

## TRANSPARENCIA E INTEGRIDAD PARA EL SECTOR DE AGUA POTABLE RURAL Y SANEAMIENTO EN CENTROAMÉRICA.- ESTRATEGIAS PARA LA INCIDENCIA POLÍTICA<sup>1</sup>

### TRANSPARENCY AND INTEGRITY FOR RURAL WATER AND SANITATION SECTOR IN CENTRAL AMERICA.- STRATEGIES FOR ADVOCACY

Ingo Gentes<sup>1</sup> y Jenni Laxén<sup>2</sup>

#### Resumen

Si bien los mecanismos vinculados a incrementar la transparencia e integridad – como rendición de cuentas, controles de calidad del servicio, tarificación participativa justa o códigos de conducta para funcionarios administrativos, plebiscitos y referéndum respecto a los bienes patrimoniales y derechos de usuarios y ciudadanos en el ámbito de la gestión pública en general - se posibilitan hoy, aún poco se aplican y diseminan en el sector de agua potable y saneamiento. La corrupción se encuentra en cada paso de la cadena del agua, desde actos de conspiración y sobornos en las licitaciones y contrataciones públicas, el diseño de un modelo de infraestructura o la compra de materiales para el abastecimiento, hasta los funcionarios que “hacen la vista gorda” disfrutando de múltiples beneficios personales y políticos, personas que pagan coimas a las compañías de agua para recibir suministros en forma ilegal, o cuentas a los usuarios que simplemente no se cobran. Romper las cadenas de un “clientelismo interiorizado”, y prevenir más bien estos actos ilícitos no es una tarea fácil y requiere un trabajo sistémico, colectivo y en redes. El artículo propone formular planes estratégicos e incrementar un sinnúmero de acciones concordantes con un enfoque múltiple – desde el fortalecimiento de las leyes vigentes, acciones públicas de soporte pero también campañas de concientización y diseminación y replicación de estrategias y metodologías comprobadas desde y para las organizaciones cívicas y comunidades al respecto.

**Palabras claves:** Estrategias anti corruptivas, políticas, regulación e institucionalidad, sistemas de agua potable y saneamiento, América Central

#### Abstract

Although measures related to increase transparency and integrity - such as accountability, quality control, fair pricing, participatory approaches, codes of conduct for administrative officials, plebiscites and referendums regarding the assets and rights of users and citizens in the field of public administration in general - is possible today, yet little has been complied and scaled out in the water sector and sanitation. Corruption is present in every step of the water chain, going from conspiracy and bribery in tendering and procurement, the design of water infrastructure projects or the purchase of materials for supply to the officials who “overlook the facts”, enjoying multiple personal and political benefits, as well as officials who pay bribes to water companies for get illegal supplies, or user accounts that are simply not collected. Breaking the chains of an “internalized patronage”, and rather preventing such illegal acts is not an easy task and requires a systemic work approach, collective action and networking. The article proposes strategic plans and to increasing a number of actions consistent with a multiple action approach - from law enforcement towards public actions, and awareness campaigns, as well as the dissemination and replication of strategies and proven methodologies from civic organizations and water bodies.

**Keywords:** Anti corruption strategies, water politics, regulation and institutionalism, water and sanitation bodies, Central America

#### INTRODUCCIÓN

Como corrupción se definen todos aquellos actos que monopolizan el proceso de decisión, mantienen la discreción y no buscan la transparencia<sup>2</sup>. Son actos ilícitos que no se producen accidentalmente; más bien son hechos planificados y premeditados que van desde soborno, robo y malversación de fondos, hasta colusión, fraude, extorsión y abuso de facultades discrecionales. La corrupción perjudica principalmente a

los estratos más vulnerables y pobres de la población<sup>3</sup>. Para que se den escenarios corruptibles hacen falta mínimamente dos actores “que bailan el tango”: uno quién corrompa y otro que lo acepta sin premeditar y sin remordimientos. A estos se suma un sistema de toma de decisión intransparente e inequitativo que permita que ciertas personas y grupos se beneficien de modo inescrupuloso del interés público.

<sup>1</sup> Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GIZ, ingo.gentes@giz.de

<sup>2</sup> Water Integrity Network, jlaxen@win-s.org

<sup>3</sup> El presente artículo sintetiza los resultados del *Informe Regional Transparencia e integridad en el sector de agua en Centroamérica*. Berlin, Water Integrity Network, WIN (disponible a partir de junio 2011 en <http://www.waterintegritynetwork.net/>), así como la memoria del primer foro regional de transparencia e integridad del sector agua en Centroamérica celebrado entre el 16 al 18 de febrero 2011 en San Salvador (véase WIN, 2011).

Artículo enviado el 6 de junio de 2011

Artículo aceptado el 1º de noviembre de 2011

Las expresiones de corrupción varían en nuestras sociedades, pero que siempre incluyen aspectos de colusión, cohecho, padrinazgo, o soborno, que están íntimamente vinculadas con las políticas vigentes, y más concretamente, con los políticos de turno, y los reglamentos, acuerdos y leyes vigentes. Estas expresiones conforman un "sistema paralelo" de cohecho partidario exento - o con insuficiente - medidas de control y monitoreo<sup>4</sup>. Con una tendencia creciente una ciudadanía global percibe la corrupción como un hecho consumado y mal transversal inherente a las políticas en boga, que se caracterizan por un sistema interno de poderes asimétricos y una hegemonía omnipotente de la clase política-empresarial gobernante. Pareciera más y más cierta que, mientras que unos se benefician del no-incumplimiento de metas, diseños, planes y acuerdos, otros grupos privilegiados y poderosos se aprovechan a expensas del acceso y la interpretación libre de reglamentos y leyes en pleno perjuicio de la equidad y justicia social.

En el sector agua potable y saneamiento la razón principal por la cual los funcionarios no cumplen con las metas gubernamentales e internacionales, los principios legales, y los compromisos y demandas públicas es que existan intereses particulares de lucro y débiles sistemas de control y monitoreo, no solamente en la cadena de suministro y saneamiento del sector agua sino en todo el sistema de licitación, prestación, gestión y operación.<sup>5</sup> Los aspectos de integridad, transparencia y rendición de cuentas (*accountability*) aunque ya disponen de diferentes aprendizajes a partir de experiencias concretas, metodologías de ser adaptadas, así como estrategias de incidencia son relativamente nuevas en el debate sobre una gobernabilidad hídrica y aún no se priorizan ni por los agentes públicos de turno ni por la acción ciudadana.<sup>6</sup> No obstante, la temática en la región centroamericana, se considera de suma importancia para los programas de cooperación técnica y de creciente interés para las organizaciones no estatales y redes de acción que plantean un desarrollo integral de capacidades, monitoreo y control efectivo y sostenible de sus sistemas, así como códigos éticos de conducta en el ámbito público y privado.<sup>7</sup>

A continuación, se analizan algunas estrategias en marcha de lograr una mejor rendición de cuentas e integridad en los sistemas de agua potable y saneamiento en Centroamérica. Primero un marco metodológico hace referencia a los desafíos para la investigación-acción, tanto en las medidas preventivas como punitivas de actos corruptivos en los sistemas de agua potable y saneamiento en los países en boga. Apoyado en este marco analítico se revisan los proce-

sos en boga, con motivo de determinar los aspectos sustantivos y vinculantes para la región en estudio; las conclusiones sintetizan los debates del primer foro regional de transparencia e integridad del sector agua en Centroamérica<sup>8</sup> y permiten formular algunas recomendaciones con vistas a alimentar la formulación de estrategias y una línea de base para futuros programas regionales anti-corrupción en el sector de agua potable y saneamiento en Centroamérica.

## METODOLOGÍA PARA LA INVESTIGACIÓN-ACCIÓN

El objetivo general de este documento es analizar el estado de la integridad en el sector del agua potable y saneamiento en seis países de América Central, con énfasis en los siguientes objetivos específicos: i) identificar el concepto predominante que existe sobre transparencia e integridad en el sector y usarlo como base para las acciones desarrolladas por las diferentes entidades en la región; ii) relevar las condiciones legales, normativas y prácticas que ofrecen los contextos de cada país y la región en su conjunto para promover la integridad en el sector de agua potable y saneamiento; e iii) contribuir a generar una línea de base en los distintos países que sirva de punto de partida para los diversos esfuerzos coordinados de conformar y sostener redes efectivas de lucha anti corruptiva.

Entre las redes que promueven mejoras sustantivas en materia de agua y saneamiento en Centroamérica existe conciencia de que la lucha contra la corrupción y la integridad en el sector de agua potable y saneamiento son temas relativamente nuevos y que es necesario compartir experiencias, tanto provenientes de las redes regionales como de las agencias internacionales que prestan asistencia técnica y financiera para generar y promover una gobernabilidad eficiente, efectiva y transparente. Por lo tanto, facilitar el aprendizaje recíproco a partir del intercambio de conocimientos y experiencias constituye un paso importante para avanzar hacia una planificación y coordinación de acciones con motivo de incidir en actos de corrupción en el sector.

El marco general de este análisis conforman las regulaciones y acuerdos vigentes que tienen implicancias en el ámbito nacional y regional. Se considera la corrupción como un problema transversal y transfronterizo. Esto implica que se debe asumir una visión sistémica por país, actores y problemáticas más evidentes en relación con el desempeño de entidades públicas y organizaciones sociales vinculadas al suministro y saneamiento de agua potable. Un panorama regional y sectorial del ordenamiento institucio-

<sup>4</sup> Stalgren (2006).

<sup>5</sup> Gentes, Indij, Laxen (2011)

<sup>6</sup> Transparency International / The Carter Center (2007).

<sup>7</sup> Transparency International / The Carter Center (2007).

<sup>8</sup> González de Assis et al. 2009

nal (el “quién es quién”) de los organismos públicas y actores interesados<sup>9</sup>, así como sus roles y facultades, junto con los aportes de estudios de casos, este trabajo ayuda a formular algunas recomendaciones para la acción concertada en pos de una mayor integración<sup>10</sup>, integridad y transparencia en el sector del agua y saneamiento.<sup>11</sup>

## INSTITUCIONALIDAD HÍDRICA Y LUCHA ANTI-CORRUPTIVA EN CENTROAMÉRICA

En la región Centroamericana ya existen diversos mecanismos contra la corrupción. Uno de ellos, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), consagrado mediante el protocolo de Tegucigalpa de 1991, compromete a los países a la lucha contra la corrupción en el marco de la democracia, el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho. El artículo 5 del acuerdo dispone que “... la corrupción, pública o privada, constituye una amenaza a la democracia y la seguridad de los habitantes y de los Estados de la región centroamericana. Las partes se comprometen a realizar todos los esfuerzos para su erradicación en todos los niveles y modalidades. En este sentido, la reunión de los entes contralores del Estado de cada una de Las Partes, asesorará a la Comisión de Seguridad en el diseño, establecimiento e instrumentación de programas y proyectos regionales de modernización y armonización legislativa, investigación, educación y prevención de la corrupción”<sup>12</sup>.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU, 2004), por su parte, exige tanto medidas preventivas como punitivas y dispone que “... cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará medidas apropiadas para promover la transparencia y la obligación de rendir cuentas en la gestión de la hacienda pública (...)”<sup>13</sup>. Entre los 122 Estados que ratificaron la Convención se encuentran los seis países centroamericanos hispanohablantes<sup>14</sup>. Por ser el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante contra la corrupción, la Convención ofrece una serie de instrumentos y mecanismos de aplicación con fines de prevención, penalización y recuperación de activos, y que favorecen la cooperación Internacional en torno a actos ilícitos de los sectores público y privado.

En cuanto al sector de agua potable y saneamiento, aún no hay un acuerdo firmado o vigente entre las partes que sirva de base para las acciones que desarrollan las distintas entidades de la región. Según el Informe Global de Corrupción de *Transparency International* del año 2008, a pesar del profundo daño que puede causar a las economías nacionales, el tema de la corrupción aún ocupa un lugar marginado en la gobernabilidad del agua<sup>15</sup>.

Resulta sorprende que a pesar del alto nivel de desigualdad, pobreza, delincuencia y desempleo, entre los problemas más citados, el barómetro que mide la percepción de las democracias<sup>16</sup> en los países de la región, hasta ahora negativo, pareciera estar

<sup>9</sup> Gentes, Indij & Laxen 2011

<sup>10</sup> Los días de 16 al 18 de febrero 2011, el Water Integrity Network (WIN organizó el “Primer Foro Regional sobre Transparencia e Integridad en el Sector del Agua en América Central” en San Salvador, El Salvador. El Foro Regional fue organizado en colaboración con RRASCA (Red Regional de Agua y Saneamiento en América Central), FANCA (Fresh Water Action Network, América Central) y el Comité Regional de la Alianza por el Agua (véase al respecto <http://www.waterintegritynetwork.net/page/3871>, visitado el 28 de marzo 2011).

<sup>11</sup> Véase al respecto Gentes, 2011. El estudio abarca también una revisión de marco legal y regulatorio del sector de agua potable y saneamiento y del ordenamiento institucional en los seis países de habla castellana en boga. Concluye que si bien se regulan actualmente aspectos relacionadas con la calidad del agua suministrada, muchos países aún no reglamentan aspectos como los parámetros de calidad de servicio (continuidad, caudal, presión, cortes e interrupción, recolección y tratamiento de aguas residuales o desbordes del sistema de alcantarillado sanitario). En Guatemala, por ejemplo, no existe una reglamentación específica sobre las metodologías de regulación tarifaria ni mecanismos de subsidios o financiación, por lo que muchos municipios quedan a la deriva y, pese a contar con poderes descentralizados, carecen de una capacidad real de “usar y acceder” a la ley.

<sup>12</sup> El término “integración” se conceptualiza en el presente documento como una integración moderada (o *light*) que implica un acercamiento en dirección ascendente (*bottom-up approach*) y se centra en aspectos de participación a baja escala, soluciones locales y toma de decisiones (Butterworth, et al. 2010; Kinghan, 2010). Este enfoque se diferencia del *full approach*, que implica también cambios en los marcos regulatorios y acuerdos internacionales que lleven a la creación de nuevos organismos y entidades de gestión del agua con el fin de integrar todos los aspectos y sectores vigentes en un país. Algunos autores critican este segundo enfoque como demasiado visionario y descendente (*top-down*), especialmente en países que no tienen ni la capacidad técnica ni la voluntad política o instituciones con legitimidad para formular e implementar de manera efectiva políticas integrales.

<sup>13</sup> Hay que recalcar que hasta ahora no existe una revisión del grado y las formas de corrupción que se manifiestan en el sector de agua potable y saneamiento de los países centroamericanos. Tampoco se dispone de indicadores específicos que relacionan una estrategia adecuada y transparente con los servicios rurales y urbanos. Únicamente se pueden consultar las normas, y los acuerdos y decretos vigentes en los países sobre promoción de transparencia, integridad y rendición de cuentas, con diferente grado de alcance e implementación, así como los testimonios de varios actores, representantes y redes de los sistemas de agua potable y saneamiento.

<sup>14</sup> Véase SICA (1995:art. 5, pp. 3).

<sup>15</sup> Naciones Unidas, UNU (2004: art. 9).

<sup>16</sup> Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

cambiando. Después de 15 años de mediciones, el *Latinobarómetro* de 2010 registra una percepción más positiva de la democracia en América Latina. A pesar de la crisis, la región en su conjunto pareciera manifestar un apoyo más amplio a la democracia<sup>17</sup>. Transparencia Internacional (TI) publica desde 1995 anualmente el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC). Este índice mide el grado de corrupción en el sector público sobre la base de diversas encuestas a expertos y empresas en una escala de 0 (percepción de muy corrupto) a 10 (percepción de ausencia de corrupción). En el año 2010 clasificó a un total de 180 países. El ranking Centroamericano muestra los siguientes resultados: Costa Rica (5,3) en el puesto 43; Guatemala y El Salvador (3,4) en el puesto 84; Panamá, Honduras y Nicaragua (2,5) en el puesto 130<sup>18</sup>.

En la mayoría de los países centroamericanos aún se observa una institucionalidad frágil y grandes brechas internas en términos de acceso y calidad de los servicios, con un importante deterioro de los recursos naturales que son objeto de sobreexplotación asociada a situaciones de pobreza<sup>19</sup>. Los temas relevantes a efectos de las políticas de gestión de los recursos hídricos en los países son múltiples e incluyen: i) lograr mejoras en la sostenibilidad, eficacia y eficiencia en el suministro de agua y saneamiento mejorado, especialmente para sectores urbanos y rurales rezagados; ii) una distribución equitativa de los derechos de uso y aprovechamiento entre sectores (energía, agua potable, industria y riego), considerando un incremento en la demanda; iii) una tarificación clara y adecuada de los usuarios, incluidas estrategias y programas regionales para la adaptación y mitigación frente a dinámicas climáticas cambiantes y extremas (sequías e inundaciones); iv) programas eficientes y de bajo costo de monitoreo, control y sanción, y estímulos concretos para revertir la mala calidad de muchas aguas superficiales e incrementar la relativa baja capacidad de tratamiento de descargas urbanas.

Los estudios recientes de caso encargados por el *Water Integrity Network* y entidades regionales como FANCA y RRASCA (WIN /FANCA / RRASCA, 2011) evidencian, por una parte, la insuficiente inversión

y promoción por parte de los gobiernos de turno en plantas purificadoras o sistemas y modelos innovadores de saneamiento (ecológico y/o mejorado). Por otra parte, muestran la ausencia de un actor clave: una autoridad nacional que regule y coordine el sector de manera integral<sup>20</sup>. Esto crea numerosas disfuncionalidades, entre ellos destacan: (i) en todos los países analizados existen débiles estructuras financieras para recobrar los costos de la prestación de servicios, con una ausencia casi absoluta del componente de conservación o mejoras o ampliaciones en el sistema de infraestructura. Es decir, se siguen cobrando solamente los costos del suministro, en el mejor de los casos; (ii) hay problemas en la canalización de los subsidios y la estructura de costos, así como en la coordinación del órgano prestador de servicio con la autoridad de regulación de tarifas, en varios casos. A su vez, (iii) el sistema judicial de los países en la región aún efectúa una interpretación limitada del alcance de las normas.

Si bien la gran mayoría de los estudios de casos analizados llevan un fuerte enfoque local y se refieren casi exclusivamente a la temática de gestión y manejo (de sistemas o plantas suministradoras) de agua potable local, indican una tendencia nacional.<sup>21</sup>

Poner más atención a los modelos comunitarios de gestión del agua implica también que los sectores de agua potable y saneamiento, especialmente en los ámbitos rurales, tienen que mejorar sus deficiencias en cuanto a la calidad (del agua primero y al servicio en segundo) y el monitoreo (en tercero). A modo general, todos los países de la región centroamericana deben incrementar su eficiencia en la operación y transparentarla, con mayor énfasis en el ámbito rural. El cobro por uso y la determinación de tarifas que permitan una operación y mantención del sistema y de la distribución de subsidios fiscales son cuestiones que deben ser desarrolladas colectivamente considerando las cambiantes dinámicas climáticas. A su vez, las irregularidades en el diseño y la ejecución de obras de infraestructura hidráulica deben ser enfrentadas y eliminadas por medio de políticas eficientes, acciones sociales y programas de formación-educación en la gestión del agua.

<sup>17</sup> Transparency International (2008)

<sup>18</sup> Pelligrini y Gerlagh (2006:338) definen la democracia por medio de dos procedimientos: Las democracias se caracterizan por elecciones competitivas, libres y por un alto nivel de participación. Una definición aún más amplia de la democracia se podría ver en la coherencia de la acción de la clase política y la voluntad de las personas. La corrupción rompe esta coherencia y hace incompatible que los decisores apliquen su poder en pos de intereses de la mayoría de la población, en lugar de intereses personales o grupales.

<sup>19</sup> Véase al respecto <http://www.latinobarometro.org/>, visitado el 14 de diciembre. En el *Latinobarómetro* 2010 se aplicaron 20.204 entrevistas personales en 18 países. Las muestras son representativas del 100% de la población nacional de cada país, con un margen de error de 3% por país. Respecto a la percepción de corrupción se hacen dos preguntas: i) ¿cuánto cree usted que se ha progresado en reducir la corrupción en las instituciones del Estado en los últimos dos años? Mucho, algo, poco o nada; e ii) ¿ha sabido usted o algún pariente de algún acto de corrupción en los últimos doce meses? Según el *Latinobarómetro*, la región percibe un leve progreso en la reducción de la corrupción (Corporación *Latinobarómetro*, 2010:97; 98).

<sup>20</sup> Véase al respecto [http://www.transparency.org/regional\\_pages/americas/corruptcion\\_en\\_america\\_latina/americas\\_cpi](http://www.transparency.org/regional_pages/americas/corruptcion_en_america_latina/americas_cpi), visitado el 5 de febrero de 2011; y [http://www.transparencia.org.es/indice%20de%20percepci%C3%B3n%202009/Tabla%20sint%C3%A9tica.CPI\\_2009\\_table\\_spanish.pdf](http://www.transparencia.org.es/indice%20de%20percepci%C3%B3n%202009/Tabla%20sint%C3%A9tica.CPI_2009_table_spanish.pdf), visitado el 14 de diciembre de 2010.

<sup>21</sup> CEPAL (2010).

A lo largo de la región se han emprendido en los últimos años reformas a las leyes vigentes en el ámbito de los recursos hídricos y también en torno a las formas y grados de participación de organizaciones no estatales vinculadas a la gestión y el aprovechamiento de los recursos hídricos<sup>22</sup>. A pesar de las grandes diferencias en las características de los países (clima, tamaño, desarrollo, entre otros), estas reformas tiene una característica en común: la aspiración a establecer un sistema administrativo que permita una gestión integrada de los recursos hídricos como base de la planificación y desarrollo a partir de las cuencas hidrográficas. Pero también es evidente que muchas reformas o anteproyectos (por ejemplo, en El Salvador y Guatemala) se encuentran estancadas en la actualidad y no han recibido la atención necesaria por parte de los decisores políticos.

La tendencia legislativa indica algunas novedades en los marcos normativos de la región, aunque todavía prevalece un enfoque mayoritariamente sectorial. Si bien existen actualmente mecanismos destinados a incrementar la transparencia e integridad —como rendición de cuentas, controles de calidad del servicio, tarificación participativa justa o códigos de conducta para funcionarios administrativos, plebiscitos y referéndums relativos a los recursos patrimoniales y los derechos de usuarios y ciudadanos en el ámbito de la gestión pública—, su aplicación y difusión en el sector de agua potable y saneamiento son limitadas, considerando los estudios de casos analizados.<sup>23</sup>

El hecho que todos los países han declarado el agua un bien (nacional) de uso público y de importancia esencial para su desarrollo agropecuario, energético y ambiental puede ser evaluado como un avance sustantivo en los marcos regulatorios. Sin embargo, ningún país ha podido establecer un sistema de administración clara, con entidades rectoras y operadas que no entren en conflictos facultativos y operativos entre ellos, ni tampoco marcos regulatorios acordes a los cambios climáticos y las crecientes necesidades sociales, o sistemas administrativos descentralizados y sustentables. Es notorio que el avance en la ratificación de leyes sobre agua no siempre coincide con las futuras implementaciones y resguardos ambientales establecidos. Como fortalezas de la aplicación de la legislación vigente (*law enforcement*), también se puede mencionar la incorporación de la naturaleza pública del agua a nivel constitucional en la mayoría de los países, aunque concurre con el derecho a la propiedad privada. Urge definir aquí los límites a nivel judicial y los escenarios de incertidumbre climática. La región es considerado uno de los *hotspots* de las variantes climáticas dinámicas, lo que también se debe reflejar en políticas y leyes claras —incluidos limitantes y sanciones claras e im-

positivas por uso indebido o dañino y beneficios por gestión adecuada— que tratan sobre recursos naturales como el agua. La incorporación del enfoque de gestión integrada de recursos hídricos (GIRH) y el manejo a nivel de cuenca, subcuenca y microcuenca es más visible en la normativa hídrica actual. Cabe mencionar las novedosas regulaciones sobre participación comunitaria como principio, al margen de los problemas que puedan presentar las concesiones. Sin embargo, un análisis de la jurisprudencia sugiere que incluso cuando se recurre al amparo judicial, este no se hace efectivo. El principio de seguridad jurídica o el de silencio positivo continúan prevaleciendo sobre el principio de participación, en perjuicio de normas de rango constitucional.<sup>24</sup> Son pocos los estudios sobre procesos de aprendizaje, divulgación, interpretación y discusión sobre la aplicación, las premisas y las premisas y el alcance de leyes y políticas, especialmente sobre los derechos relacionados con transparencia e integridad.

Desde el punto de vista institucional, mientras Costa Rica, Panamá y Honduras cuentan con organismos reguladores independientes, El Salvador, Guatemala y Nicaragua aún dependen de órganos del gobierno central para la supervisión del sector del agua. Algunas de estas instituciones del gobierno central están en proceso de reestructuración, así como la transferencia de las responsabilidades del sector a los municipios (Honduras, Nicaragua). Dependiendo del sector y el país, y del contexto institucional, el grado de independencia y el alcance de las responsabilidades de las entidades reguladoras de agua potable y saneamiento varían notablemente. Efectivamente en el ámbito institucional hay una duplicación de potestades, especialmente entre las facultades de entidades rectoras y operadoras, y esto muchas veces se refleja en una “gran ausencia” de ambas entidades en el ámbito rural. Las Juntas o Comités de Agua en general operan sus sistemas, incluida la cobranza de los costos por mantención o conservación, sin un marco regulatorio propio y ad honorem. Estas organizaciones exigen en la actualidad con más vehemencia un marco regulatorio y políticas públicas que garanticen el respeto del agua como patrimonio natural en el marco del derecho público, un uso privado limitado y resguardos ecosistémicos. La duplicidad de funciones y competencias debido a una mala técnica jurídica y un enfoque sectorial de las leyes, tanto a nivel de Ministerios y autoridades nacionales como de los alcaldes y comisiones locales, se hace visible mediante un análisis comparativo. Esto dificulta la aplicación de las normas para aquellos operadores del derecho que no son abogados, e incluso en algunos casos se advierte un dominio insuficiente de criterios de interpretación de normas e integración del ordenamiento por parte de abogados y jueces.

<sup>22</sup> WIN/RRASCA/FANCA (2011).

<sup>23</sup> WIN/RRASCA/FANCA (2011); Gentes (2011)

<sup>24</sup> Véase al respecto Jouravlev (2001).

En general, en la región aún prevalecen los Estados autoritarios y centralistas. No obstante, el “tema agua” aglutina una nueva preocupación y convoca a la participación social y política. En todos los países centroamericanos se distinguen iniciativas populares y civiles de creación o reforma de la legislación sobre agua o las leyes sectoriales, principalmente respecto de las facultades de los órganos de los sistemas de suministro de agua potable y saneamiento. Esto no debe ocultar que aún se crean nuevos cuerpos de gestión (por ejemplo, autoridades nacionales de agua) sin consulta previa o sin políticas fiscales descendentes. Aún es el “estado omnipresente” el que determina tanto el grado de participación como el tipo de reconocimiento de los órganos locales de abastecimiento de agua. El resultado es una gestión pública del agua con poderes centralizados en los órganos del Estado como una organización sectorial, sin inserción en y diseminación con los demás sectores extractivos o protectoras (de energía, medioambiente, agricultura y forestal). En el ámbito de la gestión pública administrativa se mantiene una gestión de sectores independientes — de tipo “cada uno lucha por lo suyo”, ya sea el presupuesto, un emprendimiento o la rendición de cuentas— con sistemas de coordinación y fiscalización inexistentes o muy débiles, por ejemplo mediante mesas de concertación o rendición de cuentas sobre sistemas de agua y saneamiento desglosado por municipalidades. Es llamativo que ningún país en Centroamérica tenga una administración enfocada en el uso múltiple del agua o un enfoque de conciliación de conflictos. Si bien existe una nueva regulación al respecto, se refiere principalmente a la gestión integrada de recursos hídricos sin una política fiscal o reglamentaciones claras de cómo lograrla. Tampoco hay mención de los aspectos de una gestión o manejo transfronterizos de aguas; ambos aspectos pueden incrementar la conflictividad actual y futura.

Otro factor es que los lineamientos políticos y los marcos regulatorios todavía son poco claros respecto de las cuencas y aguas compartidas; no obstante, los estudios de casos señalan la existencia de una fuerte interacción socioambiental en Centroamérica, que coexiste con una fragmentación política y genera una importante dicotomía para la región. La existencia de uno u otro tipo de cooperación por el agua depende de las características del sistema político de cada Estado y de las relaciones internacionales establecidas entre los países que comparten una cuenca, así como del estado de los recursos hídricos y de la dependencia de la cuenca, y de la organización social y comunitaria vigente. Algunas reformas legislativas —Nicaragua en 2007, Honduras en 2009— aún no han dado los resultados esperados, es decir, la formación de entidades nacionales mediante políticas fiscales claras y transparentes.

En general, se observa que los distintos procesos, desde someter un anteproyecto hasta la ratificación de una ley, pueden ser sumamente extensos y no siempre plenamente participativos. La ley es una construcción social y requiere de un rol de observación y participación permanente por parte de las organizaciones de base y las juntas de agua, a fin de garantizar un proceso íntegro y transparente y de que las decisiones y acuerdos finales e intrínsecos sean representativos de las necesidades locales y ambientales. Como resultado de lo anterior, tanto los Comités o las Juntas de Agua Potable como los Comités de Sub y Micro Cuencas —incluso con un enfoque transnacional— están cobrando impulso, muchas veces sin el respaldo necesario o una priorización pública, como muestra el caso de los acueductos comunitarios o ASADAS en Costa Rica<sup>25</sup>, o el caso de los CAP en Nicaragua, que en 2010 fueron reconocidos mediante una ley especial. A su vez, se advierte el rol de numerosos municipios en la prestación de servicios de agua y saneamiento, como en el caso de Guatemala. En general, en relación con el marco legal de los países, la legislación sobre recursos hídricos se fundamenta en principios constitucionales que garantizan la salud, un ambiente adecuado y la autonomía municipal. Sin embargo, el caso de Guatemala, al igual que el de El Salvador, es sintomático, ya que “...el sector carece de un cuerpo o conjunto de normas articulado, consistente e integral que regule el comportamiento de los prestadores y que sirva como base para sancionar los eventuales desvíos de las obligaciones preestablecidas”<sup>26</sup>.

Si bien aspectos relacionados con la calidad del agua suministrada (parámetros químicos y biológicos, entre otros) se encuentran reglamentados en leyes secundarias, muchos otros aspectos como los parámetros de calidad del servicio (continuidad, caudal, presión, cortes e interrupción, recolección y tratamiento de aguas residuales o desbordes del sistema de alcantarillado sanitario, entre otras) aún queda por normas claras al respecto. En Guatemala, por ejemplo, no existe una reglamentación específica de las metodologías de regulación tarifaria ni mecanismos de subsidios o de financiación, por lo que muchos municipios quedan a la deriva y, pese a contar con poderes descentralizados, no realizan un uso eficaz ni eficiente de la ley. En palabras de los consultores de la CEPAL, con énfasis en el caso guatemalteco, del cual pueden extraerse enseñanzas para otros países de la región “...en general, no existen elementos específicos que determinen cuantitativamente las obligaciones de los prestadores - y los usuarios (connotación del autor) - con relación al plan de inversiones o metas del servicio. Asimismo, a pesar de que la aplicación de sanciones por incumplimiento de las normas de calidad de agua y aguas residuales está reglamentada, se carece de

<sup>25</sup> Gentes (2011).

<sup>26</sup> CRS (2008).

un sistema efectivo de naturaleza integral y articulado de control de la prestación, y tampoco se definen las sanciones que deben aplicarse ante desvíos o incumplimientos incurridos por responsables o prestadores de servicios<sup>27</sup>.

En este escenario, los aspectos de transparencia e integridad han sido receptados por las leyes, aún falta especificar los mecanismos de medición y su cumplimiento, especialmente en el sector de agua y saneamiento, energía, industria (minería) y medioambiente. Los principios de prudencia, sostenibilidad, participación, planificación, equidad (de género) o derechos locales se reflejan de manera creciente en la jurisprudencia favorable<sup>28</sup>, y con creciente tendencia en el actuar de muchas organizaciones sociales cuyas experiencias positivas las entidades públicas y los responsables políticos en América Central comienzan a recoger y recopilar lentamente con el fin de tener una base para las comparaciones de rendimiento que ayuden en las decisiones políticas a diferenciar operadores de suministro ineficaces de los que tienen un rendimiento más sólido.<sup>29</sup> Asimismo, los gerentes de operadoras, las asociaciones de agua, las entidades reguladoras y otros grupos sociales comienzan a elaborar y entregar análisis sobre rendición de cuentas y efectividad de los sistemas de agua potable y saneamiento, diferenciados por regiones geográficas, en los países analizados.<sup>30</sup>

Muchos sitios virtuales de las entidades públicas que se visitaron en el marco del presente estudio hacen referencia a sistemas internos de rendición de cuentas, así como a un acceso (gratuito e inmediato) a la información, y a respuestas concisas y atención de reclamos a los ciudadanos. No obstante, la información suministrada y de acceso libre, que se encuentra disponible en los sitios web institucionales, varía significativamente según el país, pero en ningún caso es completa, o concisa. En cuanto a la calidad de la información, una iniciativa reciente del Departamento de Agua del MINAET en Costa Rica ha sido publicar todas las solicitudes de concesiones de agua en su sitio web<sup>31</sup>. A su vez, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) en este país distribuye no solo el listado de tarifas para acueductos y alcantarillados, riego y avenamiento, sino que también explica en un resumen ilustrativo las metodologías tarifarias utilizadas<sup>32</sup>.

En general, en el ámbito institucional y político, si bien en el último tiempo el sector del agua recurre con mayor frecuencia a consejos o mesas multisectoriales,

no hay antecedentes que indiquen claramente si la descentralización de la prestación de servicios en los municipios incrementa de algún modo la eficiencia o la transparencia. Por ejemplo, en Honduras, con 271 municipios, y en Guatemala, con más de 300 municipios, la falta de datos es evidente. Los datos disponibles provienen de municipios suministrados por las ciudades más grandes. Esta fragmentación dificulta en gran medida el análisis del rendimiento para el sector de agua potable y saneamiento en la región.

## ESTRATEGIAS PARA ROMPER LAS “CADENAS CORRUPTAS” EN EL SECTOR AGUA

Pareciera existir consenso en cuanto a que la debilidad del sistema democrático en los países de la región, en general, favorece la corrupción y el clientelismo en las instituciones y la política<sup>33</sup>. En tales circunstancias, la distribución programática de bienes y servicios públicos y privados no llega adecuadamente a los usuarios. Las dificultades entre los países de la región para hacer frente a las complejidades de la corrupción se remonta a su antagonismo con el Estado, pero también forma parte de las constelaciones histórico culturales e individuales a nivel global<sup>34</sup>. ¿Cómo garantizar un proceso realmente participativo, transparente e informado oportunamente frente a las diferentes formas de *lobbying*? ¿Cómo incrementar el nivel y la calidad de la rendición de cuentas por parte de los responsables, y con eso evitar o revertir la tendencia de cobrar tarifas excesivamente altas a los estratos más pobres y vulnerables de la población? ¿Cómo lograr que tanto los asentamientos rurales y los pequeños sistemas de suministro de agua como los consumidores de las grandes urbes reciban agua de buena calidad y en cantidad suficiente y disfruten a la vez de sistemas de saneamiento eficientes y sustentables?

Estos aspectos están intrínsecamente vinculados con una mejora sustancial de la salud ambiental. Tanto la conservación y la protección como la ampliación de áreas verdes y la reforestación con especies nativas, así como la demarcación de las zonas de recarga, el cuidado de las nacientes y la proliferación de sistemas de saneamiento ecológico, reciben aún poca atención en el marco de la gestión del ordenamiento territorial e hídrico de las sub y microcuencas a lo largo de la región centroamericana. Las lecciones aprendidas instan a reconocer estructuralmente e invertir en la labor de mantención, recuperación y

<sup>27</sup> Gentes y Madrigal (2010).

<sup>28</sup> Lentini (2010:17).

<sup>29</sup> Lentini (2010:43).

<sup>30</sup> Véase al respecto CRS (2008).

<sup>31</sup> WIN/RRASCA/FANCA (2011).

<sup>32</sup> Corton & Berg (2009).

<sup>33</sup> Véase al respecto <http://www.drh.go.cr/concesiones+.html>, visitado el 9 de febrero de 2011).

<sup>34</sup> Véase al respecto [http://www.aresp.go.cr/cgi-bin/index.fwx?area=11&cmd=quienes\\_somos](http://www.aresp.go.cr/cgi-bin/index.fwx?area=11&cmd=quienes_somos), visitado el 9 de febrero de 2011.

educación que desempeñan muchos sistemas comunales de agua potable.<sup>35</sup>

El motivo aquí es doble: se trata, por una parte, de fortalecer las capacidades comunitarias de manejar y gestionar los sistemas de agua y saneamiento y, por otra, de fomentar una práctica y una cultura transparente e íntegra “de cambio” que favorezca la conservación y la prudencia en el uso de los recursos hídricos y las excretas. La mayoría de los conflictos ocurren en el ámbito local: los gobiernos, ministerios y actores locales, y las delegaciones de arbitraje como el Ombudsman o la Procuraduría, serán los actores claves en los escenarios de resolución alternativa. Juntar a las instituciones de intervención, investigación aplicada y protección pública con los comités de agua sería también una labor preventiva y efectiva.

El “clientelismo interiorizado”, por ejemplo, es uno de los principales factores que favorecen las prácticas corruptas en la contratación de obras y la compra de materiales para la construcción de sistemas de acueducto en Colombia. Las diferencias entre los precios de lista y los precios reales ofrecidos por las fábricas de tuberías generan dinámicas nocivas como las franjas de descuento y el pago de comisiones. Según investigaciones recientes de Transparencia Colombia, es común que se cometan actos ilícitos entre el sector público y privado en los sistemas de agua potable y saneamiento cuando se realizan: (i) obras sobre la base de ofertas no solicitadas, (ii) cuando se efectúa y se acepta una descripción falsa y poco realista de las empresas estratégicas en los procedimientos de licitación, a la espera de una revisión y un alza de los precios de consumo más adelante, o (iii) cuando el proceso de licitación de servicios públicos e infraestructura no es transparente para la ciudadanía, es decir, no exige la publicación *ex ante* de los contratos de diseño e implementación propuestos, lo que aumenta tanto las oportunidades como los incentivos individuales e institucionales para la corrupción, e incluso (iv) cuando se efectúan compras de tecnología o herramientas necesarias para el diseño e implementación de una red de suministro o planta purificadora con fondos públicos a empresa privadas<sup>36</sup>.

Una de las dificultades sigue siendo definir un modelo de medición<sup>37</sup> de la corrupción debido al carácter diferenciado de las democracias<sup>38</sup>. Vale la pena señalar que no existen evidencias científicas de una

relación causal entre la democracia y la corrupción, es decir, los niveles actuales de percepción la democracia no parecen afectar los niveles de corrupción y viceversa.<sup>39</sup> No obstante, algunos aspectos como ingresos medios, constelaciones socioculturales asumidas o el grado de representatividad institucional y legitimidad y la capacidad de imposición de las fuerzas regulatorias anticorrupción, así como el grado de deterioro ambiental, determinan también las actitudes cívicas frente al modelo político y económico predominante en un país. Por tanto, se requieren modelos adaptables de control de las “funciones y deberes esenciales” de las políticas públicas, como son el suministro apropiado de sistemas de agua potable y saneamiento, infraestructura y energía asequible, uso y disfrute amplio de sistemas de salud, salud ambiental, seguros sociales y acceso justo a la educación y formación.

Una estrategia efectiva contra la corrupción debe analizar, por tanto, las interrelaciones entre: (i) las dimensiones geográficas e institucionales en las cuales opera la corrupción, (ii) los impactos de los diferentes instrumentos políticos y estrategias de lucha contra la corrupción, particularmente en relación con la estrategia oculta de sectores poderosos de instar a la población a asumir, aceptar o perdonar actitudes corruptas como hechos arraigados en la cultura (política) y para los cuales no existe solución, y (iii) cuestionar los “supuestos universales” que afirman que gran parte de los actos de corrupción se producen mayoritariamente en el ámbito público y no privado<sup>40</sup>.

Respecto a los servicios de agua potable y saneamiento en la región centroamericana, la corrupción se manifiesta en todas las instancias de la cadena del agua, e incluye desde actos de conspiración y sobornos en el diseño de un modelo y la compra de materiales para el abastecimiento, hasta las contrataciones y licitaciones públicas, o funcionarios que “hacen la vista gorda” a cambio de múltiples beneficios personales y políticos, personas que pagan sobornos a las compañías de agua para conseguir el suministro en forma ilegal o la prestación de servicios a determinados usuarios que nunca se cobran; en general, a todos los procesos de decisión política sobre el uso y acceso al agua y sus excretas.<sup>41</sup> Uno de los puntos claves más allá de los Objetivos de Desarrollo de Milenio (hasta 2015) consiste, de acuerdo con la Organización Mundial de Salud (OMS), en di-

<sup>35</sup> Manzetti, L. & Wilson, C. (2007).

<sup>36</sup> Cardenal, A.S. & Martí y Puig, S. (1998).

<sup>37</sup> WIN/RRASCA/FANCA (2011).

<sup>38</sup> Balcazar, A. R. (2009).

<sup>39</sup> Pelligrini y Gerlagh (2006), por ejemplo, muestran mediante coeficientes estadísticos que la democracia no es necesariamente el factor positivo significativo y, viceversa, que la corrupción no es un factor negativo importante para la protección del medioambiente. Un problema de los estudios de casos en general es que se centran en la democracia o en la corrupción, y no en las relaciones entre ambos.

<sup>40</sup> Pelligrini y Gerlagh (2006:337).

<sup>41</sup> Véase al respecto Corporación Latinobarómetro (2010).



reccionar la calidad del agua de una manera efectiva en cuanto a los costos<sup>42</sup>. La aplicación e introducción de tecnología moderna es un aspecto necesario, pero insuficiente, para mejorar el rendimiento de los servicios. El énfasis en la eficiencia y sostenibilidad económica de los sistemas de suministro por sí solo no puede solucionar el acceso de estratos más pobres, ni la efectividad de los sistemas operadores o rectores en los ámbitos urbanos o rurales (Dobner, 2010). Además, el ya cambio climático, especialmente en los países centroamericanos, requiere de medidas adicionales de adaptación y mitigación, y es un factor que hace aún más necesario prevenir la corrupción en la gobernabilidad del agua<sup>43</sup>.

Se hace cada vez más evidente la necesidad de garantizar la integridad de los procesos de diseño de sistemas de acueductos y alcantarillados, así como la contratación o licitación pública en general. Varios autores plantean que es indispensable generar cambios en las “cadenas corruptas” entre comprador (público) y vendedor (privado) mediante mecanismos de monitoreo y control social<sup>44</sup>. Ante proyectos extractivos (por ejemplo, de minería) la expresión de interés ante una licitación pública inminente, seguida del diseño del anteproyecto, así como los posteriores estudios de impacto ambiental, cobran una importancia sustancial a la hora de garantizar la transparencia y el acceso equitativo a la información oportuna y una participación ciudadana amplia. Si durante la década de 1980 la mayoría de las empresas de servicios públicos monopólicas bajo el control del Estado se “autorregulaban” o eran reguladas por el gobierno, en la actualidad y debido a la liberalización económica y la entrada del sector privado<sup>45</sup>, la regulación en los últimos años se ha centrado más en la eficiencia y la creciente competitividad del servicio. Las tarifas diseñadas hoy deben reflejar los costos operativos y de mantenimiento, no obstante requieren siempre de planes de subsidios fiscales cruzados, puesto que casi nunca recuperan los costos de prestación<sup>46</sup>. El modelo de concesión ha sido utilizado ampliamente para atraer inversión privada y la participación en infraestructura y sistemas de agua potable y saneamiento desde los años noventa hasta comienzos de 2000, particularmente en América Latina. Uno de los

problemas de la desregulación de monopolios estatales es la alta tasa de renegociación de los contratos de concesión<sup>47</sup>. Varias analistas consideran que se trata de un aspecto perjudicial para el bienestar general<sup>48</sup>.

No obstante, no se puede sostener que el creciente desempeño de las empresas privadas resulte en mayores o menores niveles de corrupción. Algunos investigadores recomiendan un modelo econométrico que puede ser utilizado para comparar, entre los distintos sectores, cómo la corrupción produce mayores beneficios para los responsables a través de compensaciones, que a su vez se pueden reflejar en una calidad inferior o superior del servicio para ciertas poblacionales y/o estratos sociales. Se puede sostener que el nivel de corrupción determina el margen de acción de una entidad reguladora independiente<sup>49</sup>. Aún hace falta efectuar un análisis exhaustivo y por regiones de los aspectos de desempeño, tarificación efectiva y eficiencia del servicio en ciudades medianas (entre 5.000 y 30.000 habitantes) que incluya también aspectos de rendición de cuentas y formas de medición y monitoreo de las inversiones y mejoras prometidas. No obstante, el mayor desafío será revertir la actitud latente de la población, que aún no cree que pueda ejercer demasiada influencia en los factores más importantes que afectan su vida, incluido “su ambiente” y “su agua”<sup>50</sup>.

El trabajo en redes en el ámbito de las entidades reguladoras pareciera incrementarse cualitativamente, según conclusiones de la Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas (ADERASA). ADERASA se consolida en 2001 con el apoyo del Banco Mundial y busca acelerar el desarrollo de instituciones reguladoras en los países de la región. Además, fomenta la difusión e implementación de herramientas reguladoras —como una base de datos regional coherente y parámetros de evaluación comparativa<sup>51</sup>— con el fin de mejorar la práctica de regulación en la región. Aunque El Salvador y Guatemala no son miembros de ADERASA, la entidad se define actualmente como “...la organización más importante a nivel regional en materia de regulación y que engloba a los organismos reguladores de América Latina”<sup>52</sup>. Es un dilema que en cuanto

<sup>42</sup> Brown, E. & Cloke, J. (2005); Pellegrini, L. & Gerlagh, R. (2006).

<sup>43</sup> WIN (2010); WIN/RRASCA/FANCA (2011).

<sup>44</sup> OMS (2010:31).

<sup>45</sup> TI (2008).

<sup>46</sup> Balcazar (2009); Driessen et al. (2009).

<sup>47</sup> En los sectores de agua potable y saneamiento la participación privada se refiere en los países de América Latina a cambios en la propiedad de los activos o la inversión de capital (Estache et al., 2009).

<sup>48</sup> Estache et al. (2009).

<sup>49</sup> Entre 1990 y 2005, alrededor del 53% de las concesiones en el sector del transporte y el 76% en el sector del agua se renegociaron (solo 3,1 y 1,6 años después de la firma del contrato) (datos según Guasch y Straub, 2009). Según los autores, la corrupción parece influir en la renegociación de los contratos de concesión, pero si existe o no una relación causal directa entre las renegociaciones y la eficiencia de concesiones de infraestructuras es un tema que requiere una investigación más profunda.

<sup>50</sup> Guasch y Straub (2009).

<sup>51</sup> Según Estache et al. (2009:194).

<sup>52</sup> Brown & Cloke (2005).

al agua potable y saneamiento en las localidades, no hay indicadores de calidad técnica que estén disponibles a nivel de los países. Los pocos indicadores disponibles son los de los consumidores, como las horas de suministro de agua o los cortes habituales de suministro, pero corresponden a sistemas de cobertura muy baja.

Ciertamente, la consolidación de diferentes procesos y movimientos ad hoc en Nicaragua, Panamá, El Salvador o Costa Rica contra la privatización del agua como bien social y servicio no solamente fomenta un nuevo tipo de “participación política real”, sino que también vincula a los actores sociales con las instituciones del Estado en múltiples formas, ya sea tratando de colaborar con las instituciones representativas, como orientando a los ciudadanos y funcionarios públicos acerca del “conocimiento local.” El fin consiste en promover un marco regulatorio “alternativo” y más acorde con la realidad colectiva percibida y las necesidades de las organizaciones locales de baja escala<sup>53</sup>.

## CONCLUSIONES

Cualquier estrategia de lucha anti-corruptiva que se pretende desarrollar requiere de una mirada crítica a las transformaciones políticas y los procesos sociales de las últimas décadas en los países. En especial, se debe tener en cuenta el “espesor cultural”<sup>54</sup> de cada país o región respecto de su voluntad de cambio manifestada en pos de políticas de agua más efectivas, participativas, transparentes e íntegras. En relación con la organización social en el sector del agua, se observa el surgimiento de una nueva participación en el marco de una gobernabilidad<sup>55</sup> local del agua, que comprende una serie de medidas que van más allá de la aprobación de leyes o la creación de instancias nacionales o sectoriales. Una buena gobernabilidad hídrica siempre estará condicionada también por el ejercicio equitativo de los derechos y deberes sobre los recursos por parte de todos los actores sociales, así como una balanza equitativa entre los diferentes intereses y poderes de los usuarios del agua.

En el mundo en desarrollo, la crisis sanitaria todavía es un gran tabú<sup>56</sup>; reconocer los vínculos entre el incumplimiento de las metas de milenio en algunos países de la región y los actos de corrupción sería un primer paso. El análisis del sector subraya que la corrupción se manifiesta en todas las instancias de la cadena del agua, incluyendo casos de prestación de servicios a determinados usuarios que nunca se cobran.<sup>57</sup> Aunque el problema de la corrupción está presente en todos los países, tanto en desarrollo como industrializados, los mecanismos jurídicos y normativos contra actos ilícitos están sujetos a dinámicas culturales específicas y a una economía política dominante. La incapacidad de los enfoques principales para hacer frente a las complejidades de la corrupción se remonta a su antagonismo con el Estado, pero también forma parte de las constelaciones histórico culturales e individuales a nivel global<sup>58</sup>. La corrupción no es un problema que pueda superarse con soluciones técnicas, en otras palabras, “mejorando” las políticas económicas y/o las formas institucionales. En una interpretación como ésta no se reconoce de manera suficiente las motivaciones políticas más complejas que con frecuencia subyacen a estos actos ni la complejidad de conformación del poder público y privado y su control en diferentes contextos políticos y culturales.

En consecuencia, es necesario analizar si los actos cometidos son parte de un sistema colectivo o constituyen actos de individuos<sup>59</sup>. Es decir, siempre hay personas que se benefician con el incumplimiento de metas, diseños, planes y acuerdos. Los actos corruptos deben ser descubiertos y luego atacados por medio de evidencias. Denunciar una red, a veces sumamente compleja, de actores corruptos implica riesgos inherentes que no deberían ser asumidos por una única persona o institución sino, en lo posible, vinculando instituciones proveniente de la sociedad civil con órganos de defensa del Estado, como son las procuradurías y fiscalías, las empresas privadas y públicas, y recurriendo, si fuese necesario, al apoyo de centros internacionales de asistencia legal de anticorrupción<sup>60</sup>. Más importante que la comuni-

<sup>53</sup> Sitios virtuales como el de ADERASA y el *International Benchmarking Network for Water and Sanitation Utilities* (IBNET) ofrecen apoyo mediante una evaluación comparativa (*benchmarking*) en cuanto a proporcionar orientación sobre los indicadores, y las definiciones en sí; facilitar el establecimiento de sistemas de indicadores nacionales o regionales; y comparar el rendimiento de diferentes empresas en los países de la región (véase <http://www.ib-net.org/>, visitado el 9 de febrero de 2011).

<sup>54</sup> Citado por <http://www.aderasa.org/>, visitado el 9 de febrero de 2011.

<sup>55</sup> Véase al respecto Romano, 2009; Cuadrado y Castro, 2008; y las respectivas campañas del foro cívico de Panamá en <http://forocivicoambientalpanama.blogspot.com/>, o la propuesta ley de agua de la Unión Ecológica Salvadoreña (UNES) del 2006 en [http://www.foroagua-elsalvador.org/dmdocuments/ley\\_gral\\_de\\_agua\\_vers\\_popular.pdf](http://www.foroagua-elsalvador.org/dmdocuments/ley_gral_de_agua_vers_popular.pdf).

<sup>56</sup> Subercaseaux, Bernardo (1999): *Espesor Cultural, Identidad y Globalización*, Centro de Estudios para el Desarrollo, ¿Hay patria que defender?, Santiago de Chile, p. 160-166. La interrogante que sigue Subercaseaux es el cómo la globalización favorece el surgimiento de micro-identidades y la (re)producción o un desperfilamiento de la identidad nacional.

<sup>57</sup> Concepto entendido aquí como el conjunto de procesos formales e informales en la toma de decisiones, que involucra a los actores públicos, sociales y privados, con intereses similares u opuestos (Gentes y Ruiz, 2008).

<sup>58</sup> Black, F. & Fawcett B. (2008).

<sup>59</sup> WIN / RRASCA / FANCA (2011).

<sup>60</sup> Brown y Cloke (2005).

cación interna y externa sobre actos corruptos y su denuncia es presentar y llevar adelante una solución alternativa factible. En este sentido, resulta clave identificar correctamente los canales y los medios de comunicación necesarios, denunciar las evidencias como práctica social y disponer de sistemas punitivos proactivos. El sistema judicial debe imponer penas ejemplarizantes que, en la medida de lo posible, se articulen con una auditoría social que se legitime por el buen uso del poder de sus autoridades y una representatividad amplia.

Todo proceso destinado a conformar y concertar redes locales y regionales sin intervención externa requiere tiempo. Una red comprometida requiere, antes que nada, una demanda concreta in situ, y sus representantes, dirigentes y miembros deben ser legitimados por la acción pública y social. Por lo general, las redes persiguen un doble objetivo que a veces puede ser contradictorio: por un lado, poner a prueba sus objetivos y, por otro, apoyar energicamente el cumplimiento de metas globales de agua potable y saneamiento sobre cantidad y calidad. Su rol no consiste únicamente en cobrar, monitorear y controlar y, por tanto, incidir en la gestión apoyándose en información e informantes de primera mano, sino también en explicar y transmitir a los actores interesados los principios, métodos y acciones para luchar por una mayor política y programas con transparencia e integridad en sus respectivos países.

Parece esencial generar cambios en las “cadenas corruptas” -por ejemplo, en el marco de una empresa de agua, ya sea comunitaria y/o semi privada- mediante mecanismos que promuevan la participación, el control social y la responsabilidad corporativa. El caso del Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de la ciudad boliviana de Cochabamba<sup>61</sup> enseña que hay que: i) atacar las formas y estructuras de corrupción en vez de perseguir casos particulares; ii) optimizar los sistemas de transparencia con un doble enfoque: institucional y práctico; iii) producir y diseminar información oportuna que respete las necesidades e intereses tanto de usuarios como de productores; iv) involucrar a los actores de la empresa y la sociedad civil en el desarrollo de las políticas y los mecanismos que promuevan el tipo de transparencia e integridad que se intenta implementar; v) ejercer presión desde una coalición heterogénea con actores diversos y en distintos niveles de autoridad en el ámbito gubernamental con fines de intervención; y vi) asegurar la “oportunidad” (*timing*) de la planificación y ejecución de los proyectos de intervención.<sup>62</sup>

Abarcar la problemática desde una perspectiva plural permitiría indicar tanto riesgos como pautas y es-

trategias para las acciones futuras de las redes de incidencia en Centroamérica. El fin último es doble: por un lado, contribuir a la consolidación de un sistema público transparente y efectivo de rendición de cuentas y de acciones coherentes, integradas y consolidadas entre los funcionarios y técnicos a cargo de programas y proyectos de desarrollo, y por otro lado sugerir algunas pautas y propuestas normativas para la participación social y organizativa en torno a los sistemas de agua potable y saneamiento. Sin duda, estas normas deberán, antes que nada, ser debatidas, aceptadas y respetadas por los actores, y sus “instancias y agentes supervisores” (locales, regionales o nacionales), quienes luego deben ser capacitados y empoderados para cumplir roles esenciales – sean de implementación, control, monitoreo o seguimiento de sistemas de agua potable y saneamiento sustentables, evaluación del impacto ambiental de proyectos extractivos o proyectos energéticos o de riego, entre otros- en el marco de una gobernabilidad hídrica moderna y efectiva.<sup>63</sup>

## RECOMENDACIONES

Tras estas perspectivas, se ofrecen a continuación algunas recomendaciones que pretenden contribuir a definir una línea de base para la investigación-acción y la formulación de estrategias de incidencia:

- Existe consenso en cuanto a que los casos de corrupción y soborno deben ser sancionados y, sobre todo, de que la corrupción debe implicar un castigo para quien paga un soborno y para el beneficiario que lo acepta. Los actos corruptos deben ser denunciados y luego ser atacados tanto en un sistema urbano o municipal como en sistemas más informales en el ámbito comunitario. El denunciante debe ser protegido por las regulaciones, el sistema judicial y por el poder ejecutivo<sup>64</sup>.
- En los casos de licitaciones de servicios de suministro de plantas de agua potable y saneamiento la ciudadanía necesita contar con tiempo suficiente y con información sólida, oportuna, exacta y comparable sobre el tipo, la forma y la duración del contrato —así como la posibilidad de renegociación, cuando corresponda— para poder participar y optar entre las diferentes alternativas, con el fin de llegar a acuerdos preventivos entre la población afectada y las empresas de suministro.
- Los sectores de agua potable y saneamiento, especialmente en los ámbitos rurales, deben subsanar las deficiencias en materia de calidad de servicio, monitoreo y rendición de cuentas<sup>65</sup>. A su vez, todos los Estados de la región deben incrementar su eficiencia en la operación e inversión y tomar

<sup>61</sup> González de Asis, M.; O’Leary, D.; Ljung, P.; Butterworth, J. (2009).

<sup>62</sup> Véase al respecto [www.transparency.org](http://www.transparency.org), visitado el 2 de mayo 2011.

<sup>63</sup> Véase al respecto <http://www.semapa.com.bo/>, visitado el 3 de mayo 2011.

<sup>64</sup> Driessen, T.; Ayala, R.; Villaroel, J.C & Carvala, E. (2009).

<sup>65</sup> Water Integrity Network, WIN (2010).

medidas para transparentarlas, especialmente en el ámbito rural. El cobro por uso y la determinación de tarifas que permitan una operación y mantenimiento del sistema y de los subsidios son cuestiones que deben ser desarrolladas colectivamente y teniendo en cuenta las dinámicas climáticas futuras<sup>66</sup>.

- Ya existen en la legislación y en algunos programas públicos concepciones genéricas de lucha contra la corrupción que resultan útiles para tipificar el delito, también en relación con la gestión y el manejo del agua. Para el seguimiento del fenómeno, más que elaborar indicadores basados en definiciones internacionales, se recomienda crear un instrumento específico que genere información en base a tres categorías de corrupción: i) corrupción en las negociaciones sobre concesiones públicas; ii) corrupción administrativa, y iii) corrupción en la gestión de acueductos comunales<sup>67</sup>.
- En el diseño de normas para el sector, el gobierno no sólo necesita considerar el papel de las empresas de servicios públicos y las principales entidades responsables de recoger los datos, sino también el rol que desempeña cada actor interesado en la solicitud de antecedentes. Por ejemplo, la presentación de datos al regulador de los servicios públicos debe ser establecida por ley y no entendida como una relación informal entre las partes. De la misma forma, es importante establecer canales de comunicación formal entre todos los actores del sector, tales como agencias de medioambiente o agencias de desarrollo municipal, de manera que los procesos de recolección de datos sobre programas y los repositorios de datos están adecuadamente identificados y facultados, y que no se dupliquen esfuerzos<sup>68</sup>.
- Si bien en la última década se impulsaron propuestas específicas con un enfoque de Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) en las legislaciones nacionales, así como convenios regionales y acuerdos voluntarios, aún se requieren importantes esfuerzos para una sectorización hacia la GIRH,

que incorpore un enfoque ecosistémico y que exija formas de medición y estímulo de la transparencia e integridad en la transacciones entre actores públicos, privados y cívicos.

- Intensificar las investigaciones y el monitoreo por parte de las organizaciones en países en transición enviaría un poderoso mensaje a las instituciones financieras internacionales, que también deben contar con una fiscalización financiera apropiada de los fondos facilitados. En este sentido, se insiste en una amplia participación política de las organizaciones de la sociedad civil en la formulación de estrategias y el fortalecimiento del marco regulatorio y las instituciones reguladoras impositivas.
- Una estrategia efectiva contra la corrupción debe analizar las interrelaciones entre: (i) las dimensiones geográficas e institucionales en las cuales opera la corrupción, (ii) los impactos de los diferentes instrumentos políticos y estrategias de lucha contra la corrupción, particularmente en relación con la estrategia oculta de sectores poderosos de instar a la población a asumir, aceptar o perdonar actitudes corruptas como hechos arraigados en la cultura (política) y para los cuales no existe solución, y (iii) cuestionar los “supuestos universales” que afirman que gran parte de los actos de corrupción se producen mayoritariamente en el ámbito público y no privado.
- Independientemente de cuál sea la acción concertada -como un plan de acción concertada (PAC) contra la corrupción - se requiere de voluntad y compromiso para su desarrollo, implementación y monitoreo. Un PAC obtiene un cierto grado de éxito cuando se prepara de manera colectiva y con un enfoque que ataca el problema concreto y propone una alternativa viable.<sup>69</sup> La voluntad y el compromiso de las más altas esferas administrativas también requieren un respaldo político lo más amplio posible. El compromiso puede ser fortalecido mediante la conformación de un comité de dirección de integrado por múltiples actores o una mesa de concertación que promueva la dirección estratégica y revise los procesos y el plan.

<sup>66</sup> En Honduras, por ejemplo, se están estableciendo Unidades de Supervisión y Control Local (USCL) en el marco del ente regulador (ERSAPS) integradas por tres miembros de la sociedad civil, para supervisar y controlar la prestación de los servicios de APS y atender reclamos de usuarios que no son resueltos por los prestadores. Además, se está promoviendo la Asociación Municipal de Juntas de Aguas y Saneamiento, con el fin de aprovechar economías de escala y la gestión del conocimiento de manera horizontal, es decir, aprovechar experiencias o buenas prácticas para luego replicarlas.

<sup>67</sup> Según antecedentes recogidos por el Banco Mundial, en Nicaragua, por ejemplo, donde legalmente los municipios son responsables del suministro de agua potable y saneamiento, la calidad de los servicios no es monitoreada adecuadamente por el INAA, ni tampoco en forma continua, especialmente en verano. En Honduras, donde los sistemas de agua potable y saneamiento se descentralizaron en los municipios desde 2008, y donde existe un sistema de concesión privada (San Pedro Sula) o mixta (Puerto Cortés), el agua es suministrada por SANAA en la ciudad de Tegucigalpa durante un promedio de 6 horas y se suministra agua a otras 16 comunidades. En más de 7000 comunidades en zonas urbanas pequeñas y rurales gestionadas por Juntas Administradoras de Agua, el agua potable solamente es desinfectada en un 51% de los casos y solo un 3% del agua es tratada o purificada (González de Asis et al., 2009:6-11).

<sup>68</sup> Se estima que en la capital hondureña de Tegucigalpa y en la ciudad comercial de mayor importancia San Pedro Sula, alrededor de 50% del agua potable suministrada no es tarifada; en Nicaragua, los antecedentes indican que existe un 18% de conexiones ilegales y que el 56% del agua suministrada no se factura. A estos factores se suma una administración débil en ambos países, que cuenta con entre 5 y 10 empleados públicos en el sector hídrico por cada 1000 consumidores (González de Asis et al., 2009:6-11).

<sup>69</sup> Según Peñailillo et al. (2009).

- Un PAC acordado debería siempre identificar los problemas, las ventajas y desventajas de la situación y, en todos los casos, conformar un medio que genere confianza entre los actores. Puede ser diseñado y ejecutado por entidades con capacidad de convocatoria, como la comunidad misma (“que vive la problemática concreta”), o por municipios (“la primera instancia de autoridad local”), el gobierno nacional (“que tiene el mandato”), las ONG y/o empresas privadas o espacios permanentes de diálogo (foros, talleres comunitarios, entre otros). El seguimiento de las actividades requiere de un esquema de trabajo que sea coherente con los objetivos esperados. Los roles específicos deben ser acompañados por un monitoreo a partir de indicadores que ayuden a estimar, como mínimo, los niveles y las formas de participación (i), los obstáculos en el acceso a la información (ii), los tiempos de respuesta a solicitudes de información (iii), la confiabilidad de la información y los procedimientos (iv), así como el nivel de cumplimiento de normas, reglamentaciones y manuales (v). Los indicadores deben ser de fácil comprensión y aplicación, favoreciendo así la toma de decisiones sobre ajustes a los PAC.
- Es también necesario que entidades neutrales e imparciales elaboren estudios sobre indicadores y monitoreo asociados que permitan evaluar el desempeño de las organizaciones comunales. Esto servirá para señalar las principales brechas en términos de alcance de metas (financieras y de disponibilidad de agua de calidad, entre otras) y evaluación de la efectividad, así como medidas correctivas. La participación de los actores locales desde el inicio es fundamental para que estos mecanismos se adopten como propios a nivel local. A partir de estos indicadores, los miembros de las organizaciones locales podrían efectuar una mejor rendición de cuentas a los pobladores locales y estos, a su vez, podrán exigir metas verificables a los encargados del sistema local.
- Tanto las juntas locales de agua como las entidades rectoras deben cumplir con sistemas de rendición de cuentas y aplicación de tarifas justas. La rendición de cuentas debe producirse en todo el ámbito local y no solamente en el ámbito asociativo; además, se debe permitir la rotación en la jefatura de las juntas teniendo en cuenta la equidad de género, para evitar situaciones de padrino, colusión o machismo. La idoneidad de los procedimientos de control debe ser revisada y mejorada; a la vez, se debe poner mayor énfasis a la participación política real y efectiva de la población en la gestión del recurso y una comunicación efectiva. Las Juntas deben promover y buscar la participación activa y la inclusión de todas las generaciones de la población en sus tareas.
- Las nuevas leyes sectoriales y reglamentaciones sobre las juntas de agua deberían permitir el uso de recursos financieros (siempre de manera regulada) en otros ámbitos que no sean exclusivamente los asociados al componente administrativo y operativo del abastecimiento de agua y saneamiento. El apoyo a las juntas más débiles a través de subsidios ocasionales puede ser una alternativa, siempre y cuando el Estado actúe de manera transparente y defina los criterios técnicos para su asignación.
- Se debe impulsar a las redes y plataformas existentes a involucrarse más activamente en la administración y el funcionamiento del sector. También deben incidir en los sistemas educativos a efectos de incorporar el tema en la educación formal e informal. Los nuevos medios y tecnologías de comunicación —blogs, *twitter*, *facebook*, o canales comunitarios de radio y televisión— juegan un papel central en el proceso de cambio, especialmente para conseguir la necesaria superación de las asimetrías de poder de comunicación. Cualquier abordaje de un problema debe favorecer la construcción de alianzas amplias, y buscar la asesoría de centros de asistencia legal, especialmente para el manejo y la transformación de conflictos.
- Existen lecciones de lucha contra la corrupción en el sector de agua potable en la región centroamericana<sup>70</sup>. Hay numerosos modelos exitosos que podrían adaptarse a un bajo coste de transacción a otras realidades nacionales y regionales. Para ello, es necesario publicar y luego divulgar los estudios e informes que relacionan la gestión del agua con aspectos de transparencia y participación real. La comunicación debe realizarse de manera masiva y continua con el propósito de consolidar actores y entes supracomunitarios de intercambio y acción. Es necesario trabajar para erradicar comportamientos sectarios que muchas veces generan actos corruptos e ilícitos y, a la vez, perpetúan el caciquismo y el machismo. Tanto el usuario como el prestador del servicio de agua deben ser “empoderados” con el fin de constituir entes que presenten propuestas.
- Sin duda alguna, los conflictos por el agua se incrementarán en el futuro, tanto por el impacto de las dinámicas cambiantes del clima en ciertas regiones del país, como por las dinámicas internas relacionadas con la necesaria regularización de los derechos de la tierra y la falta de regulación del agua y de un control efectivo in situ. La mayoría de los conflictos ocurren en el ámbito local: los gobiernos, ministerios y actores locales, y las delegaciones de arbitraje como el Ombudsman o la Procuraduría, serán los actores claves en los escenarios de resolución. Juntar a las instituciones de intervención, investigación aplicada y protección pública con los

<sup>70</sup> Corton & Berg (2009).

comités de agua sería una labor preventiva y efectiva.

- No existe una única herramienta que asegure un sistema de agua potable y saneamiento transparente e íntegro. Son las mismas comunidades u organizaciones las que deberán aportar sus experiencias particulares concretas y tomar decisiones en función de sus contextos sociales, estructuras y relaciones específicas. No obstante, estos procesos pueden ser acompañados y respaldados mediante talleres que ayuden a diseminar herramientas útiles contra la corrupción<sup>71</sup>, y asesorías legales en caso de conflictos que abarquen ámbitos supralocales.
- La transparencia y la integridad constituyen principios "sine qua non" y, por ende, una norma cultural de la convivencia humana, que debe ser inculcada a las generaciones presentes y futuras como una nueva ética intergeneracional destinada a conservar, proteger y defender los bienes comunes y patrimoniales esenciales para la supervivencia. Esto implica también impulsar iniciativas de desarrollo democrático, oportunidades reales de empleo y fomentar capacidades en materia de "buen liderazgo colectivo y empresarial" en los sistemas de agua potable y saneamiento.

## AGRADECIMIENTOS

La elaboración del presente artículo fue posible gracias a un convenio de prestación de servicios otorgado por la Red de Integridad del Agua (Water Integrity Network, WIN) así como el apoyo logístico y temático de los integrantes de diferentes redes regionales (RASHON, RRASCA, GWP Centroamérica y FANCA y Consumo Ético, Panamá). Los autores aseguran que cualquier error de omisión o autoría será de su plena responsabilidad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar, G. & Iza, A. 2009. Gobernanza del Agua en Mesoamérica. Bonn, UICN, Serie de Política y Derecho Ambiental, N.º 63.

Asamblea Legislativa 2009a. Expediente N.º 14585, Ley de Recurso Hídrico. Costa Rica, versión de mayo de 2009.

Asamblea Legislativa 2009b. Proyecto Ley fortalecimiento de las asociaciones operadoras de sistemas de acueductos y alcantarillado sanitario (ASADAS), Expediente N.º 17.324. Costa Rica, mayo de 2009.

Asamblea Nacional de la República de Nicaragua 2007. Anteproyecto de Ley especial de Comités de

Agua Potable y Saneamiento. Gobierno de Nicaragua, diciembre.

Asamblea Nacional de la República de Nicaragua 1998. Ley General de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, Ley N.º 297. Gobierno de Nicaragua.

Astorga, Y. 2009. Informe Final Situación del Recurso Hídrico. San José, Décimo quinto informe estado de la nación en desarrollo humano sostenible.

Balcázar, A. R. 2009. Políticas y mecanismos de transparencia en empresas de servicios públicos. Resultados del primer ejercicio de evaluación. Transparencia por Colombia/Avina/Koninkrijk der Nederlanden, Cuadernos de Transparencia N.º 16.

Black, F. & Fawcett, B. 2008. The last taboo. Opening the door on the Global Sanitation Crisis. London, Sterling, SA.

Brown, E. & Cloke, J. 2005. Neoliberal reform, governance and corruption in Central America: Exploring the Nicaraguan case, *Political Geography*, 24, 601-630.

Butterworth, J./Warner, J./Moriarty, P./Smits, S./Batchelor, Ch. 2010. Finding Practical Approaches to Integrated Water Resources Management, *Water Alternatives*, 3, 1, 68-81, disponible en <http://www.water-alternatives.org>

Castro, E. 2008. Neoliberal water and sanitation policies as a failed development strategy: lessons from developing countries, *Progress in Development Studies*, 8, 1, 63-83.

Congreso Constitucional de la Republica de Costa Rica, 1942. Ley de Aguas N.º 276 de 27 de agosto. Costa Rica.

Corton, M.L. & Berg, S.V. 2009. Benchmarking Central American Water Utilities, *Utilities Policy*, 17, 267-275.

Cuadrado Quesada, G; Castro Córdoba, R. (Eds.). 2008. Protegiendo hoy el agua del mañana; experiencias comunales exitosas. San José, CR, CEDARENNA.

Catholic Relief Services (CRS, ed.). 2008. Análisis del Marco legal del Recurso hídrico y Propuesta de Incidencia del Proyecto Mi Cuenca (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua). San Salvador.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL 2010. Panorama social de América Latina. Documento informativo. Santiago de Chile, Naciones Unidas.

<sup>71</sup> Véase al respecto el caso de la empresa de agua municipal de Quilalí en Nicaragua, en Gentes (2011).

<sup>72</sup> Véase al respecto el caso de la empresa de agua municipal de Quilalí en Nicaragua, en Gentes (2011).

<sup>73</sup> Véase al respecto Gentes, 2011.

<sup>74</sup> Para mayor detalle, véase la metodología diseminado por el Banco Mundial en González de Asis et al. (2009:151ss).

- Conca, K. 2006. *Governing Water. Contentious Transnational Politics and Global Institution Building*. Massachusetts Institute of Technology, The MIT Press.
- Corporación Latinobarómetro 2010. Informe 2010. Santiago de Chile, disponible en <http://www.latinobarometro.org/>
- Dobner, P. 2010. *Wasserpolitik*. Berlin, Suhrkamp Verlag.
- Driessen, T.; Ayala, R., Villaroel, J.C & Carvala, E. 2009. *Transparencia, un desafío para la empresa pública SEMAPA*. Cochabamba, Centro de Estudios Aplicados a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CEADESC).
- Estache, A.; Goicoechea, A. & Trujillo, L. 2009. Utilities reforms and corruption in developing countries, *Utilities Policy*, 17, 191–202.
- Gentes, Ingo/Ruíz, Sergio 2008. Retos y Perspectivas de la Gobernanza del Agua y Gestión Integral de Recursos Hídricos en Bolivia, *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 85, 41-59.
- Gentes, I. /Madrigal, R. 2010. Sostenibilidad para los acueductos comunales en Costa Rica. Desafíos pendientes en la gobernabilidad hídrica, *Vertigo*, 7, 2010, Université Laval-Quebec. Disponible en <http://vertigo.revues.org/9786>
- Gentes, I, Indij, D & Laxen, J. 2011. *Transparencia e integridad en la gestión del agua - estrategias para la incidencia*. Policy Brief N.º 1. Berlín, Water Integrity Network (WIN), disponible en [www.waterintegritynetwork.net](http://www.waterintegritynetwork.net)
- Gentes, I. 2011. *Integridad y transparencia en el sector de agua en Centroamérica*. Berlín, Water Integrity Network, WIN (disponible a partir de mayo 2011, en <http://www.waterintegritynetwork.net/>)
- Gómez, I.; Munk Ravnborg, H.; Rivas Hermann, R. 2007. *Institucionalidad para la gestión del agua en Nicaragua*. Managua, Instituto de Investigación y Desarrollo (NITLAPAN).
- González de Asis, M.; O'Leary, D.; Ljung, P.; Butterworth, J. 2009. *Improving Transparency, Integrity, and Accountability in Water Supply and Sanitation*. Action, Learning, Experiences. Washington D.C., Transparency International/The World Bank.
- Guasch, J.L & Straub, S. 2009. Corruption and concession renegotiations. Evidence from the water and transport sectors in Latin America, *Utilities Policy*, 17, 185–190.
- Hall, D. & Lobina, E. 2004. Private and public interests in water and energy, *Natural Resources Forum*, 28, 268–277.
- Jouravlev, A. 2001. *Administración del agua en América Latina y el Caribe en el umbral del siglo XXI*. CEPAL Serie Recursos Naturales e Infraestructura, 27.
- Kinghan, S. 2010. *Concept note on IWRM and WIN sub-sectors*. Berlin, Water Integrity Network.
- Lentini, E. 2010. *Servicios de agua potable y saneamientos en Guatemala. Beneficios potenciales y determinantes de éxito*. Documento de proyecto. Santiago de Chile, CEPAL/GtZ.
- Malone, M.F. 2007. *Beyond Elections: Establishing the Rule of Law in Central America*, Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, IL, August 29-September 2, 2007. (Draft, not edited)
- Manzetti, L. & Wilson, C. 2007. *Why Do Corrupt Governments Maintain Public Support?*, Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, IL, August 29-September 2, 2007. (Draft, not edited)
- Morris, S & Blake, Ch. (ed.) 2010. *Corruption and politics in Latin America: national and regional dynamics*. Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers.
- Naciones Unidas, NU, 2004. *Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción*. Nueva York, Naciones Unidas.
- Novo, P. & Garrido, A. 2010. *The New Nicaraguan Water Law in Context. Institutions and Challenges for Water Management and Governance*. Washington, International Food Policy Research Institute (IFPRI), Discussion Paper, July.
- Peñailillo, M.; Araúz Ulloa, M.; Saldomando, A. & Berthin, G. 2009. *Diagnóstico de la corrupción en Nicaragua*. Managua, Programa Fondo Conjunto de Donantes para la Anticorrupción.
- Pellegrini, L. & Gerlagh, R. 2006. *Corruption, Democracy, and Environmental Policy. An Empirical Contribution to the Debate*, *The Journal of Environment & Development*, 15, 3, 332-354.
- Perea, C. & Segura, F. 2009. *La corrupción en el proceso de conceptualización y diseño de acueductos y alcantarillados en Colombia: realidades y recomendaciones*. Documento no editado. Colombia, Transparencia por Colombia.
- Red Centroamericana de Acción del Agua, FANCA 2006. *Las juntas de agua en Centroamérica. Valoración de la gestión local del recurso hídrico. Estudio comparado*. San José, ENDS/Enciclopedia de Sustentabilidad/FAN-FANCA/CEDARENA/HIVOS.
- Sandoval, I.E.; Rose-Ackerman, S.; Pozas Horcasitas, R. 2009. *Corrupción y Transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad*. México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Shordt, K., Stravato, L. & Dietvorst, C. 2006. *About Corruption and Transparency in the Water and Sanitation Sector*. International Water and Sanitation Centre (IRC), Thematic Overview Paper 16.

Sistema de la Integración Centroamericana, SICA. 1995. Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. Vigente desde el 26/12/1997 para Nicaragua, El Salvador y Honduras. Para Guatemala desde el 28/10/1999. Para Belice desde el 24/07/2003, art 3. Disponible en <http://www.sica.int/busqueda/centro%20de%20documentación.aspx?IdItem=974&IdCat=10&IdEnt=401>

Stålgren, P. 2006. La corrupción en el sector del agua. Causas, consecuencias y posible reforma. Swedish Water House Policy, Brief Nr. 4. SIWI. Disponible en <http://waterintegritynetwork.net>

Transparency International 2006. Convenciones anticorrupción en América.- Lo que la sociedad civil puede hacer para que funcionen. Berlín, Transparency International.

Transparency International. 2008. Informe global de 2008 de la corrupción. Corrupción en el sector del

agua. Berlín, Transparency International/WIN (Water Integrity Network), Cambridge University Press. Disponible en <http://www.transparency.org>

WHO/UNICEF 2010. Progress on Sanitation and Drinking Water 2010 Update. Geneva, WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation.

Water Integrity Network, WIN 2010. Guía de incidencia. Herramientas para las iniciativas de integridad en el sector agua. Disponible en <http://waterintegritynetwork.net>

WIN/RRASCA/FANCA. 2011. Memoria 1er Foro Regional de Transparencia e Integridad en el Sector Agua en Centroamérica. San Salvador. Berlin, Water Integrity Network. Disponible en <http://waterintegritynetwork.net>