad de 59 países analizados tardaron más de dos años en publicar los resultados de sus auditorías del sector

7 P. Nelson, "Multilateral Development Banks, Transparency and Corporate Clients: 'Public-Private Partnerships' and Public Access to Information", *Public Administration and Development* Vol. 23 (2003).

8 PNUD (2006).

9 Para más información sobre el caso de Phnom Penh de Camboya, consultar el artículo de Sohail y Cavill, páginas 45-58.

10 En Dakar, Senegal, la empresa pública de provisión del servicio de agua recientemente constituida dio un paso más al contratar a un operador privado, que le permitió alcanzar un gran éxito en la expansión de la cobertura y en materia de eficiencia. Consultar C. Brockelhurst y J. Janssens, "Innovative Contracts, Sound Relationships: Urban Water Sector Reform in Senegal", *Discussion Paper* No1 (Washington D.C.: Consejo del Sector de Abastecimiento de Agua y Saneamiento, Banco Mundial, 2004).

11 O. Braadbaart et al, "Managerial Autonomy: Does it Matter for the Performance of Water Utilities?", *Public Administration and Development* Vol. 27 (2007).

12 A. Estache y A. Goicoechea, "A 'Research' Database on Infrastructure Economic Performance", *Policy Research Working Paper* No3.643 (Washington D.C.: Banco Mundial, 2005).

13 L. Bertolini, "How to Improve Regulatory Transparency: Emerging Lessons from an International Assessment",

público, y algunos ni lo hicieron. Hubo también 10 países para los cuales los resultados de las auditorías ni siquiera fueron puestos a disposición de los legisladores¹⁴.

Los indicadores de rendimiento son un prerrequisito para la rendición de cuentas orientada a resultados. En el sector del agua, los indicadores en materia de eficiencia operativa, equidad y eficacia del servicio están bien definidos, son ampliamente reconocidos y relativamente fáciles de utilizar para establecer comparaciones en el mercado (*benchmarking*)¹⁵. Entre ellos se incluyen las tasas de cobertura, las pérdidas de agua en el sistema y las facturas no pagadas, la cantidad de empleados por conexión, el tiempo de funcionamiento productivo del servicio así como indicadores de la calidad del agua.

Sin embargo, la operación de los servicios no siempre está sujeta a objetivos de *rendimiento* claros. Un estudio realizado en Australia demostró, por ejemplo, que los acuerdos contractuales con las empresas de servicios públicos en el sector del agua incluyen menos criterios de rendimiento que los contratos celebrados con proveedores privados subcontratados¹⁶. Y peor aún es que, en general, a los usuarios les resulta difícil medir el rendimiento, incluso en los países industrializados. Por ejemplo, tanto en el sector del agua del Reino Unido que ha sido privatizado, como en su par de Alemania cuya organización es de orden público, la información sobre la calidad del agua se recaba y se publica en Internet. Sin embargo, en ambos casos la información es muy difícil de hallar, comprender o comparar, lo que limita las posibilidades de que pueda ser utilizada para el control ciudadano¹⁷.

Los mecanismos de participación y control ciudadano

Los ciudadanos pueden aportar elementos esenciales para las políticas en el sector del agua, así como comprometerse en la verificación del rendimiento de las empresas prestadoras, sean estas públicas o privadas. Las iniciativas locales abarcan desde la firma de contratos sociales entre los prestadores y los ciudadanos hasta tarjetas de calificación social, encuestas ciudadanas y auditorías sociales¹⁸. Cuando las empresas de servicios públicos son de propiedad estatal y las gestiona el Estado, parecería más fácil establecer una democracia en el sector con mayor base local, a través de mecanismos institucionales formales, tales como las audiencias públicas y la participación ciudadana en la regulación del agua. Sin embargo, la realidad apunta a enormes desafíos en cada uno de los sistemas de prestación.

Pese a algunos ejemplos notorios¹⁹, los mecanismos formales de consulta y participación son todavía una excepción en ambas modalidades de prestación (tabla 3). Incluso en Colombia y en Perú, donde existen estas medidas, raras veces son implementadas²⁰.

— *Guidelines Note* No11 (2006).

14 V. Ramkumar, "Expanding Collaboration Between Public Audit Institutions and Civil Society", *Proyecto Internacional de Presupuesto* (2007).

15 Consultar, por ejemplo, la Red Internacional de Comparaciones para Empresas de Agua y Saneamiento, disponible en www.ib-net.org.

16 J. Davis y G. Cashin, "Public or Private 'Ownership' – What's in a Name?", *Water Science and Technology: Water Supply* Vol. 3 No1-2 (2003).

17 D. Zinnbauer, *Vital Environmental Information at your Fingertips?* (Anglo-German Foundation: Berlin, 2005).

18 Al respecto, consultar el artículo de Sohail y Cavill, páginas 45-58.

19 *Ibid.*

20 V. Foster, "Ten Years of Water Service Reform in Latin America: Toward an Anglo-French Model", *Discussion Paper Series* No3 (Washington D.C.: Consejo del Sector de Abastecimiento de Agua y Saneamiento, Banco Mundial, 2005).

Tabla 3. Mecanismos de consulta y participación

	Oficina para la recepción de quejas	Audiencias públicas	Comisiones de consulta
Argentina	Sí	Ninguna	Ninguna
Bolivia	Sí	Optativas	Ninguna
Chile	Sí	Ninguna	Ninguna
Colombia	Sí	Ninguna	Comités de desarrollo y control social
Panamá	Sí	Optativas	Ninguna
Perú	Sí	Ninguna	Comités consultivos regionales

Fuente: V. Foster, 2005.

Las condiciones para que surja la corrupción en el sector del agua tienen un rostro público y un rostro privado. El secreto oficial y la confidencialidad comercial dificultan el desarrollo de las prácticas transparentes necesarias para que los operadores de la provisión de agua sean capaces de rendir cuentas. El control regulador en el sector del agua en general va a la zaga del existente en otros sectores y los limitados medios para la implementación de consultas públicas más amplias obstaculizan aún más la rendición de cuentas. Esto suele avivar la sospecha pública de que, independientemente de quien gestione la prestación, la corrupción seguirá influenciando el abastecimiento de agua.

Los fabricantes de tubos de Colombia y Argentina asumen el compromiso anticorrupción

Virginia Lencina, Lucila Polzinetti y Alma Rocío Balcázar¹

Carente de transparencia y asolada por la desconfianza, la industria de fabricación de conductos de agua de Colombia enfrentó en los años noventa una crisis de credibilidad. Diversos factores alimentaban e intensificaban conjuntamente la existencia de prácticas corruptas. Debido a precios excesivos y antiéticos, y a una producción de calidad inferior a los estándares establecidos para este tipo de trabajos, las empresas de tubos perdían oportunidades de gestionar proyectos del sector público. Esta situación, combinada con una recesión, impulsó a estas empresas a tratar de incrementar sus ingresos por todos los medios, “hasta el punto en que se desdibujaron los límites entre las prácticas comerciales y las corruptas”. En el ámbito gubernamental, la inestabilidad laboral y los bajos salarios hicieron que los empleados públicos estuvieran más predispuestos a aceptar sobornos. Para el año 2000, la

¹ Virginia Lencina y Lucila Polzinetti son respectivamente coordinadora y asistente del área de Acción con Empresarios de la fundación Poder Ciudadano. Alma Rocío Balcázar es directora del Programa del Sector Privado en la corporación Transparencia por Colombia.

situación se había vuelto inmanejable².

La corrupción en Colombia no es un problema menor. Más de dos tercios de los empresarios encuestados en estudios recientes manifestaron que los procesos de contrataciones públicas tienen poca o ninguna transparencia. En promedio, los competidores deben pagar un 12 por ciento más que el valor del contrato para “ganar” la licitación³.

En el 2003, la Asociación Colombiana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental abordó al capítulo local de Transparency Internacional, Transparencia por Colombia, para intentar hallar una solución a este problema. La organización, conocida como ACODAL, representa a las empresas fabricantes que cubren el 95% del mercado nacional de tubos y el 100% de las licitaciones públicas para proyectos de provisión de agua y saneamiento.

A partir de la iniciativa de ACODAL, se llevaron a cabo negociaciones entre Transparencia por Colombia y once de las 17 empresas afiliadas a ACODAL, que en conjunto tienen ingresos anuales de más de 540 000 millones de pesos colombianos (equivalentes a 266 millones de dólares de EEUU). Entre los problemas analizados figuraron la falta de una cultura corporativa anticorrupción, la ausencia de estándares éticos internos, la tolerancia excesiva a los sobornos y la falta de transparencia en las compras y adquisiciones del Estado. En abril de 2005, tras un año de conversaciones, las partes firmaron un acuerdo sectorial anticorrupción.

Con la firma de este pacto, las empresas acordaron definir reglas de juego claras entre los competidores, fijar estándares éticos mínimos, impedir prácticas corruptas, promover una cultura de transparencia e influir en la sociedad, contribuyendo a consolidar el desarrollo económico y social del país. Sobre la base de los Principios Empresariales para Contrarrestar el Soborno elaborados por TI (BPCB por sus siglas en inglés), el acuerdo contiene medidas específicas en materia de sobornos, pagos para agilizar la provisión de servicios, contribuciones políticas, fijación de precios y compras, controles internos y auditorías. También fue instituida la protección de los denunciantes de prácticas ilegales.

Para asegurar el cumplimiento del acuerdo, se creó una comisión de ética que actúa como árbitro en caso de conflicto. Las decisiones de esta comisión son vinculantes para todas las partes, y aquellas que no cumplan con sus resoluciones pueden ser amonestadas y hasta suspendidas de las licitaciones⁴.

Las mejoras no tardaron en llegar. Para el 2006, los precios de adjudicación de las licitaciones habían caído significativamente, lo que reducía el ámbito para el pago de sobornos. “Nunca antes habíamos tenido un código que nos guiara. Ahora contamos con parámetros de acción”, señaló uno de los signatarios. “Con este acuerdo, actuaremos de manera diferente entre nosotros, ya que las normas y regulaciones se aplican para todos”⁵.

2 A.R. Balcázar, “The Establishment of an Anti-Corruption Agreement with Pipe Manufacturing Companies: A Colombian Experience”, documento presentado por Transparencia Por Colombia en la *Semana Mundial del Agua* (Estocolmo, 21 de agosto de 2005); P. Stålgren, “Corruption in the Water Sector: Causes, Consequences and Potential Reform”, *Policy Brief* No4 (Estocolmo: Swedish Water House, 2006).

3 A.R. Balcázar (2005).

4 *Ibíd.*

5 P. Stålgren (2006).

Después de siete meses de vigencia del pacto colombiano, los fabricantes de tubos de agua potable y desagüe de Argentina firmaron un convenio similar con ayuda del capítulo local de Transparency International, Poder Ciudadano. En diciembre de 2005, nueve empresas que representan el 80 por ciento del mercado de infraestructura de agua y alcantarillado del país suscribieron el primer acuerdo sectorial de transparencia en empresas de Argentina.

Al igual que en Colombia, el acuerdo se basa en los Principios Empresariales para Contrarrestar el Soborno elaborados por TI. Las empresas acordaron implementar una política de transparencia interna que sirviera de guía para las transacciones comerciales y para sus negocios con el gobierno. Específicamente, las empresas se comprometieron a:

- Promover transparencia en las licitaciones.
- Abstenerse de todas las formas de corrupción y soborno.
- No realizar contribuciones políticas.
- Tratar con los intermediarios en las ventas de manera clara y transparente.
- Combatir la evasión fiscal.

Además de las empresas de tubos, el acuerdo fue firmado por la Asociación Argentina de Ingeniería Sanitaria y Ambiental (AIDIS). Además, recibió el apoyo de la fundación Avina, una alianza de líderes sociales y empresariales que trabajan para promover el desarrollo sostenible en América Latina⁶.

Como en Colombia, se creará una comisión de ética para controlar el cumplimiento de los compromisos asumidos y sancionar a las empresas que violen el acuerdo.

Asimismo, en el caso argentino, las partes convinieron presentar el acuerdo consensuado en materia de licitaciones transparentes a los organismos públicos y las organizaciones multilaterales que participan en esta clase de procesos de licitaciones públicas y como financieras), con el objeto de lograr su adhesión e invitarlos a que presenten propuestas para mejorar los procedimientos. Como resultado, el gobierno local de Rosario, en la provincia de Santa Fe, firmó un acuerdo marco que reconoce el convenio para las futuras licitaciones y compras públicas.

Con la esperanza de seguir avanzando a partir de estas exitosas experiencias, es posible que las empresas que firmaron los acuerdos en Colombia y Argentina presenten propuestas similares en otros lugares de América Latina.

⁶ Transparency International, *Leading Argentinean Water-sector Companies Say No to Bribery* (Berlín, 15 de diciembre de 2005).

Limpiar las aguas embarradas: la experiencia de los grupos de la India que combaten la corrupción por medio de la información

Venkatesh Nayak¹

En la India, los ciudadanos usan el poder de la información pública no sólo para luchar contra la corrupción sino también para aumentar su participación en el sistema político.

En el pequeño pueblo de Keolari, en el estado central de Madhya Pradesh, los ciudadanos utilizaron recientemente la nueva ley de transparencia del país, la Ley de Derecho a la Información (2005), para impedir que un político local se apropiara de un pozo de agua público para su uso personal. El hombre, un *pancha* (miembro) electo del gobierno local, estaba construyendo una vivienda en diciembre de 2006 cuando levantó un muro alrededor de un pozo que su padre había donado a la comunidad nueve años atrás. El pozo es una de las dos únicas fuentes de agua potable disponibles para los 2 500 habitantes del pueblo.

Los ciudadanos locales le pidieron al *pancha* que no cortara el acceso de la comunidad al pozo, pero éste se negó. Llevaron entonces sus quejas al jefe del pueblo y a los niveles más altos del gobierno, pero todo fue en vano. Incluso aunque se logró que los periódicos locales le dieran cobertura al episodio, esto no fue suficiente para que los funcionarios tomaran medidas.

Unas semanas más tarde, mientras uno de los ciudadanos afectados participaba en un campamento de concienciación organizado por el grupo Madhya Pradesh Suchana Adhikar Abhiyan (MPSAA), se enteró de la existencia de la nueva Ley de Derecho a la Información del país. Este grupo –dedicado a asuntos de transparencia en la región– junto con la Iniciativa por los Derechos Humanos de la Commonwealth, brinda asistencia gratuita a los ciudadanos que, amparados en esta ley, intentan obtener información pública. Con ayuda de MPSAA, los ciudadanos de Keolari solicitaron copias de la escritura de donación firmada por el padre del *pancha* y las constancias del dinero que el erario público había asignado al mantenimiento del pozo. En dos días, los ciudadanos obtuvieron documentos que confirmaban la donación y demostraban que el gobierno local había gastado 11 608 rupias (293 dólares) para fortalecer la plataforma y las paredes del pozo.

Posteriormente, los residentes quisieron utilizar la Ley de Derecho a la Información para averiguar qué había sucedido con su reclamación original. Pero cuando fueron a la oficina local de gobierno, les notificaron que esta información estaba eximida de la ley, de modo que no tenía sentido darle cauce a su solicitud. Cuando un representante de MPSAA regresó a la oficina en cuestión para pedir que se le entregara la denegación por escrito, le informaron que el asunto sería investigado.

Finalmente, cuando en febrero de 2007 los vecinos se acercaron a ver en qué situación se

1 Venkatesh Nayak trabaja en la Iniciativa por los Derechos Humanos de la Commonwealth (CHRI, por sus siglas en inglés).

hallaba el pozo, funcionarios de rentas públicas estaban inspeccionando la propiedad en litigio y midiendo la usurpación que había realizado el pancha. En particular, las autoridades confirmaron que el muro construido era ilegal y ordenaron su demolición en el plazo de una semana. Hoy ya no hay muro y los vecinos pueden otra vez extraer agua del pozo².

Este no es un caso aislado. La legislación de acceso a la información está siendo también utilizada por muchos otros grupos de la India como recurso en la lucha por una mayor transparencia en los asuntos públicos. En Nueva Delhi, uno de estos grupos, Parivartan, está haciendo uso del poder de la información y emplea tácticas previamente utilizadas por Ghandi para combatir la corrupción en proyectos locales de obras públicas.

El grupo Parivartan utiliza la Ley de Derecho a la Información para obtener documentos sobre los sectores de agua, saneamiento, electricidad, caminos, gestión de desechos y otros proyectos -desde órdenes de trabajo hasta bosquejos y certificados de finalización de obras-. Luego, celebra reuniones en la vía pública con los vecinos para informarles de los montos de dinero gastados en los proyectos locales. Asimismo, inspecciona las obras para corroborar si el dinero se destinó al propósito originalmente previsto.

Por último, Parivartan realiza audiencias públicas (jan sunwai), donde los funcionarios del gobierno tienen la oportunidad de explicar el destino del dinero. En varias ocasiones, los funcionarios tuvieron dificultades para rendir cuentas. Cuando los habitantes de Patparganj enfermaron por beber agua contaminada con desechos, Parivartan pidió el estado de las quejas de los vecinos y los nombres de los funcionarios públicos responsables. Tras esta gestión, las reparaciones se realizaron dos días más tarde y se efectuó también un análisis de la calidad del agua en toda la zona. Parivartan obtuvo resultados similares en el caso de una filtración de agua en una cañería, que fue reparada tres días después de que el grupo presentase una solicitud de información.

Cuando el gobierno deniega el acceso a la información, los miembros de Parivartan emprenden una forma de resistencia pasiva (satyagraha) desarrollada por Ghandi. La estrategia satyagraha consiste en que los ciudadanos esperan en las oficinas gubernamentales todo el tiempo que sea necesario hasta que los funcionarios les entreguen la información que desean³.

En el Estado de Rajasthan funciona desde hace tiempo una organización similar que fue pionera en usar esta estrategia. Allí, Mazdoor Kisan Shakti Sangathan –o Movimiento para el Empoderamiento de Campesinos y Obreros– pone en evidencia casos de fraude por medio de la obtención de balances, licitaciones, facturas, registros de empleados y otro tipo de registros gubernamentales. De esta forma, el grupo descubrió, por ejemplo, que los funcionarios locales estaban sobrefacturando al gobierno central por la realización de trabajos en un proyecto de agua en una zona árida. También descubrieron que las personas que aparecían en los listados del personal afectado a proyectos de obras públicas nunca fueron remuneradas, y que se pagaron grandes sumas de dinero por proyectos de construcción que nunca llegaron a implementarse⁴.

2 Una versión más completa de esta historia puede leerse en la página web de la Comisión Central de Información de la India, disponible en www.cic.gov.in/Best%20Practices/rti_restores_peoples_right.htm.

3 M. Sohail y S. Cavill, *Accountability Arrangements to Combat Corruption, Synthesis Report and Case Study Survey Reports* (Loughborough: Loughborough University, 2007).

4 J. Plummer, "Making Anti-Corruption Approaches Work for the Poor: Issues for Consideration in the Development of Pro-poor Anti-corruption Strategies in Water Services and Irrigation", *Report No22* (Estocolmo: Swedish Water House, 2007).

4 Agua para los alimentos

Frank R. Rijsberman describe las diferentes formas de corrupción que prevalecen en la agricultura y en el riego, donde el consumo de agua es elevado y la seguridad alimentaria está en peligro. En su trabajo, revela cómo los recursos se desvían del sector a través de sofisticados sistemas de soborno, cómo los grandes usuarios se benefician con políticas tendenciosas, y ofrece una serie de sugerencias prácticas para que los sistemas de riego sean menos vulnerables a la corrupción. Jean-Daniel Rinaudo toma el caso de Pakistán para ilustrar la trama de incentivos que sustenta la corrupción en los sistemas de riego. Sonny Africa describe la trayectoria de un conjunto de proyectos de riego en Filipinas que, destinados al fracaso, despilfarran el dinero público y privan a los agricultores del país de los recursos hídricos que tanto necesitan. En la contribución final de este capítulo, Grit Martínez y Kathleen Shordt detallan el papel y las responsabilidades de los donantes en la lucha contra la corrupción en el sector del agua.

Agua y alimentos: la corrupción en los sistemas de riego

Frank R. Rijsberman¹

La producción de alimentos en el mundo: ¿Por qué es importante el riego?

La mayoría de los agricultores del mundo depende todavía del agua de lluvia para regar sus cultivos. En algunas regiones, la práctica totalidad de las precipitaciones del año cae en un lapso de tiempo tan breve que es imposible, o muy arriesgado, cultivar la tierra contando exclusivamente con el agua de lluvia. Este es el caso de la región monzónica de Asia del Sur, donde más del 90 por ciento de las precipitaciones anuales caen en menos de 100 horas. A lo largo de los milenios, la respuesta a este problema para millones de agricultores ha sido el riego. Desde las épocas prerromanas, las comunidades que habitan las regiones secas, desde Irán a Marruecos, han construido sistemas de canalizaciones subterráneas para transportar el agua desde las montañas hasta los suelos fértiles, pero secos, de los valles. Los reyes de Sri Lanka, por su parte, fundaron en la edad Antigua auténticas civilizaciones hidráulicas, construyendo en cascada pequeños embalses o cisternas.

Del total de agua que los hombres toman de la naturaleza, alrededor del 70 por ciento se destina a la irrigación, sobre todo en los países que cuentan con grandes sectores de riego como

1 Frank R. Rijsberman es el ex director general del Instituto Internacional de Administración del Agua (IWMI, por sus siglas en inglés) de Colombo, Sri Lanka. Actualmente trabaja en Google.org, el brazo filantrópico de Google Inc.

Australia, China, Egipto, India, Irán, México, Turquía y Uzbekistán. Aunque sólo en un sexto de las zonas cultivadas del mundo se produzca a base de riego, éstas generan el 40 por ciento de los alimentos del planeta. Los temores en materia de seguridad alimentaria han disparado inversiones masivas en represas y sistemas de riego por canales en Asia, América del Norte y Australia. Durante el siglo XX, la población mundial se ha triplicado y el uso del agua para propósitos humanos se ha multiplicado por seis, siendo la mayor parte de este aumento destinada al riego.

Un buen sistema de riego es un factor fundamental para que los agricultores de bajos recursos puedan salir de la pobreza². Combinado con variedades de granos de alto rendimiento y con fertilizantes, ha sido clave en prevenir las hambrunas que se prevenían en Asia y en reducir los precios mundiales de los alimentos hasta los niveles más bajos que se hayan registrado. Algunos de los cultivos comerciales más importantes del mundo, en particular el algodón y la caña de azúcar, también dependen en gran medida del riego. Sin embargo, la irrigación no se hace siempre de manera correcta; pueden darse en particular los siguientes fallos en los sistemas de riego:

- Los agricultores que están situados en la cola de los canales a veces no reciben la cantidad de agua que les corresponde porque los que están ubicados aguas arriba extraen demasiada.
- La construcción de los sistemas de riego se posterga por mucho tiempo o se lleva a cabo a costos muy por encima de su valor real (costos inflados).
- En general, no más del 30 o 40 por ciento del agua para cultivar contribuye realmente al crecimiento de las cosechas, ya que el resto se sale por goteo desde los canales, se incorpora a las aguas subterráneas o va a parar a los desagües.
- La obstrucción de los canales, la rotura de los aparatos de medición y otros problemas requieren reparaciones costosas.
- Cuando los agricultores no pagan las tarifas de riego, los sistemas no disponen de dinero suficiente para afrontar los gastos operativos y de mantenimiento.

Un mal funcionamiento de los sistemas de riego tiene consecuencias graves. Para el 70 por ciento de la población pobre –en términos financieros- que vive en áreas rurales, la agricultura sigue siendo en la mayoría de los casos la única forma de salir de la pobreza. No resulta sorprendente que sean los agricultores pobres, en especial aquellos que se encuentran en la cola de los canales de riego, quienes sufren con más virulencia los embates de los fallos en el riego. Por otra parte, en los países dependientes del agua de riego, donde el desarrollo de sistemas de riego ha dominado la inversión gubernamental en infraestructura, un mal funcionamiento de dichos sistemas tiene un impacto inmediato sobre el rendimiento global de las inversiones públicas. Y, dado que la escasez de agua se está convirtiendo en una crisis de orden mundial, el rendimiento ineficaz del mayor consumidor de agua –el riego– no puede pasar inadvertido.

Análisis del riesgo de corrupción en los sistemas de riego

En los países donde la agricultura tiene una gran importancia, el control global de la corrup-

2 I. Hussain, "Pro-Poor Intervention Strategies in Irrigated Agriculture in Asia - Poverty in Irrigated Agriculture: Issues, Lessons, Options and Guidelines", *Final Synthesis Report* (Colombo: Instituto Internacional de Administración del Agua, 2005).

ción es especialmente débil y la lucha anticorrupción en el sector agrícola constituye un inmenso desafío³. Los riesgos de corrupción específicos en los sistemas de riego se deben a múltiples factores, y en particular los siguientes:

- La disponibilidad del agua de riego depende directamente de las precipitaciones y, aun en los sistemas de riego consolidados, se trata de un elemento incierto. En particular en sistemas de varios embalses, con funciones hidroeléctricas, de irrigación y de control de inundaciones, es casi imposible que los que riegan puedan calcular la disponibilidad de agua de forma independiente. Los organismos de gestión del riego no están acostumbrados a divulgar la información que permitiría que sus sistemas fuesen más transparentes para el usuario. Así pues, como los funcionarios del sector controlan el acceso a información clave para los regantes, quedan abiertas oportunidades para la captación de rentas y la corrupción.
- Los grandes sistemas de riego requieren de mantenimiento, administración y equipos especializados, que se negocian a través de contratos individuales (únicos) que, por lo tanto, resultan difíciles de controlar y son vulnerables a la corrupción.
- En general, los grandes subsidios públicos para la construcción y operación de los sistemas de riego son asignados a burocracias sin vinculación directa al rendimiento o al resultado. La falta de obligaciones en materia de rendición de cuentas puede fomentar la corrupción. Para solucionar esto, Australia, un país propenso a las sequías, ha comenzado a evaluar el rendimiento de los sistemas de riego⁴.
- La construcción de sistemas de riego, la gestión y la investigación en cuestiones de riego se encuentran bajo el dominio exclusivo de los ingenieros. Estos tienden a reaccionar ante sistemas de riego de bajo rendimiento aportando soluciones técnicas. Sin embargo, es poco probable que los problemas de rendimiento puedan resolverse con soluciones puramente técnicas si no se reducen de manera simultánea los incentivos para la corrupción de todos los actores interesados. En este sentido, un ingeniero especializado en irrigación de Asia del Sur señaló en cierta ocasión: “Como la gestión del agua supone un 25 por ciento de agua y un 75 por ciento de personas, es imperioso tranquilizar a la gente y no contrariar a los políticos”⁵.

Distintas formas de corrupción en los sistemas de riego

Un enfoque reciente y prometedor para comprender mejor la corrupción en el sector de la irrigación, considera a los sistemas de riego como la prestación de un servicio que, para funcionar correctamente, requiere de instituciones eficaces y del alineamiento de los intereses de las partes involucradas⁶. Así, abordar la problemática de la captación de rentas y de la corrupción

3 Banco Mundial, *World Development Report 2008: Agriculture for Development* (Washington, D.C., 2007).

4 H.M. Malano y P.J.M. van Hofwegen, “Management of Irrigation and Drainage Systems – A Service Approach”, *Monograph No3* (Rotterdam/Brookfield: Balkema Publishers, 1999).

5 R. Wade, “The System of Administrative and Political Corruption: Canal Irrigation in South India”, *Journal of Development Studies* Vol. 18 No3 (1982).

6 H.M. Malano y P.J.M. van Hofwegen (1999); J. Renger y B. Wolff, “Rent Seeking in Irrigated Agriculture: Institutional Problem Areas in Operation and Maintenance”, *MAINTAIN Thematic Paper No9* (Eschborn: GTZ, 1999); W. Huppert, M. Svendsen et al., *Governing Maintenance Provision in Irrigation: A Guide to Institutionally Viable Maintenance Strategies* (Eschborn: GTZ, 2001); W. Huppert y B. Wolff, “Principal-Agent Problems in Irrigation - Inviting Rentseeking and Corruption”, *Quarterly Journal of International Agriculture* Vol. 41 No1/2 (2002). Aquí se describe la captación de rentas (*rent-seeking*) y la corrupción en el riego como típicos problemas de “principal y agente” –tales como deficiencias en los contratos y acuerdos entre los socios en una relación de intercambio– que bien pueden actuar en interés de los actores más influyentes del sistema.

supone rediseñar las instituciones existentes, con el objetivo de suprimir las deficiencias e incertidumbres de los acuerdos entre los interesados y de incrementar de forma paralela la transparencia y los incentivos de cumplimiento.

Desde esta perspectiva, los principales puntos de entrada de la corrupción en el riego de superficie o por canales son:

1. *La captura de los subsidios.* En general, los subsidios públicos para riego se justifican por razones de seguridad alimentaria nacional, y también debido a que los agricultores no pueden pagar por el agua los precios de mercado. En el caso de agricultores individuales o propietarios de la tierra, el riego es atractivo siempre y cuando sus beneficios económicos personales superen el costo, en parte subvencionado, que supone instalarlo. Esto conduce a los agricultores y sus representantes a sentirse tentados a sobreestimar los beneficios proyectados, subestimar los costos de construcción y a ejercer presión sobre los gobiernos para que paguen por proyectos que no necesariamente producen beneficios netos para el conjunto de la sociedad, pero que aportan a los propietarios de la tierra un subsidio importante. Las empresas que diseñan, construyen y operan los sistemas también pueden verse tentadas a sobornar a los funcionarios clave. Es difícil de demostrar que se produce una captura de las políticas, pero la existencia de grandes agricultores, poderosos y con buenas conexiones, que en muchos países se las arreglan para asegurarse la mayor parte de los subsidios de riego, constituye una evidencia bastante fuerte de ello⁷.
2. *La corrupción en la construcción.* Los procesos de compra y licitación son propensos a la corrupción cuando los productos no se pueden estandarizar, como sucede con la construcción de proyectos de riego en gran escala. Los grandes diques son fundamentalmente productos únicos, por lo que los cálculos de costos pueden variar enormemente entre los contratistas que compiten por construirlos, lo que da la posibilidad de incluir sobornos en las cotizaciones con muy poca probabilidad de que sean detectados. Al igual que en todos los proyectos de construcción, la corrupción en el sector del riego puede traducirse en que ciertos contratistas se vean favorecidos y ganen los contratos, en que algunos no rinden cuentas por el mal desempeño y los trabajos de calidad inferior a la comprometida, y en que otros contratistas desarrollen prácticas colusivas para sobrefacturar los proyectos⁸.
3. *La corrupción en el mantenimiento.* Las tareas de mantenimiento de los sistemas de riego se controlan con menos rigor que las inversiones en proyectos nuevos de construcción, aunque los montos necesarios para este tipo de tareas suelen ser menores y su implementación más estandarizada. Algunas formas de mantenimiento, como por ejemplo la desobstrucción de un canal, son muy difíciles de monitorear, dado que los elementos que obstruyen pueden estar literalmente “bajo agua”. Por ello los riesgos de corrupción en esta área son mayores que en los contratos de construcción⁹. Además, los fondos para la realización de tareas de mantenimiento están en general incluidos en el presupuesto anual de los organismos públicos y quedan sujetos al criterio de los ingenieros encargados, de modo que puede ocurrir que las decisiones de gasto se deban a las oportunidades de corrupción en lugar de a necesidades reales de mantenimiento.

7 Consultar más adelante en este mismo capítulo.

8 H. Elshorst y D. O’Leary, “Corruption in the Water Sector: Opportunities for Addressing a Pervasive Problem”, documento presentado en la *Semana Mundial del Agua* (Estocolmo, agosto de 2005).

9 R. Wade (1982); W. Huppert, *et al.* (2001).

4. *La corrupción en las operaciones.* Las oportunidades de corrupción en la operación de los sistemas de riego dependen de la forma en que estos están organizados. Los investigadores en la materia suelen recomendar aquellos sistemas con mayores posibilidades técnicas de ser manipulados, de modo que permitan distribuir el agua con más precisión hacia los lugares en donde se la necesita. Al mismo tiempo, la posibilidad de manipular la distribución de agua se traduce en oportunidades de corrupción. Los funcionarios o los guardas de las acequias responsables de operar las compuertas pueden ser sobornados para abrir más ampliamente las puertas o, incluso para mantenerlas abiertas por más tiempo de lo previsto. Los sistemas con estructuras fijas también pueden ser manipulados ensanchando de manera ostensible las bocas de salida permanentes, pero en ese caso la evidencia de esta alteración es visible para los inspectores. Algunos agricultores pueden llegar a sobornar a los funcionarios encargados para asegurarse la asignación de agua; pero también son vulnerables a sufrir demoras y extorsión por parte de los propios encargados, ya que tienen mucho interés en ocuparse de las cosechas lo mejor posible. La falta de agua como consecuencia de las sequías y otros factores puede impulsar a los funcionarios del sector del riego a exigir pagos suplementarios a los agricultores.

El cobro de las tarifas es otro punto de entrada para la corrupción. Cuando los cargos se basan en la superficie regada, los funcionarios en la base de la jerarquía pueden estar tentados a cobrar por la superficie total abastecida, pero registrar tan solo una parte de esta en los archivos oficiales. Como los registros gubernamentales de las zonas regadas no suelen ser públicos y el gobierno no tiene capacidad de auditar en gran escala a los encargados de cobranzas, este tipo de fraudes puede pasar fácilmente inadvertido. Por otra parte, en los casos en que el gobierno define áreas y autoriza el riego de algunas y no de otras, los funcionarios pueden ser sobornados para que hagan la vista gorda frente a situaciones de riego ilegal de tierras ubicadas fuera de las zonas definidas¹⁰.

Ahora bien, la corrupción no está confinada al ámbito del campo. El enriquecimiento que genera puede incrementar significativamente los ingresos de los funcionarios locales del sector. Los nombramientos para estos empleos lucrativos se vuelven codiciados y quienes los ocupan son vulnerables a la corrupción. Los altos funcionarios venden puestos de trabajo al mejor postor y quienes resultan elegidos tienen poco margen de acción, y se ven forzados a exigir pagos suplementarios de los agricultores para recuperar la “inversión” que hicieron. De este modo, el uso de las influencias o clientelismo para acceder a los empleos en el sector del riego perpetúa la corrupción y se extiende a lo largo de la jerarquía administrativa.

Una amenaza oculta: la corrupción en el riego con aguas subterráneas

Además de los riesgos de corrupción asociados al riego de superficie por sistemas de canales, existen otros que surgen de la irrigación con aguas subterráneas. El suministro privado de riego desde pozos y aguas subterráneas fue impulsado por la introducción al mercado de bombas diésel y eléctricas pequeñas y económicas, junto con subsidios a los costos de la electricidad y el diésel.

Como el riego con agua subterránea está financiado, en gran medida, por los agricultores y

10 R. Wade (1982).

otros actores del sector privado más que por el gobierno, no suele estar enteramente incluido en las estadísticas oficiales. La regulación también constituye un gran desafío, en particular en el caso de los aproximadamente 20 millones de pozos de riego de la India. En este sentido, si la investigación sobre la corrupción en los sistemas de riego por canales ya es escasa, aún menos se ha publicado en materia de corrupción y captación de rentas en el sector del riego a base de agua subterránea¹¹.

En cierta medida, los subsidios al combustible y la electricidad con los que se favorece a los regantes bajo la modalidad de agua subterránea son comparables a los subsidios para la construcción y operaciones que reciben quienes riegan por canales. En los países dependientes del riego, como es el caso de la India, los fuertes grupos agrícolas de presión reaccionan contra cualquier propuesta de cambio que se pretenda introducir en los precios energéticos.

Hay quienes argumentan que los subsidios para el riego con aguas subterráneas son más eficaces que aquellos que se asignan a los demás tipos de riego, puesto que en este caso el agua se distribuye en función de la demanda y se encuentra plenamente bajo control de los agricultores¹². Sin embargo, este esquema tiene importantes consecuencias en términos de acceso equitativo y sostenibilidad. El auge del riego con agua del subsuelo está conduciendo a una rápida caída de los niveles de la capa acuífera subterránea y a un abastecimiento cada vez más limitado para los pequeños agricultores que no pueden competir en la carrera por la extracción del agua. En Gujarat (India) los niveles de agua freática en acuíferos clave han bajado de 10 metros a 150 metros debajo de la superficie en una generación. En muchas zonas de la India, China y México los niveles de agua subterránea han descendido entre 20 y 40 metros.

Como la sostenibilidad está en peligro, los gobiernos están intentando regular el uso del agua del subsuelo por medio de permisos para la perforación de pozos. Pero esta política trae aparejado el riesgo de que los solicitantes sobornen a los funcionarios. Sri Lanka y otros países han tratado de estimular el riego a base de agua del subsuelo por medio de subsidios para “pozos agrícolas” –grandes pozos revestidos de cemento y ladrillos– que sirven de depósitos de almacenamiento a corto plazo y de puntos de extracción del agua subterránea. Sin embargo estas prácticas, dependiendo del diseño, están también expuestas a la corrupción.

En resumen, la menor participación del gobierno en el sistema de riego de subsuelo que se organiza y distribuye fundamentalmente de forma privada, implica, al menos en apariencia, que existen menos oportunidades para el desarrollo de la corrupción que las que hay en el caso del riego por canales. No obstante, las consecuencias de la explotación irrestricta del agua subterránea son graves, así como la ausencia de regulación debido a la casi imposibilidad fáctica de vigilar el exceso de perforaciones. Es posible que el uso abusivo del agua subterránea sin preocuparse por las cuestiones de sostenibilidad y equidad no constituya en sí mismo corrupción, pero representa un fracaso en términos de la gobernabilidad y la rendición de cuentas

11 En este sentido, algunas excepciones son: V. Narain, “Towards a New Groundwater Institution for India”, *Water Policy* Vol. 1 No3 (1998); A. Prakash y V. Ballabh, “A Win-Some Lose-All Game! Social Differentiation and Politics of Groundwater Markets in North Gujarat”, *Working Paper* No183 (Anand: Instituto de Administración Rural, 2004).

12 T. Shah, “Sustainable Groundwater Management”, en M. Giordano, F. Rijsberman et al. (editores), *More Crop Per Drop: Revisiting a Research Paradigm - Results and Synthesis of IWMI's Research 1996-2005* (Londres: International Water Association Publishing, 2006); T. Shah, A.D. Roy et al., “Sustaining Asia's Groundwater Boom: An Overview of Issues and Evidence”, *Natural Resources Forum* Vol. 27 No2 (2003); T. Shah, *Groundwater Markets and Irrigation Development: Political Economy and Practical Policy* (Bombay, India: Oxford University Press, 1993).

en el sector del agua, y ello tiene graves consecuencias sobre los medios de vida y el medio ambiente.

¿Cuál es la envergadura de la corrupción en el sector del riego?

Ya sea por medio de sobornos, comisiones ilícitas, fraude, favoritismo o influencia política indebida, la corrupción en el sector del riego es un problema significativo que perjudica de manera desproporcionada a quienes no tienen dinero ni poder suficientes para competir en esta economía clandestina.

Los subsidios de riego y la captura sistemática de las políticas

La política de riego de Estados Unidos, que asigna fondos estatales a proyectos que pretenden beneficiar a determinados grupos, ha sido descrita como “probablemente el mejor ejemplo de captación de rentas en el campo del gasto público”. Las coaliciones de agricultores, sus representantes políticos y el organismo principal de riego, la Oficina Federal de Recuperación de Estados Unidos (US Bureau of Reclamation), han aunado esfuerzos con el propósito de ampliar el subsidio federal de riego para cubrir el 83 por ciento de los costos de los proyectos. Asimismo, mientras se suponía que los subsidios estarían orientados a ayudar a los pequeños agricultores económicamente desfavorecidos, un estudio de 18 proyectos mostró que el 5 por ciento de los agricultores más grandes (con 520 hectáreas o más) cobraban la mitad de los subsidios, mientras que el 60 por ciento de los más pequeños (con 65 hectáreas o menos) recibían sólo un 11 por ciento¹³.

A pesar de que se ha escrito mucho menos sobre este fenómeno fuera de los Estados Unidos, las evaluaciones de China, India, Bangladesh, Pakistán y México, realizadas por el Banco Mundial, muestran que existen tendencias similares en otros países. En México, al 20 por ciento de los agricultores más grandes se les adjudica más del 70 por ciento de los subsidios para riego¹⁴. En términos generales, está bien documentado que en los proyectos de riego alrededor del mundo se recupera de los agricultores sólo una fracción de sus costos y, a veces, ni siquiera los gastos de operación y mantenimiento que suelen representar menos del 10 por ciento de la inversión total¹⁵. Asimismo, está comprobado que un pequeño número de agricultores poderosos se beneficia de manera desproporcionada con los subsidios a la irrigación.

Las operaciones y el mantenimiento: un impuesto de corrupción habitual

En el estudio más minucioso hasta la fecha sobre la corrupción en el sector del riego, Robert Wade describe un sistema de corrupción difundido en los arrozales del sur de la India, donde los funcionarios de riego que no participan en conductas corruptas son la excepción. Los pagos ilícitos se realizan por lo general de tres maneras. Una de ellas es el pago por los agricultores

13 R. Repetto, “Skimming the Water: Rent-Seeking and the Performance of Public Irrigation Systems”, *Research Report No4* (Washington D.C.: Instituto de Recursos Mundiales, 1986).

14 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua”, Informe sobre Desarrollo Humano 2006 (Nueva York, 2006).

15 R. Repetto (1986).

de una tasa neta –en efectivo o en granos– a los funcionarios del sector para asegurarse una cantidad suficiente de agua durante toda la temporada de cultivo. El pago total se realiza por adelantado y no está prevista ninguna bonificación para el caso en que las cosechas se pierdan por falta de agua. Los pagos también se realizan para conseguir una mayor cantidad de agua en situaciones de necesidad acuciante, tales como cuando los usuarios localizados en la cola del sistema de riego se quedan sin agua al final de la temporada. El tercer tipo de pagos ilícitos se da en la forma de una “donación” de granos una vez finalizada la cosecha, que puede equivaler a tres meses de salario de un empleado del sector¹⁶.

Asimismo se observó y documentó en dicho estudio la existencia de comisiones ilícitas y otras formas de corrupción relacionadas con la obtención de puestos de trabajo y traslados a empleos favorables, la adjudicación de contratos de construcción y rehabilitación, y la obtención de agua de riego fuera de las zonas definidas. A este efecto, existen reglas informales pero bien establecidas que determinan cuánto se toma y quién obtiene qué. En cada contrato, por ejemplo, el 8,5 por ciento del monto total es devuelto y compartido entre varios funcionarios. En conjunto, todos estos pagos se canalizan a través del sistema político para apoyar a los partidos políticos. Los que salen perdiendo en el proceso son los pobres, frente a quienes pueden pagar sobornos. Además, las desigualdades crecen entre los extremos y se desalienta la producción al crear incertidumbres, a menudo de forma deliberada y orientada a favorecer los intereses de los corruptos, sobre cuándo, dónde y cuánta agua será posible conseguir¹⁷.

En Pakistán, investigaciones similares hallaron que un cuarto de la población rural está involucrada en un sistema encubierto, pero muy conocido, de pagos suplementarios para obtener agua de riego¹⁸. En este caso, se estimó que el impuesto de corrupción cobrado a los agricultores para recibir más agua de la que les corresponde estaba siendo del 2,5 por ciento de sus ingresos por hectárea¹⁹.

Construcción: el negocio de la mala calidad

Además de los impuestos de corrupción mínimos que se imponen sobre los contratos, el sistema descrito en el sur de la India comprende también “ahorros en el terreno” por parte de contratistas que proveen productos y servicios de calidad inferior o en menor cantidad a lo

16 R. Wade (1982).

17 M. Lipton, “Approaches to Rural Poverty Alleviation in Developing Asia: Role of Water Resources”, discurso plenario en el *Taller Regional y Mesa Redonda sobre Políticas, “Pro-Poor Intervention Strategies in Irrigated Agriculture in Asia”* (Colombo: Instituto Internacional de Administración del Agua, 2004); R. Wade (1982). El sistema que Wade describe para el sur de la India todavía sigue vigente. Consultar P.P. Mollinga, “On the Waterfront: Water Distribution, Technology and Agrarian Changes in a South Indian Canal Irrigation System”, (Wageningen, los Países Bajos: Universidad de Wageningen, 1998). Una descripción del sistema similar vigente en Pakistán puede consultarse en M.U. Hassan, “Maintenance in Pakistani Irrigation and Drainage Systems”, *MAINTAIN Country Paper* No2 (Eschborn: GTZ, 1999). Un informe detallado de la corrupción en el sector de provisión de agua y saneamiento en Asia del Sur que, en términos generales, confirma la perspectiva de Wade, se encuentra en J. Davis, “Corruption in Public Service Delivery: Experience from South Asia’s Water and Sanitation Sector”, *World Development* Vol. 32 No1 (2004).

18 J-D. Rinaudo, “Corruption and Allocation of Water: The Case of Public Irrigation in Pakistan”, *Water Policy* Vol. 4 No5 (2002).

19 J-P. Azam y J-D. Rinaudo, “Encroached Entitlements: Corruption and Appropriation of Irrigation Water in Southern Punjab (Pakistan)”, *Working Paper* No252 (Toulouse: Instituto de Economía Industrial, 2004). Para ampliar sobre la experiencia de Pakistán, consultar el artículo de Rinaudo, página 87.

acordado en los contratos, y cuando los ingenieros dan por finalizado un proyecto de mala calidad. Este tipo de prácticas pueden reportar un enriquecimiento ilegal que oscila entre el 25 y el 50 por ciento del contrato²⁰. En la India, el inspector y auditor general calcularon que en un plazo de siete años, alrededor del 32 por ciento de los pagos totales realizados en el Estado de Orissa, en el marco de un programa para acelerar la finalización de proyectos de riego, deberían ser calificados como pagos en exceso o indebidos a los contratistas, así como desembolsos extraordinarios, no autorizados y no rentables. Sin embargo, la auditoría no llegó a señalar directamente el circuito de la corrupción²¹.

Fraude fiscal: información insuficiente

Aunque es difícil evaluar el alcance de la corrupción en el cobro de las tarifas de riego debido a que no se declaran las irrigaciones en ciertas áreas, algunas indicaciones sugieren que es enorme. Cuando la gestión del riego en el Estado indio de Andhra Pradesh pasó de los funcionarios del sector a grupos de usuarios de agua, la zona que se registró como oficialmente regada casi se cuadruplicó entre los años 1996 y 1998. Aunque la gestión en manos de los usuarios puede haber originado, en parte, este rápido crecimiento de la superficie de riego, la explicación más probable es que la zona ya era regada pero los funcionarios habían omitido consignarlo en los registros fiscales²².

Puestos de trabajo en el sector del riego: las posibilidades de enriquecimiento a gran escala atraen a muchos

Las ganancias que permite la corrupción en el sector del riego eclipsan los ingresos legítimos de los funcionarios del sector. En Pakistán, se calcula que estas ganancias ilegales equivalen a entre cinco y ocho veces los salarios regulares, y en la India hasta diez veces²³. La perspectiva de un gran enriquecimiento da cuenta de que la corrupción no se detuvo en estos puestos. En la India, se descubrió que dichos puestos de trabajo lucrativos se comerciaban en un mercado de traslados bien afianzado. En este sistema de “goteo hacia arriba”, los sobornos son distribuidos a otros funcionarios y políticos que disponen de autoridad sobre los traslados.

En pocas palabras, esto implica que la corrupción en el sector del riego es tan galopante como intrincada, y crea una economía fantasma de gran escala que se extiende desde los campos hasta los estratos más altos de la burocracia del sector. Y esta corrupción no se limita a Asia del Sur. También se ha observado en México²⁴ y Asia Central²⁵.

20 R. Wade (1982).

21 H. Upadhyaya, “Accelerated Corruption, a Trickle of Irrigation”, *India Together* (India), 29 de enero de 2005, disponible en www.indiatogether.org/2005/jan/gov-aibpcorr.htm.

22 W. Huppert, “Water Management in the ‘Moral Hazard Trap’: The Example of Irrigation”, documento presentado en la *Semana Mundial del Agua* (Estocolmo, agosto de 2005).

23 R. Wade (1982); J-D. Rinaudo, P. Strosser et al., “Distributing Water or Rents? Examples from a Public Irrigation System in Pakistan”, *Canadian Journal of Development Studies* Vol. 21 No1 (2000).

24 W.H. Kloezen, *Accounting for Water: Institutional Viability and Impacts of Market-Oriented Irrigation Interventions in Central Mexico* (Wageningen, Países Bajos: Universidad de Wageningen, 2002); E. Rap, “The Success of a Policy Model: Irrigation Management Transfer in Mexico” (Wageningen, los Países Bajos: Universidad de Wageningen, 2004).

25 K. Wegerich, “‘Illicit’ Water: Un-Accounted, but Paid for. Observations on Rent-Seeking as Causes of Drainage Floods in the Lower Amu Darya Basin” (Wageningen, Países Bajos: Irrigation and Water Engineering Group, Universidad de Wageningen, 2006).

Consecuencias de la corrupción en el sector: un riego ineficaz y poco equitativo

Aunque se pueden considerar víctimas de la corrupción, los agricultores colaboran con esta a menudo de forma voluntaria -ya que los funcionarios reciben pagos habituales y cumplen con sus (corruptas) promesas-. Desde esta perspectiva, el sistema de pagos suplementarios puede ser incluso visto como una forma de remuneración basada en el rendimiento. De hecho, el impacto económico de la corrupción sobre los ingresos de los agricultores del sur de la India es relativamente pequeño, alrededor del cinco por ciento de su ganancia anual²⁶.

De todas formas, los sistemas de riego se resienten cuando están regidos por prácticas corruptas. Los sobornos son altos cuando la incertidumbre es grande, y aunque se supone que los departamentos de riego tienen que garantizar un abastecimiento confiable, las oportunidades de extraer beneficios aumentan cuando los suministros son inciertos. De manera similar, pese a que se supone que los ingenieros de mantenimiento tienen que garantizar que los canales permanezcan en buen estado, es justamente su mal estado lo que ofrece posibilidades de obtener mayores beneficios, pues se hacen con más frecuencia necesarios los trabajos para restablecer el funcionamiento y se abren nuevas oportunidades para pedir pagos complementarios. Además, la corrupción que busca encubrir trabajos de baja calidad, muy extendida en la construcción, también contribuye a que los sistemas de riego funcionen de manera deficiente y los flujos de agua sean más inciertos.

Cuando el agua de riego escasea, una distribución corrupta significa que el último de la fila es quien sale perdiendo. Así, un sistema pensado para distribuir agua de forma equitativa se transforma en un “embudo de agua” para los ricos, que son quienes pueden abrirse camino pagando sobornos. Dos casos de estudio realizados en Pakistán y en la India demostraron que los pequeños agricultores ubicados en la cola de los sistemas de riego recibían sólo una fracción del agua que les llegaba a sus homólogos situados al principio. Por otra parte, los pequeños agricultores de Pakistán, ubicados al final del sistema de riego, informaron de que la corrupción y los costos legales inaccesibles les impedían impugnar las apropiaciones ilegales²⁷.

Para reparar el caudal, ¿qué se puede hacer?

Luchar contra la corrupción en el sector del riego implica reestructurar de manera estratégica los sistemas de incentivos, en lugar de llevar a cabo reformas poco sistemáticas.

En cuestión de captura de las políticas en el sector, las soluciones están vinculadas con la implementación de amplias reformas en materia de participación política y con la capacitación de los grupos marginados, para lograr que se involucren en el proceso político. Asimismo, generalizar el uso de diagnósticos que ayuden a exponer las desigualdades implícitas en los subsidios de riego puede ser una contribución provechosa y específica del sector.

Con respecto al uso excesivo del agua subterránea, llevar a cabo una vigilancia policial es prácticamente imposible. Pero el uso de medidas indirectas, tales como la fijación de precios más altos para la electricidad y el combustible que utilizan las bombas, puede inclinar los cálculos

26 R. Wade (1982).

27 PNUD (2006).

de los grandes usuarios hacia un uso más responsable, sin causar perjuicios a los usuarios pequeños que de todos modos no pueden costear bombas de gran capacidad. Sin embargo, es de esperar que esas medidas sean sumamente impopulares y conduzcan de nuevo al problema de la captura de las políticas, que como se ha visto también afecta a los subsidios de riego.

Por otra parte, para hacer frente a las redes de corrupción en el riego por canales se requiere una reforma institucional. La solución más común para romper el dominio de los ingenieros de riego sobre las operaciones y el mantenimiento de estos sistemas ha sido transferir la gestión del riego desde el gobierno a grupos de agricultores, organizados en asociaciones de usuarios de agua. Esta estrategia, difundida con el nombre de Transferencia de la Gestión del Riego (IMT, por sus siglas en inglés) o Gestión Participativa del Riego (PIM, por sus siglas en inglés), se ha ido convirtiendo gradualmente en el criterio estándar de los proyectos del Banco Mundial que abordan la reforma de los sistemas de riego. A este efecto, se han elaborado directrices para el proceso de reforma²⁸. Aun así, la IMT y la PIM no suelen abordar la problemática de la corrupción de forma directa, y existen pocos estudios que demuestren su impacto²⁹.

La creación de asociaciones de usuarios de agua constituye una herramienta útil para enfrentar la problemática de la corrupción³⁰. La intención de unir voces marginadas y de importancia modesta en un grupo colectivo de usuarios formalmente reconocido, es un paso hacia la capacitación de la sociedad civil y una mejor protección contra la extorsión y la corrupción.

Sin embargo, quedan aún muchos desafíos por afrontar. En primer lugar, debe tenerse en cuenta que la corrupción puede desplazarse desde la negociación entre el agricultor y el funcionario hasta la relación entre la asociación de usuarios y el organismo público de gestión³¹. En segundo lugar, debido a la complejidad técnica del sector, las asociaciones de usuarios suelen necesitar contratar a un gerente especializado o a un ingeniero, que se encuentra entonces en posición de explotar esta ventaja de información. En tercer lugar, las normas de gobernabilidad internas de las asociaciones de usuarios son débiles y los criterios de rendimiento poco claros, lo que permite a los dirigentes contar con facultades discrecionales para abusar de su posición en beneficio personal. Por último, los agricultores marginados corren el riesgo de seguir siendo marginados dentro de las asociaciones de usuarios. En la práctica, los grupos de agricultores suelen estar formados por uno más agricultores grandes que, naturalmente, se convierten en los presidentes de las asociaciones y en los titulares de los cargos directivos, de tal forma que utilizan a la asociación para confirmar su control del poder en el sector³².

Veamos algunas soluciones que pueden ayudar a resolver este tipo de problemas:

28 D.L. Vermillion y J.A. Sagardoy, "Transfer of Irrigation Management Services – Guidelines", Irrigation and Drainage Paper No58 (Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Instituto Internacional de Administración del Agua y GTZ, 1999).

29 El ejemplo previamente citado en W. Huppert (2005) para el caso de Andhra Pradesh, aunque sumamente interesante, no puede extrapolarse fácilmente a escalas más grandes.

30 K.W. Easter e Y. Liu, "Cost Recovery and Water Pricing for Irrigation and Drainage Projects", Agricultural and Rural Development Discussion Paper No26 (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2004).

31 J-D. Rinaudo (2002).

32 B. van Koppen, R. Parthasarathy *et al.*, "Poverty Dimensions of Irrigation Management Transfer in Large-Scale Canal Irrigation in Andhra Pradesh and Gujarat, India", Research Report No61 (Colombo: Instituto Internacional de Administración del Agua, 2002); K. Wegerich, "Why Blue Prints on Accountability of Water User Associations do not Work: Illustrations from South Kazakhstan", documento presentado en la IV Conferencia Regional Asiática y el X Seminario Internacional sobre Gestión Participativa de Riego (Teherán, 2 al 5 de mayo de 2007).

- *Una gobernabilidad interna más fuerte.* Las reglas obligatorias, con disposiciones de participación que contemplen las cuestiones de género y procedimientos de auditorías para las asociaciones, permiten que los agricultores puedan corregir y controlar a los directivos, y detener las prácticas corruptas.
- *“Tareas rotativas”.* En sistemas de riego tradicionales de los Andes, las diferentes tareas de gestión están a cargo de grupos de distintas edades dentro de la comunidad. Esto permite que, con el tiempo, todos los miembros la comunidad se familiaricen con todos los trabajos del sistema y no sea sólo una persona quien tenga el conocimiento especializado. De esta manera, se evitan las situaciones de información asimétrica, tan propicias al desarrollo de la corrupción³³.
- *Licitaciones periódicas de los servicios subcontratados.* En el caso de los sistemas de riego que utilizan suministro privado, organizar licitaciones cada diez años permite sancionar el trabajo corrupto y de baja calidad. Este es el sistema que se utiliza en Francia, pero la prestación privada de servicios de riego sigue siendo relativamente inusual a escala global.
- *Una ofensiva por la transparencia.* Esta propuesta puede ayudar a frenar las prácticas corruptas y a reducir las diversas formas de desigualdad en el acceso a la información que alimentan la corrupción. Las medidas posibles incluyen fortalecer las disposiciones que defienden el derecho a la información y la divulgación obligatoria de los registros relativos a la construcción, el mantenimiento y la administración de los sistemas de riego. De esta manera, el rendimiento se hace transparente y comparable, gracias a indicadores del rendimiento del riego y a evaluaciones comparadas de los diferentes sistemas de irrigación existentes.
- *Auditorías sociales para la supervisión colectiva.* En Andhra Pradesh, el esquema de garantías en materia de empleo rural del 2006 proporciona una plataforma de auditoría para identificar colectivamente la corrupción en los trabajos de riego. En una reunión reciente a nivel de distritos, a la que asistieron más de 1 500 trabajadores de canales de riego y de otras obras públicas, se puso de manifiesto que las auditorías sociales realizadas a nivel de aldeas y pueblos habían desvelado un raudal de prácticas corruptas. Entre estas, destacan los pagos a vecinos fallecidos, las listas de pagos falsificadas y los pagos complementarios a los funcionarios. El responsable de presidir el encuentro tomó de inmediato medidas correctivas e inició investigaciones formales³⁴.
- *Expandir la estandarización.* El diseño de los sistemas de riego, sus equipos y los servicios prestados deben estandarizarse tanto como sea posible, con el fin de fomentar la consolidación de un mercado de productos y servicios de riego, y así poder controlar más fácilmente el valor del dinero asignado al sector.

En el sector del riego, el desafío de poner fin a la corrupción se basa en los mismos pilares que en los demás sectores: incrementar la transparencia, garantizar el acceso a la información pública, mejorar la rendición de cuentas y ayudar a los usuarios marginados a que aprovechen

33 W. Huppert y K. Urban, “Analysing Service Provision: Instruments for Development Cooperation Illustrated by Examples of Irrigation”, Publication No263 (Eschborn: GTZ, 1998).

34 El autor de este artículo asistió a la reunión mencionada.

estos instrumentos. Un análisis de más de 300 proyectos de irrigación en 50 países subraya que para mejorar el rendimiento se requiere una máxima participación de los agricultores, desde el comienzo y en todas las etapas del desarrollo y la administración del sistema³⁵.

Finalmente, el gobierno es el actor clave para poner en marcha la reforma. Las instituciones donantes pueden desempeñar cierto papel al incluir estas recomendaciones en sus proyectos, pero su importancia es relativamente pequeña ya que el sector está dominado por las inversiones y presupuestos de los gobiernos nacionales.

35 A. Inocencio, M. Kikuchi et al., "Costs and Performance of Irrigation Projects: A Comparison of Sub-Saharan Africa and Other Developing Regions", *Research Report* No109 (Colombo: Instituto Internacional de Administración del Agua, 2007).

El poder, el soborno y la justicia en los sistemas de canales de riego en Pakistán

Jean-Daniel Rinaudo¹

Al igual que en muchos otros países de Asia del Sur, los sistemas públicos de canales de irrigación en Pakistán distribuyen el agua entre los agricultores a través de procedimientos de racionamiento heredados de la administración británica. Pese a los esfuerzos de los organismos gubernamentales y las entidades financieras internacionales, los recursos hídricos no se han desarrollado al mismo ritmo que el aumento de la demanda de agua generado por el crecimiento demográfico y las técnicas intensivas de uso del agua promovidas por la Revolución Verde.

En respuesta a la creciente escasez de agua, son cada vez más los agricultores que se involucran en negociaciones informales y transacciones extralegales con funcionarios de los organismos de riego para obtener más agua de la que les correspondería en función de su cuota legal. Es común que un pequeño grupo de agricultores, ubicados en las partes altas del sistema de irrigación, reciba agua extra en perjuicio de los vecinos situados aguas abajo. En general, el sistema de cuotas legales de agua ha dejado de aplicarse.

Una investigación realizada en el sur y centro de la provincia de Punjab entre 1995 y 1999 revela que los agricultores de la zona utilizan su influencia política para obtener favores de los funcionarios². Los agricultores piden a los políticos locales electos que presionen a los empleados del sector del riego. Como contrapartida, los políticos reciben apoyo de los agri-

1 El Dr. Jean-Daniel Rinaudo es investigador del Departamento de Agua de la Oficina de Investigaciones Geológicas y Mineras (BRGM, por sus siglas en francés), en Montpellier, Francia.

2 J-D. Rinaudo, P. Strosser et al., "Distributing Water or Rents? Examples from a Public Irrigation System in Pakistan", *Canadian Journal of Development Studies* Vol. 21 (2000); J-D. Rinaudo, "Corruption and Water Allocation: The Case of Public Irrigation in Pakistan", *Water Policy* Vol. 4 (2002); D. Mustafa, "To Each According to his Power? Participation, Access and Vulnerability in Irrigation and Flood Management in Pakistan", *Environment and Planning D: Society and Space* Vol. 20 No6 (2002).

cultores para permanecer en sus cargos. A su vez, los empleados de irrigación se benefician con ascensos y mejores puestos de trabajo³. En un sistema de estas características ganan todos, excepto quienes pierden en la distribución del agua.

Los estudios de casos locales indican que aproximadamente la cuarta parte de la población rural de la región está involucrada en este complejo sistema de corrupción administrativa y política. En una zona se descubrió que un grupo reducido de grandes agricultores extraían agua de nueve bocas de salida por un valor anual de 3 300 rupias pakistaníes (55 dólares de EEUU) por hectárea, mientras que los vecinos de aguas abajo, esparcidos a lo largo de 40 bocas, estaban perdiendo 600 rupias pakistaníes (10 dólares) por hectárea⁴. La elite rural no es la única beneficiaria de este sistema. Los aparceros y los pequeños y medianos agricultores con capacidad para organizarse en acciones colectivas también salen beneficiados. De hecho, este tipo de arreglos pueden difícilmente ser clandestinos. Los pagos y las relaciones que vinculan a los agricultores de distintos círculos sociales son de público conocimiento. Este sistema de incentivos, en funcionamiento desde hace décadas, es considerado por muchos una “norma de trabajo” bien arraigada.

En este contexto, la equidad es sacrificada con frecuencia. Los agricultores que toman cantidades adicionales de agua, en general la destinan a cultivos con requerimientos intensivos de agua tales como el arroz, la caña de azúcar y el algodón de alto rendimiento. Mientras tanto, los agricultores situados aguas abajo apenas pueden producir la cantidad mínima de alimentos básicos y cultivos que necesitan para sobrevivir. Así, los agricultores más pobres se ven perjudicados de cuatro formas: pagan las tarifas con independencia de si reciben el agua o no; se ven obligados a pagar sobornos para conseguir la cuota de agua que de hecho les corresponde; el suministro irregular de agua hace que su productividad se resienta; y finalmente, destinan más recursos a mantener el sistema de riego que quienes pueden usar su influencia para evitar el pago de las tarifas⁵. Por otra parte, la corrupción también debilita los incentivos para mejorar el sistema – por ejemplo, para desobstruir y disminuir las variaciones del caudal ya que esto reduciría el poder de los empleados de riego y de los agricultores influyentes –.

No va a ser fácil implementar reformas. Es probable que las medidas anticorrupción “de arriba hacia abajo” resulten ineficaces para restaurar la equidad en los sistemas de irrigación por canales. En las décadas de 1960 y 1970, Pakistán instauró un sistema de supervisión, pero este solo consiguió crear un nuevo estamento de funcionarios pasibles de ser sobornados.

3 Estudios similares realizados en el subcontinente indio describen esta misma dinámica. Consultar R. Wade, “The System of Administrative and Political Corruption: Canal Irrigation in South India”, *Journal of Development Studies*, Vol 18 N°3 (1982).

4 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del Agua (Nueva York, Palgrave Macmillan 2006).

5 M. Ahmad, “Water Pricing and Markets in the Near East: Policy Issues and Options”, *Water Policy* Vol. 2 No3 (2000); J-D. Rinaudo y Z. Tahir, “The Political Economy of Institutional Reforms in Pakistan's Irrigation Sector”, en P. Koundouri, P. Pashardes et al. (editores), *The Economics of Water Management in Developing Countries* (Cheltenham, Reino Unido y Northampton, Massachusetts: Edward Elgar, 2003); Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos, “El agua: una responsabilidad compartida”, *2º Informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo* (Nueva York: UNESCO, 2006).

Sería una mejor estrategia impulsar acciones compensatorias por quienes perderían con el sistema corrupto vigente. Por ejemplo, se podría mejorar la transparencia en los sistemas hidráulicos para que los agricultores pudiesen detectar irregularidades en el reparto del agua entre los canales de distribución. En ese sentido, deberían recogerse datos fidedignos sobre las descargas de agua tanto en el canal principal como en los secundarios, y garantizar a través de un “panel de control” que esta información quedase a disposición de todas las federaciones de usuarios del sector.

En 2006 y 2007, la provincia de Punjab desarrolló un sistema de información computarizado que registra las descargas diarias, suministra al público información sobre el sector y permite registrar quejas por medio de Internet⁶. El proyecto se publicitó a través de los medios de comunicación con el eslogan “Las computadoras vigilan la distribución del agua”. Sin embargo, sin la participación coordinada de la sociedad civil, es probable que este sistema no conduzca a ninguna mejora significativa, como lo sugieren las numerosas quejas por robo de agua que todavía, en el año 2007, siguen denunciándose en la página web del Departamento Provincial de Riego.

6 Consultar www.irrigation.punjab.gov.pk/introduction.aspx.

Acuerdos de riego cuestionables pasan por alto la difícil condición de los agricultores filipinos

Sonny Africa¹

En Filipinas, un país donde el trabajo manual, la fuerza física de los campesinos y la falta de industrialización del campo siguen siendo la norma, las desigualdades en la distribución de las tierras y los métodos tradicionales de cultivo están manteniendo bajos los niveles de productividad e ingresos en el sector agrícola. Un tercio de la población filipina trabaja en granjas y más de la mitad vive en áreas rurales. Sin embargo, pese a la importancia económica y social de la agricultura y la vida rural, casi las tres cuartas partes de las familias pobres viven en áreas rurales y sólo un 30 por ciento de las tierras de labranza del país están irrigadas².

Con la esperanza de proveer más agua y aportar prosperidad a los agricultores y a la población rural pobre, la Administración Nacional de Riego del gobierno (NIA, por sus siglas en inglés) ha emprendido importantes iniciativas en los últimos años. Un ejemplo es el gigantesco

1 Sonny Africa es jefe de investigación de la Fundación IBON, un centro de estudios independiente con sede en la ciudad de Quezon, Filipinas.

2 Oficina Nacional de Estadísticas, *2000 Family Income and Expenditure Survey* (Filipinas, 2001); Oficina Nacional de Estadísticas, “2002 Scenario of the Agriculture Sector in the Philippines”, *Special Release* No144 (15 de marzo de 2005).

Proyecto Multipropósito de Energía y Riego Casecnan, desarrollado en la zona del “tazón de arroz” de Nueva Écija en Luzón Central. El proyecto tiene dos componentes. Por un lado, la construcción de una represa hidroeléctrica bajo el sistema de financiamiento Construcción-Explotación-Transferencia (BOT, por sus siglas en inglés) por un valor de 31 000 millones de pesos filipinos (675 millones de dólares de EEUU). Por el otro, el desarrollo de un sistema de riego cuya inversión sería de 6 800 millones de pesos (152 millones de dólares)³. Si bien la construcción de la represa comenzó en 1995 y finalizó en el 2001, la historia de lo ocurrido con el proyecto de riego es más compleja.

El proyecto fue diseñado con el fin de extender el riego a 53 000 hectáreas de arrozales y recuperar los sistemas de irrigación existentes para otras 55 100 hectáreas en las próximas décadas⁴. Pese a que inicialmente estaba programado para comenzar a funcionar en el año 2004, el nuevo sistema de irrigación está ahora previsto para diciembre del 2008⁵. En junio del 2007 se habían construido o recuperado sistemas de riego para 62 000 hectáreas, lo que ya indica un retraso en los plazos del proyecto, y la NIA reconoció que era posible que estas zonas todavía no estuviesen recibiendo agua⁶. En este sentido, los agricultores informaron de que se habían construido canales, pero seguían sin utilizarse⁷.

Más allá de estos problemas, la propia colaboración entre el sector público y el privado genera suspicacias. La NIA había acordado con la empresa contratista –una subsidiaria de una corporación multinacional estadounidense– el pago de una cuota garantizada durante 20 años, con independencia de que efectivamente se entregara agua o se regaran o no las tierras. Entre el año 2002 y el 2006, la NIA pagó 14 300 millones de pesos filipinos (318,5 millones de dólares) por 3 600 millones de metros cúbicos de agua⁸. Sin embargo, la mayor parte de esa agua nunca llegó a las tierras porque no se habían construido las instalaciones de riego de la represa. Para poder cumplir con estos pagos, la NIA tuvo que pedir dinero prestado al Tesoro nacional⁹.

El proyecto ha estado plagado de anomalías desde sus comienzos. Una primera evaluación a cargo del gobierno consideró que la propuesta era económicamente inviable e incapaz de entregar la cantidad de agua prometida¹⁰. Por otra parte, el acuerdo original no tuvo la apro-

3 Administración Nacional de Riego, *Informe sobre el Proyecto Multipropósito de Energía y Riego de Casecnan* (31 de marzo de 2007).

4 Declaración del antiguo Secretario de Estado de Agricultura de Filipinas, Roberto Sebastian, ante las comisiones del Senado “Rendición de Cuentas de los Funcionarios Públicos e Investigaciones” (galardón máximo) y “Energía”, *5o Audiencia Pública Conjunta* (23 de mayo de 2003); y del Departamento de Agricultura, detalles del Proyecto Multipropósito de Energía y Riego de Casecnan.

5 Administración Nacional de Riego, *Briefing Kit* (31 de marzo de 2007).

6 Citado en una carta, fechada el 8 de junio de 2007 y firmada por el funcionario de la Administración Nacional de Riego encargado del proyecto Casecnan, en respuesta a un pedido de informes sobre la implementación del proyecto realizado el 29 de mayo de 2007; Declaración, con fecha de abril de 2007, del administrador auxiliar de PDI de la Administración Nacional de Riego, sobre el estado de implementación del proyecto, en respuesta a un pedido de información sobre la implementación realizado el 23 de mayo de 2007.

7 Entrevista realizada por el autor (2 de junio de 2007).

8 CE Casecnan Water and Energy Company, Inc., “Informes anuales de los años calendario con fecha de cierre 31 de diciembre de 2002 a 2006”, *Formulario 10-K* (Comisión Nacional del Mercado de Valores, Washington, D.C.).

9 Departamento de Presupuesto y Administración, *Balance de Resultados de la Administración Nacional de Riego en el Presupuesto de Gastos y Fuentes de Financiación* (varios años).

10 Comité Interinstitucional, Informe final, “Anexo sobre el Proyecto Casecnan” (Filipinas).

bación previa del organismo gubernamental correspondiente¹¹. No obstante, el proyecto fue impulsado en los años noventa por el entonces presidente Fidel V. Ramos¹² (que según allegados era amigo cercano de un ejecutivo de la casa matriz en Estados Unidos de la empresa contratista y antiguo alumno de la academia militar de West Point. Sin embargo, Ramos ha negado explícitamente conocer al ejecutivo en cuestión¹³.

Si alguna vez el agua llega a correr por los canales hasta los campos de arroz, muchos de los pequeños agricultores de Nueva Écija ignorarán que están utilizando el agua más cara del país, subsidiada por el Tesoro nacional.

En la provincia insular de Bohol, un proyecto de riego en el embalse de Talibon, aunque mucho más pequeño que el proyecto Casecnan, también genera controversias. Ubicado a 740 kilómetros al sudeste de Nueva Écija, este proyecto está por lo menos entregando algo de agua a los agricultores. Pero el plan de 1000 hectáreas sigue sin completarse, pese a que la fecha de finalización era inicialmente 1999.

Para dar inicio al proyecto Talibon, se organizaron licitaciones en 1995, aunque el oficial responsable de riego provincial había declarado el proyecto inviable. La oferta más baja, presentada por un contratista privado, no fue aceptada supuestamente porque la compañía no era competente y debido a las presiones ejercidas por un legislador local¹⁴. Al final la Oficina Provincial de Riego de la NIA se hizo cargo del proyecto¹⁵.

En el año 2005, una misión investigadora a cargo de un grupo local anticorrupción descubrió que aunque se habían gastado hasta el momento 165 millones de pesos filipinos (2,9 millones de dólares), no había indicios de embalse, represa o sistema de riego alguno en la zona¹⁶. Los únicos avances visibles eran algunas excavaciones, una hilera de tuberías, una estructura parecida a un puente, un edificio de oficinas y equipos de construcción abandonados. Otra investigación encontró pruebas *prima facie* de que funcionarios de la NIA habían cometido infracciones en la construcción¹⁷. Finalmente, se propuso un nuevo presupuesto para el proyecto, que ascendía entonces a 280 millones de pesos filipinos (5,1 millones de dólares); es

11 La Ley de la República No7.718 que reforma la Ley BOT se aprobó en mayo de 1994, y sus normas y regulaciones entraron en vigencia en agosto de 1994. Si bien la reforma del acuerdo del proyecto Casecnan entre la Administración Nacional de Riego y CE Casecnan se firmó el 13 de noviembre de 1994, la Administración Nacional de Riego presentó el proyecto ante la ICC recién en enero de 1995 y la aprobación del proyecto –en principio y sujeta a condiciones por parte del comité del gabinete y de la ICC– no se conoció hasta el 5 de mayo de 1995. Esta cronología surge de los informes presentados a las comisiones del Senado de “Rendición de Cuentas de los Funcionarios Públicos e Investigaciones” (galardón máximo) y “Energía” en el marco de la *1o Audiencia Pública Conjunta* (8 de agosto de 2002).

12 Según lo informado ante las comisiones del Senado de “Rendición de Cuentas de los Funcionarios Públicos e Investigaciones” (galardón máximo) y de “Energía”, *1o Audiencia Pública Conjunta* (8 de agosto de 2002).

13 L. Rimban y S. Samonte-Pesayco, *Trail of Power Mess Leads to Ramos* (Centro Filipino para el Periodismo de Investigación, 5 al 8 de agosto de 2002).

14 *Philippine Daily Inquirer* (Filipinas), 20 de noviembre de 2004.

15 Carta del administrador Orlando V. Soriano, de la Administración Nacional de Riego, de fecha 8 de enero de 1998.

16 Panabugkos Kontra K-4 (Panabugkos sa Katawhang Bol-Anon Kontra Kagutom, Kalisod, Korupsyon, Krisis), *Investigate Mission Report* (8 y 9 de febrero de 2005).

17 Memorándum con fecha 6 de diciembre de 2004, dirigido al administrador de la Administración Nacional de Riego por parte del administrador auxiliar para el desarrollo e implementación del proyecto “Informe de la investigación realizada por supuestas anomalías en la construcción del proyecto de la represa de Talibon”.

decir, más del doble que la oferta que había hecho originalmente el contratista privado¹⁸.

Los pequeños agricultores están siendo perjudicados de tres maneras. No sólo contribuyeron con su trabajo en la construcción, sino que también “donaron de forma voluntaria” tierras y perdieron plantas sin ningún tipo de compensación, para dar paso a canales y caminos. Pese a este esfuerzo, aún no disponen del riego prometido. Un campesino comentó al respecto: “La represa que prometía ayudarnos a aumentar la productividad de nuestras tierras se quedó en un simple sueño”.

Para ambos proyectos se han emprendido investigaciones formales. El Senado condujo una investigación sobre Casecnan en el 2002, pero sus conclusiones no fueron publicadas. En el 2004, un Defensor del Pueblo presentó una acusación contra funcionarios locales de la NIA en relación con el proyecto Talibon. Sin embargo, esta demanda se encuentra paralizada, al igual que una investigación parlamentaria iniciada en el 2006¹⁹.

18 Panabugkos Kontra K-4 (2005).

19 Cámara de Diputados, “Resolución que ordena que el comité correspondiente de la Cámara de Diputados lleve a cabo una investigación, para facilitar la legislación, sobre la irregularidades y anomalías denunciadas en el proyecto de construcción de una represa para riego en Talibon, Bohol”, *Resolución* No584 (Primera sesión regular, 13o Congreso, República de Filipinas).

Protección del sector del agua contra la corrupción: intervenciones y responsabilidades de los donantes

Grit Martinez y Kathleen Shordt¹

En los últimos diez años, el reconocimiento de la corrupción como uno de los obstáculos principales para los programas de desarrollo a conducido a que muchos donantes –organismos bilaterales, multilaterales e internacionales– desarrollaran una serie de políticas, códigos y reglamentaciones para responder a esta problemática. Durante este tiempo, los gobiernos y los donantes han impulsado la firma de numerosos convenios internacionales que, inicialmente, se concentraron en la prevención de la corrupción en transacciones específicas y en los proyectos financiados por los propios donantes. Las nuevas estrategias contra la corrupción relacionadas con los programas de ayuda al desarrollo están expresadas en diversas convenciones internacionales. Entre ellas, la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005), los Principios para la Acción de Donantes orientada a la Anticorrupción (2006) dispuestos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Iniciativa Anticorrupción para Asia y el Pacífico diseñada conjuntamente por el Banco Asiático

1 Grit Martinez es miembro de Ecologic, Instituto de Políticas Ambientalistas Europeas e Internacionales en Berlín, Alemania. Kathleen Shordt es coordinadora de programa senior del Centro Internacional de Agua Potable y Saneamiento, (IRC, por sus siglas en inglés), en Delft, Países Bajos.

de Desarrollo y la OCDE (2003), y la Política Anticorrupción y los Diez Principios para los Países Candidatos de la Unión Europea (2005).

La Declaración de París y los Principios de la OCDE desplazan el paradigma que sitúa a los donantes en un papel de apoyo externo a los esfuerzos que despliegan los propios países en vías de desarrollo para controlar la corrupción, y promueven en su lugar la colaboración para una rendición de cuentas mutua. Estas convenciones enfatizan la importancia del entorno como elemento favorable para el desarrollo y, en este sentido, reconocen que las prácticas y políticas internas de los donantes pueden estimular o limitar la corrupción dentro de los programas y de los países.

Todas estas consideraciones son fundamentales en materia de corrupción en el sector del agua. Entre los años 2001 y 2005, los aportes para financiar el desarrollo de sistemas de agua potable y saneamiento se duplicaron. A modo de ejemplo, en el año 2005 los fondos asignados al sector alcanzaron casi 6 000 millones de dólares². Pero el alcance de las políticas de los donantes y los convenios gubernamentales todavía no llegan de manera más concreta a la gente. En parte, esto se debe a cierta falta de especificidad de los acuerdos y herramientas existentes contra la corrupción, que aún no se han podido adaptar a las características propias del sector del agua o, también, al hecho de que todavía estas herramientas no se han aplicado en una escala mayor, que permita la observación de resultados.

¿Cuáles son los próximos pasos? Los donantes pueden fortalecer su compromiso con la rendición de cuentas. Para ello deben incorporar de forma más sistemática medidas anticorrupción en sus programas del sector del agua, así como armonizar sus actividades para limitar los vacíos legales que propician la corrupción.

Hacia una mutua rendición de cuentas

Una mayor transparencia es un paso importante para mejorar la rendición de cuentas de los donantes. Sin embargo, una gran cantidad de documentación relacionada con los proyectos no está todavía disponible en tiempo y forma como para que la sociedad civil pueda realizar un control efectivo. La implementación de sanciones más fuertes contra funcionarios y contratistas corruptos puede también contribuir a aumentar la transparencia. El Banco Mundial ha asumido un papel destacado en materia de exclusiones, con la aplicación de sanciones a contratistas de proyectos prestigiosos en el sector del agua, como en el caso de las Tierras Altas de Lesotho³. Ahora bien, aunque muchos donantes han seguido el ejemplo del Banco Mundial, es necesario que implementen una mayor coordinación en las normas de investigación y de exclusión, además de desarrollar una política consistente de aplicación de sanciones estrictas contra sus propios empleados cuando estén involucrados en prácticas corruptas.

Los sistemas de incentivos internos de los organismos donantes no priorizan aún la eficacia de la ayuda, aunque se trata de una cuestión fundamental para lograr que la asistencia en el sector del agua rinda cuentas. Así, los incentivos por desempeño no se relacionan en general de forma directa con los resultados de los proyectos, sino por el contrario con el número de

2 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), "Directorio de Cooperación para el Desarrollo", disponible en www.oecd.org/dac/stats.

3 Para ampliar sobre el caso de las Tierras Altas de Lesotho, consultar el artículo de Lewis y Leuton, páginas 20-32.

programas o el volumen de fondos procesados. En este sentido, falta aún poner en práctica el compromiso de mutua rendición de cuentas proclamado en la Declaración de París. Un informe sobre el progreso de implementación de la Declaración señalaba el lamentable hecho de que en el año 2006 menos de la mitad de los 29 países encuestados habían implementado mecanismos de evaluación mutua, y recomendaba que los donantes desarrollaran mecanismos de control creíbles⁴.

Un enfoque prometedor para todos los donantes consiste en basar la ayuda en los resultados. A diferencia de numerosas formas de asistencia tradicional, en este tipo de sistemas los pagos se vinculan con la prestación de servicios específicos o con la entrega de determinados resultados. Un sistema de ayuda basada en resultados se está utilizando por ejemplo para extender el servicio de agua en Paraguay, en donde los proveedores de pequeña escala (aguateros) conectan a la red a poblaciones rurales y pequeñas ciudades mediante la ayuda de los mismos residentes. Asimismo, está siendo utilizado en Camboya, en donde los proyectos piloto desarrollados en cuatro pueblos han identificado ya 3 000 hogares entre los más pobres que no cuentan con acceso a los servicios de agua⁵.

El desarrollo de programas contra la corrupción

Los donantes disponen de una serie de herramientas y estrategias para combatir la corrupción en el ciclo de desarrollo característico de los servicios de agua. Entre ellas, la transparencia en los procesos de licitación, compras y adquisiciones; la realización de auditorías y supervisiones independientes por parte de los múltiples actores interesados; la creación de códigos de conducta, la firma de convenios anticorrupción y la capacitación del personal. Asimismo, existen diversos mecanismos para evitar que la corrupción ponga en riesgo la calidad de los trabajos y obras en el sector, como por ejemplo: las garantías sujetas a limitaciones de tiempo en los contratos de implementación y de mantenimiento; las cláusulas de sostenibilidad que exigen que los socios presenten un protocolo de monitoreo después de la implementación de un proyecto; los sistemas para comunicar fallos y los controles de funcionamiento sobre la puntualidad y calidad de los servicios⁶.

4 OCDE, *2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration: Overview of the Results* (París, 2007).

5 Asociación mundial para la ayuda en función de los resultados, "Output Based Aid: Supporting Infrastructure Delivery Through Explicit and Performance-Based Subsidies", *Working Paper No4* (Washington D.C.: Banco Mundial, 2005).

6 Grit Martinez y Kathleen Shordt, "The contribution of Netherlands development assistance to risk assessment and mitigation of corruption in the water, sanitation and hygiene (WASH) sector", documento presentado en nombre de la Red de Integridad del Agua (WIN por sus siglas en inglés), en el taller del Directorio General para la Cooperación Internacional (La Haya, 8 de febrero de 2007).

La coordinación de actividades para erradicar las oportunidades de corrupción

En el año 2007, la Comisión Europea, uno de los principales donantes en el sector del agua, destacó la necesidad urgente de una división del trabajo más eficaz en la programación de la ayuda al desarrollo. En efecto, los países receptores de la ayuda tuvieron que tratar, en el 2007, con un promedio de 350 misiones de donantes⁷. Esto significa que se están enfrentando cotidianamente a más de 100 unidades de implementación de proyectos establecidas por los donantes, que funcionan fuera de sus burocracias⁸, y que consumen el tiempo y capacidades del sector público y complican el seguimiento presupuestario de los fondos recibidos. Todo ello dificulta aún más la rendición de cuentas en la gestión de los flujos de ayuda.

Pero la fragmentación entre los donantes también favorece las oportunidades de “arbitraje”. Cuando los donantes se apartan de los compromisos adquiridos con los programas anticorrupción, los destinatarios corruptos pueden escoger los fondos que les ofrezcan las mejores oportunidades de enriquecimiento personal. Esto indica no sólo la necesidad de armonizar las estrategias anticorrupción dentro de la comunidad de donantes, sino también la importancia de incorporar más enérgicamente a una nueva generación de donantes cada vez más influyentes, como son las fundaciones privadas y los donantes bilaterales de economías emergentes tales como China.

7 Comisión Europea, “EU Code of Conduct on Division of Labour in Development Policy”, *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo*, COM (2007) 72 final, 2007.

8 OCDE (2007).

5 Agua para la energía

Lawrence J.M. Haas describe la amplia variedad de riesgos de corrupción que afectan a la energía hidráulica y aporta recomendaciones prácticas de reformas que pueden implementar los distintos actores interesados. Thayer Scudder estudia la problemática de la corrupción en los procesos de reasentamiento producidos como consecuencia de la construcción de represas y Gørild M. Heggelund ilustra los desafíos asociados en un estudio de caso de China. Kathy Shandling y Reinier Lock examinan, desde la perspectiva de la industria, las posibilidades de las asociaciones público-privadas de combatir la corrupción en el sector de la energía hidráulica. En la última contribución del capítulo, Peter Bosshard y Nicholas Hildyard analizan si las prácticas corruptas generan una tendencia hacia proyectos hidroeléctricos de gran escala en detrimento de otros más pequeños pero potencialmente más beneficiosos para la sociedad.

Agua para uso energético: corrupción en el sector hidroeléctrico

Lawrence J. M. Haas¹

Una sexta parte de la electricidad mundial se genera a partir de la energía hidráulica, que a su vez proporciona al menos la mitad del suministro eléctrico en más de 60 países². Y es muy probable que en las próximas décadas la electricidad ocupe una posición aún más importante en el escenario energético global. En el contexto de una demanda de energía en continuo crecimiento, también aumentan las presiones para tener más cantidad de electricidad generada a partir de fuentes no fósiles, con el fin de resolver los problemas ambientales y sociopolíticos relacionados con el petróleo y el carbón, reducir las emisiones que afectan al cambio climático y extender el acceso a los más de 1 600 millones de personas que aún no disponen del servicio³. El acceso equitativo a la electricidad es un tema central en el debate sobre el desarrollo. La falta de servicios energéticos puede afectar las probabilidades de lograr un desarrollo sostenible y de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

1 Lawrence J.M. Haas fue jefe del equipo de la secretaría de la Comisión Mundial de Represas (WCD, por sus siglas en inglés) entre 1998 y 2000. Actualmente trabaja en forma independiente para organismos de desarrollo (Banco Mundial, Banco Asiático de Desarrollo, entre otros) y organizaciones no gubernamentales internacionales, tales como Transparency Internacional (TI), la Unión Mundial para la Naturaleza (IUCN, por sus siglas en inglés) y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, por sus siglas en inglés).

2 Comisión Mundial de Represas, *Dams and Development: A New Framework for Decision-Making* (Londres: Earthscan Publications Ltd., 2000).

3 R.T. Watson et al., *Climate Change 2001: Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Ginebra, Suiza: Panel Intergubernamental del Cambio Climático, 2001); UN-Energy, "Energy in the United Nations: An Overview of UN-Energy Activities" (Nueva York, 2006).

Todo debate sobre la energía hidráulica conduce al análisis de las grandes represas y al papel que estas desempeñan en el abastecimiento de agua, energía y servicios relacionados. La corrupción ocupa un lugar prominente en este debate. En la actualidad, existen más de 45 000 represas de gran tamaño distribuidas en 140 países y, aproximadamente, dos tercios de ellas se encuentran en el mundo en desarrollo, donde las nuevas construcciones están muy concentradas territorialmente. Sólo en la cuenca del Río Yangtze (China), hay 105 represas de gran tamaño, entre las que se planean construir y las que están en construcción⁴. Las represas no sólo tienen fines eléctricos. Más de la tercera parte tienen diversos propósitos, lo que hace que los desafíos y los riesgos de corrupción sean aún mayores. Las represas ayudan a controlar las variaciones de las precipitaciones, las sequías y otros factores hidrológicos, y sirven para el abastecimiento de agua y el control de las inundaciones. De hecho, de los 271 millones de hectáreas irrigadas de todo el mundo, entre el 30 y el 40 por ciento dependen del agua provista por las represas⁵.

Las represas son también los proyectos de infraestructura que afectan de manera más sustancial los patrones de asentamiento humano, los modos de vida, la salud y el medio ambiente. Contienen aproximadamente el 14 por ciento de todas las escorrentías del mundo. Y, junto con los canales y bifurcaciones, fragmentan el 60 por ciento de los 227 ríos más grandes del mundo. Incluso aquellos ríos de los países en vías de desarrollo que fluyen de forma natural y sin obstáculos, desde el nacimiento hasta la desembocadura, están también sujetos a un alto índice de construcción de represas⁶.

Si las represas están mal diseñadas o administradas, pueden dañar la biodiversidad y los ecosistemas, así como convertirse en un caldo de cultivo para la propagación de enfermedades transmitidas por el agua⁷. A pesar de los beneficios, el impacto en los medios de vida y subsistencia son también grandes. En el año 2000, la Comisión Mundial de Represas estimó que, en los últimos 50 años, entre 40 y 80 millones de personas han sido desplazadas para permitir la construcción de represas⁸. Y, en muchos casos, los gobiernos y los responsables de los proyectos no han cumplido con las promesas de ayuda y asistencia para el reasentamiento de las personas afectadas⁹.

Por tanto, la energía hidráulica y la construcción de represas son centrales para garantizar el bienestar futuro. A fin de maximizar la sostenibilidad y reducir al mínimo la corrupción, el desarrollo de este tipo de proyectos requiere la realización previa de evaluaciones estratégicas, capaces de movilizar todas las opciones disponibles para superar los desafíos actuales de la prestación de servicios de agua y electricidad. A su vez, se necesita una mayor integración de las reformas en materia de gobernabilidad, para garantizar que todas las partes interesadas puedan influir sobre los procesos de toma de decisiones. Una mejoría palpable en términos de sostenibilidad del ciclo de los proyectos de infraestructura contribuye, sin lugar a dudas, a asegurar medios de vida, bienestar social y económico, energía, y un medio ambiente y clima saludables. La corrupción puede perturbar de forma considerable el desarrollo normal de este ciclo.

4 Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Global Environment Outlook GEO-4: Environment for Development* (Nairobi, 2007).

5 Comisión Mundial de Represas (2000).

6 PNUMA (2007), (*Global Environment Outlook* no. 4).

7 Comisión Mundial de Represas (2000).

8 *Ibíd.*

9 Al respecto, consultar el artículo de Scudder, página 109 y el artículo de Heggelund, página 113.

El dinero y la complejidad: por qué la energía hidráulica es un sector de alto riesgo para la corrupción

Los elevados requisitos de inversión y la compleja administración de los proyectos hidroeléctricos, que generan oportunidades para el ocultamiento de prácticas indecorosas, son los principales impulsores de la corrupción en el sector. De los 11 100 millones de dólares que se preveía invertir en infraestructura energética a nivel mundial entre 2005 y 2030, se espera que 1 900 millones se destinen a la energía hidráulica¹⁰. Estas enormes sumas de dinero generan múltiples oportunidades para el soborno, el fraude y demás tipos de comportamientos corruptos¹¹. Por lo general, los contratos de obras públicas son la línea presupuestaria más grande en este tipo de proyectos, llegando a representar el 60 por ciento o más de los costos totales. Sin duda, esto convierte a la construcción de represas en un foco clave para el desarrollo de prácticas corruptas. Tal como puede corroborarse en otras contribuciones del Informe Global de la Corrupción 2008, los costos de reasentamiento también pueden ser importantes y, por lo tanto, ofrecen oportunidades para la malversación de fondos y demás formas de corrupción.

Por lo general, varios ministerios participan en el diseño y gestión de las obras de infraestructura hidroeléctrica. Más aún, cuando se trata de proyectos con fines múltiples, que comprenden la adquisición de grandes extensiones de tierra, el reasentamiento de población y el desarrollo de infraestructura asociada, como túneles y caminos de acceso. Esto resulta en complejidad y en mecanismos de supervisión poco transparentes. En los casos en que se ha creado un único organismo de coordinación, puede incluso primar la mala comunicación, la desconexión institucional y la cooperación inadecuada entre las agencias y departamentos gubernamentales. Esto, junto con la falta de transparencia, proporciona una base fértil para la manipulación y el abuso¹².

Esta complejidad institucional existe también en los procesos de contratación de bienes (equipos y materiales) y servicios (construcción, administración y consultoría). En este sentido, la gran cantidad de contratos da lugar a que se formen alianzas estratégicas entre varias empresas que, frecuentemente, combinan empresas de origen nacional y extranjero. Por ejemplo, en Laos, el consorcio conformado para financiar el proyecto Nam Theun 2, por un valor de 1 450 millones de dólares, está conformado por 26 instituciones financieras, entre las que se incluyen bancos y empresas privadas, instituciones públicas y el propio gobierno del país. Naturalmente, cada una de estas instituciones cuenta con sus propios requerimientos de rendición de cuentas¹³.

Ahora bien, existe otro riesgo de captura de las políticas en el sector de la hidroelectricidad: aquél en el que los intereses creados influyen en forma indebida en las decisiones sobre la combinación de servicios de agua y energía que se escoge para la sociedad. En este sentido, si no

10 Agencia Internacional de la Energía, *World Energy Outlook 2006* (2006); Si se mantiene constante la cuota actual (16,9 por ciento) de la energía hidroeléctrica en la generación total de energía a nivel global, según las prescripciones precedentes, la inversión anual promedio en el sector ascendería a 76 000 millones de dólares. Este valor debe ajustarse hacia abajo, a 50 000 o 60 000 millones, debido al costo menor de la energía hidráulica en relación con otros tipos de energía.

11 Dado que los grandes proyectos generan mejores oportunidades para que los funcionarios de mayor jerarquía puedan extraer rentas, consultar 5.4 en este mismo informe para corroborar el sesgo hacia los grandes proyectos.

12 M.H. Wiehen, "Transparency and Corruption on Building Large Dams", *Contributing Paper* (Transparency International, 26 de diciembre de 1999), disponible en www.dams.org/docs/kbase/contrib/ins204.pdf.

13 Proyecto Hidroeléctrico Nam Theun 2, disponible en www.namtheun2.com.

se establecen medidas de compensación adecuadas para las personas afectadas, los beneficios y los riesgos seguirán distribuidos de forma muy desigual. Mientras los consumidores industriales y urbanos y la industria de represas obtienen beneficios, las comunidades locales muchas veces deben soportar una carga desproporcionada del costo de la energía hidráulica y de las grandes represas. Esta situación puede ser muy perjudicial para los pequeños propietarios, así como para las comunidades desplazadas y las personas carentes de recursos, tanto política como económicamente, que viven por lo general en zonas rurales montañosas y alejadas, donde justamente se encuentran muchos de los sitios aptos para el emplazamiento de las grandes represas¹⁴. En este contexto, para poder garantizar que la opinión de todos los interesados sea tenida en cuenta en el proceso de toma de decisiones en el sector hidroeléctrico, se necesitan esfuerzos adicionales.

Características de la corrupción en el sector de la energía hidráulica

Es sabido que el grado de vulnerabilidad a la corrupción en el sector hidroeléctrico debe analizarse desde la perspectiva de la planificación estratégica y del ciclo de los proyectos. Esto implica evaluar y abordar cuidadosamente el grado de exposición a la corrupción en las primeras etapas de identificación y diseño, durante la instancia de precalificación de los contratistas, el proceso de licitación y construcción y, finalmente, en la etapa de operación del sistema. En el gráfico 1 se ilustran los problemas de corrupción que surgen a lo largo del ciclo de los proyectos.

Los riesgos de corrupción comienzan con la influencia política indebida en la identificación y selección de los sitios para el emplazamiento de las represas, la influencia externa por parte de los desarrolladores de proyectos o bien la connivencia entre departamentos en los procesos de aprobación¹⁵.

Se han dado casos de sobornos y malversación de fondos en todo el mundo. El costo de la represa paraguayo-argentina Yacyretá, que comenzó a construirse en 1983 y se completó en el año 1994, aumentó de los 2 700 millones de dólares previstos originalmente a 11 500 millones¹⁶. Esta experiencia se ha ganado el mote de “monumento a la corrupción”¹⁷.

La corrupción en gran escala puede implicar la manipulación fraudulenta de las licitaciones, el pago de comisiones ilícitas en las compras y adquisiciones, y hacer posible la sobrefacturación, en términos agregados, de los costos unitarios y los materiales, en los contratos con el sector público. Estos pagos ilícitos se suelen disimular al canalizarse a través de agentes o subcontratistas.

Las irregularidades en las evaluaciones de impacto ambiental pueden surgir durante la fase de

14 Por ejemplo, para la construcción de 34 grandes represas en la India, las comunidades tribales, conformadas por grupos políticamente marginados y que representan sólo el 8 por ciento de la población total del país, constituyeron el 47 por ciento de las personas desplazadas. En Filipinas, casi todas las represas se encuentran en tierras que pertenecen a indígenas, quienes conforman menos del 10 por ciento de la población del país (Comisión Mundial de Represas, 2000).

15 Si bien algunos elementos pueden considerarse “malas prácticas” en lugar de corrupción directa, no debe descartarse la presencia de varios puntos en común entre ambas. Las malas prácticas aumentan el margen para el desarrollo de actos corruptos, y lo que es igualmente importante, debilitan la confianza pública.

16 M. Sohail y S. Cavill, *Accountability Arrangements to Combat Corruption: Case Survey Synthesis Report and Case Study Survey Reports* (Leicestershire, Reino Unido: Centro de Agua, Ingeniería y Desarrollo, Universidad de Loughborough, 2007).

17 *Ibíd.*

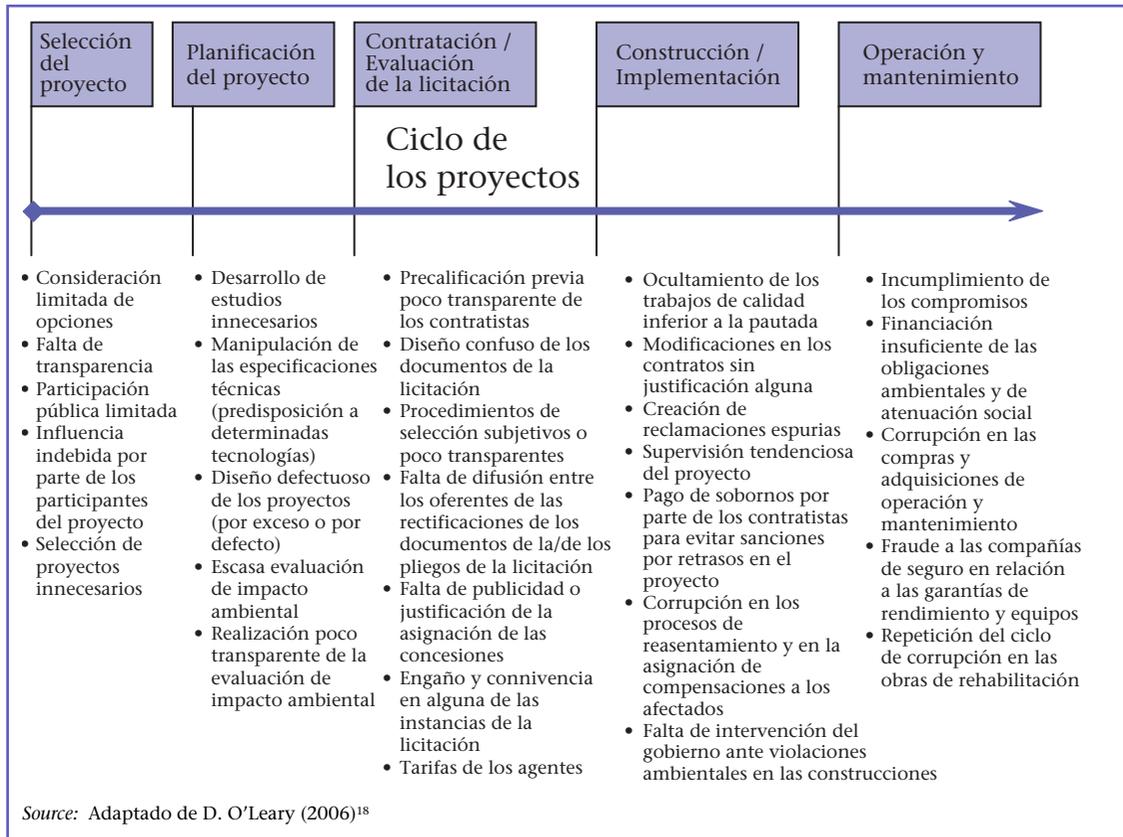


Gráfico 1. Alcance y condiciones que posibilitan la corrupción en el sector hidroeléctrico

planificación. Por ejemplo, en la India, se descubrió en el año 2000 que una empresa contable que debía realizar una evaluación de este tipo en dos represas había copiado "palabra por palabra" gran parte de una evaluación realizada para un proyecto distinto que se encontraba a 145 kilómetros. Cuando un grupo de supervisión de la sociedad civil destapó el plagio y publicó la información en su sitio web, el contratista dijo que iba a volver a escribir el documento¹⁹.

La vulnerabilidad frente a la corrupción continúa durante la fase de operación y mantenimiento de los proyectos. Así, puede mencionarse la corrupción endémica, aunque de menor escala, relacionada con el acceso y la prestación de los servicios, la malversación o uso indebido de las tarifas, las conexiones ilegales, el incumplimiento de los compromisos de atenuación ambiental y social, la influencia indebida (clientelismo) y abuso de los fondos destinados al reasentamiento de las personas desplazadas y el no respeto del compromiso de reparto de

18 D. O'Leary, "The Role of Transparency International in Fighting Corruption in Infrastructure", documento presentado en la *Conferencia Anual sobre Economía del Desarrollo* (Tokio: Banco Mundial, 29 y 30 de mayo de 2006). Este gráfico se centra más en los activos de la energía hidráulica que en los aspectos asociados a la prestación del servicio.

19 Internacional de Servicios Públicos, "Water Privatisation, Corruption and Exploitation" (20 de agosto de 2002), disponible en www.indiaresource.org/issues/water/2003/waterprivatizationpsi.html; Associated Press, Ernst & Young rewriting dam report (3 de septiembre de 2000).

los beneficios monetarios y no monetarios. El ciclo de la corrupción en gran escala puede comenzar nuevamente en los procesos de licitación para tareas de mantenimiento y acondicionamiento e incluso frente a la actualización de los contratos (figura 1).

Los beneficios que puede aportar combatir la corrupción tanto a las personas como al medio ambiente son considerables desde todo punto de vista. Los ahorros directos en los costos podrían comenzar en alrededor de 5 000 o 6 000 millones de dólares anuales, si se extrapolara la reducción promedio del 10 por ciento en los precios de las ofertas de los contratistas, que se ha logrado a través de los Pactos de Integridad promovidos por Transparency International, a todos los proyectos de desarrollo hidroeléctrico previstos²⁰.

Si los costos adicionales asociados a la corrupción absorben los fondos originalmente destinados al mantenimiento de los proyectos hidroeléctricos, es posible que el funcionamiento adecuado de las represas esté en riesgo y que se reduzcan los beneficios a largo plazo. Asimismo, la corrupción también puede dificultar la expansión de los servicios de electricidad en los países en vías de desarrollo, al aumentar los costos, retrasar los proyectos y disminuir la confiabilidad y calidad de los servicios, especialmente en las áreas rurales, consideradas de baja prioridad. Las tarifas eléctricas, si son elevadas, afectan de forma desproporcionada a las personas más vulnerables, lo que socava los esfuerzos por reducir la pobreza. Por ejemplo, en Montenegro, los hogares pobres gastan en electricidad más del doble que los hogares de mayores recursos (12,9 por ciento frente a 5,2 por ciento)²¹. Esta brecha de pobreza es mucho mayor en África y Asia, donde los impactos sociales por el aumento de las tarifas pueden desencadenar manifestaciones, como ha ocurrido en Nepal²².

Y, lo que es más grave aún, la corrupción amplifica los efectos adversos que los proyectos de energía hidráulica generan en los ecosistemas. Dado que quienes poseen ingresos de subsistencia en los países en vías de desarrollo dependen del medio ambiente para poder alimentarse diariamente y para cuidar su salud, este efecto de la corrupción es realmente dañino. De hecho, la Comisión Mundial de Represas sostiene que los impactos negativos en los ecosistemas y en las comunidades circundantes son dos de los defectos más graves de las represas existentes²³.

Por último, la corrupción crónica debilita la confianza pública y la sostenibilidad política de la energía hidráulica como alternativa a ser tenida en cuenta para el desarrollo energético. Muchos posibles inversores se pierden a medida que aumenta en las empresas la preocupación por poner en riesgo su reputación, y se incrementan los múltiples costos de la corrupción.

En la tabla 4 se resume el impacto de la corrupción en el sector hidráulico:

20 Más adelante, en esta misma contribución (5.0) se amplía información sobre la experiencia de los Pactos de Integridad.

21 P. Silva, I. Klytchnikova et al., "Poverty and Environmental Impacts of Electricity Price Reforms in Montenegro", *Policy Research Working Paper No4.127* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2007).

22 B. Bhadra, "Hydro-Energy for National Development: Small and Medium Hydro Electricity Development Issues", *The Weekly Telegraph* (Nepal), 30 de enero de 2002; *The Kathmandu Post*, "Tariff hike again?" (Nepal), 31 de marzo de 2001.

23 Comisión Mundial de Represas (2000).

Tabla 4. Por qué luchar contra la corrupción es una preocupación de largo plazo para todos los actores interesados

Grupos de interés	Efectos negativos de la corrupción
Consumidores de electricidad ²⁴	<ul style="list-style-type: none"> • Electricidad menos confiable y a precios inasequibles • Menor acceso al servicio para los sectores de bajos recursos • Menor ritmo de expansión de los servicios
Comunidades afectadas	<ul style="list-style-type: none"> • Proyectos de mayor impacto o “malos” proyectos • Mayores impactos adversos en los medios de subsistencia y riesgos de empobrecimiento • Menores fondos para compensaciones, atenuantes y beneficios comunes • Menores compromisos para garantizar una administración sostenible del proyecto
Empresas de provisión de energía eléctrica	<ul style="list-style-type: none"> • Mayores costos de la energía en grandes cantidades o suministro • Mayores costos para garantizar la equidad de los servicios y necesidad de acudir a préstamos para afrontar los costos de la corrupción • Menos dinero para la mejora y expansión de los servicios • Infraestructura costosa, sobrevaluada o demorada
Gobiernos	<ul style="list-style-type: none"> • Mayores costos en el sector energético • Mayores costos de amortización de los avales o préstamos soberanos • Obstáculos para las políticas sociales • Crecimiento económico más lento y menor creación de puestos de trabajo (en proyectos que dependen de un mejor servicio de electricidad)
Operadores y productores públicos de proyectos de energía hidráulica, productores de energía independientes	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de reglas de juego establecidas para una competencia leal • Finalización anticipada de los proyectos (rescisiones ligadas a propuestas aprobadas por medio de sobornos) • Inhabilitación para ejercer la función pública o enjuiciamiento por actos delictivos
Contratistas y proveedores de equipos	<ul style="list-style-type: none"> • Competencia distorsionada y desleal • Licitaciones más costosas y gastos innecesarios • Finalización anticipada de los proyectos (rescisiones ligadas a propuestas aprobadas por medio de sobornos) • Enjuiciamiento por actos delictivos, multas, listas negras y pérdida de reputación
Financistas: agencias de crédito a la exportación, bancos multilaterales de desarrollo, bancos merciales, agencias de crédito y compañías aseguradoras	<ul style="list-style-type: none"> • Mayores riesgos de poner en juego la reputación si se comprueba la corrupción • Mayores solicitudes de préstamos que las que serían necesarias para el desarrollo de los proyectos • Costos adicionales y demandas fraudulentas • Pérdidas financieras

24 En el caso de los proyectos hidroeléctricos con fines múltiples, los consumidores son tanto los regantes y los usuarios de agua de las ciudades como cualquier grupo de personas que se vea beneficiado con la reducción de la corrupción en el suministro de agua y energía desde este tipo de represas de múltiples propósitos.

Hacia la acción

“El fin de cualquier proyecto de represas debe ser una mejora sostenible del bienestar de la humanidad [...] Si la mejor manera de lograr este objetivo es una gran represa, merece nuestro apoyo. Si otras opciones ofrecen mejores soluciones, entonces debemos ser partidarios de ellas y no de las grandes represas”.

Comisión Mundial de Represas

La gobernabilidad del sector hidroeléctrico en transición

Los cambios de gran alcance que han tenido lugar en el sector del agua y en el energético indican que el esquema de gobernabilidad de la energía hidráulica también ha sufrido una transición. Esta transformación, aunque conlleva nuevos riesgos para la corrupción, también aporta nuevos puntos de acceso para combatirla. En el sector energético, los financistas privados y los operadores asumen un papel cada vez más importante. Mientras tanto, la gestión de los recursos hídricos ha integrado un enfoque de mayor inclusión y participación, que reconoce con más fuerza las conexiones entre la hidrología, la geografía humana y el medio ambiente.

Como resultado de este nuevo esquema de gestión, el número de actores involucrados en el sector hidroeléctrico ha aumentado, y la necesidad y las oportunidades de coordinación y participación son mayores. Esto implica que se desarrollan más y más complejos acuerdos para repartir los riesgos y responsabilidades entre los actores públicos y privados, lo que genera nuevos puntos de acceso para la corrupción. Sin embargo, surgen también oportunidades para que la toma de decisiones y las estructuras de rendición de cuentas sean más transparentes e inclusivas.

Hay espacio para defender una causa común

Abordar la problemática de la corrupción en un escenario de este tipo requiere forjar coaliciones anticorrupción entre todos los actores involucrados, con el fin de crear un espíritu de cambio capaz de generar una red de controles, equilibrios y confianza, que dé lugar a una lucha contra la corrupción eficaz.

Un primer paso es demostrar, de forma convincente, que enfrentar la corrupción puede ser beneficioso para todos los grupos de interés: los consumidores de electricidad, los gobiernos, la industria de la energía hidráulica, los organismos de financiación públicos y privados, y especialmente para los más de 1 500 millones de personas que hoy no tienen acceso a servicios eléctricos a precios asequibles. Si bien persisten enfoques polarizados en el diálogo actual sobre el papel de la energía hidráulica en el desarrollo sostenible, se está poniendo en marcha una colaboración constructiva que permite compaginar los intereses de la industria con las preocupaciones medioambientales y sociales. Por ejemplo, el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, por sus siglas en inglés) y la Asociación Internacional de Energía Hidráulica (IHA, por sus siglas en inglés) se proponen trabajar conjuntamente para mejorar las directrices de sostenibilidad en los proyectos hidroeléctricos²⁵.

²⁵ La IHA y el WWF, junto con otros cuatro socios, van a anunciar próximamente una iniciativa de dos años para realizar pruebas sobre el terreno y revisar las directrices de sostenibilidad de la energía hidráulica que la IHA ha promovido desde el año 2002.

La importancia de la transparencia en el proceso de toma de decisiones

En el año 2000, la Comisión Mundial de Represas señaló: “el debate actual sobre las represas gira en torno a la forma en la que se toman las decisiones, y a las distintas opiniones y perspectivas que se expresan, o no, durante el proceso”. Con el fin de identificar a todos los actores legítimos del sector hidroeléctrico, esta comisión propuso un enfoque de derechos y riesgos, que toma en consideración a quienes absorben riesgos de manera involuntaria, como las comunidades desplazadas. En la actualidad, se dispone de más asesoramiento sobre cómo llevar a cabo evaluaciones inclusivas y aplicables a procesos de planificación estratégica²⁶. Tal como sostuvo la Comisión Mundial de Represas, este tipo de asesoramiento no sólo ayuda a movilizar todas las opciones posibles para superar los crecientes desafíos en el sector del agua, sino también a abordar los sesgos reales y percibidos de la forma en que se aceptan, o rechazan, las opciones que no implican a la construcción de represas.

La lucha contra la corrupción desde la perspectiva financiera

Los altos costos de capital y los largos períodos de recuperación de las obras hidroeléctricas de gran escala convierten a la política de financiación en un factor importante para el éxito del proyecto y, a su vez, en un arma poderosa para luchar contra la corrupción. En este contexto, la rendición de cuentas puede promoverse mediante financistas comprometidos con la transparencia, instrumentos de financiación adecuados y una buena gobernabilidad que determine el reparto de los ingresos.

Los bancos multilaterales de desarrollo y los donantes bilaterales. Si bien muchos de los donantes internacionales están intensificando las actividades anticorrupción y de mejora de la gobernabilidad, en los proyectos de energía hidráulica financiados por donantes aún deben incorporarse algunas medidas específicas, como el desarrollo de planes, de manera sistemática, para mejorar la gobernabilidad.

Las agencias de crédito a la exportación. Estas agencias proporcionan seguros y garantías de crédito para los exportadores de equipos mecánicos y eléctricos. En 2006, el consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) adoptó recomendaciones para disuadir el soborno en la asistencia oficial – con medidas que incluyen aumentar la divulgación de información, acciones previstas contra el pago de sobornos y sanciones como un requisito previo para que las empresas puedan obtener el respaldo de las agencias de crédito a la exportación²⁷. Pero aunque se trata de un buen primer paso, aún hacen falta definiciones compartidas en materia de estándares de prueba y diligencia, además de mejorar la divulgación de la información²⁸. A su vez, deben armonizarse mejor las medidas anticorrupción establecidas por las agencias de crédito a la exportación de los países no pertenecientes a la OCDE²⁹. Por ejemplo, el Banco de Exportación e Importación de China (China ExIm Bank),

26 K. Blok, L.J.M. Haas et al., *Stakeholder Involvement in Options Assessment: Promoting Dialogue in Meeting Water and Energy Needs* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2003).

27 OCDE, *OECD Recommendation to Deter Bribery in Officially Supported Export Credits* (2006).

28 Transparency International, “Export Credit Agencies”, disponible en www.transparency.org/global_priorities/public_contracting/instruments/export_credit_agencies.

29 El artículo 3 de la recomendación del consejo de la OCDE del año 2006 incita a quienes no pertenecen a la OCDE pero forman parte de la Convención Antisoborno de la organización a cumplir con las disposiciones de la recomendación. La meta establecida es nivelar las reglas de juego entre todos los proveedores de créditos oficiales a la exportación. El 21 de noviembre de 1997, los países miembros de la OCDE y cinco países que no forman parte de la organización (Argentina, Brasil, Bulgaria, Chile y la República Eslovaca) adoptaron la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales.

una de las agencias más importantes del mundo con operaciones comerciales primarias que superan las de Estados Unidos, Japón y el Reino Unido, está muy involucrado en proyectos hidroeléctricos³⁰.

Los bancos comerciales privados. Los Principios de Ecuador, vigentes desde el año 2002, proporcionan un esquema común para que los bancos comerciales apliquen sus propios compromisos de responsabilidad corporativa, y estándares sociales y ambientales en la concesión de préstamos de financiación de proyectos de infraestructura, incluidos los del sector hidroeléctrico³¹. Las instituciones financieras que han firmado los Principios de Ecuador, responsables de más del 80 por ciento de los préstamos comerciales concedidos para infraestructura en el mundo, han acordado no otorgar préstamos a quienes no cumplan con los principios³². No obstante, los Principios de Ecuador son criticados por carecer de estándares explícitos y vinculantes para el respeto de las normas internacionales en materia de medio ambiente, derechos humanos, pueblos indígenas y derechos laborales³³. Asimismo, son poco transparentes en cuanto a cómo las instituciones financieras pueden asegurarse que los prestatarios respeten los principios³⁴.

Los accionistas privados. Los grupos de accionistas privados están tomando la delantera entre los productores energéticos independientes de hidroelectricidad en Asia y África, tal como ha ocurrido en la región Mekong del sudeste de Asia³⁵. Se trata de una tendencia muy positiva porque de esta manera los países en vías de desarrollo pueden lograr un mayor acceso a la financiación. Sin embargo, dicha tendencia pone de manifiesto la creciente brecha que existe entre lo que preconiza el consenso de los organismos públicos internacionales de financiación en materia de políticas de seguridad, y lo que requieren los grupos de accionistas privados y las agencias de crédito a la exportación de los países que no forman parte de la OCDE. Esta brecha ha sido criticada por los medios de comunicación, quienes cuestionan la falta de continuidad en las políticas de concesión de préstamos para infraestructura³⁶.

Transparencia en los acuerdos contractuales y riesgos compartidos

Los nuevos marcos contractuales proporcionan más flexibilidad a la hora de compartir responsabilidades y riesgos en los proyectos de energía hidráulica. La transparencia en el proceso de toma de decisiones, en el cálculo de los riesgos y en la forma en que se comparten las responsabilidades es indispensable para todas estas nuevas relaciones contractuales. La existencia de claras directrices en materia de transparencia no sólo es esencial para prevenir y corregir

30 S. Rose, "China's ExIm Bank Discloses its Environmental Policy" (Centro para el Desarrollo Global, 11 de mayo de 2007), disponible en blogs.cgdev.org/globaldevelopment/2007/05/chinas_exim_bank_discloses_its.php. Asimismo, consultar el sitio web del Banco de Exportación e Importación de China, disponible en <http://english.eximbank.gov.cn>; P. Bosshard y M. Chan-Fishel, "A Case of Environmental Money Laundering (Red Internacional de Ríos y Amigos de la Tierra, 21 de Julio de 2005), disponible en www.irm.org/programs/finance/index.php?id=050721exim.html.

31 The Equator Principles, "Equator Principles: A financial industry benchmark for determining, assessing and managing social & environmental risk in project financing", disponible en www.equator-principles.com/principles.shtml.

32 En 2006 se revisaron los Principios del Ecuador a fin de alinearlos con los Estándares de Rendimiento de la Corporación Financiera Internacional en Sostenibilidad Ambiental y Social. Consultar www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/Content/EnvSocStandards.

33 Proyecto Bretton Woods, *From bad to worse: IFC safeguards* (13 de junio de 2005).

34 R. Bailey, T. Ryan, et al., "Building Sustainability into Syndication", *Environmental Finance* (Julio/agosto de 2006).

35 P. King, J. Bird et al., *Joint Program on Environment Criteria for Hydropower Development in the Mekong Region* (Banco Asiático de Desarrollo, Comisión del Río Mekong y Fondo Mundial para la Naturaleza, marzo de 2007).

36 BBC, "China defends its role in Africa" (Reino Unido), 16 de mayo de 2007; S. Rose (2007).

la corrupción, sino también para restaurar la confianza pública en la gobernabilidad del sector hidroeléctrico, que de otro modo no podría ser viable políticamente. A este efecto, son ilustrativas algunas controversias recientes en casos de contratos de adquisición de energía, como el Proyecto Bujagali (250 MW) de Uganda. En 2002, ante la falta de difusión por parte del gobierno del contrato de adquisición de energía firmado para este proyecto, la Corte Suprema de Uganda tuvo que ordenar su publicación ante el pedido insistente de las organizaciones no gubernamentales³⁷. El contrato de adquisición de energía firmado entre el nuevo patrocinador del proyecto y el gobierno de Uganda está hoy disponible para el público³⁸.

Mejorar la transparencia y rendición de cuentas en los nuevos marcos de financiación y coparticipación de los ingresos

El reparto de los ingresos en los proyectos hidroeléctricos y los esquemas de comercialización de carbono, como el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) del Protocolo de Kyoto, son ejemplos de mecanismos de financiación emergentes, estratégicamente significativos para impulsar formas sostenibles de desarrollo hidroeléctrico. El MDL permite que los países industrializados comprometidos con la reducción de los gases de efecto invernadero inviertan en proyectos orientados a disminuir, hasta ciertos límites, las emisiones en los países en vías de desarrollo³⁹. El MDL ha financiado proyectos de energía hidráulica que cumplen con los criterios de selección. Sin embargo, algunos grupos que actúan en defensa del interés público han criticado la inclusión de grandes proyectos hidroeléctricos, porque consideran que no son sostenibles⁴⁰. El rechazo de la solicitud de aplicación para el MDL por parte del Proyecto Hidroeléctrico Bumbuna, en Sierra Leona, advierte sobre la necesidad de aclarar los procedimientos de transparencia. A este efecto, el MDL aún no cuenta con ningún mecanismo de apelación formal.

Reparto local de los ingresos

Con el aval de la Comisión Mundial de Represas, muchos países comenzaron a permitir que las comunidades afectadas recibieran una participación en las ganancias de los proyectos hidroeléctricos cuando sus miembros se ven obligados a ceder sus tierras o recursos naturales para posibilitar el emplazamiento de las represas. Sin embargo, aún son muy pocos los casos en los que esto efectivamente ocurre⁴¹. Una fuente de fondos sostenible para financiar compromisos sociales y ambientales puede atravesar un largo camino hasta abordar muchas de las preocupaciones en materia de rendición de cuentas en el sector de la energía hidráulica. En este sentido, es frecuente que los gobiernos hagan promesas aun cuando no cuenten con capa-

37 A.T. Balinda y F.C. Oweyegha-Afunaduula, "Nape's Contribution to Environmental Advocacy in the Nile Basin: Bujagali Power Project, Uganda", documento presentado en el *Tercer Foro Mundial del Agua* (Kyoto, Japón, 16 de marzo de 2003).

38 Disponible en <http://go.worldbank.org/UTHNPOSSD0>.

39 Consultar "Clean Development Mechanism", disponible en www.cdm.unfccc.int/index.html.

40 Disponible en www.sinkswatch.org/pubs/CDM%20Report_English.pdf; Dag Hammarskjöld Foundation, "Carbon Trading: A Critical Conversation on Climate Change, Privatisation and Power", *Development Dialogue* No 48 (Uppsala, Suecia, septiembre de 2006).

41 T. Scudder, *The Future of Large Dams: Dealing with Social, Environmental, Institutional and Political Costs* (Londres, Earthscan Publications Ltd., 2006).

cidad financiera para poder llevarlas a cabo. Al mismo tiempo, los gobiernos pueden avivar la controversia ante la falta de disposiciones adecuadas para la transparencia y la rendición de cuentas.

En Sierra Leona, la corrupción endémica contribuyó al desarrollo de una guerra rebelde de once años de duración, que recién finalizó formalmente tras las elecciones nacionales del año 2002. En la reconstrucción posterior a la guerra, los habitantes y el gobierno local recién electo refrendaron propuestas para introducir la coparticipación en los ingresos del Proyecto Hidroeléctrico Bumbuna, que se había retrasado en su implementación producto de la guerra. A este efecto, en la fase de organización del Bumbuna Trust se evaluarán medidas para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas a la sociedad de los acuerdos de coparticipación en los ingresos. Una junta conformada por todos los actores interesados controlará el trust y ayudará a Sierra Leona a cumplir con sus compromisos de largo plazo con las poblaciones afectadas y el medio ambiente. Para ello, desarrollará una amplia variedad de proyectos comunitarios orientados a la reducción de la pobreza, el desarrollo y la protección ambiental⁴². Algunas de las formas previstas para la financiación del carbono y las tarifas de la electricidad proporcionarán los fondos necesarios para el funcionamiento sostenible del *trust*.

Fortalecimiento de los proyectos y de la gobernabilidad sectorial

Los planes orientados a la mejora de la gobernabilidad de los proyectos de energía hidráulica pueden ayudar a implementar las medidas anticorrupción desde un enfoque estratégico de gestión de proyectos. Estos planes pueden integrar un completo paquete de herramientas anticorrupción, que incluya la elaboración de mapas de riesgos, la firma de Pactos de Integridad, el diseño de planes de cumplimiento formal y la definición de estándares de divulgación para todos los elementos de los proyectos. Ya se comprobó la eficacia de los planes de gobernabilidad en otros sectores de infraestructura, tales como en los proyectos de mejora de los caminos en Paraguay e Indonesia⁴³.

En lo que respecta a la comunidad de donantes, como solo interviene en el financiamiento de una pequeña porción de los proyectos de energía hidráulica, es fundamental que la acción para un mayor control del financiamiento se realice en los niveles nacional y sectorial. A este efecto, las herramientas incluyen el dictado de códigos de ética para la función pública, así como la obligación de los funcionarios clave de presentar sus declaraciones de bienes y la publicación de los límites de representación para el personal senior de las empresas hidroeléctricas públicas⁴⁴.

El impulso para realizar reformas gubernamentales relacionadas con la anticorrupción puede provenir también de acuerdos anticorrupción internacionales. La mayoría de los diez principales países que disponen de fuentes de energía hidráulica son signatarios de las Naciones Unidas o de convenciones regionales sobre soborno y corrupción. Si bien estas convenciones son jurídicamente vinculantes, su implementación sigue siendo un gran desafío. En este

42 Consultar http://www.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer/WDSP/IB/2005/04/21/000012009_20050421154222/Original/Backup0of0Bumb1praisal0Draft1041505.wbk.doc.

43 L.J.M. Haas, L. Mazzei y D. O'Leary, "Setting Standards for Communications and Governance: The Example of Infrastructure Projects", *Working Paper* No 121 (Washington D.C.: Banco Mundial, 2007).

44 *Ibid.*

sentido, proporcionan oportunidades para una presión pública más focalizada en los gobiernos, para lograr que hagan honor a sus compromisos y reconozcan que la energía hidráulica es un sector de riesgo para la corrupción en gran escala.

Las empresas privadas del sector de la energía hidráulica pueden contribuir en la lucha anticorrupción por medio de la implementación de políticas que sigan las directrices de los Principios Empresariales para Contrarrestar el Soborno, elaborados por TI⁴⁵. Además, pueden trabajar para lograr estándares anticorrupción sectoriales, que promuevan la confianza en el juego limpio y reduzcan aún más los riesgos de corrupción. La Asociación Internacional de Energía Hidráulica ha elaborado directrices de sostenibilidad que pueden servir como modelo para el desarrollo de un conjunto voluntario de pautas anticorrupción⁴⁶.

Las organizaciones de la sociedad civil pueden aportar importantes controles y equilibrios adicionales a través del monitoreo independiente y de la movilización de la comunidad para que se involucre y participe en los procesos de toma de decisiones relacionados con la energía hidráulica. Sin embargo, para que el monitoreo por parte de la sociedad civil sea posible, todo el sector de la hidroelectricidad debe regirse por reglamentaciones de libre acceso a la información, de forma que se pueda garantizar la divulgación pública de los documentos y presupuestos de los proyectos.

El poder que proporcionan las herramientas

Afortunadamente, existen muchas herramientas disponibles para luchar contra la corrupción en el sector hidroeléctrico. Entre ellas, las evaluaciones de riesgos de corrupción, los Pactos de Integridad, los planes de cumplimiento formal y las convenciones anticorrupción. Sin embargo, en muchos casos, estas herramientas no se utilizan.

Los Pactos de Integridad para compras públicas ha logrado ahorros importantes en varios proyectos de represas⁴⁷. En 2002, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) de México comenzó a trabajar con Transparencia Mexicana para evaluar la firma de un Pacto de Integridad para las compras públicas del Proyecto Hidroeléctrico El Cajón (750 MW). Durante el proceso de licitación, los oferentes debieron firmar una declaración de integridad unilateral, y los funcionarios de la CFE y todos los funcionarios del gobierno realizaron declaraciones similares. Se contó con la colaboración de un “testigo social”, responsable de controlar la contratación e informar los resultados a los grupos de la sociedad civil y al público en general. La oferta aceptada redujo en un 8,5 por ciento el presupuesto (es decir, en 675 millones de pesos mexicanos –64 millones de dólares–) en relación con lo que la CFE esperaba, basándose en licitaciones pasadas⁴⁸.

45 Transparency International, “Business Principles for Countering Bribery”, disponible en www.transparency.org/global_priorities/private_sector/business_principles.

46 Asociación Internacional de Energía Hidráulica, “IHA Sustainability Guidelines Adopted”, disponible en www.hydropower.org/sustainable_hydropower/sustainability_guidelines.html.

47 Los Pactos de Integridad son acuerdos voluntarios que identifican los pasos que llevarán a cabo todas las partes involucradas en un proyecto, ya sea de forma individual o colectiva, para reducir o eliminar la corrupción. El Pacto de Integridad ha demostrado que puede adaptarse a muchos marcos jurídicos y es flexible en su aplicación, pero en todos los casos, cuenta con monitoreos y supervisiones independientes. Consultar www.transparency.org/global_priorities/public_contracting/integrity_pacts.

48 Consultar L.J.M. Haas, L. Mazzei y D. O’Leary (2007).

La acción coordinada necesaria para reducir la corrupción en el sector hidroeléctrico requiere colaboración de todas las partes interesadas, una estrategia limitada en el tiempo e indicadores de progreso cuantificables. Todo esto puede llevarse a cabo con las herramientas existentes y cierto nivel de compromiso de los actores involucrados. La corrupción no es sólo un factor que impacta seriamente en el aumento de los costos. Es, también, un grave obstáculo para la distribución equitativa de los beneficios de la hidroelectricidad, que a su vez debilita aún más la ya frágil confianza pública en el sector que existe en varios países. Por lo tanto, combatir la corrupción en el sector hidroeléctrico es indispensable para lograr un futuro energético sostenible, capaz de maximizar los beneficios de las fuentes renovables de energía.

La corrupción en el sector hidroeléctrico y las políticas de reasentamiento

Thayer Scudder¹

Las represas hidroeléctricas, a pesar de proveer recursos económicos clave en forma de agua y energía, han generado un gran número de víctimas en la humanidad, especialmente en las poblaciones con poco poder político o económico. A nivel mundial, alrededor de 80 millones de personas fueron desplazadas con motivo de la construcción de represas; y, aproximadamente, 58 millones debieron abandonar sus hogares en China y la India entre 1950 y 1990².

Por lo general, los procesos de reasentamiento afectan a los pueblos indígenas o minorías étnicas que, en lugar de beneficiarse con los proyectos hidroeléctricos, se convierten en sus víctimas al empobrecerse aún más tanto económica como institucional y culturalmente³.

A pesar de que esta problemática ha sido rara vez documentada⁴, la corrupción es una de las principales causas de empobrecimiento para las personas que deben reasentarse y no recibieron la compensación prometida ni los beneficios para su desarrollo. En este sentido, la corrupción adquiere diversas formas. Entre ellas:

- 1 Thayer Scudder es profesor emérito de antropología en el Instituto de Tecnología de California (CALTECH, por sus siglas en inglés).
- 2 Comisión Mundial de Represas, *Dams and Development: A New Framework for Decision-Making* (Londres: Earthscan Publications Ltd, 2000).
- 3 Para ampliar sobre el tema del empobrecimiento derivado del reasentamiento, consultar T. Scudder, *The Future of Large Dams: Dealing with Social, Environmental, Institutional and Political Costs* (Londres: Earthscan Publications Ltd., 2005); C. McDowell (editor), *Understanding Impoverishment; The Consequences of Development-Induced Displacement* (Oxford: Berghahn Books, 1996).
- 4 Si bien el Banco Mundial ha publicado sobre la problemática del reasentamiento involuntario inducido por el desarrollo más que otras organizaciones, sus documentos no incluyen secciones específicas sobre la corrupción. De hecho, la palabra “corrupción” no aparece en el índice de dos de sus publicaciones sobre esta temática. A saber: *Involuntary Resettlement: Comparative Perspectives* (2001) e *Involuntary Resettlement Source Book: Planning and Implementation in Development Projects* (2004).

- Los mauritanos que vivían en zonas próximas de la represa Manantali sufrieron a raíz de las leyes de registro de tierras del país, que ignoraban su tenencia consuetudinaria. Esto facilitó que sus valiosas propiedades pudiesen ser fácilmente adquiridas por terceros⁵.
- Los gobiernos no respetan las políticas acordadas para beneficiar a las familias que debían reasentarse – tal como ocurrió en Sri Lanka en el caso del Proyecto Accelerated Mahaweli⁶ –, se niegan a proporcionar las tierras de reemplazo prometidas – como en el caso del Proyecto Sardar Sarovar en India⁷ – o ignoran otras obligaciones – como ocurrió en el Proyecto de Agua de las Tierras Altas de Lesotho⁸ –.
- Los funcionarios robaron los fondos destinados a financiar el reasentamiento de las poblaciones afectadas, como sucedió en China con la construcción de la represa de las Tres Gargantas⁹.
- Las empresas de ingeniería y otras firmas no cumplieron sus promesas o engañaron de alguna forma a los pueblos que debían reasentarse, tal como ocurrió en la represa Maheshwar de la India¹⁰.
- El gobierno y grupos particulares emplearon prácticas corruptas para adquirir sitios en los que se emplazan embalses, que tenían asignados fines específicos, como ser utilizados para reasentar a las personas afectadas, para reservas forestales o naturales – tal como ha ocurrido en el caso del Proyecto de Agua de las Tierras Altas de Lesotho y en proyectos hídricos en Tailandia y Kariba (Zambia) –, o para el desarrollo de otras propuestas asociadas a las represas, tales como la acuicultura y la piscifactoría, cuyos beneficios estaban destinados a los nuevos habitantes – caso del embalse Cirata de Indonesia¹¹ –.
- Las personas con influencia política pueden monopolizar la toma de decisiones u organizar la asignación de tierras según su parecer como en los casos de Sardar Sarovar y Kariba¹².
- Los donantes muchas veces no siguen las mejores prácticas identificadas en investigaciones, que indican que las políticas para proteger a las personas desplazadas deben incluir compensaciones y garantizar medios de vida en la nueva comunidad¹³. Dudaron en someter al personal a procesos de rendición de cuentas a través de amonestaciones, sanciones salariales o degradación jerárquica. Tampoco se tomaron medidas contra los países que no cum-

5 M.M. Horowitz, "Victims upstream and down", *Journal of Refugee Studies* Vol. 4 No2 (1991).

6 T. Scudder (2005).

7 B. Morse y T. Berger, *Sardar Sarovar: The Report of the Independent Review* (Ottawa: Resource Futures International, 1992).

8 T. Scudder, "Assessing the Impacts of the LHWP on Resettled Households and Other Affected People 1986-2005", en M.L. Thamae y L. Pottinger, *On the Wrong Side of Development: Lessons Learned from the Lesotho Highlands Water Project* (Maseru: Transformation Resource Centre, 2006); Autoridad de Desarrollo de las Tierras Altas de Lesotho, *Informes anuales* (1989 a 1991 y 1995), elaborados por el panel de expertos ambientales.

9 Comisión Mundial de Represas (2000).

10 R.E. Bissell, S. Singh y H. Warth, "Maheshwar Hydroelectric Project: Resettlement and Rehabilitation", *Independent Review* (Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo –BMZ, por sus siglas en alemán–, gobierno de Alemania, 15 de junio de 2000).

11 T. Scudder, notas tomadas durante el trabajo de campo en Lesotho, Tailandia y Kariba. Para obtener información sobre el proyecto en Saguling, consultar B.A. Costa-Pierce, "Constraints on the Sustainability of Cage Aquaculture for Resettlement from Hydropower Dams in Asia: An Indonesian Case Study," *Journal of Environment and Development* Vol. 7, No4 (1998).

12 T. Scudder, notas tomadas durante el trabajo de campo en Sardar Sarovar y Kariba.

13 Banco Mundial, "Recent Experience with Involuntary Resettlement: Overview", *Report* No17.538 (Washington D.C.: Departamento de Evaluación de Operaciones, 1998).

plieron con las políticas de protección de las comunidades reasentadas. Esto ocurrió en el Proyecto Sardar Sarovar de India –en el que estuvo involucrado el Banco Mundial– y en aquellos casos que se presentaron ante el panel de inspección del Banco –represa Yacyretá de propiedad binacional entre Argentina y Paraguay– y ante el defensor del pueblo o asesor de implementación de la Corporación Financiera Internacional –represa Pangué de Chile¹⁴–.

La solución no es sencilla

El desarrollo de buenas políticas de reasentamiento para las personas desplazadas podría decirse que es la tarea más compleja y litigiosa relacionada con los proyectos hídricos¹⁵. El líder mundial del sector, China, que cuenta con 22 000 represas de gran tamaño, ha sido reconocido por sus políticas eficaces. Sin embargo, el reasentamiento de los millones de personas desplazadas por la represa de las Tres Gargantas dio lugar al escándalo de corrupción más grande que se haya registrado, con funcionarios que llegaron a robar 375 millones de yuanes (50 millones de dólares)¹⁶. Aquí se mencionan algunas soluciones posibles:

- Tal como sugiere el Banco Mundial, la primera prioridad es reducir el número de personas desplazadas. La evaluación previa de los proyectos debe incluir un análisis a nivel territorial y de los riesgos asociados a las propuestas, a fin de limitar la construcción de grandes represas en sitios donde se requieran importantes reasentamientos.
- El financiamiento de los reasentamientos debe ser un proyecto a parte –como ocurrió en el Proyecto Xiaolangdi del Banco Mundial en China– para aumentar la rendición de cuentas, mejorar los resultados e impedir la corrupción¹⁷.
- Los seguros y bonos de rendimiento relacionados con las personas que deben reasentarse pueden impedir la corrupción, tal como los fondos fiduciarios creados especialmente para la paliación de la pobreza¹⁸.
- Cuando es necesario llevar a cabo un reasentamiento, las personas desplazadas y sus insti-

14 El Panel de Inspección, “Argentina: World Bank Board Discusses Yacyreta Hydroelectric Project”, *Press Release* (Grupo del Banco Mundial, 7 de mayo de 2004); Corporación Financiera Internacional, *Assessment by the Office of the Compliance Adviser/Ombudsman in relation to a complaint filed against IFC’s investment in ENDESA Pangué S.A.* (Washington D.C., 2003).

15 A. Biswas y C. Tortajada, “Development and large dams: A global perspective”, *Water Resources Development* Vol. 17 No1 (2001); R. Goodland, “Ethical Priorities in Environmentally Sustainable Energy Systems: The Case of Tropical Hydropower”, en W.R. Shea (editor), *Energy Needs in the Year 2000: Ethical and Environmental Perspectives* (Canton, Massachusetts: Watson Publishing International, 1994).

16 Para ampliar sobre esta experiencia, consultar el artículo de Heggelund, página 113.

17 Banco Mundial, “Implementation Completion Report (IDA-26050) for the Xiaolangdi Resettlement Project”, *Report* No 29.174 (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2004).

18 Para profundizar sobre el uso asignado a los bonos de rendimiento y los fondos fiduciarios, consultar Comisión Mundial de Represas (2000). Mientras que los bonos de rendimiento se focalizan en el proceso de reasentamiento, los fondos fiduciarios financiados con los ingresos del proyecto –como en el Proyecto de Agua de las Tierras Altas de Lesotho y el Proyecto Nam Theun 2 de Laos– se centran más en la paliación de la pobreza nacional. Para ampliar sobre la política de seguros, modelada de acuerdo con la compensación de los obreros, consultar T. Downing, “Avoiding New Poverty: Mining –Induced Displacement and Resettlement”, *Mining, Minerals and Sustainable Development* No58 (2002). Para obtener información sobre las políticas de seguro social aplicadas en los procesos de reasentamiento en China, que incorporan a las personas desplazadas en el sistema de seguro social al proporcionarles seguro médico y seguro de jubilación, consultar Banco Asiático de Desarrollo, “Capacity Building for Resettlement Risk Management: People’s Republic of China, *Thematic Report No3 Improving Resettlement Policies and Practice to Manage Impoverishment Risk* (2006).

tuciones deben participar de la planificación, el diseño de los presupuestos, la implementación y la evaluación de los programas de desarrollo de medios de vida alternativos y de compensaciones. Esto puede mejorar notablemente los resultados¹⁹ y contribuir a disminuir la corrupción.

- Los ciudadanos desplazados deben ser los beneficiarios de las políticas distributivas asociadas al reasentamiento. Este enfoque ha primado en la represa Minashtuk de Canadá, por medio de la firma de un acuerdo de copropiedad; en China, a través de la constitución del “fondo de problemas restantes”, que estimula el desarrollo con los ingresos provenientes del sector hidroeléctrico; en Brasil a través de la coparticipación de ingresos y en Japón por medio del arrendamiento de tierras²⁰.
- Las responsabilidades y la administración financiera del reasentamiento deben delegarse en las comunidades afectadas y sus instituciones, tal como ocurrió en los proyectos de infraestructura y vivienda asociados con la represa Itá de Brasil. Las comunidades que tienen que reasentarse deberían recibir asistencia para desarrollar instituciones nuevas, por ejemplo, la conformación de cooperativas para invertir fondos en recursos de propiedad común (Lesotho) o la administración compartida de la piscifactoría (Nam Theun 2 en Laos)²¹.
- Las políticas de reasentamiento deben involucrar fondos para compensaciones y desarrollo, como en el caso de Nam Theun 2 en Laos²².
- Las agencias internacionales, nacionales y privadas de financiación deben imponer sanciones al personal y a los países que no cumplan con las mejores prácticas. Especialistas, organizaciones no gubernamentales y/o las empresas del sector privado deben llevar a cabo actividades de monitoreo y evaluación durante todo el ciclo de los proyectos. Estas deberían comenzar con la realización de encuestas previas a la implementación y continuar durante la fase operativa.
- Debe constituirse una junta de cumplimiento y arbitraje internacional para que las partes interesadas puedan presentar recursos de apelación.

19 T. Scudder (2005).

20 D. Egrè, V. Roquet, et al., “Benefit Sharing from Dam Projects – Phase 1: Desk Study” (Montreal: Vincent Roquet & Associates para el Banco Mundial, 2002); M.M. Cernea, “Financing for Development: Benefit Sharing Mechanisms in Population Resettlement”, *Economic and Political Weekly* Vol. 42 No12 (2000).

21 C. Bermann, “Community-Managed Resettlement: The Case of Itá Dam”, resumen para la *Segunda Consulta Regional de la Comisión Mundial de Represas* (San Pablo, Brasil, 1999); T. Scudder, notas tomadas durante el trabajo de campo en el Proyecto de Agua de las Tierras Altas de Lesotho y el Proyecto Nam Theun 2 de Laos.

22 Proyecto Hidroeléctrico Nam Theun 2, *Social Development Plan* Vol. 2 (2005). La compensación en sí misma se presta a la corrupción dado que, por lo general, es responsabilidad de los funcionarios locales y es muy difícil de monitorear, ya que comprende a las familias en forma individual. La utilización de los fondos de desarrollo para comunidades enteras, infraestructura social y sustento pueden monitorearse con mayor facilidad.

La desaparición de hogares y dinero: el caso de la represa de las Tres Gargantas

Gørild M. Heggelund¹

Una vez finalizada la obra, la represa de las Tres Gargantas será el proyecto hidroeléctrico basado en ríos más grande del mundo. Con una extensión de más de 2 kilómetros a lo largo del Río Yangtze, la vía fluvial más larga de China, la represa también involucra el proyecto de reasentamiento más grande de la historia de la construcción de represas. Originalmente estimada en 1,13 millones, la cantidad de personas desplazadas alcanzó 1,4 millones en el año 2007. Los gastos de reasentamiento se calcularon en un tercio del costo total del proyecto, que fue estimado en 200 000 millones de yuanes chinos (26 000 millones de dólares de EEUU).

La malversación de los fondos del reasentamiento por parte de los funcionarios del gobierno chino ha sido uno de los principales obstáculos al momento de reasentar a las personas desplazadas. En 2005, los funcionarios de la represa anunciaron que desde el comienzo de la construcción (1994) 349 personas habían sido declaradas culpables por la malversación de los fondos de reasentamiento. Para fines de 2003, se habían malversado, apropiado o utilizado de forma ilegal 58,7 millones de yuanes (7,1 millones de dólares). De dicha suma, 43 millones de yuanes (5,2 millones de dólares) fueron recuperados y todos los desfalcadores, incluidos 166 funcionarios, recibieron sanciones severas².

Esta corrupción endémica ha causado numerosos problemas. Se redujo la compensación por reasentamientos, la calidad de vida de las personas desplazadas se vio afectada y muchos de los migrantes terminaron arrestados por protestar contra la corrupción y la falta de una adecuada compensación. En julio de 2006, los habitantes de la provincia de Hubei protestaron en una oficina gubernamental local porque sólo habían recibido 5 000 yuanes (700 dólares) de los 38 000 yuanes (5 000 dólares) prometidos como “tarifas de reasentamiento” por la expropiación de sus tierras³.

La lucha contra la corrupción en los procesos de reasentamiento: una difícil curva de aprendizaje

La regulación de reasentamiento aprobada en 1993 descentralizó la responsabilidad delegándola en los niveles provincial, comarcal y local⁴. Si bien esta estrategia fue considerada un

1 Gørild M. Heggelund es colaborador sénior de investigación en el Instituto Fridtjof Nansen, Noruega.

2 *China Daily* (China), 29 de marzo de 2005.

3 *China Daily* (China), 29 de abril de 2007; *Chinese Sociology and anthropology*, “Popular Petitions Protesting Corruption and Embezzlement by Local Governments in the Regions of the Three Gorges Dam Project, 1997 and 1998”, *Chinese Sociology and Anthropology* Vol 31 No3 (1999); *AsiaNews* (Italia), 12 de julio de 2006.

4 Banco Mundial, *Resettlement and Development. The Bankwide Review of Projects Involving Involuntary Resettlement 1986-1993* (Washington D.C., 1996); Banco Mundial, “Recent Experience with Involuntary Resettlement. China –Shuikou”, Report No17.539 (Washington D.C., 1998); G. Heggelund, *Environment and Resettlement Politics in China: The Three Gorges Project* (Londres: Ashgate Publishing, 2004).

paso positivo en términos de mejorar la eficacia, también generó oportunidades para la mala administración y el desarrollo de prácticas corruptas por parte de los gobiernos locales⁵. Estos desafíos indujeron a las autoridades a reformar las políticas de reasentamiento y tomar medidas adicionales para fortalecer la gobernabilidad.

En 2001, el Consejo de Estado aprobó nuevas reglamentaciones de reasentamiento que prohibieron explícitamente que los fondos para reasentamiento fuesen asignados a proyectos con otros fines, o a la adquisición de bonos y acciones⁶. Asimismo, se establecieron sistemas integrales de contabilidad y de auditoría, se separaron las operaciones de administración y gastos, y se fortaleció el control de los proyectos de construcción de reasentamientos.

La municipalidad de Chongqing estableció en 2001 una red de auditoría que consiste en un sistema de control de tres pasos, denominado “*shiqian-shizhong-shihou*”, que significa “antes, durante y después” de la implementación del proyecto.

Los nuevos procedimientos de administración aumentaron la responsabilidad de los funcionarios encargados de los procesos de reasentamiento, mejoraron la supervisión de las adjudicaciones de fondos y establecieron reuniones periódicas con los directores locales de los reasentamientos a fin de aumentar el control administrativo de los fondos.

Estas nuevas formas de control ayudaron a revelar la existencia de prácticas de corrupción y malversación, lo que indica que están funcionando correctamente, aunque persistan los riesgos de corrupción. En enero de 2007, la Oficina Nacional de Auditoría informó de la malversación de 272 millones de yuanes (36,4 millones de dólares) del total de 9 600 millones de yuanes (1 300 millones de dólares) de fondos que deberían haberse destinado a políticas de reasentamiento en la provincia de Hubei y la municipalidad de Chongqing durante los años 2004-2005⁷. La oficina les solicitó a las autoridades locales que recuperasen el dinero o de lo contrario los funcionarios involucrados deberían hacerse responsables⁸. Las autoridades introdujeron un plan de supervisión que, al incluir la confección anual de informes financieros⁹, obliga a las distintas unidades administrativas a reportar sus gastos en forma regular.

A pesar de estas medidas, persisten la falta de transparencia y participación ciudadana, y lograr una administración exitosa sigue siendo un desafío¹⁰. Para avanzar en soluciones de largo alcance, es necesario establecer canales de comunicación claros entre las personas que deben reasentarse y las autoridades –para poder resolver los problemas en el mismo momento en que surgen– así como fortalecer las instituciones que ofrecen asistencia jurídica en los casos de reasentamiento. Según una encuesta realizada en más de 1 000 hogares de once provincias, los problemas de integración persisten. De esta forma, las personas desplazadas se con-

5 Para una visión general del sistema de desembolsos, consultar L. Heming, “Population Displacement and Resettlement in the Three Gorges Reservoir Area of the Yangtze River Central China”, *PhD Dissertation* (Facultad de Geografía, Universidad de Leeds, 2000).

6 Consejo de Estado, “The Resettlement Regulations of the Three Gorges Project”, *Decree No299* (Pekín, República Popular de China, 25 de febrero de 2001).

7 Oficina Nacional de Auditoría, “The Audit Findings on the Funds for Resident Relocation from the Reservoir Region of the Three Gorges Project”, No1 *General Serial No19* (Pekín, República Popular de China, 2007). Asimismo, consultar W. Jiao, “Annual Financial Reports for Dam”, *China Daily* (China), 9 de septiembre de 2007.

8 *China Daily* (China), 11 de febrero de 2007.

9 *China Daily* (China), 9 de marzo de 2007.

10 *People's Daily* (China), 1 de julio de 2007.

frontan a contar con menos recursos, lo que conduce a una falta de seguridad social básica y a pocas oportunidades para expresar sus quejas¹¹.

La experiencia de la represa de las Tres Gargantas ha sido un proceso de aprendizaje continuo para combatir la corrupción en los procesos de reasentamiento. Si las respuestas a las políticas en curso, se implementan tal como fueron diseñadas y resultan eficaces, son un insumo privilegiado para los proyectos de represas que China tiene pensado desarrollar en el futuro. Solamente en la cuenca del río Yangtze, en el año 2007, están en construcción o en proyecto 105 grandes represas.

Combatir la corrupción en los procesos de reasentamiento relacionados con la construcción de represas implica reducir al mínimo los problemas asociados al sustento y los nuevos medios de vida de las personas desplazadas. Es fundamental garantizar que las personas desplazadas no sean doblemente castigadas y asegurar que los trastornos ocasionados no les generen pobreza y desesperación a largo plazo. Las personas desplazadas deben incluirse en los procesos capacitación posteriores al reasentamiento, tener más participación en los esquemas de coparticipación de ingresos y recibir la asistencia que corresponda a los efectos de que puedan volver a establecer redes sociales en la nueva comunidad.

11 P. Fade, Y. Xiaoping et al., "Study on Social Integration and Impact on Stability of Three Gorges Project Re-settlement", disponible en www.china-yimin.com/show.asp?id=289.

La perspectiva de la industria. Energía hidráulica público-privada y la disminución de los riesgos de corrupción

Kathy Shandling y Reinier Lock¹

En los países en vías de desarrollo, la construcción y el financiamiento de proyectos hidroeléctricos requieren inversiones masivas y la movilización de capital privado. Una gran cantidad de mecanismos –algunos nuevos, otros que deben perfeccionarse– prometen cubrir este déficit de fondos y atraer inversiones a largo plazo para el sector. Entre ellos, se

1 Kathy Shandling es directora ejecutiva de la Asociación Privada Internacional de Agua Privada (IPWA, por sus siglas en inglés) y Reinier Lock es oficial de programas de la IPWA.

encuentran los aportes de capital de los accionistas, la financiación por medio de bancos comerciales locales y bonos con fondos locales, así como la posibilidad de aumentar el uso de los instrumentos de crédito y garantía provistos por las instituciones financieras internacionales, bilaterales y, en algunos casos, por el propio sector privado². El establecimiento de estos mecanismos y la atracción de financistas para proyectos de energía hidráulica en los países en vías de desarrollo suponen desafíos únicos. En este contexto, los riesgos relacionados con la corrupción son un tema central.

Aprender de los errores: alinear las expectativas y compartir los riesgos de manera transparente

En Asia, en los años noventa, en el marco de lo que se dio en llamar la “fiebre del oro” de los proyectos energéticos independientes, se destinaron miles de millones de dólares al sector. En este sentido, alcanza con recordar los proyectos Dabhol (India), Paiton I y II (Indonesia), Hub River y Uch (Pakistán), todos estructurados bajo el sistema de financiamiento cuasi “*public-private-partnership*” (PPP, por sus siglas en inglés), es decir, como asociaciones cuasi público-privadas. Por distintas razones, todas estas asociaciones fracasaron. El problema fundamental fue la falta de transparencia y de contratos bien definidos entre los actores relevantes, la falta de regímenes regulatorios y jurídicos adecuados, la existencia de expectativas dispares entre los desarrolladores internacionales y los gobiernos anfitriones, y problemas asociados al intercambio de divisas.

El camino hacia asociaciones público-privadas exitosas: distribución transparente de los roles y los riesgos, y respeto de las responsabilidades sociales

Para resolver los problemas que suelen afectar a los proyectos hidroeléctricos, se precisan elementos adicionales a las PPP convencionales. Un nuevo contrato, del tipo “PPP extendido”, debe servir de plantilla para organizar asociaciones comerciales viables para proyectos en el sector de la energía hidráulica, con el fin de enfrentar las múltiples causas que llevaron a las fallas estructurales de los proyectos energéticos anteriores. ¿Qué debe incluir un contrato de este estilo?

- Debe mejorar la capacidad de los participantes del proyecto de ambos sectores, público y privado, de cumplir con las normas anticorrupción y de responsabilidad social corporativa.
- Debe incluir un acuerdo bien estructurado entre los participantes del sector público y los del sector privado, que defina con precisión los roles de cada una de las partes interesadas y sus relaciones con los regímenes institucionales, regulatorios, jurídicos y comerciales dentro de los cuales operará el proyecto.

2 Por ejemplo, en octubre de 2007, el Banco Mundial anunció el lanzamiento de un fondo global de mercados emergentes para canalizar aún más dinero que los 200 mil millones de dólares ya invertidos en activos de mercados emergentes hacia bonos en moneda local, que son más convenientes para financiar proyectos de infraestructura a largo plazo en los países en vías de desarrollo. Para ampliar sobre este asunto, consultar www.ifc.org/ifcext/pressroom/ifcpressroom.nsf/PressRelease?openform&2242E8BB6FF5A5AF8525736A0053CA0B.

- Debe estructurarse de modo tal de garantizar niveles adecuados de transparencia, que permitan identificar y distribuir los riesgos que deben enfrentar las distintas partes interesadas.
- Debe lograr un buen equilibrio entre los intereses públicos y privados en cada proyecto de infraestructura específico, cumplir con las normas sociales establecidas, administrar los plazos de tiempo y las incertidumbres propias del desarrollo y la implementación de los grandes proyectos hidroeléctricos.

Hasta ahora, la implementación de contratos de tipo “PPP extendido” es poco frecuente, pero la meta es expandirlos. En 2007, el Colegio Internacional de Abogados estableció un equipo de trabajo, que reunió a todas las disciplinas relevantes, para desarrollar modelos de PPP factibles, que incluyan un gran énfasis en la transparencia y en la responsabilidad social corporativa.

Condiciones para el éxito: marcos institucionales sólidos y participación de la comunidad

Las inversiones no pueden prosperar en un marco de vacío institucional. Para lograr proyectos exitosos de infraestructura, sean estos con financiamiento público o bajo la modalidad PPP, es fundamental crear marcos jurídicos, regulatorios, financieros e institucionales integrales, así como garantizar un funcionamiento eficaz.

Asimismo, el respaldo de la comunidad es clave para reducir los riesgos de corrupción y de las inversiones y para que las “PPP extendidas” tenga éxito. Específicamente, en el desarrollo de proyectos hidroeléctricos en zonas rurales es necesario obtener el respaldo de la comunidad local respecto de las soluciones propuestas para los problemas sociales, económicos y ambientales específicos que surgen en estos casos. Más aún, si está previsto el reasentamiento de las comunidades circundantes.

Tal como lo demuestra el “modelo de electrificación rural”, la participación de la comunidad local es también un elemento clave para contrarrestar los diversos tipos de corrupción e ineficiencia que han afectado a las industrias energéticas en muchos países en vías de desarrollo. El control de los sistemas de distribución por parte de la comunidad local puede reducir notablemente el robo y las pérdidas técnicas, y eliminar un obstáculo importante para que las inversiones privadas sean sostenibles y puedan extender el servicio de electricidad a las áreas que todavía carecen de suministro, que son –por lo general– zonas rurales. Además, no buscar el respaldo de la comunidad para contrarrestar la corrupción en sus fases tempranas puede contribuir a retrasar seriamente el desarrollo de nuevos proyectos, debilitar su flujo de ingresos y fuentes de inversión, y amenazar su economía básica y potencial de expansión.

Grandes proyectos: ¿Gran corrupción?

Peter Bosshard y Nicholas Hildyard¹

En la naturaleza, el agua siempre fluye corriente abajo. En la geografía de las relaciones de poder, el agua limpia tiende a fluir hacia los ricos y poderosos, mientras que el agua residual tiende a desembocar en las personas de escasos recursos. Una causa importante en esta dinámica es la corrupción, que ha contribuido a la consolidación de una economía política que favorece los proyectos con mucho capital en lugar de los de pequeña escala.

En los últimos años, propuestas como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Proyecto del Milenio, también de las Naciones Unidas, impulsaron una nueva evaluación de los proyectos de infraestructura de gran escala en el sector del agua. En este sentido, con la mira en satisfacer las necesidades de las personas con bajos recursos, abogaron por proyectos descentralizados y más eficaces.

En 2004, el Consejo de Colaboración de Abastecimiento de Agua y Saneamiento (WSSCC, por sus siglas en inglés) advirtió: “De India a Bolivia, de Kenia a Nepal pueden encontrarse las ruinas de los caducos programas de agua y saneamiento que nunca produjeron más de una fracción de los beneficios esperados”. Asimismo, sostuvo: “Con aumentar los fondos disponibles para infraestructura a gran escala no se logrará demasiado, si no se replantea simultáneamente cómo se gastarán los fondos y a quién están destinados”².

Inclusive, el Banco Mundial ha cambiado su parecer respecto de los grandes proyectos hidroeléctricos, que desplazan comunidades enteras y alteran para siempre los paisajes. A este efecto, en 2006, sostuvo: “Las consecuencias ambientales y sociales de estas represas seguirán impugnándose”, de modo tal que “es probable que los países construyan relativamente pocas represas [de gran tamaño]”. Como contrapartida, el Banco Mundial prevé un futuro más auspicioso para las pequeñas represas, ya que generan menos preocupaciones ambientales y sociales³.

Ya en 1996, el Banco Mundial sostuvo que la renovación de los cursos de agua podía ser una forma más económica de expandir la irrigación en Pakistán en comparación con la construcción de nuevas represas de gran tamaño⁴. A pesar de esto, la burocracia del sector hídrico del país ha sufrido del síndrome “construir-descuidar-volver a construir” y ha dado prioridad a las nuevas inversiones en lugar de mantener la infraestructura existente⁵.

En el sector del agua, la maximización de las oportunidades de corrupción es un factor clave para explicar la tendencia hacia las grandes inversiones en las zonas rurales:

1 Peter Bosshard es el director de políticas de la Red Internacional de Ríos (International Rivers), una organización ambiental y de derechos humanos, sita en Berkeley, Estados Unidos. Nicholas Hildyard trabaja en The Corner House, un grupo que desarrolla incidencia e investigación en materia de derechos humanos, medio ambiente y desarrollo, con sede en el Reino Unido.

2 Consejo de Colaboración de Abastecimiento de Agua y Saneamiento, “‘Listening’ Blasts International Community’s Failure on Water and Sanitation”, *Press Release* (Ginebra, 17 de marzo 2004).

3 Banco Mundial, *Reengaging in Agricultural Water Management: Challenges and Options* (Washington D.C., 2006).

4 Banco Mundial, “Irrigation Investment in Pakistan, Operation Evaluation Department”, *Précis No24* (Washington D.C., 1996).

5 Banco Mundial, “Pakistan’s Water Economy: Running Dry”, *Draft* (Washington D.C., 23 de junio de 2005).

- Las grandes inversiones otorgan más prestigio político y ofrecen un control burocrático más centralizado que los esquemas descentralizados y orientados a garantizar mejoras en la eficacia, donde los flujos de los recursos y el control se encuentran más dispersos.
- La corrupción favorece los proyectos de gran escala y capital, ya que en este tipo de propuestas existen más probabilidades de que se involucren –y beneficien– personas acaudaladas.
- Los desembolsos vinculados a los grandes proyectos con financiamiento internacional pueden canalizarse a través de cuentas bancarias en el exterior. Para los funcionarios corruptos, esta es una alternativa más segura que los sobornos para proyectos locales, que tienden a permanecer en la economía del lugar.

En resumen, la corrupción define la manera en que los intereses creados capturan las decisiones del gobierno en materia de infraestructura, e influye tanto sobre el tipo como el tamaño de los proyectos. La Comisión Mundial de Represas, que llegó a esta misma conclusión, lo resaltó en su informe del año 2000: “Los responsables de tomar las decisiones pueden inclinarse a favor del desarrollo de grandes infraestructuras ya que éstas brindan más oportunidades de enriquecimiento personal, que no ofrecen los proyectos más pequeños u otras alternativas más difusas”⁶.

No obstante, cabe destacar que los proyectos de inversión local tampoco están libres de corrupción. Tal como señala Dipak Gyawali, ex-ministro de Recursos Hídricos de Nepal, “la corrupción afecta a todos los proyectos, pequeños, medianos y grandes”, tanto los patrocinados por los gobiernos como aquellos de organizaciones no gubernamentales⁷.

Con el fin de conservar el poder, un aparato gubernamental corrupto tenderá a ofrecer el botín a los burócratas y a las personas poderosas en los niveles local, regional y central⁸. En este sentido, se ha corroborado que las redes de influencia locales desvían con éxito el dinero de los proyectos de infraestructura de nivel comunal⁹.

Las iniciativas de pequeña escala, denominadas de autoayuda debido a que sus requerimientos intensivos de mano de obra son cubiertos por los propios beneficiarios de los proyectos, son las que ofrecen la menor cantidad de rentas para ser apropiadas ilegalmente por parte de los responsables jerárquicos que toman las decisiones. Este tipo de enfoques son, precisamente, los que tienen el mayor potencial para reducir la pobreza.

Para concluir, es importante identificar dos aspectos. Por un lado, aunque las garantías contra la corrupción difieran según el tamaño de los proyectos, no debe olvidarse que todos los proyectos hídricos, de todas las escalas, deben contar con alguna forma de mecanismo antico-

6 Comisión Mundial de Represas, *Dams and Development: A New Framework for Decision-Making* (Londres: Earthscan Publications Ltd, 2000).

7 Entrevista realizada por Nicholas Hildyard (mayo de 2007).

8 Entrevista con Shekhar Singh, presidente de la Campaña Nacional por el Derecho a la Información de las Personas realizada en India y antiguo asesor de la Comisión de Planificación del país (7 de junio de 2007).

9 En el capítulo 3 de este informe se documentan diversos casos de este tipo. Un análisis de un programa de desarrollo aplicado en Indonesia reveló que más de un tercio de las casi 2.000 quejas recibidas estaban relacionadas con la malversación de fondos. Consultar S. Wong, “Indonesia Kecamatan Development Program: Building a Monitoring and Evaluation System for a Large-Scale Community-Driven Development Program”, *Discussion Paper* (Washington, D.C., 2003).

rrupción. Al mismo tiempo, puesto que es de esperar que quienes toman las decisiones de alto nivel favorezcan los proyectos de mayor escala, este tipo de propuestas requiere garantías adicionales. De esta manera, para contrarrestar la tendencia hacia proyectos de mayor tamaño impulsada por la corrupción se necesita transparencia y participación pública en el proceso de planificación de los proyectos del sector del agua, lo que naturalmente incluye la participación de la ciudadanía en la evaluación de las opciones disponibles en las etapas iniciales del diseño de los proyectos.

6 Conclusiones

¿Cómo combatir la corrupción en el sector del agua? Estrategias, herramientas y caminos a seguir

Donal T. O’Leary y Patrik Stålgren¹

La corrupción está escurriendo al sector del agua. Está distorsionando la distribución de valiosos y escasos recursos económicos, ambientales y sociales. Está limitando el potencial que tiene el sector de servir de catalizador del desarrollo de las naciones y, en su lugar, ha hecho del agua la causa de su estancamiento. Para reducir estos costos y concretar la gama de posibilidades de expansión que el sector ofrece, es necesario que todos los actores prioricen las acciones que pueden poner freno a la corrupción. Si no se modifica la forma en que ésta se previene y castiga, los compromisos mundiales fijados en la Declaración del Milenio en materia de agua y saneamiento, para mejorar la calidad de vida alrededor del mundo, no podrán ser cumplidos.

En el Informe Global de la Corrupción 2008 se describen los diferentes tipos de corrupción que existen en el sector del agua ya se trate del funcionamiento de la red de agua de una ciudad, de la construcción de canales de riego para los agricultores o de la asignación de tierras y contratos en proyectos de represas con importantes inversión de capital. Como se señala en los capítulos anteriores, la evidencia es concluyente en cuanto a que los costos que impone la corrupción sobre el sector no sólo son enormes sino que se distribuyen de manera desigual, al recaer en forma desproporcionada sobre los pobres. En este sentido, cuando el control del agua se corrompe, las vulnerabilidades se refuerzan y agravan por factores de género, edad u origen étnico. Los ecosistemas están en peligro y los problemas de un país se multiplican y convierten en desafíos para muchos otros.

No obstante, la corrupción sigue siendo uno de los problemas que menos se estudia y es tenido en cuenta en el sector. El presente informe es un primer paso para saldar este vacío y comprender las razones que permiten que la corrupción se arraigue. Para ello, cada capítulo describe los riesgos de corrupción en un área específica. A saber: gestión de los recursos hídricos, provisión de agua potable y saneamiento, sistemas de riego y generación de energía hidráulica.

La gestión de los recursos hídricos es la administración sostenible de un recurso que no tiene sustitutos: el agua. En este sentido, implica la obligación de tomar decisiones políticas funda-

1 Donal T. O’Leary es asesor senior de Transparency International. Patrik Stålgren es investigador del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Göteborg, Suecia.

mentales para el sector: cómo proteger el agua, garantizar su contribución positiva al medio ambiente y equilibrar las demandas para sus diferentes usos (consumo humano, agricultura, industria y generación de energía). En el actual escenario mundial, se ha extendido la brecha entre la oferta y la demanda de agua debido al crecimiento demográfico y económico, la urbanización, la modificación de los hábitos alimenticios y los efectos del cambio climático.

En el capítulo 2 del informe, destinado a analizar en detalle la gestión de los recursos hídricos, se muestra hasta qué punto la escasez y la competencia por el acceso al agua se convierten en un caldo de cultivo para la corrupción. En algunos casos, las elites se apoderan de los subsidios del agua, la contaminación no se sanciona debido al pago de sobornos y los fondos destinados a su administración terminan en los bolsillos de funcionarios corruptos. A corto plazo, los perdedores de esta contienda por el control del agua son generalmente los marginados, a quienes se les niega el acceso a un recurso esencial para la vida. A largo plazo, la corrupción en la gestión de los recursos hídricos prepara el terreno para la sobreexplotación, la contaminación irrestricta y la distribución ineficiente entre los diferentes usos del agua.

Las consecuencias de la corrupción son relevantes por su impacto en la sostenibilidad ambiental, el abastecimiento de agua en el futuro, la cohesión social e – inclusive – para la estabilidad de ciertas regiones. El daño deja secuelas para las generaciones futuras y el medio ambiente. Sin embargo, como muchas de sus víctimas carecen de la capacidad para hacerse escuchar resulta difícil lograr una mayor rendición de cuentas en la gestión de los recursos hídricos, al punto tal que – hasta el momento – no existen mecanismos de supervisión gubernamental. La falta de capacidad administrativa y la distribución de las responsabilidades institucionales entre diferentes organismos – lo que ocurre tanto en el orden nacional como en el ámbito internacional – ha dejado al sector en una laguna regulatoria, que dificulta enormemente la lucha contra la corrupción.

En ningún otro sector la crisis de gobernabilidad y los desafíos en términos de desarrollo humano son tan evidentes como en la *provisión de agua potable y saneamiento*. Aproximadamente 1 200 millones de personas no tienen acceso a agua potable y más de 2 600 millones carecen de servicios adecuados de saneamiento. Casi un 50 por ciento de los habitantes del mundo en vías de desarrollo padecen problemas de salud como consecuencia de los deficientes servicios de agua y saneamiento.² Sin acceso a agua potable, la salud, el sustento y el desarrollo de los individuos y los países corren peligro.

Tal como se explica en el capítulo 3, la corrupción intensifica los impactos negativos en todos los eslabones de la cadena de provisión de agua: desde la elaboración de las políticas y distribución del presupuesto sectorial, la operación cotidiana de los servicios y los sistemas de facturación. De esta forma, se apropia de las inversiones que el sector tanto necesita, y distorsiona los precios y las decisiones políticas. La corrupción afecta tanto la prestación pública como la privada de los servicios de agua y daña tanto a los países en vías de desarrollo como a los desarrollados. De acuerdo con ciertas estimaciones, en los países en vías de desarrollo la corrupción aumenta en un 45 por ciento el costo de la conexión de un hogar a la red de agua. Asimismo, conduce a políticas públicas y proyectos en el sector que favorecen a las clases

2 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua”, Informe sobre Desarrollo Humano 2006 (Nueva York, 2006).

medias y altas, mientras deja a los pobres con pocas opciones y altos costos de acceso, lo que los hace aún más vulnerables a la corrupción.

En el capítulo 4, el Informe Global de la Corrupción 2008 expone en detalle el papel de la corrupción en el *riego y la agricultura*. La agricultura absorbe el 70 por ciento del consumo de agua a nivel mundial y las tierras irrigadas producen el 40 por ciento de los alimentos del planeta. Sin el riego de los campos, muchos agricultores no podrían garantizarse el sustento y caerían en la pobreza. La corrupción permite que los sistemas de riego sean concedidos a los grandes consumidores. A su vez, aquellos sistemas que son difíciles de controlar y requieren expertos para su mantenimiento ofrecen múltiples puntos de entrada para la corrupción, lo que resulta en el derroche de los fondos asignados al sector y, en definitiva, en un riego más caro y de flujo incierto para los pequeños agricultores. La situación es aún más grave en el sector del riego con agua del subsuelo, puesto que la extracción privada es muy difícil de regular. Como resultado, los grandes usuarios de la India o México, por ejemplo, pueden consumir el agua subterránea con impunidad al tiempo que privan a los pequeños agricultores de recursos esenciales para su subsistencia. De esta manera, es innegable que la corrupción en el riego exagera la inseguridad alimentaria y la pobreza.

La energía hidráulica es también vulnerable a las prácticas corruptas. Más de 45 000 grandes represas en 140 países proveen más del 16 por ciento de la electricidad mundial y los servicios básicos para el control de inundaciones, riego y navegación. El capítulo 5 demuestra que la construcción de represas enfrenta desafíos propios, tanto en términos de corrupción como en materia de desarrollo. Las grandes inversiones (estimadas entre 50 000 y 60 000 millones de dólares por año para las próximas décadas) y los proyectos de ingeniería altamente complejos y no estandarizados favorecen el desarrollo de prácticas corruptas en el diseño, los procesos de licitación y durante la construcción de las grandes represas. El impacto de la corrupción no se limita a aumentar los costos de los proyectos. La influencia indebida, por parte de quienes se benefician de las obras de gran escala y de la alteración de los cursos de agua, sobre la política energética y el diseño de las represas puede tener consecuencias dramáticas para comunidades enteras. En este sentido, se observa que los cuantiosos fondos destinados a las políticas de reasentamiento de las personas desplazadas y a los programas de indemnización que acompañan este tipo de proyectos también son vulnerables a la corrupción, lo que suma aún más desafíos a los que ya enfrenta el sector de la energía hidráulica. Como queda visto, son pocos los proyectos de obra pública que tienen un impacto equiparable sobre el medio ambiente y las personas. En consecuencia, que la administración del sector hidroeléctrico rinda cuentas es un requisito indispensable para alcanzar un desarrollo humano equitativo.

Lecciones aprendidas para combatir la corrupción en el sector del agua

El *Informe Global de la Corrupción 2008* demuestra que la mayor demanda de agua (potable, de riego o para energía) se puede manejar de manera eficiente sólo cuando las dinámicas de poder y el régimen de control se abordan de manera adecuada. La respuesta a la crisis del agua debe enfrentar un amplio espectro de riesgos de corrupción e impulsar alternativas que aseguren

que los abusos de poder no queden inadvertidos ni impunes. En los capítulos anteriores, se analizan estudios de caso y experiencias concretas que muestran una serie de lecciones clave:

Prevenir la corrupción en el sector del agua tan pronto como sea posible, ya que revertirla es difícil y costoso. Cuando la corrupción conduce a la contaminación del agua potable y a la destrucción de los ecosistemas, las consecuencias son a menudo irreversibles. Cuando los subsidios para el agua se utilizan para consolidar el liderazgo de las industrias agrícolas poderosas y de los grupos de presión se hace cada vez más difícil reorientar el dinero hacia los pobres. De igual forma, una vez que las partes interesadas se involucran en actividades ilícitas, para acceder o controlar los recursos hídricos, son cada vez más absorbidas por las redes de corrupción, como se observa en Bangladesh o en Ecuador, donde las mafias del agua manejan los negocios.

Comprender el contexto local del agua para que no fracasen las reformas. En la lucha contra la corrupción, no hay una única solución para todo, y esto es particularmente cierto en el sector del agua, donde las condiciones de la oferta y la demanda, la infraestructura disponible y los sistemas de gobernabilidad varían enormemente en los distintos países. Como paso previo a cualquier intervención anticorrupción es necesario comprender las dinámicas específicas que crean y sostienen las configuraciones locales de gobernabilidad en el sector del agua, de manera que toda reforma debe fundamentarse en una evaluación concienzuda de los actores afectados. En este sentido, debe considerar el poder relativo y los intereses de las elites, así como también las preferencias y necesidades específicas de los pobres y demás beneficiarios de los procesos de reforma³. La metodología de análisis también debe adecuarse al contexto local y, entre otros elementos, puede incluir los siguientes: encuestas sobre las preocupaciones y estado de los usuarios y proveedores de agua, confección de mapas de riesgos de corrupción en las instituciones afines, y desarrollo de lineamientos básicos e indicadores para monitorear el progreso en materia de acceso y calidad del servicio y del agua.

Luchar contra la corrupción no debe hacerse en detrimento de las necesidades de los pobres o de la sostenibilidad del medio ambiente. Los costos de la corrupción en el sector del agua recaen de forma desproporcionada sobre los pobres y el medio ambiente. Para luchar contra ella, las comunidades afectadas deben comprometerse en la definición de las soluciones y en el monitoreo de los resultados⁴. Algunas experiencias sirven de ejemplo, como las de Brasil (ver 3.0 en este mismo informe), para mostrar el éxito que tuvieron las estrategias anticorrupción cuando involucraron a los ciudadanos pobres en la elaboración de los presupuestos y en la revisión de gastos del sector.

Existen también otros ejemplos de intervención que advierten sobre el riesgo de las estrategias mal diseñadas. En estos casos, las políticas de reforma –en lugar de apoyar a las comunidades y generar cambios positivos– pueden contribuir a socavar los medios de subsistencia básicos de las personas. El capítulo 3 destaca cómo las acciones gubernamentales sobre los proveedores informales de agua pueden tener un efecto negativo en el acceso de los pobres. Antes de tomar medidas en un área tan sensible es necesario evaluar el contexto local y saber cómo obtienen el agua los sectores desfavorecidos y cuánto pueden pagar por ella. Esta información puede ser utilizada para centrar los esfuerzos anticorrupción en el desarrollo de modelos de

3 P. Stålgren, "Worlds of Water: Worlds Apart. How Targeted Domestic Actors Transform International Regimes", (Göteborg: Universidad de Göteborg, 2006); J. Plummer, "Making Anti-Corruption Approaches Work for the Poor: Issues for Consideration in the Development of Pro-poor Anti-corruption Strategies in Water Services and Irrigation", *Report No22* (Estocolmo: Swedish Water House, 2007).

4 J. Plummer (2007).

provisión del servicio afines a las necesidades de los pobres, como la construcción de tomas públicas de agua o la perforación de pozos en las zonas rurales.

Integrar la reforma anticorrupción en el sector del agua – en el ámbito local, nacional y fuera de las fronteras nacionales – es fundamental para alcanzar el éxito. Un primer consejo: desconfíe de las políticas aisladas, ya que sólo las reformas coordinadas e integrales posibilitarán beneficios duraderos. Algunas medidas exitosas pueden erradicar la corrupción en un sector pero reaparecer más adelante en otras áreas en las que resulte más difícil detectar e impedir la corrupción. Como se muestra en el capítulo 4, por ejemplo, las nuevas asociaciones de usuarios de agua – creadas para evitar que los agricultores poderosos sobornen a los funcionarios públicos para acceder a los recursos de riego– pueden quedar sujetas a las mismas pujas de poder y conflictos de interés que intentan controlar. De igual manera, las reformas que impiden con éxito que los contratistas locales se apropien ilícitamente del dinero pueden fracasar en los intentos de asegurar que los fondos para proyectos no terminen en los bolsillos de los políticos nacionales. La corrupción en el sector del agua es cambiante y las reformas deben estar interrelacionadas, de modo que reflejen esta naturaleza. Estos desafíos exigen una coordinación de los esfuerzos anticorrupción en los ámbitos local, nacional y global⁵.

Impulsar reformas que combatan directa e indirectamente la corrupción en el sector del agua. Cuando la corrupción adquiere proporciones sistémicas, puede ser difícil de combatir en forma directa⁶. A través de los numerosos ejemplos que se citan en el Informe, se observa que la corrupción en el sector del agua está ligada a fracasos en materia de gobernabilidad y a la existencia de instituciones públicas disfuncionales. En este contexto, para abordar la corrupción en sus diversas dinámicas, es conveniente adoptar un enfoque de intervención indirecto, basado en una reforma general de las instituciones y la promoción de una mayor participación ciudadana. Este tipo de iniciativas pueden incluir tanto reformas de orden técnico, dirigidas a ampliar la prestación del servicio de agua, como proyectos de empoderamiento de la ciudadanía, enfocados en el desarrollo de competencias y la transparencia. Otras áreas en las que es fundamental la implementación de reformas son la gestión financiera, la capacitación de los empleados públicos y el desarrollo de competencias en los administradores de los organismos.

Concienciar a los actores interesados con el fin de crear un terreno común y movilizar coaliciones. Para terminar con la corrupción en el sector del agua es necesario conciliar los diferentes intereses y modificar las reglas de juego. Para esto, es necesario que los diferentes grupos involucrados estén dispuestos a romper la dinámica que perpetúa el problema. Sin embargo, esto es particularmente difícil en el sector, debido a que el número y la diversidad de actores. A lo largo del Informe Global de la Corrupción 2008 se ha descrito hasta qué punto la lucha contra la corrupción interesa a las numerosos actores. Sin embargo, estas ventajas no son evidentes desde un principio para todos.

A partir de las experiencias de gestión de los recursos hídricos en el sur de África, se ha constatado que es posible superar las diferencias en los incentivos y las percepciones a través de

5 J. Plummer y P. Cross, "Tackling Corruption in the Water and Sanitation Sector in Africa: Starting the Dialogue", en E. Campos y S. Pradhan (editores) *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level* (Washington D.C.: Banco Mundial, 2007).

6 A. Shah y M. Schacter, "Look Before You Leap", *Finance & Development* Vol. 41 No4 (2004).

una eficaz comunicación y del aprendizaje mutuo entre los diversos actores⁷. A modo de ejemplo, los agricultores pueden ver al agua sólo como un insumo para la producción y que no se detengan a pensar que el medio ambiente y el clima afectan la disponibilidad de agua y, quizás por esto, no se interesen en asociarse con aquellos que trabajan sobre estos problemas. De esta manera, fomentar la colaboración entre todos los grupos vinculados al sector posibilitará que se llegue a comprender hasta qué punto proteger el agua para la agricultura significa proteger el medio ambiente. En el capítulo 5 se señala que los enfoques efectivos anticorrupción normalmente siguen la fórmula, que se basa en la retroalimentación de los esfuerzos del sector público, privado y de la sociedad civil. La Red de Integridad del Agua (WIN, por sus siglas en inglés), un grupo internacional integrado por expertos y profesionales dedicado a combatir la corrupción en el sector, ha participado en la creación de tales asociaciones y ofrece información para que los países compartan las buenas prácticas.

Impulsar la reforma en el sector del agua por medio de estrategias de “arriba hacia abajo” y de “abajo hacia arriba”. Si bien ambos enfoques son necesarios, es indispensable complementar ambas estrategias. Por un lado, el liderazgo político es imprescindible para que las reformas institucionales cobren velocidad y legitimidad. Un buen ejemplo de esto es el estudio de caso de Phnom Penh (Camboya), en donde un liderazgo comprometido ayudó a cambiar completamente la empresa de servicios públicos de agua de la ciudad (ver 3.0 en este mismo informe). Sin embargo, un enfoque de arriba hacia abajo representa sólo una cara de la moneda. Las estrategias que parten desde la ciudadanía, son importantes para agregar control externo y contribuir al equilibrio de poderes en el sistema institucional. En este sentido, ayudan a controlar los flujos de dinero – por ejemplo, por medio de las auditorías sociales de los proyectos de infraestructura (ver 3.0)– y los flujos de agua –por ejemplo, a través de la creación de asociaciones de usuarios de riego (ver 4.0)–; permiten comparar desempeños –por ejemplo, con report cards para usuarios de agua (3.0)– y difundir las fallas –por ejemplo, por medio de la confección de mapas de contaminación del agua (2.0)–. La participación ciudadana contribuye a que la corrupción y la captura de las políticas sean prácticas más difíciles en todos los niveles.

Impulsar reformas anticorrupción que garanticen poder adaptarse al contexto. Las corrientes de pensamiento más difundidas sobre cómo combatir la corrupción en el sector del agua coinciden en apuntar a que ciertas medidas pueden resultar sumamente efectivas: las asociaciones de usuarios, los report cards ciudadanos, el derecho de acceso al agua y los programas de riego administrados por la comunidad, entre otras. Cada una de ellas tendrá que adaptarse a las necesidades de los usuarios y a las características específicas de la corrupción en una determinada comunidad, lo que supone replantear en cada caso la secuencia de las reformas. Por ejemplo, privatizar los servicios de agua de una ciudad requiere disponer de un fuerte ente regulador que prevenga y maneje la corrupción en cada instancia del proceso. De igual modo, establecer derechos de acceso al agua para la ciudadanía sólo tendrá éxito si existen instituciones judiciales eficaces que defiendan las leyes. Es más, promocionar la transparencia y la participación de la sociedad civil sin desarrollar las capacidades correspondientes ni crear el espacio para su desempeño amenaza con generar apatía o cinismo por parte de la ciudadanía respecto de las iniciativas anticorrupción.

7 P. Stålgren (2006).

Hacer uso de los compromisos existentes para que la gobernabilidad del agua sea más propensa a rendir cuentas: no es necesario reinventar la rueda. A lo largo de los diversos capítulos de este informe se enumeran los marcos legales, las convenciones y las declaraciones que definen las responsabilidades de los gobiernos y demás actores involucrados en el manejo de los recursos hídricos y en materia anticorrupción. Estos acuerdos cubren una amplia gama de aspectos, que se extiende desde el respeto de las aguas transfronterizas y la sostenibilidad ambiental, hasta la garantía de acceso al agua potable y a la información medioambiental, y a la implementación de prácticas libres de corrupción. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC, por sus siglas en inglés), la Convención Antisoborno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y los diversos acuerdos regionales contienen artículos que estipulan claramente la obligación de los signatarios de prevenir y sancionar muchos de los abusos que comúnmente afectan al sector del agua. Si los gobiernos asumen con seriedad la obligación de convertir las promesas en compromisos concretos, pueden encontrar en estos y otros marcos legales modelos a seguir en sus propios contextos. Ya son varios los gobiernos que han ratificado convenios de este tipo. La sociedad civil puede hacer uso de la presión internacional para alentar a los países a adoptar medidas en esta línea y a utilizar las numerosas herramientas previstas en las convenciones internacionales y acuerdos regionales. Entre ellas, se incluyen las estructuras participativas en el manejo y uso compartido del agua, el acceso a la información vinculada al sector, los procesos de compras y adquisiciones transparentes en los servicios de agua o las medidas de protección de los pantanos y los recursos hídricos.

Manos a la obra: recomendaciones para enfrentar la corrupción en el sector del agua

El *Informe Global de la Corrupción 2008* presenta una serie de estrategias y herramientas que prometen ser eficaces en la lucha contra la corrupción en la gestión de los recursos hídricos, en la prestación de servicios de agua potable y saneamiento, en el riego y en la energía hidráulica. Tal como se enfatiza a lo largo de todo el informe, la dinámica particular de cada país determina cuáles son la combinación y la secuencia adecuadas para implementar las reformas anticorrupción. A continuación, se presentan las recomendaciones de reforma más prometedoras. Su implementación contribuirá a generar cambios positivos en el contexto actual de la corrupción en el sector del agua.

Ampliar y mejorar el diagnóstico de la corrupción en el sector del agua: dos elementos centrales para la velocidad y la efectividad de la reforma

Aún queda mucho trabajo para precisar el alcance y la naturaleza de la corrupción en el sector del agua, y lograr una mejor comprensión de sus factores determinantes. Este tipo de conocimiento es necesario para poder adaptar las respuestas anticorrupción a contextos específicos, así como para determinar la mejor forma de asignar los recursos, programar las intervenciones y monitorear su avance. Existen varias herramientas, tales como evaluaciones de impacto

de la corrupción, el monitoreo del gasto público o la confección de mapas de riesgos de corrupción y pobreza, que permiten conocer los diferentes aspectos del rompecabezas. Para implementar reformas precisas es necesario perfeccionar estos instrumentos y aplicarlos ampliamente, sin dejar de adecuarlos a los contextos locales específicos. Una herramienta de diagnóstico prometedora para esbozar una perspectiva general del problema es la Encuesta Nacional de Integridad del Agua (WINS, por sus siglas en inglés). Esta encuesta cubre todos los componentes, actores, prácticas e instituciones que conforman el sector y puede ser utilizada para detectar los problemas que afectan el rendimiento del sector. Los gobiernos podrían aprovechar las conclusiones y las recomendaciones de herramientas como WINS para elaborar –y controlar a partir de indicadores concretos– planes de acción para períodos determinados de tiempo. Para cumplir con sus recomendaciones, WINS debe ser realizada por una organización independiente y reconocida o un grupo de organizaciones –tales como una universidad o un centro de investigación– especializadas en el sector del agua y en temas de gobernabilidad. Tal como indica la experiencia de estudios similares, el análisis que se obtiene con este tipo de herramientas puede servir de punto de partida para establecer prioridades, elaborar estrategias y promover reformas⁸.

Fortalecer los mecanismos de control de la gestión y el uso del agua

El sector público continúa desempeñando el papel más importante en la gobernabilidad del agua. Como responsable de cumplir con la voluntad de la ciudadanía, tiene a su cargo la distribución de los recursos hídricos, de proteger el medio ambiente, de representar el interés de las generaciones futuras y de supervisar los diferentes aspectos del sector. Está facultado para negociar el uso compartido de las aguas transfronterizas, fijar las políticas para el sector y administrar las inversiones. Asimismo, los gobiernos son los responsables de supervisar que la infraestructura del sector responda a las necesidades de agua potable, saneamiento, riego y energía hidráulica del país.

De esta manera, toda estrategia anticorrupción debe apoyarse en y aprovechar la amplia autoridad gubernamental en materia de agua. Una tarea fundamental de los Estados es establecer mecanismos de control eficaces, tanto sobre el medio ambiente el agua y saneamiento, la agricultura o la energía. En la era de las asociaciones público-privadas, estos organismos de control deben asumir responsabilidades adicionales y garantizar que las operaciones sean transparentes, sobretodo en lo que se refiere a los convenios de adquisición de energía. Incluso, cuando sea pertinente, los entes reguladores también deben prestar especial atención a los riesgos de corrupción que se derivan de la descentralización.

Pero la creación de mecanismos reguladores plantea un dilema: en un entorno con altos niveles de corrupción es probable que estos sean capturados y enfrenten múltiples conflictos de interés, especialmente cuando un departamento de gobierno asume al mismo tiempo el papel de regulador y de prestador de servicios de agua. De esta manera, si los instrumentos para combatir la corrupción se convierten en los mecanismos para difundirla a los países se

8 Al respecto, consultar –entre otros– el estudio de país correspondiente a Bosnia-Herzegovina (BH) del Sistema Nacional de Integridad, realizado por TI-BH y adoptado por el gobierno de BH como modelo de su plan nacional contra la corrupción. Disponible en www.transparency.org/content/download/15693/169907/file/NIS_bosnia_herzegov.pdf.

les plantea un difícil interrogante: ¿por dónde es posible comenzar? En este contexto, hay que priorizar reformas institucionales que contribuyan a dificultar la captura. Entre ellas: desarrollo de competencias y capacitación del personal de los organismos reguladores, adecuada dotación de recursos humanos, económicos, técnicos y administrativos, mandato institucional definido y clara delegación de poder, principios de funcionamiento operativo transparentes y procedimientos de consulta y participación pública. Asimismo, las herramientas de establecimiento de objetivos existentes, como la Red Internacional de Comparaciones para Empresas de Agua y Saneamiento (IBNET, por sus siglas en inglés), pueden ayudar a que los reguladores exijan a las empresas prestadoras del servicio de agua a cumplir con su objetivo⁹.

Existen ejemplos en los que las autoridades reguladoras y administrativas han podido desarrollar e implementar la supervisión y la integridad necesarias para contrarrestar la corrupción en el sector del agua. Organizaciones de talla mundial como la Junta de Servicios Públicos (PUB, por sus siglas en inglés) de Singapur y la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) tomaron medidas activas para desarrollar una cultura de integridad dentro de sus organizaciones. Por ejemplo, la PUB elaboró códigos de gobernabilidad y de conducta, implementó procesos de control interno que han demostrado ser efectivos y estableció mecanismos para prevenir y castigar la corrupción. La ACP también promueve la integridad y la supervisión a través de normas que rigen el comportamiento y la ética de los empleados. Estas se ocupan de los conflictos de interés, de las situaciones de abuso del poder, y de los casos de aceptación de obsequios. Como muestran estos ejemplos, el fortalecimiento del control requiere enfocarse en dos objetivos relacionados entre sí: implementar mecanismos que afiancen el *mandato* y la *independencia* de la entidad reguladora y, al mismo tiempo, establecer las estructuras internas y los sistemas de incentivos que garanticen la integridad y la *rendición de cuentas* de sus empleados.

Mejorar la gestión de las empresas de servicios públicos de agua para reducir la corrupción y garantizar las prestaciones en el sector de agua y saneamiento

Las empresas de servicios públicos de agua desempeñan un papel fundamental en la prestación de los servicios de agua y saneamiento. Para reducir los riesgos de corrupción, estas empresas deben ser autónomas, tener recursos, estar dotadas de personal idóneo y dar cuenta de su desempeño¹⁰. Asimismo, pueden combatir la corrupción en forma directa y mejorar la prestación de los servicios a los pobres mediante diversas herramientas. Entre ellas, asignar subsidios a los cargos por conexión y a las tarifas para los hogares de bajos ingresos; crear equipos de inspección para la detección de pérdidas en la red y de conexiones ilegales; reducir las manipulaciones sobre la facturación y el cobro de los servicios, por medio de la instalación de medidores en todas las conexiones; implementar sistemas de facturación informatizados y mantener una base de datos actualizada de todos los clientes. Los contratos de gestión y los contratos de servicios basados en el rendimiento pueden permitir que las empresas de servicios públicos mejoren su desempeño y reduzcan la corrupción menor. Para ello, se requiere

9 Para acceder a información sobre la Red Internacional de Comparaciones para Empresas de Agua y Saneamiento, consultar su página web, disponible en www.ib-net.org.

10 H. Elshorst y D. O'Leary, "Corruption in the Water Sector: Opportunities for Addressing a Pervasive Problem", documento presentado en la Semana Mundial del Agua (Estocolmo, agosto de 2005); A. Baetti, W. Kingdom et al. "Characteristics of Well-Performing Public Water Utilities", Water Supply and Sanitation Working Note No9 (Washington D.C.: Banco Mundial, 2006).

gran voluntad política y un liderazgo firme por parte de los altos directivos de las empresas de servicios públicos. La experiencia de la Autoridad de Abastecimiento de Agua de Phnom Penh (Camboya) que se describe en el capítulo 3 muestra que esto es posible.

Garantizar una competencia transparente y la implementación responsable de los contratos de agua

Los acuerdos contractuales se utilizan cuando el gobierno decide tercerizar parte de la responsabilidad de los servicios de agua en el sector privado. Este tipo de modelos de gestión pueden utilizarse tanto para la expansión de la red y operación del servicio de abastecimiento de agua en una ciudad como para la construcción de un sistema de riego rural o el manejo de las represas hidroeléctricas de un país. El diseño, licitación y monitoreo de tales contratos plantea grandes riesgos de corrupción.

En algunos países, el sector privado adoptó medidas básicas contra la corrupción como parte de los procedimientos operativos habituales, en particular en términos de gobernabilidad corporativa. Estas medidas tienden a promover una administración financiera sólida, la elaboración de informes periódicos sobre la empresa, un monitoreo eficaz del desempeño interno y otras iniciativas para rendir cuentas a los inversores, accionistas y partes interesadas. En este sentido, los Principios Empresariales para Contrarrestar el Soborno, elaborados por Transparency International¹¹, pueden servir de orientación, al ofrecer parámetros comparativos para los programas corporativos antisoborno.

Sin embargo, aunque las empresas privadas respeten las normas y colaboren con los esfuerzos anticorrupción, el sector necesita acciones complementarias por parte de los gobiernos, para atender las áreas que quedan fuera del control de las empresas prestadoras. Acciones complementarias y urgentes, debido a que las oportunidades de negocios para el sector en el futuro – se estima – se concentrarán en países con altos niveles de corrupción. Nueve de los diez mercados del mundo con mayor participación del sector privado en los servicios de agua se encuentran entre las naciones percibidas como las más corruptas, al ostentar una puntuación inferior a 3,8 en la escala de 0 (muy corrupto) a 10 (muy transparente) del Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por TI¹².

Para fomentar contratos transparentes y una competencia honesta existen diversas herramientas, cuya implementación depende de la colaboración y participación de los actores involucrados. Desde mediados de los años noventa, TI ha impulsado la firma de Pactos de Integridad. Normalmente, estos se establecen para regular los procesos de compras y adquisiciones públicas e incluyen una promesa suscrita entre el gobierno y todos los participantes de las licitaciones de que ninguna de las partes ofrecerá, solicitará o aceptará sobornos durante la licitación y la ejecución de los contratos. Estos pactos, se han aplicado con éxito en numerosos países y sectores¹³. En Pakistán, se firmó un Pacto de Integridad como parte del plan de abastecimiento de agua del Gran Karachi, lo que resultó en una reducción del 18 por ciento

11 Transparency International, “Business Principles for Countering Bribery”, disponible en www.transparency.org/global_priorities/private_sector/business_principles.

12 Global Water Intelligence, *Global Water Market 2008: Opportunities in Scarcity and Environmental Regulation* (Reino Unido, septiembre de 2007); Transparency International, Índice de Percepción de la Corrupción (2007).

13 Transparency International, *Curbing Corruption in Public Procurement Handbook* (Berlín, 2006).

en los costos del proyecto en comparación con las estimaciones iniciales¹⁴. En México, un pacto similar elaborado para un proyecto hidroeléctrico permitió un ahorro de costos mayor al 8 por ciento. Los Pactos de Integridad también se pueden suscribir para todo un sector, tal como ha ocurrido en Argentina. Allí, los fabricantes de tuberías agrupados en la Asociación Argentina de Ingeniería Sanitaria y Ambiental (AIDIS) –que representan el 80 por ciento del mercado– llegaron a un acuerdo sobre la base de los principios de los Pactos de Integridad a fin de garantizar licitaciones honestas para los contratos públicos (ver 3.5 en este mismo informe)¹⁵. La experiencia indica que la aplicación de multas severas para los que aceptan sobornos y la determinación de reglas estrictas para inhabilitar a quienes los ofrecen pueden reducir los incentivos para que surgan prácticas corruptas. A su vez, la publicación de los criterios de desempeño y las condiciones contractuales es otra medida indispensable para promover la confianza y el control públicos, aunque en muchos países todavía ésta no sea una práctica habitual.

Estandarización de los controles del financiamiento de los proyectos de agua del sector privado

Las prácticas corruptas de pago de sobornos en el extranjero acentúan la necesidad de que las agencias de crédito a la exportación, los bancos comerciales, las instituciones financieras internacionales y los donantes tomen medidas como parte de sus responsabilidades fiduciarias¹⁶. En este sentido, cuando realizan inversiones e, inclusive, cuando se involucran en procesos de compras y adquisiciones, deben garantizar la implementación de mecanismos que generen los incentivos adecuados para que las empresas desistan de involucrarse en actividades corruptas.

Las agencias de crédito a la exportación, los bancos comerciales y las alas crediticias para el sector privado de las instituciones financieras, como la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Banco Mundial, deben extender sus requisitos de control e incluir cláusulas antisoborno. Estas medidas se pueden aplicar a todas las partes interesadas y deben abarcar la totalidad de las operaciones mundiales de las empresas.

Cuando las empresas solicitan fondos o avales, se les debería exigir que informen si están bajo investigación, si fueron condenadas por quebrantar leyes anticorrupción (como la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero de los Estados Unidos) o inhabilitadas por alguna institución financiera internacional¹⁷. Por ejemplo, la Corporación de Inversión Privada para el Exterior (OPIC, por sus siglas en inglés), una entidad crediticia con sede en Washington D.C., exige que las empresas que solicitan financiamiento o “ayuda” para un proyecto dispongan de programas antisoborno, tales como los Principios Empresariales para Contrarrestar el Soborno de Transparency International.

Los donantes también pueden desempeñar un papel importante en la promoción de los incentivos y señales para las empresas privadas interesadas en realizar negocios con ellos. En este

14 Transparency International Pakistan, “A Pakistan Success Story: Application of an Integrity Pact to the Greater Karachi Water Supply Scheme”, Phase V, Stage II, 2nd 100 MGD, KIII Project (Karachi, 2003).

15 L. Haas, L. Mazzei y D. O’Leary, “Setting Standards for Communications and Governance: The Example of Infrastructure Projects”, Working Paper No121 (Washington D.C.: Banco Mundial, 2007).

16 P. Stålgren, “Corruption in the Water Sector: Causes, Consequences and Potential Reform”, Policy Brief No4 (Estocolmo: Swedish Water House, 2006).

17 Transparency International, *Using the Right to Information as an Anti-Corruption Tool* (Berlín, 2006).

sentido, pueden fortalecer los elementos anticorrupción de los proyectos de agua en los que se involucren, y apoyar iniciativas que promuevan la generación de competencias en la sociedad civil y el desarrollo de los medios de comunicación. Sin lugar a dudas, este tipo de medidas permitirán implantar los componentes institucionales necesarios para crear un ambiente que favorezca y fomente una mayor rendición de cuentas. Internamente, los donantes pueden tomar medidas para mejorar sus propias rendiciones de cuentas, ya sea por medio del fortalecimiento de las prácticas de difusión de la información a la ciudadanía como a través de la aplicación de sanciones en los casos de actividades inapropiadas. A este efecto, algunas medidas específicas son: la realización de consultas públicas para evaluar la documentación de los proyectos, la aplicación de sanciones más severas contra empleados corruptos, la confección de listas negras con aquellos socios que se hayan involucrado previamente en prácticas corruptas, y un compromiso inequívoco y coordinado contra los sobornos por parte de la comunidad de donantes.

Incrementar el monitoreo de la ciudadanía sobre la prestación de los servicios de agua. La sociedad civil tiene una tarea capital: cerrar el círculo de la rendición de cuentas

Cuando se trata de combatir la corrupción en el sector del agua, las organizaciones de la sociedad civil pueden ayudar a monitorear el compromiso y la efectividad de los contratistas gubernamentales y del sector privado en todos los niveles. Estas organizaciones tienen la capacidad de movilizar a las comunidades y de expresar sus demandas de cambio; y, para ello, cuentan entre sus herramientas de monitoreo los report cards ciudadanos, que les permiten canalizar sus demandas y necesidades. Estos incluyen cuestionarios que los ciudadanos deben responder sobre la calidad de prestación de los servicios y el nivel de cumplimiento de las obligaciones de los proveedores, tanto en términos presupuestarios, como de recursos y promesas. Esta herramienta ha demostrado ser eficaz en el sector del agua para que los usuarios interactúen de manera directa con las empresas de servicios públicos y puedan manifestar sus inquietudes. Los resultados alcanzados en Bangalore (India), donde esta experiencia se adoptó por primera vez en 1994, son impresionantes: desde que comenzaron, el porcentaje de personas “satisfechas” con los servicios de agua y saneamiento se disparó del 4 al 73 por ciento (2003)¹⁸.

El monitoreo del nivel de satisfacción de los usuarios con los servicios de agua no es una medida de tinte populista, sino que es una práctica importante porque obliga al proveedor de agua a rendir cuentas a la ciudadanía de manera más directa, traslada la atención hacia los productos y los resultados, y convierte el descontento individual en presión pública. De esta manera, complementa las recomendaciones de políticas descritas anteriormente, que centran la rendición de cuentas en los insumos (presupuestos, cantidad de personal) y en la integridad de los procesos (licitaciones honestas y regulación eficaz).

18 G.K. Thampi, “Community Voice as an Aid to Accountability: Experiences with Citizen Report Cards in Bangalore”, documento presentado en el seminario “Can We Meet International Targets without Fighting Corruption” en la Semana Mundial del Agua (Estocolmo, 21 de agosto de 2005).

Adoptar la transparencia y la participación como principios rectores de la gobernabilidad del sector

Hay dos elementos que sobresalen entre los necesarios para enfrentar la corrupción en el sector del agua: la transparencia y la participación.

La transparencia debe ser necesaria para poder calificar la manera en que los actores públicos y privados llevan a cabo sus actividades en el sector. Los presupuestos, los fondos para reasentamientos y las normas de compras y adquisiciones tienen que ser cumplidas de manera transparente y difundidas ante la ciudadanía. A este efecto, deben implementarse medidas que exijan a los funcionarios y a los administradores del sector hacer públicos sus activos, para poder garantizar que no se estén desviando recursos del sector hacia sus cuentas bancarias. Asimismo, debe impulsarse la deshonra pública de los contaminadores del agua y de los contratistas inhabilitados, como modo de sumarle un costo social a las sanciones legales y económicas.

Otro medio para fomentar la transparencia en el sector es ampliar los proyectos de investigación e intercambio de información. Esto permitirá conocer y difundir quiénes son los beneficiarios principales de los subsidios destinados a pozos rurales, redes de riego y sistemas de agua potable¹⁹. Asimismo, los sobres con las ofertas de las licitaciones deben abrirse y leerse en voz alta en reuniones comunales; los anteproyectos de planificación, anunciarse públicamente; la documentación de los donantes y los indicadores de la calidad del agua, publicarse en Internet y todos los materiales redactarse en lenguaje simple y accesible para la ciudadanía (desde los contratos de servicios hasta los informes de auditoría). En conjunto, todas estas medidas deberían contribuir a modificar los comportamientos en el sector y a establecer un entorno en el que el prime el compromiso con la transparencia. Aún en aspectos técnicos de los proyectos o en cuestiones que requieran de conocimientos especializados, los ciudadanos deberían tener la oportunidad de manifestar sus solicitudes de información y explicaciones básicas (por ejemplo, en materia de especificaciones de infraestructura, contratación de expertos, selección de contratistas y fijación de precios). En este sentido, las leyes de acceso a la información pública, al crear derechos ciudadanos a inspeccionar los registros públicos, sientan las bases de la transparencia en el sector del agua.

A lo largo del Informe Global de la Corrupción 2008, junto con el aumento de la transparencia, se ha sostenido que la ampliación de los márgenes de participación ciudadana es un mecanismo esencial a los efectos de reducir la influencia indebida y la captura en el sector del agua. De hecho, ambos elementos se retroalimentan: cuando es eficaz, la participación de los ciudadanos obliga a los actores del sector público y privado a ser más transparentes, y a rendir cuentas de sus actos. La participación de grupos marginados y vulnerables en la elaboración de los presupuestos y en el desarrollo de las políticas puede contribuir a consolidar un enfoque pro pobre en la asignación de gastos del sector. Asimismo, la participación de la comunidad en la selección de los sitios en los que se emplazarán los pozos rurales y en la gestión de los sistemas de riego ayuda a que los pequeños propietarios de tierras y los aldeanos pobres no sean los últimos en acceder a los servicios de agua. Finalmente, que la sociedad civil se invo-

¹⁹ Al respecto, consultar capítulos 3 y 4 en este mismo informe.

lucre en los procesos de planificación de la infraestructura o en las evaluaciones de impacto ambiental brinda a la ciudadanía la plataforma de recursos necesaria para que los tomadores de decisiones rindan cuentas, buscando así que los beneficios de las nuevas redes de agua o las represas recaigan sobre la mayoría. En definitiva, la participación ciudadana en las auditorías, en la elaboración de mapas de contaminación ambiental y en el monitoreo del funcionamiento de las empresas de servicios públicos crea un sistema de control y supervisión que permite detectar si se cumplen los contratos y se sanciona a los infractores de las regulaciones del agua.

La transparencia y la participación generan la confianza y seguridad necesarias para que la gobernabilidad en el sector del agua sea notable. En este sentido, son elementos fundamentales para que la corrupción resulte menos atractiva y para que la administración del sector funcione adecuadamente. Juntas, permiten que las voces de los pequeños propietarios de tierras y de las personas de escasos recursos sean escuchadas, y que no se vean obligadas a recurrir al pago de sobornos para obtener el agua que les corresponde. Asimismo, cuando ellas rigen el funcionamiento del sector, las empresas privadas confían en que para acceder a los contratos ya no será necesario “endulzar” sus ofertas, y que para ningún jugador será posible obtener una ventaja desleal, abriéndose paso entre las normas ambientales por medio del pago de sobornos. Finalmente, en este contexto, los países vecinos reciben garantías de que no se violarán los convenios de uso compartido del agua.

De todas formas, la transparencia y la participación no son remedios mágicos. Necesitan ser complementadas con otras medidas, tales como una clara regulación del derecho al agua y la aplicación de sanciones estrictas de los comportamientos corruptos. Y, en último término, dependen de que la sociedad cuente con las capacidades necesarias para utilizar la información disponible y participar efectivamente en los procesos de toma de decisiones.

A pesar de estos retos, la transparencia y la participación son condición sine qua non para asegurar que la gestión del agua sea menos corrupta, más democrática y equitativa, y que rinda cuentas de sus actos. Se trata, sin más, de dos elementos indispensables para enfrentar la corrupción en el contexto de la crisis global del agua, reformar los marcos de gobernabilidad del sector y –de esta forma– sentar las bases de las estrategias anticorrupción en el futuro.

El mundo de hoy enfrenta una encrucijada decisiva, que exige un cambio radical en el statu quo de la manera en que se abordan la relación entre agua y corrupción. El cambio climático, la búsqueda de combustibles fósiles alternativos, la expansión de la agricultura con fines comerciales y las tendencias demográficas (en términos de estilos de vida, urbanización y crecimiento de la población) hacen urgente la existencia de una respuesta. La crisis mundial del agua no podría poner en juego aspectos aún más decisivos. La vida y la subsistencia de miles de millones de personas, la sostenibilidad de nuestros ecosistemas y de la energía, las perspectivas de un desarrollo humano equitativo y la estabilidad política internacional están ligados a la solución de la crisis global del agua. Luchar contra la corrupción en el sector del agua es un factor importante en la búsqueda de una solución. Como lo demuestra el Informe Global de la Corrupción 2008, esta lucha plantea enormes desafíos pero es factible, provechosa y es más urgente que nunca.

Parte Dos
Informes de país

7 Informes de país

Argentina

Índice de Percepción de la Corrupción 2007: 2,9 (puesto 105 entre 180 países y territorios).

Convenciones

Convención Interamericana contra la Corrupción, de la Organización de los Estados Americanos (firmada en marzo de 1996; ratificada en agosto de 1997).

Convención contra el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (firmada en diciembre de 1997; ratificada en febrero de 2001).

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (firmada en diciembre de 2003; ratificada en agosto de 2006).

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (firmada en diciembre de 2000; ratificada en noviembre de 2002).

Cambios jurídicos e institucionales

- En diciembre de 2006 el Congreso de la Nación aprobó la **Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos**, que modificó la legislación vigente en materia de financiación de las campañas electorales y los partidos políticos. El gasto máximo permitido para los partidos políticos en campañas electorales aumentó de 1 peso (0,32 dólares) a 1,5 pesos por elector habilitado a votar en la elección. La ley también estipuló que debían unificarse las cuentas bancarias en las que los partidos políticos depositan los fondos para financiar las actividades de sus campañas. La ley anterior obligaba a los partidos a tener dos cuentas diferentes, una para los gastos ordinarios y otra para los gastos realizados durante las cam-

pañías electorales. Asimismo, la nueva ley prohíbe la contratación de servicios de publicidad de campaña por cuenta de terceros. Dado que esta ley adquirirá relevancia en la medida en que se la aplique durante procesos electorales todavía es demasiado pronto para evaluar su impacto.

- En el año 1992 una nueva Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control reguló el alcance y el **método de las modificaciones a la ley del presupuesto**. Las decisiones que implican modificaciones en los gastos, aplicaciones financieras y los propósitos del presupuesto general quedaron reservadas para el Congreso de la Nación. Desde agosto de 2006 el jefe de gabinete ha tenido la facultad de modificar el importe total aprobado por la ley de presupuesto.

- A fines de abril de 2007 se presentó un proyecto de ley para reformar la **ley de administración financiera**. La Constitución considera a la Auditoría General de la Nación (AGN) como un organismo público autónomo responsable de brindar asistencia técnica al Poder legislativo. Al otorgarle poder discrecional a la comisión responsable de coordinar las actividades de la AGN con el Congreso, el proyecto de reforma busca quitar autonomía a esta agencia y poder tomar decisiones en su representación. Diversas organizaciones de la sociedad civil se manifestaron en contra del proyecto de ley, que por el momento se encuentra fuera de la agenda parlamentaria¹.
- Decide sus dictámenes con una mayoría absoluta de votos.
- Debe emitir dictamen acerca de la validez o invalidez de un decreto.
- Tiene un plazo de diez días hábiles para llegar a una decisión y elevar el dictamen para su tratamiento en sesiones plenarias de cada cámara del Congreso, que deben darle inmediato y expreso tratamiento.
- En caso de que se cumplan los diez días sin que la comisión eleve dictamen, ambas cámaras se abocarán de oficio al expreso tratamiento del decreto.

¿Un freno al gobierno por decreto?

En julio de 2006, tras un largo período de incumplimiento, el Congreso sancionó el régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, que reglamenta la creación de una Comisión Bicameral Permanente para validar los decretos de necesidad y urgencia (DNU) dictados por el Presidente.

Los DNU se convirtieron en un recurso habitual durante la presidencia de Carlos Menem (1989-1999) y fueron muy utilizados luego por sus sucesores, Fernando de la Rúa, Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner. Los DNU permiten a los presidentes dictaminar sobre asuntos de incumbencia legislativa, a pesar de que esto debilita claramente la función del Parlamento. En un Congreso controlado por el Poder ejecutivo, tal como ocurre en la actualidad, los DNU posibilitan que el Presidente gobierne sin obstáculos.

De acuerdo con la ley, la nueva comisión:

- Está compuesta por ocho diputados y ocho senadores, que deben respetar la proporción de la representación de los partidos en cada cámara.
- Cumple funciones aun durante el receso del Congreso.

Ante todo, dos temas preocupaban a los miembros del Congreso. El primero era el período de tiempo asignado para que el Congreso en plenario analizase los dictámenes de la comisión y los DNU. En la ley que finalmente se sancionó se optó por no especificar períodos de tiempo. En su lugar, sólo se establece que ambas cámaras deben “darle inmediato y expreso tratamiento” al dictamen de la comisión.

El segundo tema, que se deriva del anterior, se pregunta qué ocurre con los DNU que el Congreso no examina, situación que puede ocurrir al no haberse prescripto un plazo específico para que el Congreso rechace o apruebe estos decretos. Las leyes que regulan los DNU establecen que éstos son válidos hasta que sean derogados por voluntad expresa en ambas cámaras del Congreso. Sin embargo, la omisión del Congreso de pronunciarse tiene como consecuencia la sanción ficta del decreto, que es un procedimiento expresamente prohibido en la Constitución Nacional.

La sanción de la ley generó numerosos interrogantes entre los legisladores, así como entre los especialistas en derecho constitucional. Se hizo comparecer un caso ante la Corte Suprema en un intento por declarar la inconstitucionalidad de la ley que reglamenta los DNU y la creación de la Comisión Bicameral Permanente. Se argumentó

1 *La Nación* (Argentina), 21 de mayo de 2007.

que viola la división de poderes y establece un sistema de sanción ficta de leyes².

Es poco probable que la Comisión Bicameral Permanente se convierta en un mecanismo eficaz para regular los DNU. Más aún si se tiene en cuenta que la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado de la Nación, responsable de la reglamentación de la ley, está presidida por la senadora Cristina Fernández de Kirchner, esposa del presidente Néstor Kirchner y candidata a la presidencia de la Nación en Octubre de 2007. En los años noventa, como senadora opositora, Cristina Fernández se opuso a tal solución. Como posible presidenta es muy probable que esté aún más convencida en cuanto a la necesidad de conservar los DNU, en manos del Poder ejecutivo.

La corrupción y el gasoducto

El caso del gasoducto Skanska es importante ya que refleja la cuestión de la integridad de la presidencia de Néstor Kirchner que, desde sus comienzos en 2003, ha intentado proyectar la imagen de representar una cultura política libre de corrupción.

El caso atañe la construcción de un gasoducto binacional, entre Bolivia y Argentina, a fin de suplir la insuficiencia de suministro de gas natural provocada por la devaluación del peso en el año 2002 y el consecuente congelamiento de las tarifas de los servicios públicos³. La Transportadora de Gas del Norte (TGN), la operadora del gasoducto, organizó licitaciones competitivas para llevar adelante su construcción. Algunas de las licitaciones las ganó Skanska, una empresa sueca, a pesar de las advertencias de TGN, que sostuvo que las ofertas eran demasiado caras. No obstante, el regulador ordenó a TGN que pagase el monto (excesivo) de la oferta.

Como justificación, sostuvo que las cotizaciones del operador eran demasiado bajas⁴.

Tras una notificación anónima y una auditoría interna, surgieron indicios de que Skanska podía haber pagado sobornos para ganar el contrato y de que había estado involucrada en evasión fiscal. Posteriormente, se hallaron pruebas de que la empresa recibía facturas de Infiniti, una “empresa fantasma”, y de que sus ejecutivos habían pagado 13,4 millones de pesos (4,3 millones de dólares) en sobornos⁵. Skanska despidió a siete ejecutivos, que luego fueron arrestados, y pagó a las autoridades fiscales 5 millones de dólares⁶.

En un primer momento, el presidente Kirchner intentó desvincular a las autoridades públicas del escándalo y argumentó que se trataba de un “acto de corrupción entre privados”. Sin embargo, en mayo de 2007 reconoció que era posible que funcionarios del gobierno hubiesen estado involucrados en el caso y despidió a dos que estaban siendo investigados⁷.

Ha habido otros indicios que revelan cierto interés político en asegurar que la investigación no sea llevada a cabo con la independencia o el rigor necesarios. En primer lugar, se dividió el caso en dos tribunales diferentes debido a que se cometieron dos delitos distintos: soborno y evasión fiscal. Como consecuencia, al juez que inició la investigación y, por ende, el más calificado para llevarla adelante, se le impidió trabajar en la parte del caso relativa al soborno. Entretanto, al juez que investigaba el delito de soborno se le ofreció el cargo de ministro de Seguridad y Justicia de la ciudad de Buenos Aires, propuesta que aceptó de inmediato⁸. De manera similar, el fiscal que entiende en la causa recibió una propuesta para ocupar un puesto en el gabinete ministerial de la provincia de Buenos Aires.

2 Asociación por los Derechos Civiles, “Acción de Amparo contra la Ley que Reglamenta los Decretos de Necesidad y Urgencia” (15 de diciembre de 2006), disponible en www.haciendocumbre.org.ar.

3 *The Economist* (Reino Unido), 10 de mayo de 2007.

4 *Ibid.*

5 *Offnews* (Argentina), 16 de mayo de 2007; *The Economist* (Reino Unido), 10 de mayo de 2007.

6 *The Economist* (Reino Unido), 3 de mayo de 2007.

7 *Reuters* (Reino Unido), 30 de mayo de 2007.

8 *La Nación* (Argentina), 29 de septiembre de 2007.

Esto implica una amenaza seria para la investigación ya que estos casos necesitan tiempo, paciencia y niveles sólidos y detallados de conocimientos relacionados con el juicio. Si algún juez renuncia, el reemplazo necesitará un período prolongado de adaptación, lo que retrasaría aún más la resolución del caso.

Cuando los jueces subrogantes representan una amenaza para la independencia judicial

Los jueces federales de primera instancia son pre-seleccionados por el Consejo de la Magistratura, un órgano multisectorial con representación de los tres poderes del Estado. La comisión de selección convoca a un concurso público de oposición y antecedentes, y emite un dictamen que el Consejo de la Magistratura reunido en plenario utiliza para seleccionar los tres candidatos más calificados. La lista se remite al Poder Ejecutivo Nacional, que convoca a una audiencia pública con fines consultivos para que se presenten observaciones sobre los candidatos. Luego, el Presidente selecciona un candidato y solicita la aprobación del Senado. La falta de nombramiento de los jueces conforme a este procedimiento prorroga el estatus temporario de los jueces subrogantes. En la actualidad, los jueces subrogantes representan aproximadamente el 20 por ciento de todos los jueces en funciones⁹.

El problema es que una vez que la terna de candidatos calificados se ha remitido al Presidente no necesariamente se procede a la designación. El Consejo de la Magistratura aprobó la Resolución 76/04, de modo que, en el caso de vacantes prolongadas (de más de 60 días), puede designarse un miembro de la lista de los tres candidatos más calificados del tribunal que produjo la vacante. Un juez designado de esta forma asume su función hasta la cesación definitiva de

la vacante o hasta que hayan transcurrido doce meses, plazo que puede ser prorrogado por seis meses por decisión fundada¹⁰. Como consecuencia, estos jueces asumen provisionalmente la función de impartir justicia y no gozan de inamovilidad.

Por la forma discrecional en que el Consejo de la Magistratura puede realizar nombramientos y remociones, los jueces subrogantes quedan inmersos en una situación extremadamente vulnerable, que inevitablemente afecta la independencia judicial¹¹. Asimismo, cuando los jueces subrogantes forman parte de las ternas de candidatos calificados –tras atravesar con éxito el proceso de selección– el retraso agrava su vulnerabilidad, debido a que estos magistrados ya estaban esperando la designación y la aprobación del Senado.

Esta forma de designar jueces se contraponen a los estándares y principios designados para medir y garantizar la independencia del Poder judicial. Los Principios Básicos sobre la Independencia del Poder Judicial establecen que: “cualquier método de selección judicial deberá salvaguardar los nombramientos judiciales de motivos indecorosos”. Además, la Convención Interamericana contra la Corrupción presupone la publicidad como un requisito para los procedimientos de selección de cargos públicos. Ninguna de estas obligaciones es tenida en cuenta por el Consejo de la Magistratura cuando elige jueces de una lista de abogados o secretarios de primera instancia.

El 24 de mayo de 2007 la Corte Suprema declaró inconstitucional el sistema de subrogaciones judicial y ordenó al Congreso y al Poder ejecutivo que, en el plazo de un año, establecieran un sistema definitivo para regular los reemplazos de las vacantes judiciales de acuerdo con las resoluciones judiciales vigentes¹².

9 Respuesta del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos ante el pedido de acceso a la información por parte de Poder Ciudadano. El informe “Jueces Subrogantes” se encuentra disponible en www.poderciudadano.org/up_downloads/news/272_1.pdf.

10 Ley 25.876 (art. 1).

11 En noviembre de 2006 se reformó la composición del Consejo de la Magistratura. El partido político predominante ha roto el equilibrio que la Constitución Nacional estableció para este órgano de múltiples sectores.

12 Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Rosza, Carlos Alberto y otro s/ recurso de casación”, R.1309 XLII, disponible en www.mpf.gov.ar/Novedades/R%201309%20L%20XLII%20ROSZA.pdf.

Fallas en el servicio de agua: reglamentación deficiente y sanciones inadecuadas

Según datos del Banco Mundial correspondientes al año 2006, un índice que muestra las fallas en el abastecimiento de agua ubica a Argentina en una posición inferior al promedio regional y mundial (6,09, 13,32 y 13,57, respectivamente)¹³. En julio de 2004, la AGN elevó un informe al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios sobre el nivel de cumplimiento de las obligaciones asumidas por una de las concesionarias de servicios públicos. Este informe indica que la principal empresa responsable de suministrar servicios de agua en Argentina, junto con el ente regulador del sector, no ha cumplido de forma adecuada con los términos de su mandato¹⁴. Entre otros incumplimientos, no mantuvo la calidad apropiada del agua y tampoco cumplió con los plazos establecidos para el desarrollo de infraestructura de la red. Además, la empresa no realizó inversiones significativas a pesar de que se estipuló esta obligación en el contrato de concesión.

El informe también sugiere que las sanciones impuestas por el ente regulador ante las violaciones del contrato fueron ineficaces. Por ejemplo, en 2001 la empresa prometió invertir 2,5 millones de dólares en una planta de tratamiento de efluentes (en el sudeste del área de concesión). Frente al incumplimiento de la inversión comprometida, el ente regulador multó a la empresa por un valor de 8 740 dólares, es decir, un monto menor al uno por ciento de la inversión planificada. Asimismo, el informe revela que en algunos casos los sistemas y la prestación del servicio no respetaban las especificaciones técnicas definidas contractualmente. Durante seis años consecutivos, se encontraron niveles excesivos de nitrato en agua de red y por cuatro años consecutivos los estudios revelaron

un aumento en la cantidad de pozos en servicio con arsénico. En 2003, mientras la empresa transportaba el agua residual de 5,7 millones de habitantes, sólo trataba el 12 por ciento de los residuos y derramaba el resto en el Río de la Plata sin el tratamiento adecuado¹⁵.

Si bien no hay alegatos directos de corrupción, es posible identificar varias irregularidades relacionadas con incumplimientos contractuales, desatención de reglamentaciones y falta de sanciones apropiadas frente a inobservancias reiteradas.

Federico Arenoso, Gastón Rosenberg, Martín Astarita, Pablo Secchi, Varina Suleiman, Lucila Polzinetti (Poder Ciudadano / TI Argentina)

Lecturas complementarias

- P. Arcidiácono, et al., *Contrataciones públicas vulnerables*, (Buenos Aires: Fundación Poder Ciudadano/Talleres Gráficos Manchita, 2006).
 - Centro de Análisis e Investigación-México, *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria* (Managua: CISAS, 2005).
 - Fundación Poder Ciudadano y Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), *Informe de sociedad civil en el marco de la segunda ronda del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción* (Buenos Aires, 2006).
 - M. J. Pérez Tort y C. Ribeiro dos Santos, *Una mirada atenta sobre el Consejo de la Magistratura* (Buenos Aires: Fundación Poder Ciudadano/Talleres Gráficos Manchita, 2006).
 - S. Rose-Ackerman, *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).
- Poder Ciudadano, www.poderciudadano.org.

13 Banco Mundial y Corporación Financiera Internacional, "Encuesta de Empresas" (Washington D.C., 2007).

14 El informe de la AGN se encuentra disponible en www.agn.gov.ar/informes/Aguas.PDF.

15 Ibid.

Chile

Índice de Percepción de la Corrupción 2007: 7,0 (puesto 22 entre 180 países y territorios).

Convenciones

Convención Interamericana contra la Corrupción, de la Organización de los Estados Americanos (OEA) (firmada en marzo de 1996; ratificada en septiembre de 1998).

Convención contra el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (firmada en diciembre de 1997; ratificada en abril de 2001).

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (firmada en diciembre de 2003; ratificada en septiembre de 2006).

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (firmada en diciembre de 2000; ratificada en noviembre de 2004).

Cambios jurídicos e institucionales

- En diciembre de 2006 se elevaron a consideración del Congreso ocho proyectos de ley en materia de transparencia y anticorrupción, que dieron por iniciada una nueva era de reforma constitucional. A continuación, se analizan algunos de los proyectos más importantes.
- El proyecto de ley de acceso a la información tiene como objetivo que Chile adhiera a los estándares globales de transparencia de la información (consultar más adelante). El proyecto plantea la creación de una comisión de acceso a la información, compuesta de cuatro miembros, que actúe como organismo de apelación para los ciudadanos cuyas solicitudes de información hayan sido rechazadas. Se esperaba que el Congreso sancionase la ley para fines del año 2007.
- El proyecto de ley de reforma constitucional tiene como fin resolver diversos problemas relacionados con el funcionamiento del

Congreso y los partidos políticos. En este sentido, el proyecto establece la naturaleza pública de las declaraciones de bienes personales e intereses a las que están obligados los miembros del Congreso, los funcionarios del gobierno y los jueces¹. La sanción de una ley que regulara esta obligación se hizo imprescindible desde que, en el año 2005, el Tribunal Constitucional determinó que existía un conflicto entre el derecho a la privacidad y el derecho público a acceder a la información. En materia de financiamiento político, el proyecto de ley autoriza el financiamiento público de las campañas internas de los partidos (“primarias”) para la selección de los candidatos a las elecciones parlamentarias; la financiación parcial por parte del Estado de las campañas electorales; un mayor poder para destituir a los miembros del Congreso que hayan quebrantado las reglamentaciones de financiación de las campañas electorales², y una regulación más rígida en materia de con-

1 La declaración de intereses por parte de miembros del Congreso, alcaldes, jueces, funcionarios gubernamentales de alto nivel (incluidos ministros) y de otras autoridades se estableció por medio de la Ley 19.653 de 1999. El requisito de declaración de bienes se reguló en la Ley 20.088 de 2005.

2 En el año 2003 se reguló por primera vez la financiación de las campañas de los partidos políticos, por medio de la Ley 19.884. Esta normativa estableció límites a las contribuciones a los partidos políticos por parte de fuentes privadas (personas físicas), anónimas y corporativas; e introdujo la financiación pública, que desde entonces se asigna en función de la cantidad de votos obtenida en la elección previa.

flictos de interés. Asimismo, el proyecto de ley prevé que los miembros del Congreso que sean abogados no puedan ejercer en los casos de la corte dado que es responsabilidad de los senadores la aprobación de los nombramientos de los jueces de la Corte Suprema. De igual modo, tampoco estarían autorizados a votar leyes que afectasen sus intereses personales. Por último, el proyecto apunta a ampliar la supervisión del contralor con respecto a las empresas de titularidad pública y a las instituciones sin fines de lucro que reciben fondos públicos.

- El proyecto de ley que amplía las restricciones de “**revolving door**” o “puerta giratoria” en materia de empleo de los ex empleados jerárquicos del Estado impide que los directivos y profesionales de entidades fiscalizadoras y otros órganos sectoriales puedan aceptar, durante un año, trabajos en empresas supervisadas por los organismos estatales para los cuales trabajaron. A cambio, se les ofrece una compensación económica por la prohibición. Este mismo proyecto imposibilita que los funcionarios públicos trabajen como lobbyistas (esto es, ejerzan en grupos de presión) durante dos años después de cesar en sus funciones. La normativa actual en la materia determina una prohibición de seis meses, que sólo afecta a una cantidad limitada de autoridades³.
- Otro de los proyectos de ley tiene como fin mejorar el **sistema de despolitización** de la administración pública. Creado en el año 2003, el Sistema de Alta Dirección Pública estableció una política de recursos humanos más objetiva con la intención de limitar el poder de la Presidencia de la República de designar a más de 3 000 partidarios políticos en puestos de la administración. El nuevo

sistema pretende reducir de manera significativa esta tradicional red de favoritismo hasta limitarla a aproximadamente 600 puestos⁴. El proyecto de ley apunta a eliminar los aspectos débiles del proceso de selección del personal de la administración pública y a ajustar los plazos para reemplazar los puestos que fueron designados por motivos políticos partidarios.

- El proyecto de ley de **protección de denunciantes** buscaba proteger a los funcionarios públicos que denuncien corrupción institucional en el marco del propio Estado. Este proyecto fue aprobado por el Congreso en julio de 2007. Y, a pesar de que significa una mejoría del marco legal en la materia, sus poderes para proteger a los denunciantes, en realidad, son bastante débiles. Bajo estas condiciones, pocos funcionarios públicos se animarían a poner en riesgo sus carreras y su reputación.
- En el marco de esta agenda legislativa, el gobierno dictó un decreto presidencial sobre **transparencia y acceso a la información** que obliga a los 20 ministerios y a los 240 organismos del Poder ejecutivo a publicar un host en sus sitios web con información relevante para la ciudadanía (consultar más adelante).

Vuelta a la Agenda de Probidad

Si bien la corrupción está menos afianzada en Chile que en otros países de América Latina, sigue siendo un fenómeno recurrente difícil de erradicar. Los episodios más serios de la última década tendieron a estar asociados con el uso de los fondos públicos para campañas políticas⁵.

Los casos de corrupción revelados en el año 2002 condujeron a un acuerdo político entre el gobierno de centro izquierda de Ricardo Lagos y

3 Ley 18 575 (art. 56), con enmienda de la Ley 19 653 de 1999.

4 Consultar

www.lyd.com/LYD/Controls/Neochannels/Neo_CH3915/deploy/exp%2007%20ADP%20uaiLyDres.pdf.

5 Según la Encuesta de Opinión de Ejecutivos del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés), sólo el tres por ciento de los empresarios señalaron a la corrupción como uno de los tres problemas principales para aquellos que hacen negocios en Chile. Sin embargo, aproximadamente la mitad mostró preocupación por las irregularidades en la financiación de campañas políticas y las dificultades en el acceso a la información pública. Consultar A. Bellver y D. Kaufmann, “Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications”, borrador del documento de consulta preliminar presentado en la *Conferencia sobre Transparencia e Integridad* (Fondo Monetario Internacional, 6 y 7 de julio de 2005), disponible en worldbank.org/wbi/governance/pdf/Transparenting_Transparency171005.pdf.

la oposición⁶. Este acuerdo incluyó elementos de reforma que promovían una mayor transparencia y mejores instrumentos para controlar la corrupción. Por primera vez en el país, se aprobó una legislación específica para regular la financiación de las campañas, establecer fórmulas para la transparencia e introducir un nivel de fondos públicos capaz de posibilitar una mayor competencia electoral y, de esta forma, reducir la presión sobre los candidatos en términos de la recaudación de fondos para las campañas. A su vez, se creó un sistema más abierto de contratación y compras públicas a través de la publicación en Internet, y se introdujeron las declaraciones obligatorias de bienes e intereses para los funcionarios públicos.

A pesar de la importancia de estos primeros pasos, el proceso de implementación dejó en evidencia grandes fallas. La regulación del financiamiento político, al contemplar tres formas para designar el dinero de origen privado (anónimo, secreto y público) ha resultado ser problemática. En el caso de las contribuciones que son públicas, la intención de la normativa era asegurar que cuando la contribución superase una cierta cantidad de dinero, el donante debía ser conocido por el candidato y el público en general. Debido a que en algunos casos se usaron nombres falsos para ejecutar las donaciones, algunas veces fue difícil comprobar la verdadera identidad de los donantes, quienes terminaron siendo conocidos exclusivamente por los candidatos. A su vez, en los casos de contribuciones anónimas –permitidas solamente para importes pequeños– la fragmentación de los montos donados dificultó las posibilidades de comprobar que no se hubiera superado el umbral permitido para este tipo de contribuciones⁷.

En noviembre de 2006, la presidenta Michelle Bachelet formó una Comisión de Expertos para elaborar propuestas para controlar la corrupción

y mejorar la probidad en los asuntos públicos. La comisión estuvo integrada por el ministro de Economía Alejandro Ferreiro Yazigi, la subsecretaria de Hacienda María Olivia Recart Herrera, Carlos Carmona, como representante de la división legal del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, y un grupo de expertos, que incluía a Davor Harasic, presidente de Chile Transparente, capítulo nacional de Transparency International.

La conformación de esta comisión fue respuesta a una serie de escándalos relacionados con la financiación de las campañas durante las elecciones legislativas de diciembre de 2005. En esa oportunidad, diversas investigaciones revelaron la malversación de fondos públicos en el Instituto Nacional de Deportes, Chiledeportes, y en varios programas de empleo de emergencia. El caso de Chiledeportes se descubrió durante una auditoría de docenas de pequeños programas que llevaba a cabo la auditoría. Una cantidad considerable de programas no pudo justificar el uso de los recursos. Posteriormente, salió a la luz que parte de los fondos habían sido destinados a la financiación de campañas políticas⁸.

En los informes de financiación de campañas de algunos miembros del Congreso se descubrieron más irregularidades. Por medio de facturaciones falsas, los candidatos justificaban la solicitud de fondos públicos adicionales a la vez que no cumplían con la obligación de devolver las contribuciones privadas que no habían gastado. La investigación detectó que los funcionarios del Servicio de Impuestos Internos trabajaban junto con una imprenta que emitía facturas fraudulentas para evadir impuestos. En noviembre de 2006, el Director del Servicio Electoral presentó una demanda en la oficina del fiscal para investigar irregularidades en los informes contables de algunos candidatos.

6 “Acuerdos Político-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento” (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2003), disponible en www.modernizacion.cl/1350/articles-47984_Acuerdo.pdf.

7 Al respecto, consultar www.cepchile.cl/dms/lang_1/buscar.html?tipologica=or&textobuscar=salvador%20valdes&pagina=4.

8 El informe de la Comisión Especial Investigadora de Chiledeportes se encuentra disponible en www.camara.cl/comis/docINF.aspx?prmlD=50.

La Comisión de Expertos elaboró cerca de 30 recomendaciones para generar cambios en la estructura institucional.⁹ Las propuestas de la Comisión fueron anunciadas públicamente por la presidenta Bachelet el mismo día en que Chile ratificó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción¹⁰. La agenda legislativa fue impulsada a través del paquete de propuestas que el Poder ejecutivo envió al Congreso en diciembre de 2006. Si bien este tipo de propuestas son importantes, su impacto efectivo sobre el comportamiento oportunista dependerá de su diseño final y del compromiso político de la presidenta Bachelet.

Ley de acceso a la información pública y el decreto presidencial

El proyecto de ley de acceso a la información pública que impulsó el gobierno por consejo de la Comisión de Expertos contempló la creación de un organismo autónomo y especializado con poderes de control, supervisión y disciplina. Para su diseño, se tomaron como modelos el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública de México y la Oficina del Comisionado de la Información del Reino Unido.

En el año 1999, el gobierno ya había realizado un intento tímido para que la información pública fuese más transparente mediante el impulso de la denominada ley de probidad¹¹. Esta establecía una serie de principios obligatorios para los funcionarios, entre los que se incluye un alto nivel de transparencia en sus actividades cotidianas. Sin embargo, una resolución administrativa autorizó a los servicios a estipular el criterio de secreto de manera autónoma¹². Para el año 2005,

se habían aprobado aproximadamente 100 resoluciones que limitaban el acceso a la información sobre investigaciones internas, medidas disciplinarias, licitaciones, correspondencia y pagos, entre otros procedimientos¹³. Sin lugar a dudas, la intención y el espíritu de la ley fueron infringidos.

El proyecto de ley de acceso a la información pública pronto a entrar en vigencia no garantiza suficiente autonomía al organismo de acceso a la información, toda vez que propone que su órgano de gobierno sea designado por la Presidencia. Durante el primer debate parlamentario de la propuesta, se admitió la participación del Senado en el proceso de designación de los funcionarios de mayor jerarquía. Sin embargo, la discusión parlamentaria aún no había finalizado al momento de redactar este documento.

El objetivo original del proyecto de ley era institucionalizar los principios de transparencia y acceso a la información pública incorporados en la reforma constitucional de 2005. Poco después de que se presentó el proyecto en el Congreso, el gobierno volvió a tomar la iniciativa por medio del dictado de un decreto presidencial que obliga a todos los ministerios y departamentos a publicar en Internet toda la información que exigirá la ley una vez que sea aprobada. Esto incluye listas completas de funcionarios y asesores, procesos de compras y licitaciones actuales y concluidas, gastos y transferencias de fondos, información sobre la propiedad de contratistas y oferentes, así como marcos normativos y todas las resoluciones que afecten a terceros.

Este decreto presidencial implicó un cambio de

9 El informe final de la Comisión de Expertos se encuentra disponible en www.chiletransparente.cl/doc/InformeFinal06.pdf.

10 Las palabras de la presidenta Bachelet se encuentran disponibles en www.modernizacion.cl/1350/article-137949.html.

11 Ley 19.653.

12 Ley 18.575 (art. 13, párrafo 11).

13 M. Sánchez, "Secretismo de Chile: Revisión de la Práctica Administrativa 2001-2005" (Santiago de Chile: Agrupación Defendamos la Ciudad, 2005), disponible en www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2005-10-25.4785762907/folder.2005-10-25.3074147462/30%20secretismo.pdf.

dirección significativo. Sin embargo, experiencias pasadas tienden a demostrar que cualquier avance hacia una mayor transparencia puede revertirse velozmente. Por esta razón es fundamental establecer una institución cuyas funciones principales sean: monitorear el total cumplimiento de las normas, aplicar sanciones, ofrecer asistencia técnica, y recomendar mejoras legales, regulatorias y procedimentales¹⁴.

El monitoreo de la sociedad civil es esencial para alcanzar niveles deseables de transparencia en los asuntos públicos pero no es suficiente. Un estudio de la Corporación Humanas de 2006 advirtió sobre las restricciones en el acceso a las declaraciones de bienes e intereses de los miembros del Congreso¹⁵, lo que invalida los objetivos que intentan lograr las políticas de transparencia. Las formas por medio de las que se limita el acceso a la información son comunes y, para evitarlas, se requiere un órgano independiente y especializado, que sea capaz de garantizar que se cumplan las obligaciones existentes. Si se deniega el acceso a este tipo de información o si éste se concede con mucha dificultad, no podrá haber una rendición de cuentas verdadera del gobierno.

Felipe de Solar (Corporación Chile Transparente / TI Chile)

Lecturas complementarias

- A. Bellver y D. Kaufmann, "Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications", disponible en worldbank.org/wbi/governance/pdf/Transparenting_Transparency171005.pdf.
 - A. Fung, M. Graham et al., "The Political Economy of Transparency: What Makes Disclosure Policies Sustainable?", *Working Papers Series OP-03-04* (Escuela de Gobierno John F. Kennedy, Universidad de Harvard, 2004).
 - T. Mendel, *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey* (París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2003).
 - T. Mendel, "Parliament and Access to Information: Working for Transparent Governance", *Working Paper* (Washington D.C.: Instituto del Banco Mundial, 2005).
 - J. Stiglitz, "Transparency in Government", en Instituto del Banco Mundial, *The Right to Tell: The Role of Mass Media in Economic Development* (Washington D.C., 2002).
- Corporación Chile Transparente,
www.chiletransparente.cl.

14 D. Banisar, *Freedom of Information Around the World. A Global Survey of Access to Government Information Laws* (Washington D.C.: Privacy International, 2006).

15 Consultar www.humanas.cl/documentos/RESUMEN%20ESTUDIO%20DECLARACION%20PATR%20abril07.pdf.

México

Índice de Percepción de la Corrupción 2007: 3,5 (puesto 72 entre 180 países y territorios).

Convenciones

Convención Interamericana contra la Corrupción, de la Organización de los Estados Americanos (firmada en marzo de 1996; ratificada en mayo de 1997).

Convención contra el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (firmada en diciembre de 1997; ratificada en mayo de 1999).

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (firmada en diciembre de 2003; ratificada en julio de 2004).

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (firmada en diciembre de 2000; ratificada en marzo de 2003).

Cambios jurídicos e institucionales

- En agosto de 2006, la Secretaría de la Función Pública dio a conocer el **Programa Operativo Anual (POA) del Sistema del Servicio Profesional de Carrera (SPC)**, que consiste en un documento integral que establece las directrices a seguir en la administración de este servicio¹. Con el fin de evaluar el SPC en la Administración Pública Federal e identificar medidas para corregir su funcionamiento se combinan 24 indicadores. Son particularmente relevantes aquellos indicadores que están orientados a lograr un aumento en la competencia de los procedimientos de contratación en la administración pública y a mejorar las evaluaciones de desempeño de los funcionarios. Dichos indicadores contribuyen a eliminar los márgenes para el ejercicio discrecional de la autoridad y las prácticas irregulares en el proceso de contratación. Asimismo, colaboran con la transparencia de los procesos de admisión, evaluación y remoción de los funcionarios públicos de sus cargos. La ley del SPC entró en vigencia en 2003 y repercute a los casi 40.000 cargos gubernamentales que están sujetos a concurso público abierto².
- En diciembre de 2006, el Congreso aprobó una enmienda al artículo 73 de la Constitución, por medio de la que se confiere la facultad autónoma de instituir **tribunales administrativos para imponer sanciones a los funcionarios públicos que atenten contra el interés común** durante el ejercicio de sus funciones. Entre los actos se incluyen el uso indebido de fondos públicos y la adquisición ilegal de bienes. A pesar de que la obligación de informar sobre este tipo de delitos corresponde, en primer lugar, a los respectivos superiores, existen canales institucionales a través de los que los ciudadanos pueden dar a

1 Para ampliar sobre los lineamientos del POA del sistema SPC, consultar www.funcionpublica.gob.mx/pt/difusion_disposiciones_juridicas/doctos/POA_SISTEMA_2006_publicacion%2006.pdf.

2 Secretaría de la Función Pública, *Informe de Labores* (Ciudad de México, 2007).

conocer a las autoridades pertinentes el proceder fraudulento de los funcionarios públicos. La reforma fortalecerá la independencia de los nuevos tribunales administrativos al otorgarles un marco legislativo amplio que aumenta su ámbito de acción y sus facultades.

- El 9 de diciembre de 2006, a pocos días de asumir la presidencia y en el marco de la conmemoración del Día Internacional contra la Corrupción, la administración del presidente Felipe Calderón presentó la **agenda anticorrupción**. A este efecto, se expusieron las medidas para fomentar la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información pública gubernamental, en función de seis áreas de tratamiento prioritario: reforma contable y fiscal; contenidos educativos; simplificación regulatoria; promoción de la transparencia; rendición de cuentas institucional, y la profesionalización de la función pública. Con el propósito de aumentar la eficiencia de las auditorías, se propone unificar los sistemas de contabilidad pública en toda la administración, así como también intensificar los procedimientos de auditoría en el Poder Ejecutivo Federal. Asimismo, la Secretaría de la Función Pública se compromete a fortalecer las instituciones de la transparencia establecidas durante la saliente administración de Vicente Fox, entre las que se incluyen el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y el SPC.
- En noviembre de 2006, la **Red Nacional a Favor de un Sistema de Juicios Orales**, una red de organizaciones de la sociedad civil, sometió a consideración un proyecto de ley de reforma constitucional para establecer los juicios orales. Los presidentes de la comisiones de Justicia y de Puntos Constitucionales de la cámara de Diputados acordaron presentarlo formalmente ante el Congreso de la Unión como propuesta formal para modificar el sistema judicial federal. Al momento de la presentación de este informe, la propuesta atravesaba su ronda final de debate (consultar más adelante).

- En abril de 2007, el Congreso aprobó una enmienda al artículo de la Constitución que garantiza el **derecho de acceso a la información** (art. 6). La enmienda obliga a todos los niveles de gobierno – federal, estadual y municipal – a estandarizar sus respectivas leyes de acceso a la información de acuerdo con las prácticas internacionales. Los estados solían redactar sus propias disposiciones en materia de acceso a la información, de forma que los contenidos y procedimientos de la legislación vigente variaban de manera significativa. El objetivo de esta enmienda fue impulsar que los estados adoptasen prácticas que habían demostrado ser exitosas en los ámbitos nacional e internacional. Entre ellas, se pueden mencionar la utilización de portales electrónicos para solicitar información pública y, eventualmente, presentar apelaciones en los casos en que las solicitudes hayan sido rechazadas o cuando no hayan quedado satisfechos con la información proporcionada. La enmienda entró en vigencia en julio de 2007.

Hacia juicios orales

La alta incidencia de corrupción constituye una preocupación importante en la administración de justicia³. El sistema judicial se funda en la confección de un expediente escrito que sirve como base para todos los casos y que, una vez redactado, se entrega al juez, quien dicta la sentencia correspondiente de acuerdo con los argumentos presentados. El sistema prolonga significativamente el proceso de resolución de los casos y, junto con la gran cantidad de documentos que se deben manejar durante la ausencia de un juez, se crean numerosas oportunidades de corrupción. Al mismo tiempo, se contribuye con la alarmante falta de credibilidad pública de los jueces y del sistema judicial.

Durante años, estas preocupaciones generaron fuertes debates. Sin embargo, tal como ya fue comentado, recién en noviembre de 2006, se presentó ante el Congreso una propuesta formal para introducir los juicios orales en el país. Un

3 Al respecto, consultar Transparency International, *Informe Global de la Corrupción 2007* (Berlín, 2007).

importante aspecto de esta iniciativa fue que surgió como resultado del trabajo de la Red Nacional a Favor de un Sistema de Juicios Orales, que reúne a representantes de la academia, de las organizaciones de la sociedad civil, de los medios de comunicación, de los grupos empresariales y de las asociaciones profesionales de abogados. En el país, diversas leyes, tales como la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental aprobada en 2002, surgieron de integrar propuestas de los ciudadanos con políticas gubernamentales.

Con la intención de incorporar el juicio oral en los casos penales federales, la Red se propone enmendar los cinco artículos de la Constitución que abordan las siguientes temáticas: restricciones respecto del uso de la prisión preventiva, la prohibición de evidencia obtenida ilegalmente, la incorporación en la Constitución de la presunción de inocencia, los principios de oralidad y publicidad, la ampliación de los derechos de las víctimas, la limitación del monopolio de los fiscales de distrito en las acciones penales, y una multiplicación de los canales disponibles para que los ciudadanos puedan interponer recursos directos ante la justicia. Algunos observadores esperan que el proyecto, si se sanciona, alivie el volumen de trabajo de los tribunales, racionalice el proceso penal y elimine las áreas opacas en las que prospera la corrupción. Al brindar más transparencia a los numerosos fallos judiciales que se dictan en privado, las partes involucradas estarían en mejores condiciones de monitorear el avance de sus juicios.

El proyecto impulsa el establecimiento de un sistema judicial dual, similar al que posee Chile. En este tipo de sistemas, las controversias de menor importancia se dirimen mediante un acuerdo en relación con los daños causados y el pago de una multa, mientras que los casos más graves se resuelven a través del juicio oral. La propuesta aún no definió qué tribunales supervisarían cada proceso. En la actualidad se están

llevando a cabo juicios de prueba.

Cuando los presidentes de las comisiones de Justicia y Puntos Constitucionales de la cámara de Diputados del Congreso recibieron el proyecto por parte de la red el presidente Calderón se declaró a favor del proyecto y alentó a los legisladores para que lo sometieran a votación tan pronto como fuera posible. A pesar de que aún está siendo modificado y discutido, el clima es prometedor.

A nivel estadual, también hubo proyectos para introducir el juicio oral; algunos fueron más ambiciosos que otros. El estado de Chihuahua es el que más ha avanzado. En enero de 2007, instauró un nuevo Código Penal que incluye el juicio oral. Los estados de México, Nuevo León y Oaxaca también se han comprometido en la implementación de disposiciones similares, mientras que los juicios orales se encuentran en la etapa de diseño o de aprobación en otros seis estados de la Unión.

La calidad y resultados de las primeras experiencias fueron diversos, ya que dependen en gran medida de la legislación estadual. A pesar de que se corroboró un alto grado de heterogeneidad entre las disposiciones jurídicas, los principales beneficiarios (la población en general) desconocen las ventajas del juicio oral.

Lo que nos revelan las elecciones de 2006 sobre acceso a la información

El 2 de julio de 2006, México presenció la elección presidencial más polémica de su historia. El escrutinio nunca antes había reflejado un margen tan pequeño entre los dos principales candidatos. En este caso, Andrés Manuel López Obrador, de la Coalición por el Bien de Todos, de tendencia izquierdista, y Felipe Calderón Hinojosa, candidato por el Partido de Acción Nacional.

Al Instituto Federal Electoral (IFE) le tomó varias semanas poder anunciar el resultado oficial. Finalmente, Calderón fue nombrado ganador por una mayoría del 0,56 por ciento. López Obrador apeló el resultado ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y solicitó que se hiciera un recuento de los votos. El Tribunal aprobó un recuento parcial pero representativo de los votos emitidos en distintas urnas del país. El recuento volvió a arrojar el resultado original y no colaboró con que se resolviese la controversia. El 5 de agosto, el mismo día en el que se pronunció el veredicto, López Obrador reiteró su solicitud de que se realizara un segundo recuento, esta vez general, de la totalidad de los votos emitidos. Amparado en fundamentos técnicos, el TEPJF rechazó la petición y, posteriormente, dictaminó que el proceso electoral no había estado empañado por irregularidades⁴.

También en agosto, a través de un pedido de información en línea, de acuerdo con lo que establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, un grupo de organizaciones de la sociedad civil y de medios de comunicación solicitó al IFE que se les permitiera acceder a las urnas. El grupo hizo un “recuento ciudadano” de los votos e invitó a participar a quienes estuvieran interesados. Un total de 16 806 personas se sumaron a la convocatoria⁵.

La iniciativa despertó el interés de varias organizaciones internacionales, entre las que se incluyen el Archivo de Seguridad Nacional (The National Security Archive) y Global Exchange, que acordaron actuar como observadores extranjeros. De todos modos, el IFE rechazó el pedido de acceso a las urnas. Para justificar su decisión, argumentó que las urnas no constituían docu-

mentos públicos y que, si se permitiera su divulgación, se violaría la confidencialidad del voto.

Al enfrentarse con este obstáculo, la sociedad civil interpuso un recurso de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), que es el organismo encargado de garantizar el derecho de acceso a la información pública conforme lo establece la ley de transparencia del año 2002. Si bien el IFAI no está facultado legalmente para imponer sanciones, puede hacer recomendaciones. En agosto de 2006, dicho instituto emitió un comunicado de prensa en el que indicaba que la resolución de todo conflicto electoral no estaba bajo su jurisdicción. Como el IFE goza de autonomía por disposición expresa de la Constitución, no está sujeto al control del IFAI.

Hacia fines de abril de 2007, casi nueve meses después de la elección, el TEPJF consideró válida la decisión del IFE, respecto de que no existía fundamento jurídico para permitir el acceso público a las urnas. En su fallo, el tribunal alegó que esta negativa no limita el derecho de acceso a la información existente en las urnas, dado que dicha información ya formaba parte de los documentos electorales oficiales, que constituyen información pública *ipso facto*⁶.

La validez de los argumentos presentados por ambas partes es discutible. Sin embargo, más allá de la decisión del TEPJF, lo que probablemente es más importante es que este enfrentamiento respecto del escrutinio indica con claridad un fuerte crecimiento de la influencia de las instituciones de acceso a la información. En este sentido, refleja hasta qué punto estas instituciones pueden forzar a otras instituciones a que reconsideren los argumentos, los procesos y la legislación, e involucrarlas en juicios que duran varios meses.

4 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Comunicados de Prensa No 074/2006 y 081/2006, disponibles en www.trife.gob.mx.

5 *El Universal* (México), 17 de agosto de 2006.

6 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Comunicados de Prensa No 074/2006 y 081/2006, disponibles en www.trife.gob.mx.

Los aciertos de la Comisión Nacional del Agua

A pesar de que no se han registrado grandes escándalos relacionados con el sector del agua en los últimos tiempos, han persistido diversos problemas⁷. La gran cantidad de usuarios morosos, la opacidad de los procesos de licitación y de las concesiones, así como también el desvío ilegal de agua, tienen consecuencias económicas significativas⁸. Otro problema en el sector son los delitos ambientales, perpetrados por grupos organizados que se benefician de ellos y que explotan la falta de aplicación de la Ley de Aguas Nacionales. Asimismo, es habitual encontrar desagües ilegales o aguas residuales vertidas en playas y en áreas turísticas, como consecuencia del incumplimiento de las disposiciones legales por parte de algunos hoteles e industrias beneficiarios de concesiones⁹.

En 2001, la Comisión Nacional del Agua (CNA), organismo responsable de la supervisión de la provisión de agua, comenzó a implementar el Programa Operativo para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (POTCC), con el objetivo de mejorar la rendición de cuentas y minimizar las oportunidades de corrupción en la provisión de agua y en la administración interna. El POTCC, dirigido por la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, presenta un informe anual a la Secretaría de la Función Pública sobre los avances realizados por la CNA. El informe de 2006 señala que, entre 2001 y diciembre de 2006, cerca de 29 000 consumidores morosos se “reintegraron” al sistema de pago, y que se recuperaron aproximadamente 1 350 millones de pesos (121 millones de dólares) en concepto de cargos impagos¹⁰.

Con el propósito de abordar la problemática de los usuarios morosos, la CNA también creó una base de datos electrónica conocida como Registro Público de Derechos de Agua que, posteriormente, fue elogiada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)¹¹. La base de datos incluye información sobre permisos de agua, usuarios y deudores, y está disponible en Internet. Representa un importante avance en el campo del acceso a la información en materia de provisión y pago del servicio de agua, y se espera que juegue un papel significativo en la eliminación del otorgamiento discrecional de concesiones y permisos.

Transparencia Mexicana / TI México

Lecturas complementarias

- A. del Castillo y E. Ampudia, *Diagnóstico sobre el impacto del fraude y la corrupción en las Pymes* (Ciudad de México: CEI Consulting & Research, 2005).
- Administración Pública Federal, *Programa Operativo Anual del Sistema del Servicio Profesional de Carrera 2006* (Ciudad de México, Secretaría de la Función Pública, 2007).
- Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, disponible en www.programaanticorruptcion.gob.mx.
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, *Estudio comparativo de leyes de acceso a la información pública* (Ciudad de México, 2007).
- R. Hernández y L. Negrete, *Opinión jurídica sobre la reforma penal en México* (Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 2005).
- Transparencia Mexicana, www.transparenciamexicana.org.mx.

7 Transparencia Mexicana, *Índice Nacional de Corrupción y de Buen Gobierno. Resultados 2001 2003 y 2005* (Ciudad de México, 2006).

8 La Comisión Nacional del Agua publica un informe anual que detalla estadísticas que se basan en el agua recuperada de actividades irregulares. Este informe se encuentra disponible en www.cna.gob.mx.

9 Comisión Nacional del Agua, *Logros en Materia de Transparencia y Combate a la Corrupción, enero-junio 2006* (Ciudad de México, 2006).

10 *Ibíd.*

11 Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, *OECD Environment Performance Reviews: México* (París, 2003).

Nicaragua

Índice de Percepción de la Corrupción 2007: 2,6 (puesto 123 entre 180 países y territorios).

Convenciones

Convención Interamericana contra la Corrupción, de la Organización de los Estados Americanos (firmada en marzo de 1996; ratificada en marzo de 1999).

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (firmada en diciembre de 2003; ratificada en febrero de 2006).

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (firmada en diciembre de 2000; ratificada en septiembre de 2002).

Cambios jurídicos e institucionales

- El 10 de enero de 2007, un nuevo gobierno dirigido por Daniel Ortega y el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) asumió el poder en Nicaragua. El primer paso del presidente Ortega fue designar a su esposa, Rosario Murillo, como coordinadora del Consejo de Comunicación y Ciudadanía, un nuevo organismo que se ocuparía de asesorar al Presidente, actuar de enlace con los medios de comunicación y difundir información a los electores. Los partidos políticos opositores, el Movimiento Renovador Sandinista (MRS), la Alianza Liberal Nicaragüense (ALN) y el Partido Liberal Constitucionalista (PLC), objetaron el nombramiento. A su entender, al entregar poder a un individuo que no había sido electo por el pueblo, el presidente desobedecía la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo (290). A los once días de haber asumido el gobierno, Ortega ordenó reformar esta Ley. Sin embargo, ante la presión de la oposición debió dar marcha atrás¹. Con sólo 38 de las 92 bancas en el Parlamento, el nuevo gobierno deberá crear alianzas con otros partidos políticos para poder seguir adelante con su ambicioso programa de reforma social.
- La victoria del FSLN no habría sido posible sin la **alianza táctica** –y un quid pro quo– con el **ex presidente del PLC Arnoldo Alemán** (1997-2002). El ex presidente preserva su autoridad en el partido a pesar de que fue condenado en 2003 a 20 años de arresto domiciliario por malversación de 100 millones de dólares². El procesamiento de Alemán dividió al PLC y permitió a Ortega enfrentar a las dos facciones internas del partido en las elecciones de noviembre de 2006. En marzo de 2007, a Alemán se le otorgó la libertad condicional. A partir de aquí, los observadores pudieron confirmar que el gobierno de Ortega es efectivamente el producto de una alianza política entre el ex líder revolucionario y un ex presidente corrupto, que no dudó en señalar que le gustaría regresar algún día a la presidencia³. Sin duda, estos no son buenos augurios para la rendición de cuentas en Nicaragua⁴.
- El ex presidente Enrique Bolaños goza de doble inmunidad debido a que conserva una

1 Consultar www.laprensa.com.ni/archivo/2007/enero/17/noticias/politica/167835_print.shtml.

2 Al respecto, ampliar en Transparency International, Informe Global de la Corrupción 2005.

3 *Associated Press* (Estados Unidos), 17 de marzo de 2007.

4 Ampliar en Transparency International, *Informe Global de la Corrupción 2005*.

banca en la Asamblea Nacional y es miembro del Parlamento Centroamericano. En mayo de 2007 fue interrogado por irregularidades en sus cuentas bancarias del orden de 330.000 dólares⁵. Asimismo, el 23 de mayo de ese año, el Procurador General de la República, Hernán Estrada, anunció la investigación de 16 casos de corrupción entre los 340 que se presume se han cometido durante su gestión. Bolaños no desconoce las acusaciones por corrupción de las que es objeto. De hecho, en el año 2004 admitió haber recibido 500.000 dólares de dudosa procedencia destinados a financiar su campaña electoral⁶.

- En sus primeros meses en el poder, el gobierno de Ortega anunció la intención de crear **Consejos del Poder Ciudadano** (CPC) para mediados de julio⁷. El concepto de CPC, inspirado en los Círculos Bolivarianos de Venezuela y en las asambleas del poder popular de Cuba, se impulsó como un medio para promover la “democracia directa”. Sin embargo, los partidos de la oposición, algunos medios de comunicación y las más de 600 organizaciones de la sociedad civil que integran la Coordinadora Civil temen que la intención del programa sea socavar la democracia participativa⁸. Los 12 miembros de cada CPC son elegidos por sus comunidades para representar sus intereses ante los ministerios y organismos, y presentar sus problemas comunales ante las autoridades. Estas funciones ya están a cargo de los comités de desarrollo municipal, creados por la Ley de Participación Ciudadana, lo que sugiere no sólo una duplicación de tareas sino también un intento del nuevo gobierno de capturar una mayor proporción de poder local que aquella que le correspondería en función de los resultados electorales.

- El 16 de mayo de 2007, la Asamblea Nacional aprobó la **Ley de Acceso a la Información Pública** por una mayoría de 67 a 18 votos. Estos últimos correspondían, básicamente, a diputados del MRS y de la ALN, quienes argumentaron que el proyecto de ley había sido atenuado para proteger los intereses del gobierno⁹. La ley exige a los empleados de la administración pública informar sobre sus actividades so pena de multa equivalente a seis meses de salario. Asimismo, garantiza los derechos de los periodistas a proteger la identidad de sus fuentes. Los organismos públicos deben publicar electrónicamente la información detallada de sus estructuras, operaciones, servicios, tarifas, bancos, nombres y sueldos del personal, así como los contratos, subcontratos y exenciones impositivas de las empresas que entablan actividades comerciales con el Estado. La ley dispone la creación de oficinas de acceso a la información pública en todo el país para procesar las solicitudes de información por parte de los ciudadanos, y la creación de una comisión especial con la atribución de decidir caso por caso si los ciudadanos pueden, o no, acceder a las declaraciones patrimoniales de los funcionarios públicos¹⁰.

Las limitaciones de la Comisión de Probidad

La Comisión de Probidad y Transparencia de la Asamblea Nacional está integrada por ocho miembros, cinco de los cuales pertenecen al FSLN, uno a la ALN, uno al PLC y el último a Resistencia Nicaragüense. Todos ellos tomaron juramento para asumir el cargo ante el presidente Ortega en enero de 2007. El propósito de la comisión es analizar los casos de funcionarios públicos vinculados con presuntos actos de

5 Nicaragua Network, “Former President Bolaños Questioned on Embezzlement”, *Brief “Hotline”* (22 de mayo de 2007).

6 Consultar Transparency International, *Informe Global de la Corrupción 2005*.

7 Nicaragua Network, “Councils of Citizen Power to be Inaugurated on July 19”, *Brief “Hotline”* (29 de mayo 2007).

8 Nicaragua Network, “Controversy over Councils of Citizen Power continues”, *Brief “Hotline”* (31 July 2007).

9 *La Prensa* (Nicaragua), 17 de mayo de 2007.

10 *Xinhua* (China), 17 de mayo de 2007.

corrupción, malversación de fondos públicos o enriquecimiento ilícito. La comisión estudia las situaciones individuales y, cuando lo considera necesario, envía un pedido a la dirección conjunta de la Asamblea Nacional para que se cancele la inmunidad procesal del sospechoso y poder iniciar acciones legales.

En el período que se analiza hubo dos casos que adquirieron particular repercusión. El primero, conocido como el “caso Tola”, comenzó el 27 de mayo de 2006 cuando un periodista televisivo, Carlos Fernando Chamorro, afirmó en el programa semanal “Esta Semana” que funcionarios del FSLN estaban extorsionando a posibles inversores extranjeros del sector turístico. La denuncia involucró principalmente a Gerardo Miranda, un ex diputado del FSLN por el departamento de Rivas –el sitio en el que se planeaba emplazar el proyecto turístico–, pero también fueron implicados otros dos dirigentes del FSLN, Vicente Chávez y Lenín Cerna¹¹.

El programa televisivo difundió una filmación que contenía el momento en que a Armel González –ciudadano norteamericano nacido en Nicaragua– se le pedía un soborno de 4 millones de dólares a cambio de la resolución del litigio con las dos cooperativas locales que desde hacía tiempo impugnaban la titularidad de su proyecto turístico de 88 millones de dólares¹². En este contexto, cabe señalar que el sector del turismo nicaragüense, en particular el que se desarrolla en la costa del Pacífico, aportó la mayor parte de los 282 millones de dólares de inversión extranjera que recibió el país en el año 2006.

El segundo caso involucró a Alejandro Bolaños Davis, un diputado de la ALN que fue suspendido de sus funciones después de que se com-

probó que había mentido sobre su nacionalidad cuando se postuló para las elecciones de la ciudad de Masaya. Aparentemente Bolaños Davis tenía cuatro certificados de nacimiento, una declaración jurada y un documento de identidad falso. El Consejo Supremo Electoral (CSE), institución encargada de expedir los documentos de identidad de los ciudadanos, le había autorizado la portación de doble nacionalidad¹³.

Aunque el CSE, también responsable de los principios de ética de los miembros del Congreso, le retiró a Bolaños Davis su condición de diputado seis meses después de haber sido elegido para el cargo, la Comisión de Probidad tiene dificultades para decidir si interpone acciones judiciales.

El carácter público del agua

Si bien no se han presentado acusaciones formales, se presume que los altos funcionarios públicos de Nicaragua y las empresas transnacionales han estado involucrados en prácticas corruptas vinculadas con el pago de las tarifas básicas de agua. Los sobornos habrían sido pagados para evitar abonar los montos correspondientes a los consumos realizados.

La Ley General de Aguas Nacionales tiene el propósito de mejorar la regulación de la explotación de los recursos naturales como el agua y priorizar el consumo humano en las zonas en donde existen problemas de abastecimiento. Asimismo, regula la actividad de las empresas privadas y las conexiones ilegales. En la actualidad, no existe ningún organismo que mida la magnitud de las pérdidas monetarias anuales que sufre el país en los sectores del agua y la salud.

A su vez, la nueva ley tiene gran relevancia porque previene cualquier privatización del agua

11 “Nicaragua Briefs: More on Tolagate”, *Envío* No 312 (2007).

12 *Bloomberg News* (Estados Unidos), 3 de octubre de 2007.

13 *La Prensa* (Nicaragua), 30 de junio de 2007.

en el futuro y garantiza su carácter público. El artículo 97 confiere al Estado la responsabilidad de proteger y conservar las aguas del Lago Cocibolca, al que se le otorgó la condición de reserva natural de agua potable. En la actualidad, el agua está muy contaminada por las aguas residuales y las sustancias químicas que desechan los asentamientos costeros y las empresas privadas emplazadas en sus orillas. La ley aplicará sanciones de hasta un máximo de dos años de prisión y 500 000 córdobas oro (27 335 dólares) en multas a las entidades que violen la reglamentación. Por su parte, los grandes consumidores, principalmente los productores de cerveza y gaseosas, deben pagar por el uso del agua los valores definidos en una lista de precios que publica la Autoridad Nacional del Agua, un nuevo organismo creado por la ley.

Byron López Rivera (Grupo Cívico Ética y Transparencia / TI Nicaragua)

Lecturas complementarias

- A. Acevedo Vogl, "CENIS Bancarios: Una exigencia ciudadana a la Contraloría" (Managua: Coordinadora Civil, 2006).
- R. García y M. García, "Manual of Private and Public Financing monitoring and the Political Activity in Nicaragua" (Managua: Litografía Print Center, enero de 2007).
- Hagamos Democracia, "Transparencia del financiamiento político: Catálogo de buenas prácticas" (Managua, 2007), disponible en: www.hagamosdemocracia.org.ni.
- Y. Losa, "El control de la corrupción en Nicaragua: Instituciones y marco jurídico" (Managua: Ardisa Impresión Comercial, 2007).
- Grupo Cívico Ética y Transparencia, www.eyt.org.ni.

Paraguay

Índice de Percepción de la Corrupción 2007: 2,4 (puesto 138 entre 180 países y territorios).

Convenciones

Convención Interamericana contra la Corrupción, de la Organización de los Estados Americanos (firmada en marzo de 1996, ratificada en noviembre de 1996).

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (firmada en diciembre de 2003; ratificada en junio de 2005).

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (firmada en diciembre de 2000; ratificada en septiembre de 2004).

Cambios legislativos e institucionales

- La Ley 2.000 de la Función Pública, reem-

plazada por la Ley 1.626, es muy poco operativa para los funcionarios públicos como consecuencia de los desafíos constitucionales que

se presentan en los tribunales. La ley establece que las instituciones públicas tienen el deber de realizar concursos públicos para el ingreso y la promoción de sus funcionarios, así como también para suprimir la corrupción y mejorar el funcionamiento interno de las instituciones gubernamentales. Junto con el proyecto de ley de acceso a la información pública, la Ley de la Función Pública ataca dos flancos: la ineficiencia institucional y la conducta deshonestas de los funcionarios públicos. Sin embargo, se requerirá una considerable dosis de voluntad política para enfrentar estos males. En vísperas de las elecciones de 2008, ni el gobierno ni la oposición estarán dispuestos a perder el apoyo de la administración pública, que representa 200 000 votos directos y gran cantidad de apoyo indirecto.

- El **Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad** (CISNI) es un organismo autónomo, constituido por representantes del sector público y del sector privado, que se encuentra abierto a recibir nuevos miembros. El objetivo del CISNI es fortalecer el papel del Sistema Nacional de Integridad como la autoridad consultiva principal en materia de convenciones anticorrupción. Sin embargo, la autonomía del CISNI se debilitó con el nombramiento de Carlos Walde como presidente. Walde es asesor económico del presidente Nicanor Duarte Frutos y el administrador del fondo de USD 37 millones de dólares del Programa Umbral, de la Corporación del Desafío del Milenio (MCC, por sus siglas en inglés), cuyo objetivo principal es luchar contra la corrupción. En 2006, Transparencia Paraguay publicó informes¹ que exponían a la empresa familiar de Walde como beneficiaria

de contratos públicos, en expresa violación de las disposiciones legales que prohíben que los funcionarios y sus familiares celebren contratos con el Estado². El nombramiento de Walde provocó una crisis en el CISNI, que ocasionó la renuncia del representante de la Contraloría General de la República y de varias de las organizaciones miembros. Como consecuencia, el CISNI perdió credibilidad, que se reflejó en que los medios de comunicación prestaban más atención a las supuestas actividades empresariales corruptas de la familia Walde que a las iniciativas del CISNI³.

- En 2006, se presentó un **proyecto de ley sobre financiamiento político** ante el Parlamento⁴ con el objetivo de reglamentar el uso de los fondos que administran los partidos políticos y de investigar su procedencia. Sin embargo, el proyecto no prosperó. Si bien se desconocen los motivos, no sería desatinado sugerir que ninguna de las cámaras lo apoyó ante la inminente proximidad de las elecciones. De igual forma, el proyecto de ley de acceso a la información pública tampoco recibió apoyo en el Parlamento⁵, pero el proyecto de ley que reglamenta las compras directas que realizan los organismos oficiales está corriendo mejor suerte.
- La **Ley de los Recursos Hídricos del Paraguay**, que se sancionó el 10 de julio de 2007, declaró que las aguas, superficiales y subterráneas, independientemente de si se encuentran en tierras privadas o públicas, son propiedad del Estado y su dominio es inalienable e imprescriptible. En lo sucesivo, los propietarios de las tierras deberán pagar al gobierno por el uso de los pozos, lo que anticipa un aumento de la burocracia que, proba-

1 Transparencia Paraguay, Actualización de los comentarios sobre la primera ronda (Asunción, 2006); *ABC Digital* (Paraguay), 6 de agosto de 2007.

2 Ley 2.051 (art. 40).

3 Entre otros, consultar *ABC Digital* (Paraguay), 6 de agosto de 2007; *Última Hora* (Paraguay), 7 de abril de 2006.

4 El proyecto de ley fue respaldado por diversas organizaciones de la sociedad civil y su objetivo era impulsar mayores niveles de transparencia en el financiamiento de las campañas políticas. Con el sistema de financiación vigente, además de los subsidios proporcionados por el Estado, las partes reciben considerables sumas de dinero del sector privado, cuyo origen se desconoce y sería conveniente aclarar.

5 Este proyecto de ley también fue respaldado por organizaciones de la sociedad civil, entre las que se incluye TI Paraguay.

blemente, marcará el comienzo de un nueva espiral lucrativa propicia para la corrupción.

La capitulación del poder judicial

Con elecciones programadas para 2008, existen serias dudas acerca de la legitimidad de las estructuras institucionales existentes, necesarias para asegurar el funcionamiento del sistema democrático. Ni bien asumió el cargo, el presidente Duarte Frutos prometió “erradicar la corrupción del sector público y del Poder judicial”⁶. Muchos ciudadanos se alegraron al comprobar que comenzaban a llevarse adelante juicios políticos contra los jueces de la Corte Suprema, y que esto desencadenaba la destitución de algunos jueces por conductas fraudulentas y motivaba la renuncia de otros. Sin embargo, hubo quienes consideraron este accionar una interferencia inaceptable del poder político en el Poder judicial. Al parecer, los nuevos miembros de la Corte Suprema poseen menos calificaciones profesionales y experiencia que aquellos a quienes reemplazaron, lo que permite suponer que el presidente trató de crear una corte más voluble.

El control del Poder judicial por parte del Presidente, al igual que su aparente falta de sinceridad para abordar la problemática de la corrupción, quedaron demostrados con el trato que Duarte Frutos brindó a sus amigos y familiares involucrados en prácticas corruptas. Por ejemplo, cuando un fiscal acusó a Roberto González, ex ministro del Interior y miembro de su círculo de confianza, por estar implicado en el contrabando de discos compactos, el ex ministro logró evitar la investigación penal gracias a la colaboración de otro fiscal⁷. Asimismo, ambos fiscales fueron sometidos a juicio político por presuntos asuntos de forma relacionados con el

caso, mientras que González fue nombrado ministro de Defensa Nacional, cargo que ejercía cuando se redactó este informe.

Durante las elecciones internas del partido de gobierno (partido Colorado) surgieron más pruebas respecto de la intención oficial de manipular los marcos legales. Esto quedó en evidencia cuando Duarte Frutos se postuló como candidato a presidente del partido, aún cuando la Constitución de la República prohíbe que el titular del Poder ejecutivo ejerza otros cargos públicos⁸.

En este contexto, el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) interpretó que las disposiciones constitucionales prohibían que el Presidente “ejerciera” los dos cargos simultáneamente pero no que se “postulase como candidato”. De esta manera, Duarte Frutos podría continuar disputando la presidencia del partido Colorado y, en última instancia, ganar las elecciones internas. Sin embargo, el presidente apeló la decisión ante la Corte Suprema, quien suspendió el dictamen del TSJE y autorizó al presidente a ocupar ambos cargos en forma simultánea hasta que se llegase a una decisión definitiva. Duarte Frutos delegó el poder en el vicepresidente del partido, José Alberto Alderete, a quien había elegido personalmente⁹, y de este modo fortaleció su base de apoyo en el partido Colorado. Esta estrategia le permitió colocarse en una mejor posición para enmendar la Constitución y posibilitar su reelección como Presidente de la República.

La Constitución de Paraguay prohíbe de manera expresa la reelección del Presidente y del Vicepresidente¹⁰. A pesar de que Duarte Frutos utilizó sus influencias para lograr la modificación de la Constitución no pudo evitar enfrentarse

6 Freedom House, “Paraguay”, en *Freedom in the World 2007* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2007).

7 Al respecto, ampliar en www.paraguayglobal.com/noticias_efe.php?ID=2494.

8 El artículo 237 dispone: “El Presidente de la República y el Vicepresidente no pueden ejercer cargos públicos o privados, remunerados o no, mientras duren en sus funciones. Tampoco pueden ejercer el comercio, la industria o actividad profesional alguna, debiendo dedicarse en exclusividad a sus funciones”.

9 Para ampliar, consultar Transparency International, *Informe Global de la Corrupción 2007*; P. Lambert, “Country Report – Paraguay”, en S. Tatic y C. Walker (editores), *Countries at the Crossroads 2007* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2007).

10 El artículo 229 dispone: “El Presidente de la República y el Vicepresidente durarán en sus cargos cinco años improrrogables en el ejercicio de sus funciones [...] No podrán ser reelectos en ningún caso [...]”.

con una serie de obstáculos. En primer lugar, la modificación de la Constitución fue considerada por la población como una violación fundamental al espíritu del documento original, que intentaba evitar que el Presidente promoviera reformas para su propio beneficio. En segundo lugar, el principio de no retroactividad evitaría que todo Presidente que propusiera una enmienda constitucional se beneficiara con ella. Por este motivo, Duarte Frutos trató de modificar la carta magna por medio de un referéndum.

Los senadores y diputados del partido Colorado utilizaron toda clase de artilugios con el fin de obtener los votos necesarios para apoyar el referéndum. Por ejemplo, el 2 de diciembre de 2006, Juan Carlos Galaverna, un senador influyente del partido Colorado, celebró su cumpleaños con una ostentosa fiesta para 1 700 invitados, entre los que se encontraban tres de los nueve jueces de la Corte Suprema, ministros, senadores y diputados, oficiales militares y líderes empresariales. Este tipo de fiestas, a las que asisten los ministros de la Corte y los políticos, no son necesariamente eventos proselitistas. Sin embargo, en esta oportunidad, el público en general y los medios de comunicación desconfiaron debido al clima político reinante.

En realidad, el Tribunal de Ética Judicial, creado por la Corte Suprema en diciembre de 2005, tuvo la misma impresión. El 20 de marzo de 2007, concluyó que los tres jueces que habían aceptado la invitación del senador Galaverna habían violado ocho artículos del Código de Ética Judicial y que deberían haber rechazado tal invitación¹¹. Aunque los jueces no tuvieron éxito con el recurso de apelación ante el tribunal¹², lograron librarse de ser sometidos a juicio político, lo que podría haber debilitado la mayoría del partido Colorado en la Corte Suprema. No obstante, se inició juicio administrativo en

contra de Esteban Kriskovich, secretario y director de la Oficina de Ética Judicial¹³, cuya remoción se consideraba inminente.

Las consecuencias de la sumisión del Poder judicial al Ejecutivo, que es en definitiva lo que refleja este episodio, aún no están claras. El presidente Duarte Frutos no pudo asegurarse su anhelado referéndum ni tampoco estará en condiciones de postularse para las elecciones presidenciales de 2008. Sin embargo, existen pruebas que indican que ejerce influencia indebida sobre el Poder judicial. Los esfuerzos del presidente para enmendar la Constitución por medio de un referéndum se enfrentaron con una disposición del Código Penal orientada, justamente, a tratar de impedir que se intente modificar el orden constitucional¹⁴. Mientras el fracaso del presidente de enmendar la Constitución brinda esperanzas a la frágil democracia de Paraguay, su accionar asestó un duro golpe a la confianza de la ciudadanía en las instituciones democráticas.

La administración de la producción compartida de energía hidroeléctrica

A pesar de que Paraguay no posee costa, reservas minerales o de petróleo, no le falta agua. Cuenta con dos represas hidroeléctricas en el río Paraná: la represa de Itaipú, que comparte con Brasil, y la de Yacyretá, que comparte con Argentina. Debido a que la producción de energía por parte de estas represas supera la demanda interna, las empresas que se encargan de su administración venden energía a sus socios a un precio inferior al de los mercados internacionales.

Desde hace tiempo, esta situación es considerada injusta para Paraguay. Sin embargo, sólo puede resolverse mediante la renegociación de los acuerdos firmados entre las partes para que per-

11 Para ampliar sobre la resolución del Tribunal de Ética Judicial, consultar www.pj.gov.py/etica_documentos.asp.

12 A este efecto, consultar Tribunal de Ética Judicial, Reconsideración Resolución No9/2007, Caso No23/06.

13 *La Nación* (Paraguay), 13 de abril de 2007.

14 El artículo 273 del Código Penal establece: "El que intentara lograr o lograra cambios en el orden constitucional fuera de los procedimientos previstos en la Constitución será castigado con pena privativa de su libertad de hasta cinco años".

mitan a Paraguay vender energía a terceros o acordar nuevos precios de venta con Argentina y Brasil para que los valores se acerquen más a los vigentes en el mercado internacional. Si bien estas cláusulas no indican corrupción per se, da lugar a oportunidades de corrupción importantes, que bien podrían explicar la naturaleza anti-competitiva de los contratos. Asimismo, existe la preocupación de que las represas podrían estar funcionando de manera ilegal. En 2003, el Panel de Inspección del Banco Mundial descubrió que el embalse de Yacyretá había estado funcionando por encima del nivel de cota acordado y que, en esta situación, podría haber producido energía adicional de la que no se habría rendido cuentas¹⁵.

La Contraloría General de la República no controla los ingresos producidos por las plantas hidroeléctricas ni las cuentas de ambas empresas, debido a que los “organismos binacionales” no están sujetos al control o a la supervisión interna de los países que los integran¹⁶. Como consecuencia, las represas permanecen fuera de la supervisión y del alcance de los tres países. Recientemente, la contraloría general trató de encontrar métodos para auditar las cuentas de estas empresas, y presentó propuestas para reformar la legislación pertinente¹⁷.

La modificación de los tratados entre los tres países para permitir que se controlen los flujos de dinero vinculados a las represas fomentaría la transparencia y reduciría la discrecionalidad con la que se manejan las empresas en la actualidad. También podría brindar la oportunidad de descubrir formas de asegurar que la energía que se produce en Paraguay se comercialice de manera adecuada y para beneficio de los paraguayos.

Carlos Filártiga (Transparencia Paraguay / TI Paraguay)

Lecturas complementarias

- S. Mesquita, *Acceso a la información pública como derecho ciudadano* (Asunción: CISNI, 2006), disponible en www.pni.org.py/publicaciones.htm.
- Transparencia Paraguay, *Conflicto de Intereses 2006* (Asunción, 2007).
- Transparencia Paraguay, *Encuesta Nacional Sobre Corrupción* (Asunción, 2006).
- Transparencia Paraguay, *Índice de Desempeño e Integridad en Contrataciones Públicas 2004/2005* (Asunción, 2006).
- Transparencia Paraguay, www.transparencia.org.py.

¹⁵ *Environmental News Service* (Estados Unidos), 10 de mayo de 2007.

¹⁶ Al respecto, ampliar en www.transparencia.org.py/index.php?option=com_content&task=view&id=242&Itemid=245.

¹⁷ La propuesta de la contraloría se encuentra disponible en www.ministeriopublico.gov.py/mp/menu/varios/transparencia/planes/index.php.

España

Índice de Percepción de la Corrupción 2007: 6,7 (puesto 25 entre 180 países y territorios).

Convenciones

Convenio del Consejo de Europa de Derecho Civil sobre Corrupción (firmado en mayo de 2005; aún no ratificado).

Convenio del Consejo de Europa de Derecho Penal sobre Corrupción (firmado en mayo de 2005; aún no ratificado).

Convención contra el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (firmada en diciembre de 1997; ratificada en enero de 2000).

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (firmada en septiembre de 2005; ratificada en junio de 2006).

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (firmada en diciembre de 2000; ratificada en marzo de 2002).

Cambios jurídicos e institucionales

- El 18 de julio de 2006, se aprobó la **Ley de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos (28/2006)**, que incorpora una nueva fórmula organizativa para la Administración General del Estado. La ley le otorga a las agencias estatales un mayor nivel de autonomía y de flexibilidad en la gestión pero, al mismo tiempo, refuerza los mecanismos de control de eficacia y promueve una cultura de rendición de cuentas. Entre otras, la ley crea una Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, que incluye entre sus principios de comportamiento a la participación, entendida como el compromiso de consultar a las partes interesadas en el proceso de llevar adelante sus tareas y responsabilidades¹.
- En abril de 2006, se creó la **Fiscalía Especial para los Delitos Medio Ambientales y Urbanísticos**, con instrucciones específicas de actuar en forma “directa, estricta y con eficacia”

contra cualquier infracción en la materia². A partir del verano de 2006, cuando comenzó a funcionar este instituto, por lo menos un fiscal ocupó el cargo en cada provincia, mientras que otros fueron nombrados en cada comunidad autónoma. Los fiscales, que fueron elegidos entre personas especialmente preparadas en temas medioambientales, son los responsables de llevar a cabo investigaciones, participar en juicios y actuar en defensa del interés público, así como también de redactar informes. La fiscalía especial adquirió mucha importancia en la lucha contra la corrupción en relación con la planificación urbanística (consultar más adelante)³.

- La **Ley de Regulación de los Conflictos de Intereses de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado (5/2006)** es también de particular interés, ya que contiene una serie de normas que rigen, inter alia, la incompatibilidad con otras actividades, el control sobre los

1 Ley 28/2006, BOE No171.

2 Ley 10/2006, BOE No102.

3 Consultar www.unep.org/labour_environment/PDFs/speech_narbona.pdf.

intereses patrimoniales y la consagración del principio de dedicación exclusiva del alto cargo a su puesto público. La ley también dispone la publicación de un registro de actividades de los altos cargos de la Administración General del Estado, al igual que la publicación en el Boletín Oficial del Estado (BOE) de los bienes y derechos patrimoniales de los miembros del gobierno y de los secretarios de Estado⁴.

- El 12 de abril de 2007 se sancionó el **Código de Ética y Conducta de los Empleados Públicos** que, incorporado al Estatuto Básico del Empleado Público, entró en vigencia en mayo de ese mismo año. Entre sus primeras disposiciones, el código define como una obligación de orden general, que los empleados públicos cumplan con diligencia las tareas que se les asignan, velen por la defensa del interés público y observen la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico. A continuación, establece una serie de principios de conducta para los empleados públicos. Entre ellos: el respeto de los derechos y de las libertades fundamentales de las personas; la abstención en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal, así como de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público; la negación a aceptar dádivas o favores de personas físicas o entidades privadas que impliquen un privilegio o una ventaja injustificada, y la actuación de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia⁵.
- A partir de mayo de 2007, la nueva **Ley de Suelo** (8/2007) introduce nuevas incompatibilidades para los miembros electos y para los directivos, al igual que para los contralores locales y los funcionarios municipales. De acuerdo con la ley, que entró en vigencia el 1 de julio de 2007, se abrirán dos registros. En uno de ellos se declararán los bienes de los funcionarios y, en el otro, sus actividades. Ambos registros se pondrán a disposición de

los ciudadanos. A diferencia del sistema anterior, que afectaba sólo a los representantes locales electos, la obligación de formular una declaración del patrimonio y de proporcionar la documentación probatoria se extendió a los miembros no electos de las juntas de gobierno y a los directivos locales. Durante dos años después de haber concluido su mandato, los representantes que ocuparon cargos públicos en el gobierno local no pueden desempeñarse en compañías relacionadas en forma directa con su actividad anterior, conforme a lo establecido en la Ley de Regulación de los Conflictos de Intereses de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado (5/2006, art. 8). La nueva Ley de Suelo también establece que las administraciones públicas deben crear páginas web, para proveer información referente a los convenios urbanísticos con constructores privados, así como a las nuevas clasificaciones o aumentos de los permisos de construcción. Anteriormente, estas decisiones eran tomadas por los alcaldes en un marco de escasa transparencia (consultar más adelante).

Expansión de las redes de corrupción vinculadas al desarrollo urbanístico y la construcción

La mayor parte de la nueva legislación refleja la preocupación del gobierno respecto del alcance de la corrupción en España y da cuenta de los mejores métodos para combatirla. El área que genera mayor preocupación es el gobierno local y, más precisamente, las políticas de desarrollo urbanístico y las regulaciones del suelo. Los casos de corrupción informados o bajo investigación en esta materia aumentaron muchísimo. En este sentido, se registraron 2 016 casos en 2004, 3 279 en 2005 y 3 846 en 2006⁶. Un informe reciente elaborado por Greenpeace estima que existen 41 000 viviendas ilegales a lo largo de 817 km de costa andaluza y que ya fueron planificadas 700

4 Ley 5/2006, BOE No86.

5 Ley 7/2007, BOE No89.

6 Fiscalía General del Estado, "Memorias 2004, 2005, 2006", disponibles en www.fiscal.es.

000 viviendas nuevas para el estado autónomo⁷.

En 2001, Marbella, centro vacacional andaluz, fue el primer sitio en el que se hizo pública la relación entre el desarrollo urbanístico, el blanqueo de dinero y el *boom* del sector de la construcción en España. Esto volvió a ocurrir unos años después, en el 2005, cuando se desató en este mismo ayuntamiento el conflicto conocido como la “Operación de la Ballena Blanca”⁸. A pesar del despliegue de la policía y de los medios de comunicación, la corrupción demostró ser un tema particularmente intratable en Marbella.

En marzo de 2006, los tribunales y la fiscalía de Marbella lanzaron la “Operación Malaya”⁹. En esa oportunidad fueron arrestados la alcaldesa Marisol Yagüe, la teniente de alcalde Isabel García Marcos y José Antonio Roca, el asesor municipal de urbanismo en funciones cuando se disparó el primer escándalo de corrupción en el sector durante el mandato del alcalde anterior, Jesús Gil. El juez Miguel Ángel Torres dijo que José Antonio Roca era “el impulsor del ayuntamiento de Marbella y que la alcaldesa sólo desempeñaba un papel simbólico”¹⁰. En una segunda fase de la operación, la policía arrestó al anterior jefe de su fuerza, al alcalde suplente, a una serie de concejales y a dos empresarios de la construcción¹¹. Entre ambas operaciones se incautaron bienes por el valor de 2 400 millones de euros (3 200 millones de dólares) y se congelaron 1 000 cuentas bancarias.

Desde hace un tiempo, se está expandiendo, en localidades menos ostentosas de España, un sentimiento de indignación ante la corrupción. En noviembre de 2006, se acusó a dos ex alcaldes de la pequeña población de Ciempozuelos, al sur de

Madrid, de soborno y blanqueo de dinero¹². Una vez más, el motivo del escándalo estuvo relacionado con la asignación de permisos de construcción y las enormes ganancias que generaría el mercado inmobiliario. Pedro Antonio Torrejón, quien dimitió como alcalde cuando los alegatos se hicieron públicos, fue acusado por aprobar la construcción de 5 600 viviendas nuevas, por parte de la empresa constructora Esprode, a cambio de una comisión de 40 millones de euros (54 millones de dólares) que sería compartida con su alcalde predecesor, Joaquín Tejeiro¹³.

En Telde, Gran Canaria, el alcalde y cinco concejales dimitieron el 10 de noviembre de 2006 por estar involucrados en el caso “Faycán”, en el que se pagaron comisiones ilegales durante la licitación de proyectos de obras públicas¹⁴. Un asesor del consejero de obras públicas declaró que parte de los fondos, que supuestamente ascendían a más del 20 por ciento del valor del contrato, se habían destinado a la financiación de la sede local del Partido Popular (PP). El partido anunció que iniciaría una demanda por esta acusación.

Otra de las estafas informadas en la misma comunidad autónoma fue la que hizo un hombre de negocios, Alberto Santana, sobre la corrupción en el otorgamiento de concesiones para construir instalaciones eólicas en las Islas Canarias¹⁵. De acuerdo con Santana, José Manuel Soria, presidente del PP de Canarias y del Cabildo de Gran Canaria, habría rechazado una oferta de la empresa Megaturbinas y entregado información confidencial a la empresa Promotora de Recursos Eólicos, a cambio de incentivos económicos. El negocio estuvo manejado por el hermano de José Manuel Soria, Luis Soria, quien

7 Greenpeace, *Destrucción a toda costa: Informe sobre la situación del litoral español* (Madrid: Greenpeace, 2007).

8 Para ampliar sobre esta experiencia, consultar Transparency International, *Informe Global de la Corrupción 2006*.

9 Al respecto, consultar www.citymayors.com/politics/marbella_corruption.html.

10 *Ibid.*

11 Para ampliar sobre la segunda fase de la Operación Malaya, consultar www.spanish-review.com/article654.html.

12 Más información sobre el caso de Ciempozuelos, disponible en www.citymayors.com/politics/spain_corruption.html.

13 *Ibid.*

14 *Ibid.*

15 *El País* (España), 16 de junio de 2006.

fuera consejero industrial del gobierno de las Islas Canarias entre 2003 y 2005¹⁶.

Una tendencia similar se ve en las Islas Baleares. En noviembre de 2006, la policía arrestó a Eugenio Hidalgo, alcalde de Andratx (zona oeste de Mallorca) por sus relaciones con funcionarios relacionados a la oficina encargada de supervisar la construcción con el objeto de celebrar contratos de construcción ilegales y modificar las restricciones zonales¹⁷. La acusación se fundamenta en la presunción de que Hidalgo habría adquirido una propiedad en una franja protegida de la costa e instruido al ayuntamiento para que aprobara la solicitud de construcción de 150 unidades habitacionales con 26 casa cada una, que le reportarían una ganancia estimada en 10 millones de euros (13,5 millones de dólares). Asimismo, Hidalgo fue acusado de haber aceptado sobornos. Jaume Massot, director general de Ordenación del Territorio del gobierno balear, también fue detenido por presunto blanqueo de dinero¹⁸.

La estimulación de la corrupción en los ayuntamientos españoles se explica, de algún modo, por el auge del mercado inmobiliario y la popularidad de España como un destino para la jubilación. Sin embargo, los orígenes de este problema se remontan a las regulaciones del suelo de España, que datan del siglo XIX¹⁹. Estas disposiciones permiten que se incorpore un valor virtual (por ejemplo, 100 departamentos nuevos) al valor real de la tierra, lo que aumenta los niveles de inflación dentro del proceso de construcción inclusive antes de que se hubiera colocado el primer ladrillo. Como resultado de esto los terratenientes pudieron retener los beneficios de la expansión urbana y usar la política pública para su propio beneficio. A lo antedicho, se suma la proliferación de normas inescrutables (más de 5 000 páginas de disposiciones), que sólo unos pocos ciudadanos entienden.

La Oficina de Conflictos de Intereses pierde el primer asalto

La Ley 5/2006, que regula los conflictos de intereses de los miembros del gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado, significó un avance en la prevención de la corrupción en el gobierno central. Sin embargo, si se la estudia en detalle, cabe mencionar algunos aspectos.

Por ejemplo, existen contradicciones en el sistema de sanciones. Las disposiciones actuales sancionan las declaraciones falsas ante la Oficina de Conflictos de Intereses con penas potenciales de despido e inhabilitación para desempeñarse en altos cargos por un periodo de cinco a diez años. Sin embargo, la omisión de presentar las declaraciones de bienes e intereses sólo es considerada una infracción y su única consecuencia es la publicación de esta irregularidad en el BOE. Esto posibilita que se produzcan abusos de la función pública.

Sin embargo, la falla más seria es la regulación de la Oficina de Conflictos de Intereses. Por una parte, la normativa reconoce su autonomía funcional mientras que, por otra, esta oficina se encuentra adscrita al Ministerio de Administraciones Públicas, lo que tenderá a neutralizar su autonomía. El modelo administrativo de España está basado en el principio constitucional de jerarquía, que está ampliamente incorporado tanto formal como informalmente a las prácticas y a las rutinas diarias. Antes, la Oficina de Conflictos de Intereses dependía directamente de la Secretaría General para la Administración Pública y tenía que ser gestionada por un alto cargo con la categoría de subdirector.

En enero de 2007, cambió su posición dentro del ministerio y se ampliaron sus facultades para poder abordar las incompatibilidades de todos

16 *El País* (España), 10 de febrero de 2006.

17 *Spiegel International* (Alemania), 1 de marzo de 2007.

18 *La Vanguardia* (España), 26 de abril de 2007.

19 Consultar www.elmundo.es/especiales/2006/11/espana/corrupcion_urbanistica/problema.html.

los empleados públicos de la administración general²⁰. En la actualidad, forma parte de la Dirección General de Organización e Inspección de Servicios. Sin embargo, esta ampliación de facultades conllevó limitaciones para poder llevar a cabo investigaciones de forma eficaz. Entre ellas:

- No tiene presupuesto propio ni personal autónomo.
- No tiene derecho a acceder a la información impositiva ni a los aportes de los empleados públicos, que son controlados por la Agencia Tributaria, lo que dificulta sus posibilidades de detectar la falsificación de los datos.
- No puede iniciar investigaciones sin la autorización formal del ministro.
- No está facultada para aplicar sanciones.

La prueba de fuego para su independencia tuvo lugar en junio de 2006, cuando se descubrió que, desde septiembre de 2004, el ex presidente José María Aznar había estado cobrando a través de su empresa, Famaztella S.L., en concepto de actividades de “asesoría estratégica”, la suma mensual de 10.000 Euros (13.500 dólares), por parte de News Corp, cuyo propietario era el magnate de la comunicación Rupert Murdoch. Esta irregularidad fue descubierta cuando el grupo Murdoch informó a la U.S. Securities and Exchange Commission sobre los pagos realizados.²¹

Aznar no estaba facultado legalmente para recibir dicho dinero dado que, en ese momento, era consejero del Estado, un cargo que impide a quienes lo ostentan aceptar pagos, sean directos o indirectos, que provengan de actividades del sector privado. Aznar no había declarado el ingreso que percibía ni la asesoría que prestaba al grupo Murdoch. Más aún, de haberlo hecho, no se le hubiera permitido cualquier vinculación comercial con News Corp por el periodo de dos años, como consecuencia de la relación directa que había mantenido con dicha empresa durante su presidencia. Los medios de comuni-

cación dieron a conocer este asunto²² y el ministro de Administraciones Públicas anunció que se llevaría a cabo una investigación. Sin embargo, la Oficina de Conflictos de Intereses no sólo no le dio trascendencia a esta irregularidad sino que tampoco propuso sanción alguna. El asunto se archivó y, con él, se esfumó la legitimidad de la nueva Oficina de Conflictos de Intereses.

Manuel Villoria
(*Transparencia España / TI España*)

Lecturas complementarias

- J. L. Díaz Ripollés et al., *Prácticas ilícitas en la actividad urbanística. Un estudio en la Costa del Sol* (Valencia: Tirant lo Blanc, Instituto Andaluz de Criminología, 2004).
- P. Eigen, *Las redes de la corrupción* (Barcelona: Planeta, 2004).
- F. Jiménez, “La incidencia de la corrupción en la democracia”, en *Informe sobre la Democracia en España: la Estrategia de la Crispación* (Madrid: Fundación Alternativas, 2007).
- F. Jiménez y M. Caínzos, “Political Corruption in Spain”, en M. Bull y J. Newell (editores), *Corruption in Contemporary Politics* (Londres: Palgrave, 2003).
- J. Malem, *La Corrupción: Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos* (Barcelona: Gedisa, 2002).
- N. Sartorius, *Informe sobre la corrupción urbanística en España* (Madrid: Fundación Alternativas, 2007).
- M. Villoria, *Informe Global sobre la Corrupción en España. La corrupción judicial* (Madrid: TI España, 2007).
- M. Villoria, *La Corrupción Política* (Madrid: Sistema, 2006).
- TI Spain: www.transparencia.org.es.

²⁰ Real Decreto 9/2007 (12 de enero de 2007).

²¹ *El País* (España), 28 de junio de 2006.

²² *El País* (España), 29 de junio de 2006.

Parte Tres
Investigación

Introducción

Dieter Zinnbauer¹

Con el propósito de contribuir a diseñar e identificar posibles acciones anticorrupción de manera más eficaz, el *Informe Global de la Corrupción* presenta cada año las investigaciones recientes más destacadas en la materia. El amplio abanico de iniciativas y hallazgos muestra que nuestro conocimiento del alcance y la dinámica de la corrupción está avanzando a ritmo constante.

Un cuadro completo: medir el estado y avance en la lucha contra la corrupción

Existen diversos proyectos de investigación a gran escala que miden y comparan la corrupción dentro y fuera de los países, y aportan una base empírica para identificar y comparar con mayor eficacia los esfuerzos anticorrupción. Estos estudios describen un panorama más bien sombrío, con algunas muestras de esperanza. Johann Graf Lambsdorff resume los principales resultados del Índice de Percepción de la Corrupción 2007, que se construye a partir de 14 índices diferentes que evalúan la corrupción en 180 países. Este muestra que algunos países de desempeño medio han avanzado hasta alcanzar a aquellos con mejores resultados, mientras que algunos de los países más afectados han visto deteriorada su situación.

Juanita Riaño presenta el Barómetro Global de la Corrupción 2007, la encuesta de opinión pública sobre la corrupción que realiza anualmente Transparency International. El Barómetro 2007 cubrió más de 60 000 hogares en 60 países. Entre sus principales hallazgos se observa que los hogares se enfrentan con mayor frecuencia a situaciones de soborno cuando tratan con la policía y el Poder judicial, que son los hogares más pobres los que más asiduamente se ven afectados por este tipo de prácticas, y que los parlamentos y los partidos políticos siguen siendo percibidos por la ciudadanía como las instituciones públicas más corruptas. La vasta mayoría de los encuestados, sobre todo en Asia espera que la corrupción empeore en sus respectivos países. Jonathan Werve y Nathaniel Heller confirman algunas de estas opiniones en resumen del Informe de Integridad Global que evaluó más de 290 indicadores de gobernabilidad en 43 países. A través de este informe se corroboró que el financiamiento político y las legislaturas son identificados como dos de los vínculos más débiles en los sistemas de gobernabilidad, junto con insuficientes márgenes de libertad de información.

Mitchell A. Seligson y Dominique Zéphyr aportan una perspectiva de análisis regional. Por medio de una encuesta de hogares realizada a gran escala en las Américas, construyen un Índice de Victimización que documenta claramente la carga diaria del soborno: en 20 países

de la región, más de uno de cada cinco encuestados habían sido presionados para pagar sobornos al tratar con instituciones públicas en un período de doce meses. Verena Fritz y sus colegas eligen un enfoque diferente: centran su evaluación de los sistemas nacionales de gobernabilidad en la opinión de diez grupos locales de interés. En los diez países que formaron parte del estudio la corrupción aparece, por mucho, como el problema más apremiante. Por último, Sarah Repucci presenta una nueva herramienta de medición que aborda la brecha entre el estudio cualitativo y la evaluación comparada de los sistemas nacionales de integridad (SNI, o NIS por sus siglas en inglés). Mediante la dotación de puntos a los estudios de país del NIS, se realiza una evaluación profunda de las leyes nacionales, instituciones y prácticas que reflejan la rendición de cuentas de los gobiernos, y por medio de una metodología adaptada a las particularidades de orden local se documentan los avances a lo largo del tiempo y se establece la posibilidad de comparación entre países.

Una aproximación sectorial: identificar los riesgos de corrupción y rendimiento en sectores principales

Un segundo grupo de iniciativas de investigación que se incluye en el *Informe Global de la Corrupción 2008* centra sus esfuerzos en medir la corrupción e informar sobre la transparencia en sectores de alto riesgo. Juanita Olaya presenta el Proyecto de Transparencia en los Ingresos, que examina la fortaleza de los mecanismos de integridad en las industrias de extracción. La fase más reciente del proyecto, que evalúa la transparencia de los ingresos en más de 40 empresas petroleras y gasíferas, revela que la difusión de información por país es practicada por algunas empresas líderes pero todavía es demasiado limitada para permitir que los beneficios de la transparencia se sientan en los países ricos en recursos, muchos de los cuales continúan siendo pobres a pesar de su riqueza mineral. Bruno W. Speck y Silke Pfeiffer se concentran en otro sector crucial: el financiamiento político. Emplean una variedad de métodos y novedosas pruebas de campo para analizar la transparencia del financiamiento de los partidos políticos en ocho países de América Latina. El resultado de esta investigación demuestra que el financiamiento de los partidos no cuenta con un control público significativo ni con niveles de transparencia adecuados. Este hallazgo coincide con la percepción arrojada por el Barómetro 2007 respecto de que los parlamentos y los partidos políticos serían las instituciones más corruptas.

8 Un cuadro completo. Medir el estado y avance en la lucha contra la corrupción

Índice de Percepción de la Corrupción 2007

Johann Graf Lambsdorff¹

El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) clasifica a los países en términos del grado de corrupción percibida entre los políticos y los funcionarios públicos. Ya en su decimotercera edición, se trata de un índice compuesto, pues hace uso de encuestas a empresarios y de evaluaciones de analistas de países. El trabajo estadístico se realiza en la Universidad de Passau (Alemania). El IPC 2007 fue publicado por TI en septiembre de ese año.

Clasifica 180 países y territorios, lo que representa un incremento respecto de los 163 incluidos en la edición 2006. Fue elaborado a partir de 14 diferentes sondeos y encuestas realizados por doce instituciones independientes, que utilizaron material publicado y compilado entre los años 2006 y 2007. A continuación, se incluyen las fuentes de datos incluidas en la edición 2007:

- Evaluaciones Nacionales de Desempeño - Banco Asiático de Desarrollo
- Evaluación de las políticas e instituciones nacionales - Banco Africano de Desarrollo
- Índice de Transformación de Bertelsmann - Fundación Bertelsmann
- Evaluaciones Nacionales de Política Pública e Instituciones - Asociación Internacional de Fomento y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial
- La Unidad de Inteligencia - The Economist
- Naciones en Tránsito (Nations in Transit) - Freedom House
- Global Insight (antes conocida como World Markets Research Centre)
- International Institute for Management Development (Lausana, Suiza)
- Merchant International Group Limited (Londres, Reino Unido)
- Political and Economic Risk Consultancy (Hong Kong)
- Informe Africano de Gobernabilidad - Comisión Económica de las Naciones Unidas para África
- Foro Económico Mundial

¹ Johann Graf Lambsdorff es titular de la cátedra de Teoría Económica de la Universidad de Passau, Alemania. Desde 1995, en su carácter de consultor de investigación de Transparency International, es el responsable de coordinar el Índice de Percepción de la Corrupción que publica anualmente la institución.

Desde la primera publicación del IPC en 1995, un número cada vez mayor de producciones científicas utilizan sus resultados, y contribuyen a que aumente el conocimiento de la corrupción alrededor del mundo².

El punto fuerte del IPC radica en la posibilidad que ofrece de combinar múltiples fuentes de información en un único índice, lo que reduce la probabilidad de interpretar erróneamente el nivel de corrupción existente en cada país. Desde 2007, el IPC incluye datos de tres nuevas fuentes: Banco Asiático de Desarrollo, Banco Africano de Desarrollo y Fundación Bertelsmann.

El IPC refleja la visión de los empresarios y analistas de país, y se enfoca menos en reflejar las tendencias de año en año. En la medida que los cambios de opinión provengan de fuentes sistemáticas, es posible identificar tendencias. Los países o territorios cuyos puntajes en el IPC 2007 bajaron significativamente en relación con el IPC 2006, y cuyo deterioro no se explica como resultado de factores técnicos son: Austria, Bahréin, Belice, Bután, Jordania, Laos, Macao, Malta, Mauricio, Omán, Papúa Nueva Guinea y Tailandia. Asimismo, se pueden observar importantes mejoras en Costa Rica, Croacia, Cuba, República Checa, Dominica, Italia, Macedonia, Namibia, Rumania, Seychelles, Sudáfrica, Suriname y Suazilandia.

Por su metodología, el IPC no puede brindar información sobre si el mundo en su totalidad está mejorando, o no, en términos de la corrupción percibida. Pero puede revelar si las regiones o conjuntos de países están mejorando comparativamente. El análisis indica que, en general, los países con bajo puntaje en el ranking del IPC tienen dificultades para escapar de una tendencia a descender. De igual modo, aquellos de mejor desempeño se enfrentan cada vez más a la competencia de aquellos países que los están alcanzando en el ranking. En 2007, a fin de capturar mejor estas tendencias, se decidió introducir un pequeño cambio en la metodología. La modificación incorporada no tiene prácticamente efectos sobre la clasificación de los países pero genera un leve impacto en la manera en que se exponen los puntajes.

El IPC clasifica a los países en una escala de 0 a 10, donde 0 indica altos niveles de corrupción percibida y 10, niveles bajos. Con el cambio de metodología, por ejemplo, los países con un puntaje entre 4 y 6 mejoraron en términos relativos si se los compara con los países de mejor puntaje. Por el contrario, los países que se ubican en los extremos del ranking, es decir, los de mejor y peor puntaje, empeoraron levemente. La modificación garantiza que los puntajes sean consistentes a lo largo del tiempo y permite revelar si efectivamente los países mejoran o empeoran.

La descripción detallada de la metodología del IPC se encuentra disponible en www.transparency.org/surveys/index.html#cpi y en www.icgg.org.

2 Para consultar un resumen de las contribuciones, ver J. Lambsdorff, *The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Policy and Evidence* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007).

Tabla 5. Índice de Percepción de la Corrupción 2007

Rango de país	País / Territorio	Puntaje IPC 2007 *	Encuestas utilizadas**	Rango de confianza***
1	Dinamarca	9,4	6	9,2 - 9,6
	Finlandia	9,4	6	9,2 - 9,6
	Nueva Zelanda	9,4	6	9,2 - 9,6
4	Singapur	9,3	9	9,0 - 9,5
	Suecia	9,3	6	9,1 - 9,4
6	Islandia	9,2	6	8,3 - 9,6
7	Países Bajos	9,0	6	8,8 - 9,2
	Suiza	9,0	6	8,8 - 9,2
9	Canadá	8,7	6	8,3 - 9,1
	Noruega	8,7	6	8,0 - 9,2
11	Australia	8,6	8	8,1 - 9,0
12	Luxemburgo	8,4	5	7,7 - 8,7
	Reino Unido	8,4	6	7,9 - 8,9
14	Hong Kong	8,3	8	7,6 - 8,8
15	Austria	8,1	6	7,5 - 8,7
16	Alemania	7,8	6	7,3 - 8,4
17	Irlanda	7,5	6	7,3 - 7,7
	Japón	7,5	8	7,1 - 8,0
19	Francia	7,3	6	6,9 - 7,8
20	Estados Unidos	7,2	8	6,5 - 7,6
21	Bélgica	7,1	6	7,1 - 7,1
22	Chile	7,0	7	6,5 - 7,4
23	Barbados	6,9	4	6,6 - 7,1
24	Santa Lucía	6,8	3	6,1 - 7,1
25	España	6,7	6	6,2 - 7,0
	Uruguay	6,7	5	6,4 - 7,0
27	Eslovenia	6,6	8	6,1 - 6,9
28	Estonia	6,5	8	6,0 - 7,0
	Portugal	6,5	6	5,8 - 7,2
30	Israel	6,1	6	5,6 - 6,7
	San Vicente y las Granadinas	6,1	3	4,0 - 7,1
32	Qatar	6,0	4	5,4 - 6,4
33	Malta	5,8	4	5,3 - 6,2
34	Macao	5,7	4	4,7 - 6,4
	Taiwán	5,7	9	5,4 - 6,1
	Emiratos Árabes Unidos	5,7	5	4,8 - 6,5
37	Dominica	5,6	3	4,0 - 6,1
				(sigue)

Tabla 5. Índice de Percepción de la Corrupción 2007 (sigue)

Rango de país	País / Territorio	Puntaje IPC 2007 *	Encuestas utilizadas**	Rango de confianza***
38	Botsuana	5,4	7	4,8 - 6,1
39	Chipre	5,3	3	5,1 - 5,5
	Hungría	5,3	8	4,9 - 5,5
41	República Checa	5,2	8	4,9 - 5,8
	Italia	5,2	6	4,7 - 5,7
43	Malasia	5,1	9	4,5 - 5,7
	Sudáfrica	5,1	9	4,9 - 5,5
	Corea del Sur	5,1	9	4,7 - 5,5
46	Bahréin	5,0	5	4,2 - 5,7
	Bután	5,0	5	4,1 - 5,7
	Costa Rica	5,0	5	4,7 - 5,3
49	Cabo Verde	4,9	3	3,4 - 5,5
	Eslovaquia	4,9	8	4,5 - 5,2
51	Letonia	4,8	6	4,4 - 5,1
	Lituania	4,8	7	4,4 - 5,3
53	Jordania	4,7	7	3,8 - 5,6
	Mauricio	4,7	6	4,1 - 5,7
	Omán	4,7	4	3,9 - 5,3
56	Grecia	4,6	6	4,3 - 5,0
57	Namibia	4,5	7	3,9 - 5,2
	Samoa	4,5	3	3,4 - 5,5
	Seychelles	4,5	4	2,9 - 5,7
60	Kuwait	4,3	5	3,3 - 5,1
61	Cuba	4,2	4	3,5 - 4,7
	Polonia	4,2	8	3,6 - 4,9
	Túnez	4,2	6	3,4 - 4,8
64	Bulgaria	4,1	8	3,6 - 4,8
	Croacia	4,1	8	3,6 - 4,5
	Turquía	4,1	7	3,8 - 4,5
67	El Salvador	4,0	5	3,2 - 4,6
68	Colombia	3,8	7	3,4 - 4,3
69	Ghana	3,7	7	3,5 - 3,9
	Rumania	3,7	8	3,4 - 4,1
71	Senegal	3,6	7	3,2 - 4,2
72	Brasil	3,5	7	3,2 - 4,0
	China	3,5	9	3,0 - 4,2
	India	3,5	10	3,3 - 3,7
				(sigue)

Tabla 5. Índice de Percepción de la Corrupción 2007 (sigue)

Rango de país	País / Territorio	Puntaje IPC 2007 *	Encuestas utilizadas**	Rango de confianza***	
72	México	3,5	7	3,3 - 3,8	
	Marruecos	3,5	7	3,0 - 4,2	
	Perú	3,5	5	3,4 - 3,7	
	Suriname	3,5	4	3,0 - 3,9	
79	Georgia	3,4	6	2,9 - 4,3	
	Grenade	3,4	3	2,0 - 4,1	
	Arabia Saudita	3,4	4	2,7 - 3,9	
	Serbia	3,4	6	3,0 - 4,0	
	Trinidad y Tobago	3,4	4	2,7 - 3,9	
84	Bosnia y Herzegovina	3,3	7	2,9 - 3,7	
	Gabón	3,3	5	3,0 - 3,5	
	Jamaica	3,3	5	3,1 - 3,4	
	Kiribati	3,3	3	2,4 - 3,9	
	Lesotho	3,3	6	3,1 - 3,5	
	Macedonia	3,3	6	2,9 - 3,8	
	Maldivas	3,3	4	2,3 - 4,3	
	Montenegro	3,3	4	2,4 - 4,0	
	Suazilandia	3,3	5	2,6 - 4,2	
	Tailandia	3,3	9	2,9 - 3,7	
	94	Madagascar	3,2	7	2,5 - 3,9
		Panamá	3,2	5	2,8 - 3,4
		Sri Lanka	3,2	7	2,9 - 3,5
Tanzania		3,2	8	2,9 - 3,4	
98	Vanuatu	3,1	3	2,4 - 3,7	
99	Argelia	3,0	6	2,7 - 3,2	
	Armenia	3,0	7	2,8 - 3,2	
	Belice	3,0	3	2,0 - 3,7	
	República Dominicana	3,0	5	2,8 - 3,3	
	Líbano	3,0	4	2,2 - 3,6	
	Mongolia	3,0	6	2,6 - 3,3	
	105	Albania	2,9	6	2,6 - 3,1
Argentina		2,9	7	2,6 - 3,2	
Bolivia		2,9	6	2,7 - 3,2	
Burkina Faso		2,9	7	2,6 - 3,4	
Yibuti		2,9	3	2,2 - 3,4	
Egipto		2,9	7	2,6 - 3,3	
111		Eritrea	2,8	5	2,1 - 3,5

(sigue)

Tabla 5. Índice de Percepción de la Corrupción 2007 (sigue)

Rango de país	País / Territorio	Puntaje IPC 2007 *	Encuestas utilizadas**	Rango de confianza***
111	Guatemala	2,8	5	2,4 - 3,2
	Moldavia	2,8	7	2,5 - 3,3
	Mozambique	2,8	8	2,5 - 3,1
	Ruanda	2,8	5	2,3 - 3,3
	Islas Salomón	2,8	3	2,4 - 3,1
	Uganda	2,8	8	2,5 - 3,0
118	Benín	2,7	7	2,3 - 3,2
	Malawi	2,7	8	2,4 - 3,0
	Malí	2,7	8	2,4 - 3,0
	Santo Tomé y Príncipe	2,7	3	2,4 - 3,0
	Ucrania	2,7	7	2,4 - 3,0
123	Comoras	2,6	3	2,2 - 3,0
	Guyana	2,6	4	2,3 - 2,7
	Mauritania	2,6	6	2,0 - 3,3
	Nicaragua	2,6	6	2,3 - 2,7
	Niger	2,6	7	2,3 - 2,9
	Timor Oriental	2,6	3	2,5 - 2,6
	Vietnam	2,6	9	2,4 - 2,9
	Zambia	2,6	8	2,3 - 2,9
	131	Burundi	2,5	7
Honduras		2,5	6	2,3 - 2,6
Irán		2,5	4	2,0 - 3,0
Libia		2,5	4	2,1 - 2,6
Nepal		2,5	7	2,3 - 2,7
Filipinas		2,5	9	2,3 - 2,7
Yemen		2,5	5	2,1 - 3,0
138		Camerún	2,4	8
	Etiopía	2,4	8	2,1 - 2,7
	Pakistán	2,4	7	2,0 - 2,8
	Paraguay	2,4	5	2,1 - 2,6
	Siria	2,4	4	1,7 - 2,9
143	Gambia	2,3	6	2,0 - 2,6
	Indonesia	2,3	11	2,1 - 2,4
	Rusia	2,3	8	2,1 - 2,6
	Togo	2,3	5	1,9 - 2,8
147	Angola	2,2	7	1,8 - 2,4
	Guinea-Bissau	2,2	3	2,0 - 2,3
	Nigeria	2,2	8	2,0 - 2,4

(sigue)

Tabla 5. Índice de Percepción de la Corrupción 2007 (sigue)

Rango de país	País / Territorio	Puntaje IPC 2007 *	Encuestas utilizadas**	Rango de confianza***	
150	Azerbaiján	2,1	8	1,9 - 2,3	
	Bielorrusia	2,1	5	1,7 - 2,6	
	República del Congo	2,1	6	2,0 - 2,2	
	Costa de Marfil	2,1	6	1,7 - 2,6	
	Ecuador	2,1	5	2,0 - 2,3	
	Kazajstán	2,1	6	1,7 - 2,5	
	Kenia	2,1	8	1,9 - 2,3	
	Kirguistán	2,1	7	2,0 - 2,2	
	Liberia	2,1	4	1,8 - 2,4	
	Sierra Leone	2,1	5	2,0 - 2,2	
	Tajikistán	2,1	8	1,9 - 2,3	
	Zimbabue	2,1	8	1,8 - 2,4	
	162	Bangladesh	2,0	7	1,8 - 2,3
		Camboya	2,0	7	1,8 - 2,1
República Centroafricana		2,0	5	1,8 - 2,3	
Papúa Nueva Guinea		2,0	6	1,7 - 2,3	
Turkmenistán		2,0	5	1,8 - 2,3	
Venezuela		2,0	7	1,9 - 2,1	
168		República Democrática del Congo	1,9	6	1,8 - 2,1
	Guinea Ecuatorial	1,9	4	1,7 - 2,0	
	Guinea	1,9	6	1,4 - 2,6	
	Laos	1,9	6	1,7 - 2,2	
	172	Afganistán	1,8	4	1,4 - 2,0
Chad		1,8	7	1,7 - 1,9	
Sudán		1,8	6	1,6 - 1,9	
175	Tonga	1,7	3	1,5 - 1,8	
	Uzbekistán	1,7	7	1,6 - 1,9	
177	Haití	1,6	4	1,3 - 1,8	
178	Irak	1,5	4	1,3 - 1,7	
179	Myanmar	1,4	4	1,1 - 1,7	
	Somalia	1,4	4	1,1 - 1,7	

Notas explicativas

* El puntaje IPC mide las percepciones de los empresarios y los analistas de país respecto del grado de corrupción existente. Este índice oscila entre 10 –nada corrupto– y 0 –muy corrupto–.

** El valor de encuestas utilizadas hace referencia al número de encuestas que intervinieron en la evaluación de un país. Se usaron un total de 14 encuestas y evaluaciones de expertos y se requirió un mínimo de tres para que un país pudiera ser incluido en el IPC.

*** El rango de confianza provee un margen de valores posibles del puntaje IPC para cada país. Refleja cómo puede variar la puntuación de un país en función de la precisión de la medición. Nominalmente, con un 5 por ciento de probabilidad, la puntuación se sitúa por encima de este rango, y con otro 5 por ciento, por debajo. Sin embargo, especialmente cuando se dispone de pocas fuentes, una estimación objetiva de la probabilidad de cobertura media es inferior al valor nominal del 90%.

Barómetro Global de la Corrupción 2007

Juanita Riaño¹

El Barómetro Global de la Corrupción 2007 (Barómetro) indaga la forma en que la corrupción afecta la vida de las personas. Para ello, brinda información sobre la escala y el alcance de la corrupción desde el punto de vista de los ciudadanos de distintas partes del mundo.

El Barómetro es un sondeo de opinión pública que se publica anualmente desde 2003. Gallup Internacional efectúa el estudio por encargo de Transparency International como parte de su Encuesta de la Voz de la Gente. Para esta edición, el Barómetro encuestó a 63 199 hombres y mujeres mayores de 15 años en una muestra ponderada de acuerdo con la estructura de la población total de 60 países y territorios de ingresos bajos, medios y altos². El trabajo de campo se realizó entre julio y septiembre de 2007.

El Barómetro estudia el pago de sobornos por parte de los ciudadanos cuando interactúan con diferentes instituciones y servicios públicos. A su vez, examina las expectativas de la población respecto de la evolución del problema de la corrupción en sus respectivos países y la forma en que califican el desempeño de los gobiernos en sus intentos por combatirla.

Las experiencias de pago de sobornos

El Barómetro les preguntó a los encuestados si en el último año tuvieron contacto con determinados prestadores de servicios y si tuvieron que pagar sobornos.

De acuerdo con los resultados del Barómetro 2007, los ciudadanos de ingresos bajos y medios son los más afectados por este tipo de corrupción en el trato con las instituciones públicas. El 10 por ciento de los ciudadanos de altos ingresos que tuvieron contacto con algunas de las instituciones incluidas en el estudio informaron haber pagado sobornos mientras que entre los ciudadanos de bajos ingresos el 14 por ciento informó haberlos pagado.

El gráfico 2 muestra que existen amplias diferencias en relación con el pago de sobornos entre las diferentes organizaciones cubiertas por el Barómetro. Si se toma en cuenta el total de la muestra, la policía es la institución a la cual se le pagan sobornos con mayor frecuencia, seguida del Poder judicial. Estos resultados plantean serias preocupaciones sobre el alcance de la corrupción en el sistema institucional que debiera garantizar el cumplimiento de la ley. Por el contrario, otros servicios públicos, tales como la telefonía y la provisión de gas, resultan ser los menos afectados por el pago de sobornos.

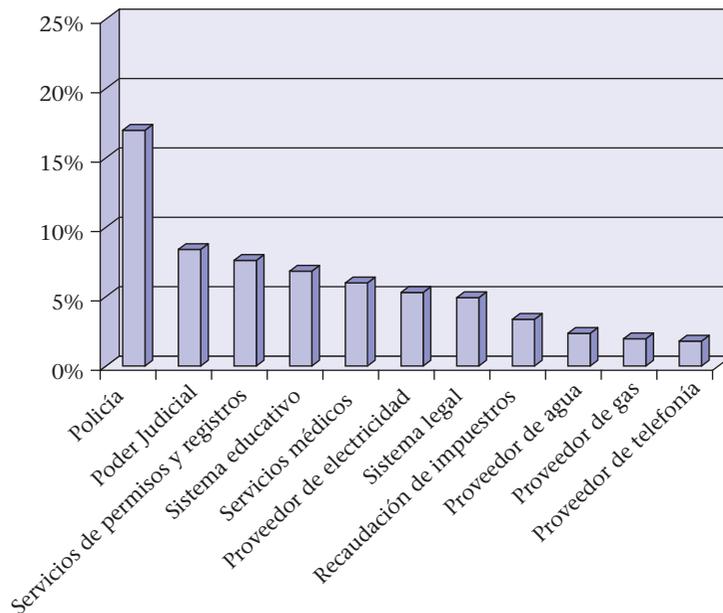
1 Juanita Riaño es coordinadora de investigación en Transparency International.

2 Los países que se incluyen en el Barómetro Global de la Corrupción y su clasificación regional se pueden encontrar en la tabla 6.

Tabla 6. Clasificación regional

Región	Países
África	Camerún, Ghana, Nigeria, Senegal, Sudáfrica
Asia-Pacífico	Hong Kong, India, Indonesia, Japón, Malaisia, Pakistan, Filipina, Singapur, Corea del Sur, Tailandia, Vietnam
UE 27 y otros países occidentales	Austria, Bulgaria, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Islandia, Irlanda, Italia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, Rumania, España, Suecia, Suiza, Reino Unido
América Latina	Argentina, Bolivia, Colombia, República Dominicana, Guatemala, Panamá, Perú, Venezuela
Sudeste de Europa	Albania, Bosnia y Hercegovina, Croacia, Kosovo, Macedonia, Serbia y Montenegro, Turquía
Nuevos estados independientes	Moldavia, Rusia, Ucrania
América del Norte	Canadá, Estados Unidos

% de encuestados que pagaron sobornos a ...



Nota explicativa: los porcentajes están calculados y ponderados sobre los ciudadanos que se pusieron en contacto con las organizaciones y demandaron su atención para algún tema en particular.

Gráfico 2. La experiencia mundial en el pago de sobornos

El gráfico 3 muestra los datos del pago de sobornos a la policía y al Poder judicial desagregados por región. Como queda visto, el grado de corrupción en el cumplimiento de la ley varía considerablemente entre las regiones. Sólo una proporción muy pequeña de los encuestados de América del Norte y de la Unión Europea y demás países de Occidente habían pagado sobornos a la policía y al Poder judicial. Por el contrario, en África cerca de la mitad de los entrevistados que habían mantenido contacto con la policía en los últimos doce meses habían pagado algún tipo de soborno. Entre estos dos extremos, todos los otros grupos regionales presentan niveles significativos de corrupción en el trato de la ciudadanía con la policía y el Poder judicial. En Asia-Pacífico y en los nuevos Estados independientes, uno de cada tres encuestados que tuvieron contacto con la policía pagó un soborno. En América Latina y el sureste de Europa, el número de entrevistados que debieron pagar sobornos varía entre 15 y 20 por ciento. Las diferencias regionales son igualmente importantes cuando se analizan los sobornos en el Poder judicial: mientras que el 20 por ciento de los ciudadanos de las regiones de Asia-Pacífico y África pagaron algún soborno en su contacto con el Poder judicial, sólo el 2 por ciento de los encuestados en la Unión Europea y otros países occidentales lo hizo.

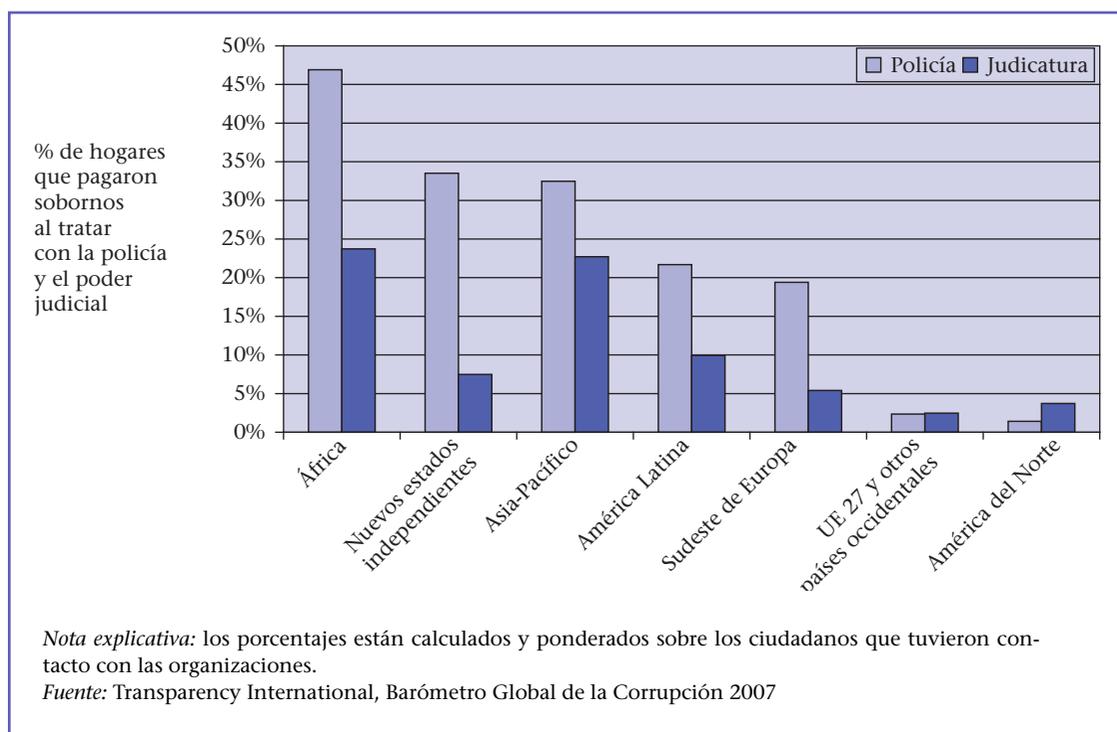


Gráfico 3. El pago de sobornos a la policía y al Poder judicial según regiones

¿Cuáles son los sectores más afectados por el soborno?

Asimismo, el Barómetro consultó a los hogares en qué medida consideraban que la corrupción afecta a 14 instituciones y servicios clave de sus respectivos países.

De acuerdo con estas evaluaciones, las instituciones y servicios se pueden agrupar en tres categorías:

- *Muy corruptos, cuando fueron considerados como “corruptos” por más de la mitad de los encuestados.* En este subgrupo se incluyen los partidos políticos, los parlamentos o legislaturas y la policía.
- *Corruptos, cuando así lo consideraron más de la tercera parte de los encuestados.* Aquí se incluyen el sector privado, los medios de comunicación, el sistema judicial y legislativo, los servicios de salud y las autoridades fiscales.
- *Menos afectados por la corrupción, cuando fueron considerados como corruptos por menos de la tercera parte de los encuestados.* Las organizaciones no gubernamentales y las entidades religiosas figuran dentro de este último subgrupo.

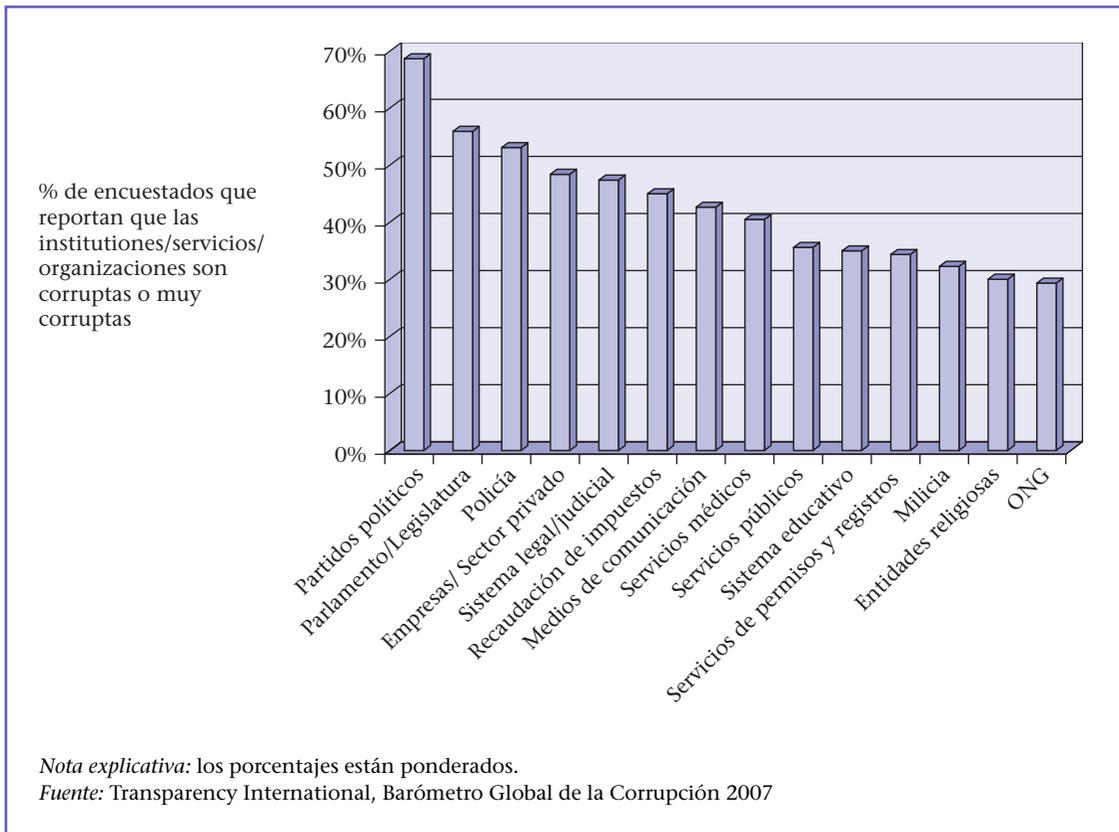


Gráfico 4. Sectores e instituciones más afectados por la corrupción, percepciones alrededor del mundo

¿Esperan los hogares que disminuyan los niveles de corrupción en un futuro próximo?

Según los resultados del Barómetro 2007, el 54 por ciento de los hogares entrevistados espera que el nivel de corrupción aumente en sus países en los próximos tres años. Sin embargo, un análisis más profundo de los datos revela que existen diferencias importantes entre las regiones. El 64 por ciento de los hogares de la región Asia-Pacífico opina que la corrupción aumentará. Aproximadamente la mitad de los entrevistados de la Unión Europea, Europa Occidental y las Américas prevén un aumento en el nivel de corrupción de sus países.

En términos generales, los ciudadanos no dan a sus gobiernos una buena calificación en la lucha contra la corrupción. Sólo un tercio de los hogares entrevistados afirmaron que sus gobiernos estaban siendo eficaces en esta materia.

Informe de Integridad Global

Jonathan Werve y Nathaniel Heller¹

Global Integrity es una organización independiente sin fines de lucro que estudia las tendencias de gobernabilidad y corrupción en todo el mundo. Por medio de equipos locales de investigación y paneles anónimos de expertos, el Informe de Integridad Global ofrece una evaluación calificada sobre las fortalezas y debilidades en materia de gobernabilidad nacional y esfuerzos anticorrupción. Para realizar este análisis combina periodismo cualitativo con casi 300 fuentes de información en cada país.

Enfoque

En el año 2006, Global Integrity llevó a cabo trabajos de campo en 43 países y territorios. Entre ellos, se incluyen: Argentina, Armenia, Azerbaijón, Benín, Brasil, Bulgaria, Camboya (sólo informes periodísticos), República Democrática del Congo, Egipto, Etiopía, Georgia, Ghana, Guatemala, India, Indonesia, Israel, Kenia, República de Kirguistán, Líbano, Liberia, México, Montenegro, Mozambique, Nepal, Nicaragua, Nigeria, Pakistán, Filipinas, Rumania, Rusia, Senegal, Serbia, Sierra Leona, Sudáfrica, Sudán, Tajikistán, Tanzania, Uganda, Estados Unidos, Vietnam, Cisjordania (sólo informes periodísticos), Yemen y Zimbabue.

Un equipo de más de 200 periodistas e investigadores de todo el mundo analiza de manera sistemática las leyes, instituciones y prácticas que previenen los abusos de poder, y garantizan que los gobiernos tengan capacidad de respuesta y sean responsables frente a sus ciudadanos².

1 Jonathan Werve es director de operaciones de Global Integrity, una organización no gubernamental que monitorea la gobernabilidad y la corrupción en todo el mundo. Nathaniel Heller es director ejecutivo de Global Integrity.

2 La lista de investigadores y periodistas que participaron en el informe 2006 está disponible en www.globalintegrity.org/whoware/team.cfm.

La metodología del Índice de Integridad Global identifica la “brecha de implementación” que existe cuando un país cuenta, en teoría, con leyes o instituciones anticorrupción pero en la práctica sufre de una mala implementación y de una aplicación ineficaz de los mecanismos establecidos. Asimismo, esta metodología permite que los investigadores desglosen el índice en distintos indicadores, y consideren tanto las disposiciones jurídicas como la aplicación de las leyes.

El informe de cada país contiene:

- Una tarjeta de puntuación (*score card*) de la integridad. Esta tarjeta se compone de 290 indicadores que analizan los puntos fuertes y débiles del sistema de integridad del país a través de seis categorías amplias de gobernabilidad.
- Un ensayo periodístico, que describe la forma en que la corrupción se manifiesta en la vida cotidiana del ciudadano medio.
- Un cronograma de los acontecimientos políticos más importantes del país y de los principales escándalos de corrupción.
- Un comentario crítico sobre los informes cualitativos y los datos cuantitativos. La elaboración de este comentario está a cargo de un panel de revisión integrado por entre tres y cinco expertos en gobernabilidad de nivel local e internacional, lo que garantiza una perspectiva de análisis externa.

En el anexo 1 se encuentra un ejemplo, la tarjeta de puntaje de Kenia.

El Índice de Integridad Global agrupa los indicadores de integridad en una tabla comparativa de países, lo que contribuye a generar un activo debate público sobre la gobernabilidad y la anticorrupción. Asimismo, publica en su página web³ cada uno de sus 12 000 fuentes de información, con comentarios sobre las puntuaciones, referencias y opiniones de los equipos de revisión para cada uno de los indicadores.

La variación de las puntuaciones entre los países son controladas por una revisión internacional, seguida por la participación de un panel de revisión a cargo de un equipo de tres a cinco expertos locales e internacionales. Finalmente, un comité internacional compara los indicadores de los distintos países y verifica que las descripciones y los comentarios de los revisores correspondan con las puntuaciones numéricas. Para esta tarea, los evaluadores y revisores se basan en criterios de puntuación detallados, que establecen cuáles son las situaciones específicas que dan lugar a cada resultado en función de indicadores establecidos.

Hallazgos principales

La edición 2006 del Informe de Integridad Global fue publicada en enero de 2007. Entre sus principales resultados, destacan los siguientes:

3 www.globalintegrity.org.

- 1) El financiamiento político es el mayor reto anticorrupción que enfrenta un gran número de países. Los escándalos recientes en naciones pobres y ricas, confirman que la débil regulación del financiamiento político es un conductor fundamental de la corrupción. Global Integrity observó que muchos países en vías de desarrollo parecen estar destinados a repetir los errores de las naciones más desarrolladas cuando se trata de regular el flujo de dinero en el proceso político. Treinta y cinco de los 41 países evaluados obtuvieron la peor calificación posible en este área, con una puntuación media de 38 sobre 100.
- 2) Las legislaturas débiles amenazan con socavar la implementación de otras reformas anticorrupción de largo plazo necesarias, ya que sólo los legisladores pueden aprobar la legislación anticorrupción requerida. Global Integrity encontró que la rendición de cuentas legislativa a nivel nacional es igualmente débil en todo el mundo si se la compara con la rendición de cuentas existente en las otras ramas gubernamentales.
- 3) Vietnam, una de las economías de más rápido crecimiento en el mundo, tiene el segundo marco anticorrupción más débil del grupo de países relevado en el informe 2006. Esto debería ser motivo de preocupación para los potenciales inversores, en particular porque los resultados indican que los desafíos de gobernabilidad y corrupción en Vietnam son sistémicos y están profundamente enraizados.
- 4) Rusia mostró progresos mínimos en la creación y aplicación de mecanismos anticorrupción eficaces en comparación con otros estados sucesores de la Unión Soviética. Los datos confirman las recientes observaciones de que la consolidación del poder y la ofensiva contra los medios de comunicación han afectado negativamente la gobernabilidad en el país.
- 5) Los nuevos países miembro de la Unión Europea (UE), Rumania y Bulgaria, tienen un vacío en el desempeño anticorrupción. Sin embargo, las evaluaciones relativamente fuertes que obtuvieron ambos en el año 2006 en comparación con otros países parecen indicar que el proceso de “premios y castigos” para ingresar a la UE fue eficaz en estos países en la promoción de reformas institucionales.
- 6) La existencia de mecanismos insuficientes de acceso a la información y la débil protección de denunciantes atentan contra la rendición de cuentas de los gobiernos en prácticamente todos los países. En algunos, no existen leyes que garanticen el derecho de acceder a la información gubernamental ni que protejan a los ciudadanos que denuncian la corrupción. En otros, se implementan mal o simplemente se las ignora. La mayoría de los países evaluados obtuvieron la calificación más baja posible en la subcategoría “Mecanismos de denuncias de prácticas ilegales”. Esto mismo se repite en la subcategoría “Acceso a la información pública”. Armenia, Bulgaria, Líbano y Serbia recibieron la peor evaluación en los ocho indicadores de “Mecanismos de denuncias de prácticas ilegales”. En el anexo 2 se presenta un resumen de los resultados.

Global Integrity tenía prevista la publicación de la nueva edición del Informe de Integridad Global para finales de 2007. Esta incluirá un total de 55 países.

Anexo 1

Ejemplo

Ejemplo de tarjeta de puntuación de Kenia. Informe de Integridad Global 2006

La tarjeta de puntuación de Kenia destaca la ausencia de mecanismos oficiales de rendición de cuentas. El país obtuvo las peores calificaciones en las seis subcategorías que se relacionan con este indicador.

Categoría I. Sociedad civil, acceso a la información y medios de comunicación: 68 / Débil

- I-1 Organizaciones de la sociedad civil: 81 / Fuerte
- I-2 Medios de comunicación: 68 / Débil
- I-3 Acceso a la información pública: 56 / Muy débil

Categoría II. Elecciones: 64 / Débil

- II-1 Voto y participación ciudadana: 89 / Fuerte
- II-2 Integridad en las elecciones: 86 / Fuerte
- II-3 Financiamiento político: 15 / Muy débil

Categoría III. Rendición de cuentas del gobierno: 56 / Muy débil

- III-1 Rendición de cuentas del Poder ejecutivo: 49 / Muy débil
- III-2 Rendición de cuentas del Poder legislativo: 57 / Muy débil
- III-3 Rendición de cuentas del Poder judicial: 42 / Muy débil
- III-4 Procesos presupuestarios: 75 / Moderado

Categoría IV. Administración pública y servicio civil: 70 / Débil

- IV-1 Regulaciones del servicio civil: 49 / Muy débil
- IV-2 Mecanismos de denuncias de prácticas ilegales: 66 / Débil
- IV-3 Compras y adquisiciones: 89 / Fuerte
- IV-4 Privatización: 78 / Moderado

Categoría V. Mecanismos de regulación y control: 89 / Fuerte

- V-1 Defensoría del pueblo: 93 / Muy fuerte
- V-2 Máxima institución auditora: 87 / Fuerte
- V-3 Impuestos y aduanas: 88 / Fuerte
- V-4 Regulación del sector financiero: 93 / Muy fuerte
- V-5 Licencias y regulaciones empresariales: 84 / Fuerte

Categoría VI. Mecanismos anticorrupción y Estado de derecho: 79 / Moderado

- VI-1 Leyes anticorrupción: 100 / Muy fuerte
- VI-2 Organismo anticorrupción: 83 / Fuerte
- VI-3 Estado de derecho: 67 / Débil
- VI-4 Ejecución de la ley: 65 / Débil

Las puntuaciones están entre 0 y 100. Los datos reflejan las condiciones entre julio de 2005 y junio de 2006.

Anexo 2

¿Cuán exitosa es la lucha anticorrupción en el mundo?

El Índice de Integridad Global califica el desempeño de las naciones en su lucha contra la corrupción. En los gráficos siguientes, se puede observar el desempeño grupal de 41 países en el índice 2006. Por ejemplo, en la categoría "Elecciones" se observa que en la subcategoría "Voto y participación ciudadana" muchos países tuvieron un buen desempeño, pero que en "Financiamiento político" la mayoría de los países obtuvieron la calificación más baja. El Índice de Integridad Global se construye a partir de 290 indicadores de la integridad, y participan en su elaboración equipos de investigadores locales. Para más información sobre el significado de estas puntuaciones, se puede consultar la página web de Global Integrity, www.globalintegrity.org.

Índice de Integridad Global 2006. Desempeño a nivel mundial

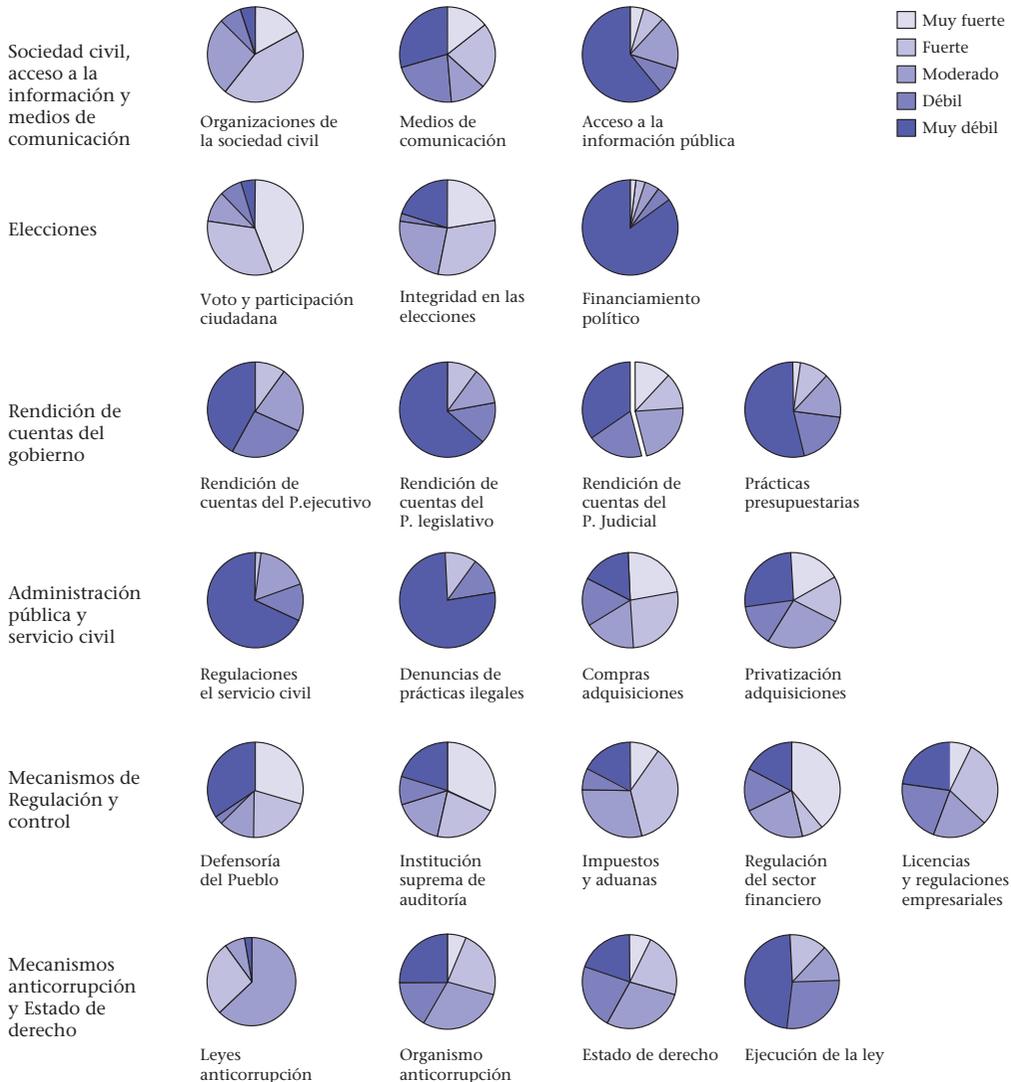


Gráfico 5. ¿Cuán exitosa es la lucha anticorrupción en el mundo?

El Barómetro de las Américas 2006. Un Informe sobre corrupción

Mitchell A. Seligson y Dominique Zéphyr¹

El Barómetro de las Américas, uno de los esfuerzos de investigación del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP, por sus siglas en inglés), se centra en la corrupción de menor escala a la que se enfrentan los ciudadanos en su vida cotidiana. En 2006, un total de 31 477 personas participaron en la muestra (aproximadamente 1 500 por país) a través de entrevistas de una duración promedio de 45 minutos desarrolladas en la lengua materna de los entrevistados. Para ello, se incluyeron varias lenguas indígenas en los Andes y Guatemala, se utilizó el lenguaje criollo en Haití, y francés para los hablantes de ese idioma que residen en Canadá. El estudio de 2006 se amplió para que incluyera 20 países y contase con la participación de representantes de América del Norte y el Caribe².

El sello distintivo de los estudios de LAPOP publicados en ediciones anteriores del Informe Global de la Corrupción fue el haberse centrado en las experiencias directas de las personas con la corrupción en lugar de enfocarse en sus percepciones. Lo acertado de este enfoque se corrobora en los últimos resultados del Barómetro de las Américas. Para el conjunto de los países estudiados, la correlación entre la percepción individual de la corrupción y las personas que informan haber recibido pedidos de sobornos es extremadamente baja, no supera un coeficiente de correlación (r) de 0,06. De hecho, los entrevistados de Bolivia y Haití, que forman parte del grupo de países que registraron los niveles más altos de corrupción real, tienen percepciones de la corrupción menores a las de cualquier otro país, a excepción de Canadá, que presenta uno de los niveles más bajos de corrupción en las Américas.

Mientras que el estudio formula una amplia serie de preguntas orientadas a captar las experiencias de corrupción, las comparaciones directas son reveladoras. Una de las preguntas es: “En el último año, ¿algún funcionario público le insinuó que pagara un soborno?” En el gráfico 7 se pueden observar los resultados; se incluye una “I” invertida en el extremo de cada barra para mostrar el alcance de los intervalos de confianza de las muestras. El gran abismo que existe entre Estados Unidos y Canadá y el resto de los países es realmente notable. Una persona que reside en Bolivia tiene 50 veces más probabilidades de que un funcionario público le pida que le pague un soborno que un residente de Estados Unidos. Inclusive, en los países que tienen niveles de corrupción moderados, como Costa Rica, donde sólo el 6,1 por ciento de los entrevistados informó un intento de soborno por parte de un funcionario público en el último año, la proporción es 20 veces mayor que la existente en Estados Unidos.

1 Mitchell A. Seligson es profesor de Ciencia Política de la Universidad de Vanderbilt de Estados Unidos y director del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP, por sus siglas en inglés). Dominique Zéphyr es coordinador de investigación y analista de datos en el LAPOP.

2 Debido a los altos costos de las entrevistas personalizadas, en Estados Unidos y Canadá, se realizaron alrededor de 600 encuestas telefónicas al azar. En el resto de los países, las muestras se basaron en los esquemas nacionales para la confección de muestras, fueron ordenadas en estratos según región y subestratificadas por residencia urbana o rural. Para ampliar sobre la metodología y la confección de las muestras del Barómetro de las Américas, consultar en www.AmericasBarometer.org.

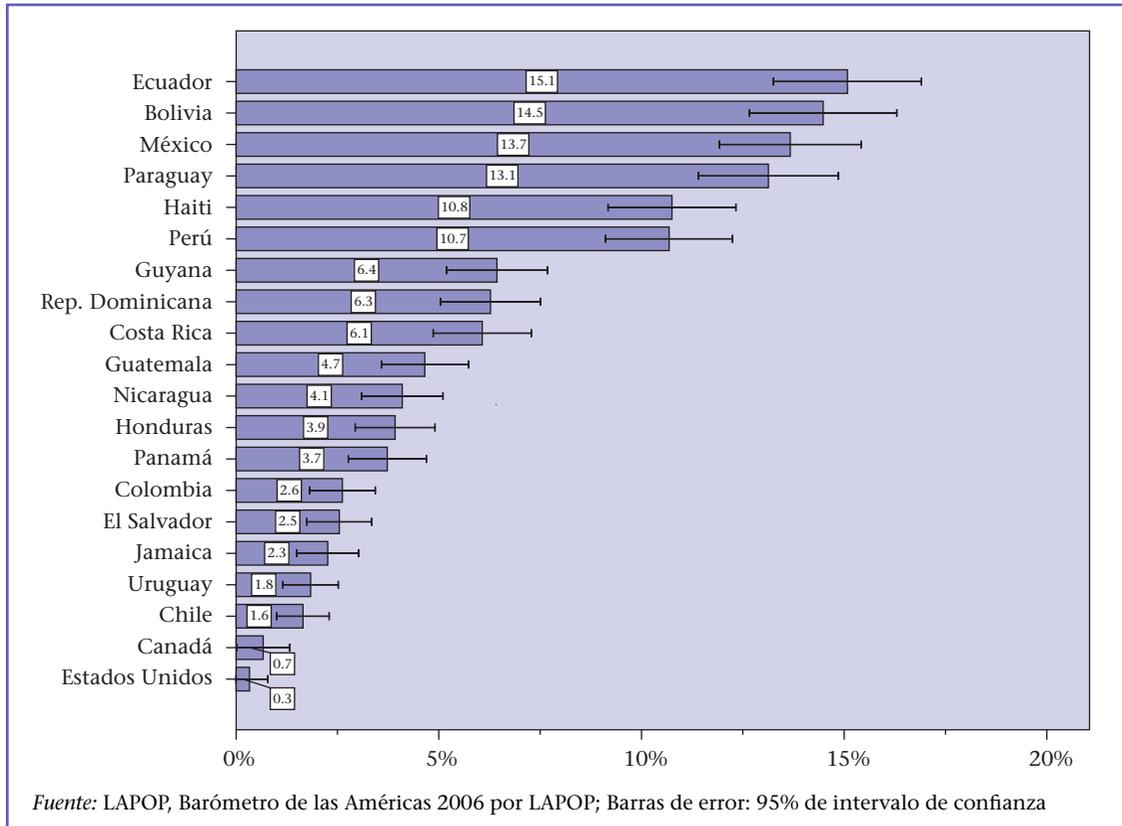


Gráfico 6. Porcentaje de la población a la que se le pidió el pago de un soborno

A partir de los distintos tipos de pedidos de pago de soborno, se elaboró un Índice de Victimización por Corrupción para todos los países de la muestra, salvo Estados Unidos y Canadá en donde no se formularon todas las preguntas del estudio. En total, se midieron siete ámbitos distintos en los que se podían presentar casos de corrupción. Se trata de los pedidos de sobornos por parte de la policía, en los tribunales, en el gobierno local, en el servicio de salud pública, en el sistema de escuelas públicas, en el trabajo y por parte de los funcionarios públicos. Uruguay se ubica en la mejor posición en el Índice de Victimización: en los doce meses anteriores a la entrevista le fue solicitado el pago de un soborno a menos del diez por ciento de la población. Por el contrario, Haití se posiciona como un caso extremo: uno de cada dos adultos denunció ser víctima de la corrupción. El promedio para la región de las Américas –con exclusión de Estados Unidos y Canadá– indica que a un 22,5 por ciento de la población de cada país le fue solicitado el pago de un soborno. Los resultados por sector de la serie de preguntas pueden observarse en la tabla 7. En el gráfico 7 se incluyen los datos agregados a modo de resumen.

Tabla 7. Entrevistados que dijeron haber sido inducidos a pagar un soborno (en porcentajes)^a

	Policía	Empleado públicos	Gobierno local	En el trabajo	Tribunales	Servicios de salud pública	Sistema de escuelas públicas
Bolivia	20.5	14.5	24.1	12.5	19.0	10.2	10.2
Canadá		0.7					
Chile	2.3	1.7	5.6	6.5	5.3	3.0	3.5
Colombia	4.5	2.6	4.4	3.6	3.3	3.7	1.8
Costa Rica	8.7	6.1	5.9	4.9	3.0	4.5	4.4
República Dominicana	10.7	6.3	19.5	3.2	12.5	5.1	3.6
Ecuador	11.6	15.1	14.8	7.4	22.9	8.7	13.2
El Salvador	6.6	2.5	6.0	3.3	2.8	6.7	3.5
Guatemala	11.0	4.6	6.4	9.0	6.3	7.6	7.4
Guyana	11.8	6.4	13.4	16.7	10.1	13.6	
Haití	10.2	10.8	61.9	51.1	50.2	57.7	59.6
Honduras	11.0	3.9	10.4	2.7	7.8	3.7	3.9
Jamaica	7.0	2.3	16.0	35.4	16.8	35.7	30.1
México	22.8	13.7	24.0	13.4	25.0	13.7	12.7
Nicaragua	7.3	4.1	12.5	9.9	22.7	10.2	9.3
Panamá	6.6	3.7	16.2	2.8	14.3	3.9	4.1
Paraguay	11.6	13.1	13.0	10.0	17.0	3.9	3.1
Perú	18.8	10.7	14.9	9.2	11.6	3.9	8.2
Estados Unidos		0.3					
Uruguay	2.3	1.9	1.8	4.0	0.0	1.4	1.6

^a Los datos corresponden a los entrevistados que utilizaron el servicio público descrito en cada caso, salvo en el componente “empleados públicos”, que es una categoría genérica sin el “filtro” de los usuarios. Debido a que pruebas preliminares revelaron niveles extremadamente bajos de corrupción en Estados Unidos y Canadá, a fin de economizar el valioso tiempo de las entrevistas se eliminaron los restantes componentes de la serie para estos dos países; Fuente: LAPOP, Barómetro de las Américas 2006.

Tal como indican estudios anteriores, las “zonas candentes” para el desarrollo de prácticas corruptas son las ciudades, donde hay más funcionarios públicos para obtener sobornos de sus víctimas. Los datos del Barómetro de las Américas también ponen al descubierto que los hombres tienen muchas más probabilidades de ser víctimas que las mujeres. Sin duda, esto se debe a que en América Latina y el Caribe los hombres tienen mayor participación en la vida pública. Por último, aunque los pobres probablemente gastan un porcentaje más alto de sus ingresos en sobornos, son las personas ricas las que tienen mayores posibilidades de ser consideradas un buen blanco por aquellos que tienen en mente la búsqueda de sobornos.

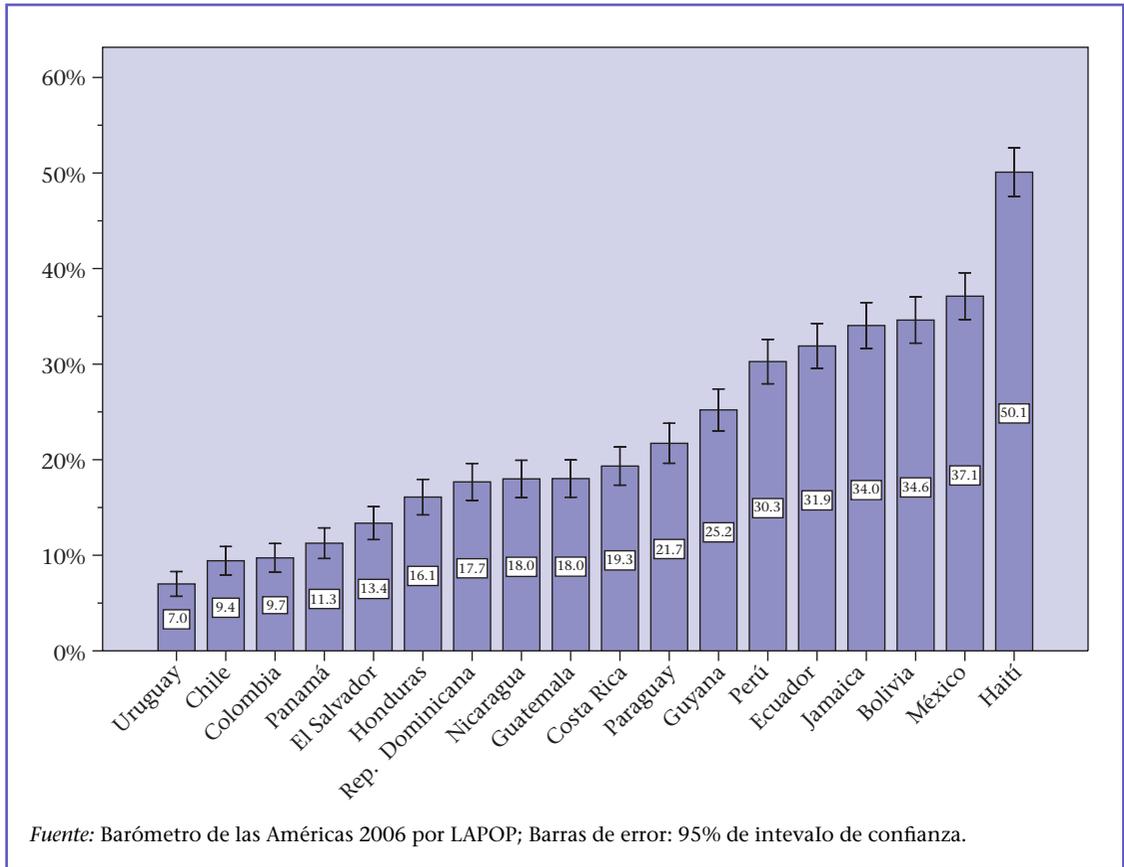


Gráfico 7. Porcentaje de la población victimizada por el pago de sobornos al menos una vez en el último año

La Evaluación de la Gobernabilidad Mundial: corrupción y otras dimensiones de la gobernabilidad

Verena Fritz, Ken Mease, Marta Foresti y Goran Hyden¹

El estudio Evaluación de la Gobernabilidad Mundial (WGA, por sus siglas en inglés) fue aplicado por primera vez en el año 2000. La idea fundamental de la WGA es evaluar la gobernabilidad mediante las opiniones de los actores a nivel local. Este tipo de actores pueden percibir los problemas de gobernabilidad de modo diferente que aquellos que juzgan desde afuera. Además, es probable que sus opiniones se vean menos influidas por las encuestas existentes sobre gobernabilidad, un problema al que se enfrentan cada vez más los índices de gobernabilidad que se basan en las evaluaciones de expertos². Por otra parte, si bien muchas encuestas comenzaron a capturar la visión de las comunidades empresariales locales, la WGA se especializa en reflejar las perspectivas de diez grupos de interés, que abarcan entre otros a la sociedad civil, a grupos parlamentarios y al sector judicial³. En el marco de la WGA, los encuestados son separados en dos grandes grupos: los “titulares del régimen” (miembros del gobierno, de la administración pública y del Parlamento) y los “guardianes de la gobernabilidad” (todos los demás grupos).

Los encargados de llevar a cabo la WGA en cada país son coordinadores locales, asociados a un instituto de investigación o a una organización no gubernamental local. Ellos desempeñan un papel fundamental en la selección de los encuestados en función de criterios preestablecidos, en la aplicación de la encuesta y en la difusión local de los resultados. La Tabla 7 contiene las preguntas y los indicadores que abarca la encuesta de la WGA, organizados en función de seis áreas y seis principios.

En 2006, el segundo ciclo de encuestas se llevó a cabo en diez países/territorios⁴.

A pesar de que sólo uno de los 36 indicadores de la WGA hace referencia expresa a la corrupción, muchos otros también son pertinentes en esta materia. Especialmente, en relación con las “grandes” formas de corrupción, tales como la transparencia de los partidos políticos, y hasta qué punto las políticas públicas reflejan las preferencias del público y los parlamentos le rinden cuentas.

La WGA permite llegar a dos consideraciones de relevancia. La primera es que entre los diez países/territorios que participaron de la encuesta, algunas de las preocupaciones “tradicio-

1 Verena Fritz y Marta Foresti son colaboradoras de investigación del Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI, por sus siglas en inglés). Goran Hyden es profesor de Ciencia Política en la Universidad de Florida, Estados Unidos y Kenneth Mease es miembro del Departamento de Economía de la misma Universidad.

2 Conversación del autor con el equipo de trabajo del Índice de Transformación elaborado por la Fundación Bertelsmann.

3 Para obtener más información sobre la WGA, consultar www.odi.org.uk/wga_governance. Los diez grupos de interés relevados están conformados por: representantes de la comunidad académica, sectores empresariales, organizaciones internacionales, Poder judicial, medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales, grupos religiosos, funcionarios públicos, Poder ejecutivo/gobierno y Parlamento.

4 Los países/territorios que participaron fueron: Argentina, Bulgaria, Indonesia, Kirguistán, Mongolia, Namibia, Palestina, Perú, Trinidad y Tobago y Uganda. La investigación se realizó con un mínimo de 70 encuestados por país.

Tabla 8. Áreas de gobernabilidad y principios de la WGA

Principio/ Área	Participación	Equidad	Decencia	Rendición de cuentas	Transparencia	Eficiencia
Sociedad civil	1. Libertad de asociación	2. Sociedad libre de discriminación	3. Libertad de expresión	4. Respeto por las normas gubernamentales	5. Libertad de prensa	6. Participación en la elaboración de políticas
Sociedad política	7. Parlamento como representante de la sociedad	8. Las políticas reflejan las preferencias del público	9. Competencia pacífica por el poder político	10. Legisladores que rinden cuentas al público	11. Transparencia de los partidos políticos	12. Eficiencia de la función legislativa
Gobierno	13. Consultas internas del gobierno	14. Estándar de vida adecuado	15. Seguridad personal de los ciudadanos	16. Fuerzas de seguridad subordinadas al gobierno civil	17. El gobierno brinda información precisa	18. Eficiencia del Poder ejecutivo
Funcionario	19. Funcionarios públicos que definen las políticas	20. Igualdad de oportunidades para acceder a los servicios públicos	21. Funcionarios públicos respetuosos de la ciudadanía	22. Les Funcionarios públicos que rinden cuentas al público	23. Funcionarios públicos que toman decisiones de forma transparente	24. Sistema de selección basado en el mérito
Sociedad económica	25. Consulta sobre políticas al sector privado	26. Regulaciones aplicadas equitativamente	27. Respeto de los derechos a la propiedad privada por parte del gobierno	28. Regulaciones al sector privado para proteger a los trabajadores	29. Transparencia en la política de comercio internacional	30. Intervenciones libres de corrupción
Poder judicial	31. Procesos informales de resolución de conflictos	32. Acceso equitativo a la justicia para todos los ciudadanos	33. Derechos humanos incorporados a la práctica nacional	34. Funcionarios judiciales que rinden cuentas	35. Transparencia al impartir justicia	36. Eficiencia del sistema judicial

nales” respecto de la gobernabilidad recibieron, de hecho, una calificación relativamente positiva. La libertad de asociación, la libertad de expresión y la libertad de prensa son, en promedio, los tres indicadores mejor evaluados en el conjunto de los países/territorios y, también, en forma individual en cada uno de ellos. La competencia pacífica por el poder político también da cuenta de una alta calificación, salvo en Kirguistán y Uganda. Inclusive, el respeto de los derechos a la propiedad privada por parte del gobierno está calificado de manera positiva en nueve de los diez países/territorios que conformaron parte de la WGA. En este caso, la excepción es Kirguistán.

En segundo lugar, llama la atención que los indicadores calificados de manera más negativa sean los que se encuentran asociados con la corrupción y asuntos relacionados. De hecho, la pregunta que obtuvo la puntuación promedio más bajo es la que aborda directamente la problemática de la corrupción. Los indicadores que le siguen, también con calificaciones promedio bajas, fueron: sistema de selección/ de los empleados públicos basado en el mérito, transparencia de los partidos políticos y eficiencia del sistema judicial. Con algunas variaciones, éstas son las principales áreas problemáticas en los diez países/territorios encuestados. En el gráfico 8 se incluyen los indicadores que obtuvieron, en promedio, mayor y menor puntaje. Ellos son: libertad de expresión - pregunta 3- e intervenciones libres de corrupción (30), respectivamente. La barra superior indica el promedio de todos los países/territorios. El resto de las barras representan los promedios por país de los aproximadamente 70 encuestados en cada caso.

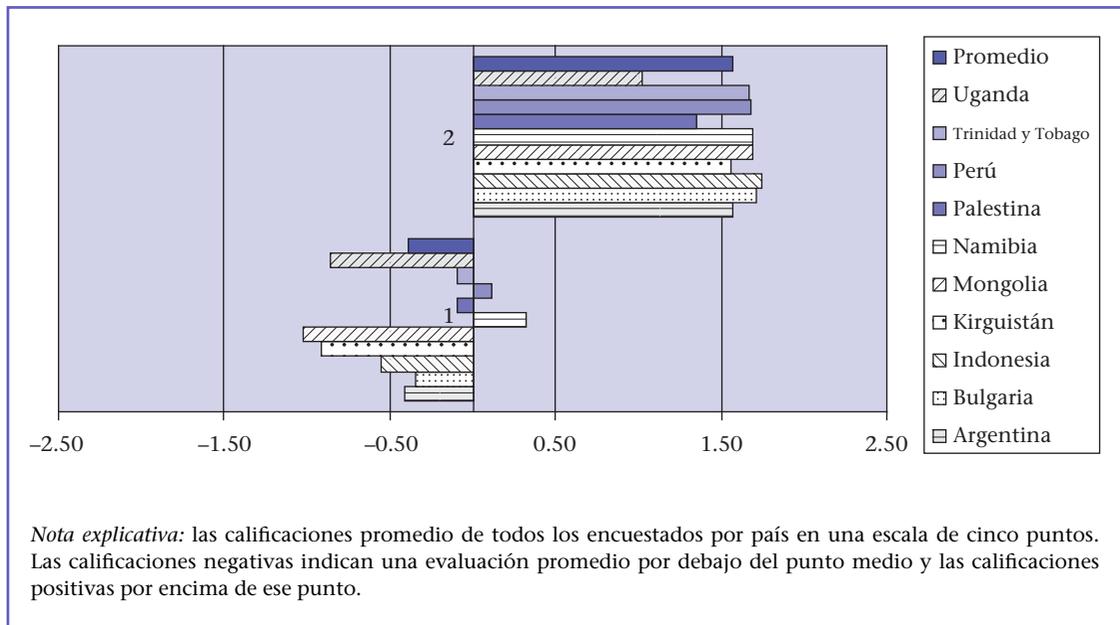


Gráfico 8. Calificaciones agregadas para los indicadores libertad de expresión (barras superiores) e intervenciones libres de corrupción (barras inferiores)

Una dimensión aún más interesante de la WGA surge de comparar las opiniones de “los titulares de cargos en el régimen” y de los “custodios de la gobernabilidad”. Por ejemplo, en Mongolia, los “custodios de la gobernabilidad” tienen una visión mucho menos favorable que los “titulares del régimen” con respecto a la rendición de cuentas de los legisladores al público.

Al analizar los resultados, debe tenerse en cuenta que los países/territorios que formaron parte de la encuesta no son representativos del “universo” de países con ingresos bajos y medios. En muchos países que no participaron de la encuesta, la libertad de expresión y la libertad de asociación continúan siendo verdaderas preocupaciones, tal como ocurre, por ejemplo, en Uzbekistán, Etiopía y Vietnam. De hecho, es importante destacar que en los países/territorios en los que los encuestados califican con puntuaciones altas las libertades para plantear problemas (“de expresión”), sostienen –no obstante– una opinión bastante negativa con respecto a la rendición de cuentas y la eficiencia del sector público.

Los donantes y los “promotores de la democracia” han realizado grandes esfuerzos para establecer y mejorar la gobernabilidad democrática en los países con ingresos bajos y medios. En particular, desde los años noventa intentan fortalecer a la sociedad civil y, más recientemente, mejorar la transparencia gubernamental, a través del impulso de leyes de acceso a la información, entre otras medidas. Estos esfuerzos son valiosos y, al parecer, han logrado algún efecto en los países encuestados. Sin embargo, no generan los resultados esperados en cuanto a alcanzar una rendición de cuentas eficaz y ciertas mejoras asociadas en términos de gobernabilidad. Es posible que se trate de una cuestión de tiempo, pero también es posible que haya otros factores importantes, tales como el predominio de las redes de influencias o la existencia de altos niveles de desigualdad, que hacen que la opinión de los ciudadanos sea tenida menos en cuenta.

Dado que la WGA 2006 se basa en una muestra de países/territorios no representativa, es importante ser cuidadosos al generalizar sus conclusiones. De todos modos, sus resultados sobre corrupción y gobernabilidad pueden proporcionar evidencias interesantes, así como algunas pautas sobre aspectos valiosos para futuras investigaciones y para el diseño de nuevas políticas.

Sistema de puntuación del Sistema Nacional de Integridad

Sarah Repucci¹

El Sistema Nacional de Integridad (SNI, o NIS por sus siglas en inglés) es un concepto desarrollado por Transparency International para describir el conjunto de leyes, instituciones y prácticas de un país que mantienen la integridad y la rendición de cuentas del sector público y privado. Desde 2001, TI ha empleado el concepto de NIS para producir más de 70 estudios de país que evalúan la aplicación práctica de los estándares de integridad y rendición de cuentas. Estos estudios de país son una herramienta poderosa para analizar la efectividad de los sistemas de integridad y para facilitar la elaboración de estrategias nacionales anticorrupción eficaces y específicas².

Los estudios de país del NIS hasta ahora solo ofrecen análisis cualitativos. A fin de evaluar con mayor eficacia los puntos fuertes y débiles del sistema de integridad de cada país, y para facilitar las comparaciones a lo largo del tiempo, TI está desarrollando un sistema de puntuación que complementa la metodología cualitativa existente. Los estudios NIS de país y la asignación de puntuaciones se desarrollarán de manera simultánea a fin de que ambos enfoques metodológicos se respalden mutuamente.

Metodología

Durante los años 2006 y 2007, Transparency International ha trabajado junto con sus capítulos nacionales, expertos externos y asesores de Pact –una organización no gubernamental comprometida con el desarrollo de competencias de los líderes y las organizaciones locales– para diseñar un sistema de puntuación del NIS que los socios de TI y otros interesados puedan implementar en prácticamente cualquier país del mundo. Los diferentes sectores que trabajan en la promoción de la transparencia y en la lucha contra la corrupción podrán hacer uso de estos nuevos indicadores para elaborar estrategias de incidencia, y para mejorar la capacidad de monitoreo y evaluación de los resultados a medida que transcurre el tiempo. A su vez, los reformistas del gobierno podrán utilizar los resultados de estos nuevos indicadores para la asignación de recursos y la toma de decisiones.

El sistema de puntuación se basará en 16 áreas o “pilares” del NIS³, que estarán agrupados en siete elementos principales: funciones ejecutivas, marcos legales, sistema judicial, organismos independientes, sociedad civil, sector privado y medios de comunicación/información. Para

1 Sarah Repucci es coordinadora de programa en Transparency International.

2 Para obtener más información acerca del NIS y los estudios de países realizados, consultar www.transparency.org/policy_research/nis.

3 Ellos son: Poder ejecutivo, legislatura, partidos políticos, comisión electoral, máxima institución de auditoría, Poder judicial, administración pública/organismos del sector público, organismos fiscalizadores, sistema público de contratación, Defensor del pueblo, organismos gubernamentales anticorrupción, medios de comunicación, sociedad civil, sector empresarial, gobiernos regionales y locales, e instituciones internacionales.

cada uno de estos elementos se recopilará una puntuación final. A su vez, se calcularán sub-totales para la rendición de cuentas, la transparencia, la integridad y los mecanismos de reclamos, los recursos, y la función de cada pilar en el sistema.

Propiedad y adaptación de la metodología

El sistema de puntuación del NIS se basa en la producción y el desarrollo interno de cada país. El punto de partida es el modelo global de puntuación que especifica las cualidades fundamentales de la integridad, la rendición de cuentas y la transparencia que son importantes para cualquier sistema de gobernabilidad sometido a estudio. Para dar cuenta de las diferencias locales, los encargados de poner en práctica la puntuación del NIS en cada país determinan cómo se medirán los criterios globales dentro del contexto nacional y, luego, crean un modelo de puntuación específico para el país. A través de un proceso participativo, dirigido por los responsables del NIS, las partes interesadas traducirán los criterios globales en indicadores específicos del país y, en el caso de que sean requeridas ciertas adaptaciones, identificar las fuentes de datos y las estrategias de recopilación de información más adecuadas. Los datos recopilados para el modelo nacional se agregarán de acuerdo con los criterios globales a fin de generar las puntuaciones finales del NIS.

Para que sea posible establecer comparaciones entre los distintos elementos del NIS, los indicadores específicos de cada país se califican usando la misma escala. De este modo, las diferencias de puntuación entre los pilares del sistema pueden ayudar a identificar los elementos más débiles y a diseñar intervenciones focalizadas contra la corrupción.

Oportunidades y desafíos

Si bien el enfoque cualitativo de los estudios de país del NIS es muy respetado, muchos actores han hecho hincapié en lo valioso que sería incorporar un componente de cuantitativo).

En el diseño del sistema de puntuación del NIS, uno de los desafíos con los que se enfrentó TI fue la necesidad de resolver la tensión existente entre el deseo de obtener información estandarizada para todos los países incluidos en el estudio y las amplias diferencias que existen entre las fuentes de información, los sistemas y los contextos de todos ellos. Por ejemplo, puede darse el caso de que un país con autoridades tradicionales sólidas quiera agregar preguntas al cuestionario del NIS que permitan dar cuenta de esta fuente de gobernabilidad. De manera similar, es posible que en un país donde ya se han llevado a cabo muchas evaluaciones relacionadas con la integridad, sus autoridades quieran incorporar estos datos en lugar de generar información nueva. La solución para respetar esta diversidad sin sacrificar la posibilidad de realizar comparaciones es lograr una metodología de trabajo flexible, que permita cierta adaptación local en cuanto a la recopilación y el análisis de los datos. Si bien esta opción metodológica implica que el conjunto total de puntajes de un país no será estrictamente equiparable al de otro, como contrapartida permite la publicación de los mismos indicadores principales para todos los países. De esta manera, los usuarios interesados en comparar los resultados del sistema de integridad de los distintos países pueden basarse en este conjunto central de datos

y, paralelamente, los que buscan reformar un país pueden beneficiarse con los datos completos y específicos de un lugar determinado.

Asimismo, en las tareas de diseño se enfrentó el desafío de complementar los indicadores existentes de la mejor manera posible. Al respecto, dado que otras organizaciones ya producen indicadores cuantitativos sobre la gobernabilidad a nivel nacional, TI no tiene la intención de superponer esfuerzos. En este sentido, su enfoque anticorrupción y la red global de capítulos nacionales de la organización crean un nicho único en este ámbito. Serán los propios países en consideración quienes generarán el sistema de puntuación del NIS para sí mismos. Para ello, analizarán el sistema de gobernabilidad exclusivamente desde la perspectiva de la anticorrupción. De esta manera, dejarán de lado aspectos como la seguridad o la gobernabilidad económica, y en su lugar se concentrarán en la puntuación de las instituciones políticas, los organismos de control y otros actores de la sociedad que tienen el potencial y la obligación de resistir y combatir la corrupción.

El papel del sistema de puntuación del NIS en el ámbito de la medición de la gobernabilidad tiene, por tanto, dos aspectos. En primer lugar, permite que la apropiación a nivel nacional y la aplicación adaptada salven las distancias entre la evaluación global estandarizada, y el análisis cualitativo. En segundo lugar, permite enfocarse en las políticas anticorrupción, y aporta muchos detalles necesarios para las iniciativas que tienen como objetivo medir el rendimiento general de los sistemas de gobernabilidad.

En el año 2008 se realizará una prueba piloto en dos países aún no definidos. Luego, seguirá un proceso de revisión de la metodología y, para finales de año, está previsto el lanzamiento del modelo revisado.

9 Identificar riesgos y actos de corrupción en sectores clave

Proyecto de Promoción de la Transparencia en los ingresos de las industrias extractivas: ¿De maldecir los recursos a bendecirlos?

Juanita Olaya¹

El petróleo, el gas y los minerales, es decir, las denominadas “industrias de extracción” generan grandes riquezas. En 2006, se calcula que los ingresos por exportación de petróleo fueron de 866 000 millones de dólares². Esto representa aproximadamente el 1,8 por ciento del Producto Interior Bruto (PIB) mundial para ese año y más de la mitad del PIB combinado de las 53 naciones con ingresos más bajos del mundo³. Si bien gran parte de esta riqueza proviene de los países en vías de desarrollo, no contribuye mucho a reducir los altos índices de pobreza que sufren estas naciones. En un fenómeno perverso, que se ha denominado la “maldición de los recursos”, en estos países los abultados ingresos generados por las industrias de extracción socavan el crecimiento económico, y estimulan la corrupción, la desigualdad y el conflicto. La pobreza se agrava cuando se malversan o administran mal las inversiones sociales. Esto, a su vez, puede debilitar la cohesión política y el Estado de derecho.

Transformar esta maldición en una bendición es una asignatura pendiente para muchos países en vías de desarrollo. Impulsar una gobernabilidad transparente de los recursos es el primer paso para romper este círculo vicioso. Un acceso garantizado a la información sobre el dinero que las empresas pagan a los gobiernos y que los gobiernos reciben por los recursos minerales, el gas y el petróleo permite un empoderamiento de la ciudadanía para monitorear cómo se gasta el dinero y ejercer cabildeo para un gasto público responsable. Si están bien administrados, los ingresos provenientes de los recursos naturales establecen una base para la reducción de la pobreza, el crecimiento económico y el desarrollo sostenible.

Actualmente, Transparency International, en colaboración con el Revenue Watch Institute y

1 Juanita Olaya es gerente del Programa de Promoción de la Transparencia en los ingresos de la industria extractiva de Transparency International.

2 Administración de Información de Energía de Estados Unidos, “OPEC Revenues Fact Sheet”, disponible en www.eia.doe.gov/cabs/OPEC_Revenues/OPEC.html y “Major Non-OPEC Revenues”, disponible en www.eia.doe.gov/cabs/opecnon.html. El valor nominal de las exportaciones de petróleo de 2006 es 1000 millones de dólares.

3 En 2007, el PIB mundial calculado en miles de millones de dólares de 2006 fue de USD 48.245 y el PIB para los países de bajos ingresos fue de USD 1.612. Estos cálculos fueron elaborados por el PRT sobre la base de: Banco Mundial, “World Development Indicators 2006”, disponible en www.worldbank.org.

otros socios, administra el Proyecto de Promoción de la Transparencia en los ingresos de las industrias extractivas (PRT, por sus siglas en inglés). Este proyecto se basa en la creencia de que la transparencia puede contribuir a que los ingresos de las industrias de extracción beneficien directamente a la sociedad. El proyecto mide y compara el grado de transparencia en los ingresos de las empresas petroleras y de gas en los países donde se lleva a cabo la producción, y en los países de origen, sede de las empresas.

En la etapa actual del proyecto, TI ha evaluado 42 empresas petroleras y gasíferas, y sus operaciones de producción en 21 países. De estas empresas, 23 son de titularidad pública (o empresas nacionales). Para ello, cuenta con un cuestionario que releva las políticas de transparencia de ingresos, las prácticas y los sistemas de administración en función de la información que las propias compañías divulgan al público en general. Este relevamiento fue realizado tanto en la sede central de las empresas (casas matrices) como en los países de operación.

El cuestionario del PRT abarca las siguientes áreas:

- *Transparencia de los pagos.* En esta área se releva, por medio de preguntas directas, la transparencia de los pagos de las empresas a los gobiernos de los países en los que operan. En particular, se siguen los derechos de producción, pagos de regalías, impuestos, bonos y tarifas, y si toda esta información se divulga en forma independiente para cada uno de los países en los que operan las compañías.
- *Transparencia de las operaciones.* Aquí se pregunta sobre la divulgación de otros detalles de las operaciones de la empresa. Entre otros, información vinculada a las filiales, detalles de los contratos, el valor de las reservas y los volúmenes de producción actuales y futuros, información financiera relacionada con los ingresos, costos de producción y ganancias. La publicidad de este tipo de datos permite a los ciudadanos y a los inversores contextualizar la información en materia de ingresos y utilizarla de manera eficaz.
- *Procedimientos anticorrupción.* Con el fin de que la divulgación pública y la transparencia de los ingresos sea sostenible, las preguntas sobre la existencia de procedimientos anticorrupción se orientan a corroborar si las empresas operan en un entorno que respalde la transparencia y el buen gobierno.

Resultados iniciales

Los resultados preliminares del PRT revelan la forma en que los líderes del sector divulgan la información sobre los ingresos en cada país. Esta práctica puede servir de modelo para las demás empresas que ya comenzaron a incrementar la divulgación de sus operaciones e ingresos. Sin embargo, son necesarios esfuerzos adicionales. Los resultados también indican que las regulaciones de los países de origen de los recursos que exigen la transparencia son importantes para garantizar reglas de juego justas y asegurar que los esfuerzos voluntarios de las principales empresas se conviertan en práctica generalizada.

La metodología del PRT es innovadora en el ámbito de la investigación orientada a la incidencia. El compromiso de participación de todos los actores es uno de los principios más importantes. En este sentido, la participación de múltiples personas interesadas y la consulta permanente con empresas, gobiernos y organizaciones de la sociedad civil son fundamentales en la elaboración de los informes y en los aspectos de incidencia del proyecto. De hecho, este enfoque generó impacto notable mucho antes de la publicación del *informe de las empresas*.

El compromiso de las empresas ha sido un componente central de la metodología elegida. Por este motivo, en cada etapa del proceso de implementación, desde el desarrollo del cuestionario hasta la verificación de los datos. A modo de ejemplo, como parte del proceso de corroboración de datos, cada una de las empresas incluidas en el informe recibió sus resultados individuales para poder realizar una revisión. Muchas empresas respondieron positivamente y trabajaron de forma constructiva con Transparency International para verificar los resultados. Establecer y sostener el compromiso con todas las partes interesadas puede implicar un desafío adicional en el proceso de investigación, TI está convencido de que éste es el enfoque correcto para lograr un cambio significativo y terminar con la maldición de los recursos.

Para más información sobre el PRT y acceder al texto completo (en varios idiomas) del informe de las empresas, consultar www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/promoting_revenue_transparency.

Crinis: medición de la rendición de cuentas, la divulgación y la supervisión de quién financia a quién en la política

Bruno W. Speck y Silke Pfeiffer¹

Contexto

Los recursos para financiar las elecciones y los partidos políticos, ya sean públicos o privados, son un instrumento necesario para posibilitar la competencia política. Al mismo tiempo, el financiamiento político pone en riesgo la equidad de las elecciones, al allanar el camino para la concertación de acuerdos corruptos entre los candidatos y sus donantes de campaña, que pueden derivar en la captura y la distorsión de las políticas una vez que estos hayan sido electos.

Además de los marcos regulatorios y el estado de cumplimiento, el control público que reali-

¹ Bruno Wilhelm Speck es profesor de Ciencia Política en la Universidad Estadual de Campinas, Brasil. Silke Pfeiffer es la directora del Departamento de las Américas de Transparency International, Berlín.

zan los opositores políticos, los periodistas, las instituciones de vigilancia y los ciudadanos a título individual tiene un papel cada vez más importante en la supervisión de la forma en que el financiamiento político influye en el proceso político en su conjunto. El acceso público y oportuno a información comprensible y confiable es una condición previa importante para posibilitar este tipo de control ciudadano.

El Proyecto *Crinis* (rayo de luz en Latín) surge como una iniciativa conjunta de Transparency International y el Centro Carter con la finalidad de evaluar tres aspectos centrales. En primer lugar, la rendición de cuentas de los actores políticos a los organismos fiscalizadores y al público en general. En segundo término, la calidad de la información que los actores políticos suministran. Finalmente, el nivel de control estatal y social. Los resultados de estas evaluaciones son utilizados para incidir para que haya sistemas de financiamiento político más transparentes y capaces de rendir cuentas. En su primera etapa, en el año 2006, el Proyecto *Crinis* se implementó en los siguientes ocho países de América Latina: Argentina, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú.

Concepto y metodología

El proyecto cubre diez dimensiones distintas de la transparencia y la rendición de cuentas en el financiamiento político. Estas incluyen la rendición de cuentas interna de los partidos (dimensión 1), los informes para las instituciones de control del Estado (2) y la divulgación de información a la ciudadanía sobre el financiamiento de los partidos y las campañas electorales (3). Un segundo conjunto de dimensiones evalúa la calidad de los datos remitidos a las instituciones de control del Estado en términos de su alcance (4), nivel de detalle (5) y confiabilidad (6). Un tercer grupo de indicadores evalúa el diseño y la eficacia de los mecanismos de prevención (7), las sanciones (8), así como el rendimiento de los organismos fiscalizadores del Estado (9) y el control de la sociedad civil (10).

Uno de los aspectos innovadores del proyecto es que va más allá de las obligaciones legales de divulgación de la información, y evalúa la eficacia y la utilidad de estas medidas desde la perspectiva de los ciudadanos. En el caso en que estuviera interesado, ¿un ciudadano común podría acceder y comprender la información específica sobre el financiamiento político? ¿Los ciudadanos podrían investigar la cantidad de donaciones privadas y los nombres de los principales donantes que financiaron la campaña electoral del presidente en ejercicio? En el marco de estos interrogantes, el Proyecto *Crinis* diseñó una prueba de campo, en la cual 15 ciudadanos, diez estudiantes y cinco periodistas debían responder ocho preguntas acerca de las fuentes, los destinatarios y los montos de financiamiento de los partidos políticos y de la campaña electoral más reciente. Los participantes en el sondeo fueron voluntarios. Contaron con cinco días para responder el cuestionario y podían utilizar cualquier canal de información a su disposición (Internet, bibliotecas, teléfonos, visitas personales, etc.).

Resultados de la investigación

A continuación se incluyen los resultados de estas pruebas de campo para todos los países relevados en el Proyecto Crinis.

En el gráfico 9 se presentan de forma agregada las respuestas a las tres preguntas sobre financiamiento regular de los partidos y a las cinco vinculadas a los fondos de las campañas electorales. La puntuación asignada es un promedio de todas las respuestas por país, en donde 0 significa que no se obtuvo ningún tipo de información y 10, la existencia de altos niveles de transparencia. Los resultados revelaron importantes deficiencias en todos los países. De hecho, la mayoría de ellos lograron menos de un tercio de los puntos disponibles, lo que señala un acceso insatisfactorio a la información sobre el financiamiento político.

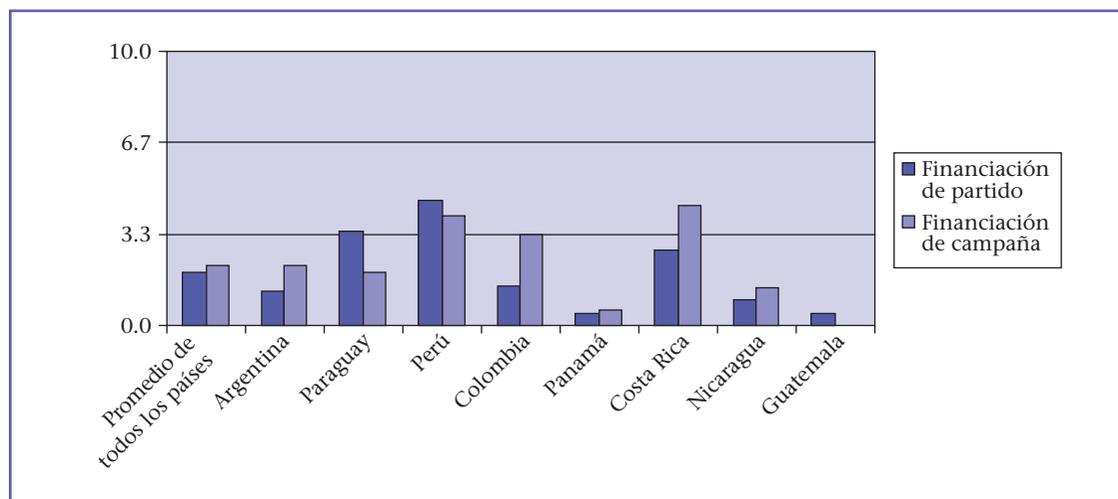


Gráfico 9. Pruebas de campo sobre acceso a la información: respuestas de ciudadanos, estudiantes y periodistas a ocho preguntas sobre financiamiento de partidos y elecciones

Una prueba similar evaluó la receptividad de los distintos actores interesados con respecto a las solicitudes de información de la ciudadanía. Para ello, el equipo de investigación de cada país envió cartas de solicitud de información sobre aspectos vinculados a las fuentes de financiamiento de la política a diversos actores. A saber: partidos políticos, políticos electos, empresas privadas, propietarios de diarios, emisoras de radio y canales de televisión, y a las agencias de control del Estado responsables de supervisar el financiamiento de los partidos y las campañas electorales. La prueba de campo se llevó a cabo durante 60 días y el equipo de investigación realizó un seguimiento telefónico para asegurarse de que las cartas habían llegado a los destinatarios correctos. En el gráfico 10 pueden observarse los resultados de esta prueba.

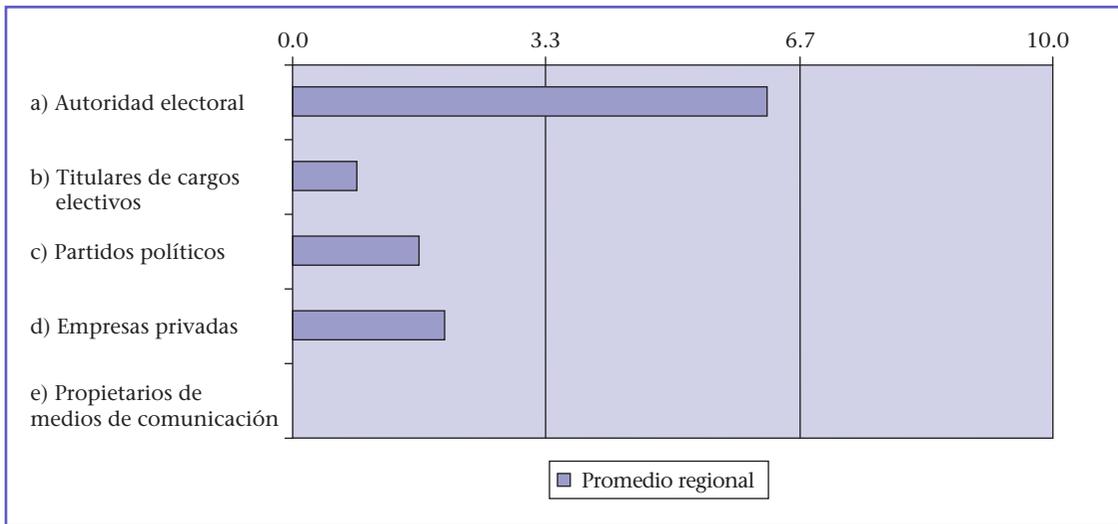


Gráfico 10. Índice de respuesta de los diferentes actores: cartas solicitando información sobre el financiamiento de partidos y campañas en un marco de tiempo de 60 días

El promedio para los ocho países relevados indica una fuerte reticencia de todos los actores interesados, con excepción de la autoridad electoral, a desvelar información a la ciudadanía sobre el financiamiento político. De hecho, ninguna de las empresas de medios de comunicación de los ocho países evaluados respondió a la solicitud.

Estas pruebas de campo, junto con indicadores adicionales, proporcionan los datos necesarios para calificar a cada sistema de financiamiento político según el grado en que divulga a la ciudadanía información sobre el financiamiento de la política (dimensión 3). Para la evaluación general de *Crinis*, los equipos de investigación recopilaron, desde una amplia variedad de fuentes, información adicional para cada país. Aquí, se incluyeron análisis de las normas y regulaciones pertinentes, así como encuestas realizadas a los actores interesados. Este esfuerzo produjo una base de datos con 140 indicadores para cada país, que permiten evaluar la rendición de cuentas y el financiamiento político en las diez dimensiones del *Crinis*.

***Crinis*, una herramienta de diagnóstico**

El Proyecto *Crinis* posibilita la identificación de las mejores prácticas y de las deficiencias específicas del sistema de financiamiento político de cada país incluido en el proyecto. Para esto, es útil analizar la tabla 9.

Tabla 9. Principales resultados del Proyecto Crinis, 2006 (promedio regional y por países)

Dimensiones	Promedio regional	Argentina	Paraguay	Perú	Colombia	Panamá	Costa Rica	Nicaragua	Guatemala
1. Rendición de cuentas interna de los partidos	Ley	10.0	7.9	10.0	9.1	8.8	10.0	10.0	3.1
	Práctica	4.5	4.2	4.3	5.3	5.7	5.0	6.0	5.4
2. Informes para las instituciones de supervisión del Estado	Ley	4.7	2.8	5.7	4.6	7.0	3.6	2.7	0.9
	Práctica	8.0	10.0	8.6	8.5	10.0	9.8	6.0	2.8
3. Divulgación de información a la ciudadanía	Ley	7.2	0.0	0.0	3.3	3.9	0.0	1.7	0.0
	Práctica	2.8	3.8	5.0	3.8	2.3	3.6	1.3	1.0
4. Envergadura de los informes	Ley	7.4	8.0	7.2	6.8	2.3	7.0	3.8	0.7
	Práctica								
5. Exhaustividad de los informes	Ley	7.8	6.0	6.8	7.6	3.6	6.4	3.9	1.1
	Práctica								
6. Confiabilidad de los informes	Ley								
	Práctica	4.8	5.1	4.9	5.0	5.0	4.4	4.3	4.3
7. Mecanismos de prevención	Ley	7.9	2.9	3.7	4.7	7.3	5.0	5.7	4.0
	Práctica								
8. Sanciones	Ley	3.6	1.4	4.2	6.7	0.0	4.7	6.8	0.0
	Práctica	4.1	3.8	3.0	6.8	4.9	1.5	3.3	2.6
9. Control del Estado	Ley								
	Práctica	6.5	4.8	6.3	6.7	7.0	6.7	5.7	7.1
10. Control social	Ley								
	Práctica	6.1	4.8	7.7	4.3	4.1	6.6	7.9	5.8

Referencias: 0.0-3.3 = insuficiente; 3.4-6.6 = regular; 6.7-10.0 = satisfactorio.
Fuente: Transparency International, Proyecto Crinis (Berlín, 2006)

La evaluación refleja que existe una gran brecha entre los marcos regulatorios y su implementación efectiva, y que las reglas y normas jurídicas aún tienen pendiente abordar varias dimensiones en materia de rendición de cuentas del financiamiento político.

Los resultados de este ejercicio de diagnóstico servirán de fuente de información para actividades de incidencia que busquen involucrar a los actores interesados a nivel local, fortalecer a los partidos democráticos, y empoderar a los periodistas y a los activistas de la sociedad civil en cuestiones vinculadas al control ciudadano del financiamiento político.

Los resultados del *Crinis* ponen de manifiesto que es fundamental que el financiamiento político ocupe un papel prioritario en la agenda de reformas políticas de la región. Las fallas de gobernabilidad y las irregularidades provocadas en este área tienen un impacto directo, negativo y de largo alcance sobre la democracia, la formulación de políticas en el interés público y la calidad de vida de los ciudadanos.

Tras su primera etapa de aplicación en América Latina, el Proyecto *Crinis* atravesó un proceso de refinamiento metodológico, y se prevé su adaptación y réplica en varios países de África, Asia y Europa del Este.