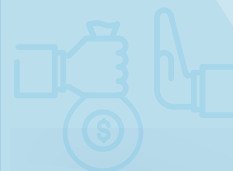




HACIA ENTORNOS ÉTICOS Y DE INTEGRIDAD EN EL SECTOR HÍDRICO





AUTORES

Dr. Fernando J. González Villarreal

Mtra. Daniela Patiño Piñeros

Mtra. Alejandra Icela Martínez Rodríguez

Mtro. Manuel Llano Vázquez Prada

Lic. Maylí Sepúlveda Toledo

Dra. Alma Lidia Cota Ojeda

Dr. Raúl Pacheco-Vega

Dra. Carolina Escobar Neira

MSc. Jorge Alberto Arriaga Medina

Mtro. Hugo Rojas Silva

Mtra. Jimena Ortega Flores

Lic. Cuauhtémoc Osorno Córdova

Los autores agradecen a la Mtra. Ana Gabriela Piedra Miranda y al Lic. Cuauhtémoc Osorno Córdova por su apoyo en la elaboración y revisión de los capítulos

EDITORES Y COORDINADORES DE LA SERIE

Fernando J. González Villarreal

Coordinador técnico de la Red del Agua UNAM, y Director del Centro Regional de Seguridad Hídrica bajo los auspicios de UNESCO

Jorge Alberto Arriaga Medina

Coordinador ejecutivo de la Red del Agua UNAM, y del Centro Regional de Seguridad Hídrica bajo los auspicios de UNESCO

DISEÑO GRÁFICO

Lic. Marie Claire Mendoza Muciño

Lic. Joel Santamaría García



HACIA ENTORNOS ÉTICOS Y DE INTEGRIDAD EN EL SECTOR HÍDRICO



CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	5
SESIÓN 1. ÉTICA E INTEGRIDAD EN EL SECTOR HÍDRICO	8
SESIÓN 2. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL SECTOR HÍDRICO	16
SESIÓN 3. RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL SECTOR HÍDRICO	24
SESIÓN 4. PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL SECTOR HÍDRICO	31
SESIÓN 5. MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN EN EL SECTOR HÍDRICO	38
TALLER "INTRODUCCIÓN AL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN AGUA Y SANEAMIENTO EN MÉXICO"	49

HACIA ENTORNOS ÉTICOS Y DE INTEGRIDAD EN EL SECTOR HÍDRICO



INTRODUCCIÓN

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (2017) “el acceso a agua segura y saneamiento y la adecuada gestión de los ecosistemas acuáticos son esenciales para garantizar la salud de los seres humanos, la sustentabilidad ambiental y la prosperidad económica”.

A pesar de los importantes esfuerzos que diversos actores han emprendido para alcanzar estos objetivos, por primera vez en la historia, el uso de los recursos hídricos y su contaminación por parte de los seres humanos ha alcanzado un punto en el que se podría, potencialmente, limitar la producción de alimentos, la función de los ecosistemas y la provisión de servicios de agua potable en el futuro cercano (Jury y Vaux, 2007). Los efectos de esta inseguridad hídrica son particularmente evidentes en el subsector de agua y saneamiento. El Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos 2021 (UN-WATER, 2021) estima que solo un 71% de la población mundial utiliza un servicio de agua potable gestionado de manera segura y un 45% servicios de saneamiento con estas características.

Esta crisis de los recursos hídricos no está provocada solamente por condiciones naturales, sino que, como afirma la Organización para la Cooperación y el Desarrollo económicos, por una mala gestión del agua (OCDE, 2011). Por su parte, Transparencia Internacional agrega que las fallas de integridad se encuentran en el centro de esta mala gestión. Las faltas de integridad inciden en la gobernanza del agua al afectar quién obtiene qué agua, cuándo y cómo (Stalgren, 2006), haciendo que el agua sea inaccesible, incosteable e imbebible, con efectos adversos y desproporcionados para los más vulnerables (Jenkins, 2017).

Las fallas en el acceso a la información, la rendición de cuentas, la transparencia, la participación y la puesta en marcha de sistemas anticorrupción se traducen en bajas eficiencias,

insostenibilidad y pérdida de confianza en los proveedores de servicios de agua potable y saneamiento, sea cual sea su naturaleza. Más específicamente, estas faltas de integridad “contribuyen al fracaso para hacer cumplir las leyes que han sido formuladas para proteger a los recursos hídricos del acaparamiento y de su contaminación, produciendo resultados negativos en los flujos de agua y favoreciendo a las personas con mayores ingresos. Esto, a su vez, se traduce en una baja calidad de la infraestructura hidráulica y disminuye el acceso justo y equitativo al agua y al saneamiento” (Jenkins, 2017).

Otro de los efectos más importantes es la desviación de recursos. El Panorama Mundial de la Integridad del Agua (WIN, 2021) describe que entre el 6 y el 26 por ciento de los recursos destinados al desarrollo de infraestructura podrían perderse por actos de corrupción y que entre el 5 y el 10% del valor de los contratos otorgados en el sector suelen ser ofrecidos como soborno para ganar las licitaciones.

El hecho de que las fallas de integridad limitan la capacidad de los prestadores para garantizar el derecho humano al agua y el saneamiento y para alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 6: agua limpia y saneamiento cuenta con un amplio consenso entre los sectores, sin embargo, se requiere mayor evidencia sobre las magnitudes e impactos del problema en diferentes entornos. Importantes esfuerzos se han realizado en los últimos años para caracterizarlo y, más importante, para ofrecer soluciones, pero queda mucho camino por recorrer.

El Programa Nacional Hídrico 2020-2024 (CONAGUA, 2020) incorporó, por primera vez, un objetivo específico relacionado con la integridad “mejorar las condiciones para la gobernanza del agua a fin de fortalecer la toma de decisiones y combatir la corrupción”. Este hecho debe ser aprovechado para evitar que las fallas de integridad sigan existiendo en el sector hídrico.

Con el objetivo de abonar a la construcción de entornos de integridad en el sector hídrico mexicano, desde la Red del Agua UNAM y el Centro Regional de Seguridad Hídrica bajo los auspicios de UNESCO hemos generado espacios abiertos y plurales de discusión y análisis. Esta serie de webinars discute cada uno de los pilares de la integridad con el objetivo

de identificar los principales desafíos de transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información, participación social y medidas anticorrupción, así como proponer soluciones concretas que pueden ser adaptadas a diferentes contextos.

Agradecemos profundamente a los expertos que participaron en las distintas sesiones y que colaboraron en la elaboración de esta publicación. Su profundo conocimiento sobre la temática, sin duda, contribuirá a generar espacios de integridad en el sector hídrico de toda América Latina y el Caribe.



Dr. Fernando González Villarreal,

Coordinador Técnico de la Red del Agua UNAM y Director del Centro Regional de Seguridad Hídrica bajo los auspicios de UNESCO



M. en C. Jorge Alberto Arriaga Medina,

Coordinador Ejecutivo de la Red del Agua UNAM y del Centro Regional de Seguridad Hídrica bajo los auspicios de UNESCO

United Nations (2017) Progress towards Sustainable Development Goals. United Nations. Economic and Social Council. Report of the Secretary-General: E/2017/66.

Jury, W. & Vaux, H. (2007) The emerging global water crisis: Managing scarcity and conflict between water users. *Advances in Agronomy*. 95, 1-76.

UN-WATER (2021). Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos 2021, UN-WATER.

OCDE (2011) Water governance in OECD countries. A multi-level approach. Paris, OCDE Publishing.

Stalgren, P (2006). Corruption in the Water Sector: Causes, Consequences and Potential Reform. Swedish Water House, Policy Brief No. 4.

Jenkins, M. (2017) The impact of corruption on access to safe water and sanitation for people living in poverty. Anti-corruption Resource Centre. Working Paper 6.

WIN (2021) Water Integrity Global Outlook 2016. Berlin, Water Integrity Network.

CONAGUA (2020). Programa Nacional Hídrico 2020-2024. México, Comisión Nacional del Agua.

SESIÓN 1.

ÉTICA E INTEGRIDAD EN EL SECTOR HÍDRICO

Dr. Fernando González Villarreal
Secretario del Consejo de Ética,
Colegio de Ingenieros Civiles de México



Con el objetivo de mejorar la práctica de la ingeniería en México y en el mundo, el Colegio de Ingenieros Civiles de México (CICM) ha intensificado recientemente sus tareas para promover la ética. En el ejercicio de su profesión, los ingenieros enfrentan numerosos dilemas éticos. Por ello, es indispensable entender a la ética y su relación con la práctica de la ingeniería, además de conocer las funciones de los códigos de ética y los posibles dilemas éticos más frecuentes en el ejercicio de la ingeniería.

La Ética es una disciplina filosófica que estudia el bien y el mal, así como sus relaciones con el comportamiento humano. Se ha estudiado desde la antigüedad, en particular, por las preocupaciones filosóficas sobre el concepto de “moral”. La moral es el conjunto de normas, valores y creencias existentes y aceptadas en una sociedad, que sirven de modelo de conducta para diferenciar lo que está bien de aquello que está mal. Sin lugar a dudas, existe una relación directa entre la ética y la moral; no obstante, la ética se puede entender desde tres puntos de vista:

Consulta el webinar:



Ética e integridad en el sector hídrico



1) la ética basada en la persona o individuo. Según Aristóteles, depende de la capacidad de una persona para desarrollar ciertas virtudes y actuar en consecuencia;

2) la ética basada en principios universales. De acuerdo con Immanuel Kant, para vivir en sociedad se deben establecer una serie de pautas que ayuden a regular las conductas de las personas (por ejemplo, no matar o no poner en riesgo la vida de las personas); y

3) la ética basada en las consecuencias de las acciones. En ella, se maximizan los beneficios de una decisión y se disminuyen los riesgos o pérdidas.

Para hablar de comportamiento ético es necesario referirse al libre albedrío, es decir, la posibilidad que tiene cada individuo de ejercer su libertad. Sin embargo, en relación con lo social, también se deben considerar las normas jurídicas y su influencia sobre el comportamiento ético. Por ejemplo, puede suponerse que una norma jurídica plantea un límite de velocidad de 60 kilómetros por hora; el comportamiento ético no está únicamente relacionado con el límite, sino con el principio de no poner en riesgo la vida propia y de los demás. En esta misma situación, se podrían contemplar las consecuencias de rebasar el límite establecido, como una sanción determinada por una institución o autoridad. Un comportamiento ético debería basarse en el respeto a los límites establecidos, independientemente de la existencia o no de sistemas de control y vigilancia.

La ética en la práctica de la ingeniería es un asunto fundamental puesto que se trata de una profesión vital para la humanidad. La construcción de viviendas, de hospitales, de carreteras y vías para facilitar la movilidad de las personas, o de la infraestructura nece-

saria para proveer distintos tipos de servicios (entre ellos, el de agua potable y saneamiento), dependen de un adecuado ejercicio de la ingeniería. Por estas razones, las responsabilidades del ingeniero son muy amplias. Para ilustrar este caso, se puede observar un caso controversial en Alemania, en donde, debido a fallas en la operación de las presas de control de las inundaciones, se ocasionó la muerte de 150 personas.

Un comportamiento ético es deseable y necesario en el caso de la ingeniería relacionada con el sector hídrico. En este sector, los ingenieros toman decisiones con respecto a las fuentes de agua (ríos, lagos, manantiales, acuíferos y otros); consideran los intereses de los usuarios, prestadores de servicios, industrias y de las instancias reguladoras; y, por otra parte, velan por garantizar la viabilidad de la infraestructura y su operación con apego a los marcos normativos establecidos.

En el caso de México, por ejemplo, la toma de decisiones debería contemplar que la agricultura y la irrigación producen más de la mitad de los alimentos, al mismo tiempo que consumen más del 70 por ciento del agua; las industrias y los usos domésticos ocupan alrededor del 15 por ciento; y el 10 por ciento de la energía depende de fuentes hídricas. Toda esta información es esencial para asegurar que los bienes y servicios desarrollados a partir de la ingeniería beneficien a la sociedad sin impactar negativamente al ambiente.

El ingeniero debe tomar decisiones en cada una de las etapas del desarrollo de un proyecto; desde su diseño, construcción y supervisión, hasta la operación y el mantenimiento. Durante todo este proceso es claro que pueden presentarse dilemas éticos. Una gran parte de la labor del ingeniero consiste en atender estos dilemas, para ello, debe utilizar las herramientas disponibles de apoyo a la

toma de decisiones, siendo el código de ética el más importante.

Los códigos de ética son una colección de principios, valores, compromisos y afirmaciones definidos por un grupo de personas, quienes acceden voluntariamente a cumplir con estos mandatos. Sus funciones son:

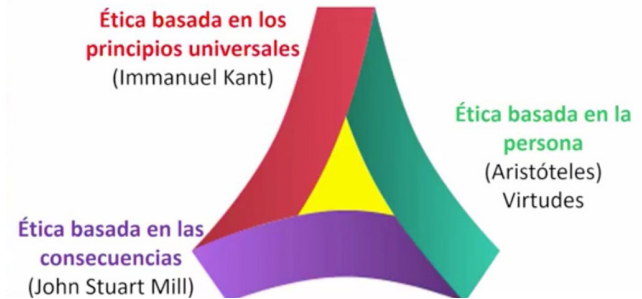
1) ayudar en la toma de decisiones; 2) establecer prácticas de integridad; y 3) proteger la reputación y la imagen personal, gremial e institucional de los ingenieros.

En todo el mundo, las asociaciones profesionales han desarrollado sus propios códigos de ética. Se han analizado una muestra de códigos de ética de organizaciones internacionales, tales como *American Society Civil Engineers*, *National Society Professional Engineers*, *Royal Academy of Engineering*, *Engineers of Canada*, entre otras. Todos estos códigos de ética se encuentran vigentes y en constante difusión entre sus agremiados y el público en general.

Entre los principios establecidos por estas asociaciones destacan los relacionados con la seguridad de la infraestructura, su resiliencia y sostenibilidad, también se considera el respeto, dignidad y justicia para fomentar la participación equitativa, por ejemplo, de género, racial, entre otras, así como el considerar las necesidades actuales y futuras para mejorar la calidad de la vida. Otros aspectos están relacionados con la integridad, honestidad, profesionalismo y liderazgo que se debe ejercer en la ingeniería. Consideran igualmente importante la obligación de mantenerse actualizados para ejercer a cabalidad la práctica de la profesión.

El código de ética del CICM está conformado por 13 principios, entre los cuales destacan aquellos relacionados con la responsa-

Razonamientos éticos



Razonamientos éticos. Diapositiva no. 6, Presentación, “Dilemas éticos del ingeniero en el sector hídrico”

Ética en la práctica de la ingeniería

-  Ingeniería como **profesión vital** para la humanidad
-  **Responsabilidades** del ingeniero son amplias y complejas
-  El ingeniero **toma decisiones** en todas las etapas del desarrollo de un proyecto
-  Posibles **dilemas éticos** en el ejercicio de la profesión
-  Necesidad de **principios** que ayuden a la toma de decisiones en situaciones complejas

Ética en la práctica de la ingeniería. Diapositiva no. 8, Presentación, “Dilemas éticos del ingeniero en el sector hídrico”

bilidad en la toma de decisiones para proteger la vida y seguridad de las personas; la objetividad y buenas prácticas; profundizar continuamente en el conocimiento y capacidades técnicas; aceptar la crítica constructiva; evitar cualquier soborno o conflicto de interés; y ejercer la profesión con respeto, justicia y equidad sin distinción. Actualmente, el Colegio trabaja para presentar dilemas éticos a los que se enfrentan los ingenieros con el objetivo de proporcionar referencias prácticas a los profesionistas en formación.

Los dilemas se presentan en toda la cadena de valor. Por ejemplo, en la construcción de una presa, el ingeniero debe tomar decisiones sobre el diseño, la construcción y la operación de las obras. Hay etapas críticas, como el proceso de cimentación, en las que una mala decisión puede afectar la vida de las poblaciones aguas abajo. En algunos casos, se opta por construir infraestructuras adicionales para disminuir los riesgos. En la etapa de construcción se pueden presentar fallas difíciles de anticipar, en estas situaciones habría que utilizar los mecanismos de alerta temprana para evacuar de forma oportuna a las poblaciones y reducir el riesgo.

El análisis de los dilemas de ética en la ingeniería permite visualizar y comprender los diversos escenarios a los que se pueden enfrentar los profesionistas en cada una de las etapas de la cadena de valor de un proyecto. Contar con un código de ética para orientar el proceso de toma de decisiones resulta fundamental, ya que con ello se prioriza la vida de las personas y los intereses de la sociedad. La ética debe entenderse como un elemento fundamental para establecer los estándares de seguridad, así como para orientar y justificar las acciones, recomendaciones y proceder técnico cuando existen conflictos de interés. Implementar un comportamiento ético en el sector hídrico contribuye a la adopción de mejores prácticas en contextos de alta incertidumbre.

Funciones del Código de Ética



Ayudar a la **toma de decisiones**



Establecer **buenas prácticas**

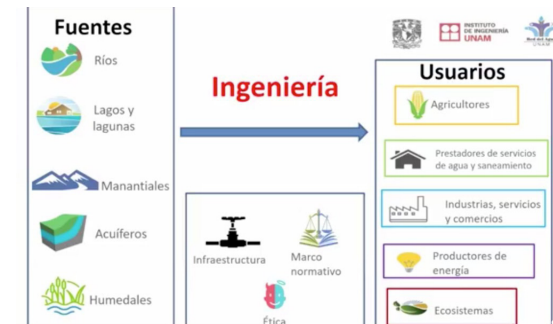


Proteger la **reputación** y la **imagen** personal, gremial e institucional



Prevenir **conflictos**

Funciones del código de Ética. Diapositiva no. 12, Presentación, “Dilemas éticos del ingeniero en el sector hídrico”



Fuentes - Ingeniería - Usuarios. Diapositiva no. 13, Presentación, “Dilemas éticos del ingeniero en el sector hídrico”

Mtra. Daniela Patiño Piñeros

Coordinadora de Programas para América Latina, Water Integrity Network



La crisis actual del agua no es solo un problema de disponibilidad, sino principalmente un asunto de gobernanza. Se han identificado diversas fallas en la gestión de los recursos hídricos derivadas de prácticas de corrupción y del mal uso de los recursos destinados al sector para mejorar el acceso y cobertura de los servicios de agua y saneamiento para la población. Esta situación genera una serie de dificultades que atentan directamente contra las garantías planteadas en el derecho humano al agua y al saneamiento.

De acuerdo con cifras del Banco Mundial, entre el 20 y el 40 por ciento de los recursos y de las inversiones destinadas al sector hídrico se pierden por prácticas deshonestas y actos de corrupción. En los países en vías de desarrollo, el pago de dádivas, sobornos y otras prácticas corruptas pueden ascender hasta en un 30 por ciento los costos relacionados a la instalación de servicios de agua y saneamiento.

En el Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional (2020) se observa que, en los países de América Latina y el Caribe, la academia, la iniciativa privada y la sociedad civil perciben altos niveles de corrupción o sectores capturados por intereses privados. En promedio, el continente americano tiene una puntuación de 43 sobre 100 en el criterio de integridad, incluyendo las evaluaciones de Canadá y Estados Unidos. Este índice refleja una percepción generalizada de falta de institucionalidad y de gobernabilidad. En lo que refiere a la prestación de servicios públicos, de acuerdo con el Barómetro Global de la Corrupción para América Latina y el Caribe (2020), más de 1 de cada 5 personas que utilizaron algún servicio público, incluyendo el de

servicios de agua y saneamiento, pagaron algún tipo de soborno en los últimos 12 meses, esto equivale a 56 millones de personas en toda la región.

El sector hídrico es particularmente vulnerable a la corrupción, principalmente porque el agua es un recurso muy disputado y cada vez más escaso, esta condición está marcada por los intereses de los particulares y el conflicto entre las partes. En segundo lugar, la gobernanza del sector está dispersa, por un lado, entre las agencias que miden, supervisan y formulan las políticas hídricas y, por otro, entre los prestadores del servicio, los usuarios y la sociedad civil. Por esta razón, se presentan dificultades entre las diferentes agencias y actores para coordinarse y esto, a su vez, obstaculiza los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Este sector recibe un gran número de recursos, tanto públicos como privados, y la infraestructura hidráulica requiere grandes inversiones. Aunado a ello, en la gestión del agua predomina un enfoque altamente técnico y se deja en segundo plano los asuntos relacionados con la gobernanza. Además, habría que considerar la presencia de proveedores o prestación informal de los servicios, mismos que no son controlados ni supervisados por el Estado o por las agencias reguladoras del sector.

Este panorama contribuye a la reproducción de prácticas de corrupción. Lamentablemente, son las poblaciones más vulnerables quienes pagan un costo más alto por el acceso a estos servicios, en el cual no solo influye el estatus económico de las familias, sino también los gastos adicionales relacionados con tales prácticas. Como resultado, se in-

crementan las brechas de desigualdad en el acceso a los servicios de agua potable y saneamiento.

La corrupción en el sector de agua y saneamiento se materializa mediante el favoritismo, el clientelismo, el nepotismo, la colusión, los sobornos por acceder a los servicios, entre otras prácticas. Desde el ámbito gubernamental se han identificado servidores públicos que se benefician al otorgar permisos de manera ilegal a prestadores informales o, en otros casos, a prestadores formales que prestan cobertura o conexión en ciertas zonas u hogares por medio de prácticas corruptas, como el soborno, la falsificación de la lectura de contadores y otro tipo de alteraciones ilegales en la conexión a los servicios de agua y saneamiento. Estos ejemplos puntuales sobre los fallos de integridad en el sector son solo una muestra pues se ha identificado un amplio abanico de prácticas no íntegras.

La integridad, desde una perspectiva macro en el sector de agua y saneamiento, ha sido definida desde la Red para la Integridad del Agua como la toma de decisiones honesta, transparente, responsable e inclusiva por parte de los actores involucrados, con el objetivo de lograr equidad y sostenibilidad en la gestión del agua. Sin integridad, la gobernanza del agua no es justa, sostenible, ni efectiva, ya que los recursos y las inversiones destinadas al sector serán capturadas por intereses privados, atentando contra la prestación de servicios de calidad. Por otra parte, las reformas y los proyectos tienden a fracasar cuando la toma de decisiones no contempla una perspectiva ética. La principal manifestación de la corrupción en el sector se observa en la desviación de recursos, considerando que generalmente éstos son limitados y necesarios para impulsar los proyectos que podrían tener un impacto en el bienestar social.



La escasez de agua no es sólo un fenómeno físico. La escasez es principalmente una cuestión de gobernanza.
Diapositiva no. 1, Presentación, “Integridad en el sector de agua y saneamiento”.



Entre el 20-40% de las inversiones en el sector del agua se pierden por prácticas deshonestas. (World Bank).
Diapositiva no. 2, Presentación, “Integridad en el sector de agua y saneamiento”.

Desde la Red para la Integridad del Agua se presentan cuatro principios para la gestión de la integridad, también llamado “muro de integridad”:

- 1) **transparencia:** generación de información precisa y abierta;
- 2) **participación:** inclusión de todos los actores relevantes en la toma de decisiones y en la implementación de las soluciones;
- 3) **rendición de cuentas:** los responsables de la toma de decisiones y de la implementación de los proyectos deben informar el desarrollo de sus actividades, el manejo de los recursos y los impactos generados;
- 4) **medidas anticorrupción:** fortalecer las leyes y la reglamentación para prevenir prácticas corruptas.

Existe una relación significativamente proporcional entre el nivel de integridad y el acceso de personas a servicios de agua potable y saneamiento. Por ejemplo, se estima que, en un país de 58 millones de habitantes, una mejora de un punto en el índice de corrupción se asocia con una ampliación del suministro de agua potable a 464 mil personas y del saneamiento a 1.6 millones de personas.

En la Red para la Integridad del Agua se promueve la integridad, en primera instancia, a través de espacios de incidencia a nivel internacional, impulsando diferentes acciones políticas y sociales en favor de la integridad. Por ejemplo, se busca generar una mayor conciencia sobre los impactos de la corrupción en el sector hídrico y empoderar a diferentes grupos para liderar los procesos de integridad en todas sus operaciones o actividades. En segundo lugar, se colabora con una red diversa de actores a nivel local, lo

que permite el intercambio y transferencia del conocimiento para fortalecer las acciones colectivas que posibiliten implementar los principios de la integridad en el sector. Finalmente, se promueven respuestas prácticas mediante la investigación y el desarrollo de herramientas para evaluar y gestionar los riesgos de corrupción a diferentes niveles. Esta estrategia permite tener las evidencias necesarias para sustentar las decisiones, programas y hojas de ruta para impulsar la integridad.

En América Latina se desarrollan herramientas e instrumentos con enfoques comunitarios para diseñar planes y programas para la gestión de la integridad. También, se ha trabajado con diferentes empresas prestadoras de servicios hídricos en México para implementar mecanismos de evaluación de sus prácticas y procesos, con ello, se busca identificar las brechas en las prácticas o procesos de gestión de la integridad y establecer las estrategias necesarias que les permitan operar de una forma más transparente. Por ejemplo, en Honduras y Paraguay, se colabora con entes reguladores y rectores para integrar una perspectiva de integridad en sus actividades de supervisión y formulación de políticas, con el objetivo de generar un mayor acceso a servicios de agua y saneamiento, especialmente para las poblaciones más vulnerables. En Argentina, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Paraguay y Perú, existe una colaboración con los prestadores de servicio para identificar los posibles riesgos de corrupción, diseñar hojas de rutas para todas sus actividades y establecer mecanismos para prevenirlos en el futuro.

A partir del trabajo realizado a nivel global y regional, se han identificado las siguientes lecciones aprendidas:

1) Existe una desarticulación en la gobernanza y falta de coordinación entre las instancias encargadas de la regulación y supervisión del sector, esto constituye una oportunidad para la corrupción y fallas de integridad.

2) La gestión, regulación y supervisión del sector hídrico, en la mayoría de los casos, está limitada a aspectos técnicos asociados a temas de calidad y cobertura, pero no se consideran indicadores de gobernanza o de los principios clave para asegurar la integridad. En el mejor de los escenarios, algunas empresas prestadoras de carácter público están obligadas a reportar indicadores de transparencia a entes o agentes anticorrupción, ya sea a nivel estatal o nacional.

3) Se presenta una falta de un enfoque específico para el sector hídrico en las agencias anticorrupción, por lo que es necesario identificar y conocer en detalle los riesgos específicos.

4) Existen grandes desafíos para garantizar el acceso a servicios de agua y saneamiento relacionados con la integridad, especialmente cuando se considera la presencia de los prestadores informales del servicio, fuera del control y supervisión de los entes reguladores. Esta condición aumenta las desigualdades y brechas entre poblaciones vulnerables.

5) Se han identificado una serie de desafíos en el acceso a servicios de agua potable y saneamiento en comunidades rurales, en particular porque en muchos países, incluido México, la gestión comunitaria del agua no está regulada, dificultando que los comités comunitarios puedan acceder a los apoyos estatales para garantizar la calidad y disponibilidad del agua en sus localidades.



SESIÓN 2.

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL SECTOR HÍDRICO

Mtra. Alejandra Icela Martínez Rodríguez
Subdirectora General de Administración,
Comisión Nacional del Agua



El agua juega un papel primordial en la vida humana, ya que es indispensable para la subsistencia y el desarrollo social, cultural y económico. Por su relevancia, en el ámbito internacional se ha hecho evidente la necesidad de impulsar la transparencia y acceso a la información del sector hídrico, tanto para los procesos de toma de decisiones por parte de las entidades institucionales y administrativas, como para posibilitar la participación y el empoderamiento de la sociedad en general. En este sentido, al fortalecer la integridad en la gestión de los recursos hídricos se pueden mitigar algunos riesgos relacionados con su administración, mejorar la gobernanza y reducir la corrupción en el sector. Para ello, se requiere del trabajo conjunto entre el gobierno, los usuarios y la sociedad en general, a fin de construir muros de integridad centrándose en conceptos como transparencia, rendición de cuentas y participación.

En este sentido, el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asun-



Consulta el webinar en:



Transparencia y acceso a la información en el sector hídrico

tos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como el Acuerdo de Escazú, representa un avance significativo a nivel multilateral para garantizar los derechos de acceso a la información como elemento clave para lograr la igualdad y el acceso de todas las personas a un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible, dedicando especial atención a quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad.

De igual forma, cabe señalar que el Programa Nacional Hídrico 2020-2024 (PNH), publicado el 30 de noviembre del 2020 en el Diario Oficial de la Federación, y que forma parte de los programas nacionales en la presente administración, se ha fortalecido la gestión ordenada, transparente y sostenible del recurso hídrico para coadyuvar al cumplimiento del derecho humano al agua, con énfasis en comunidades con altos niveles de marginación.

Así pues, la transparencia y la rendición de cuentas son pilares esenciales para fortalecer las prácticas institucionales vinculadas a procedimientos de participación ciudadana, acceso a la información y el cumplimiento de las obligaciones en materia de integridad. Durante esta administración, la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) se ha comprometido a reforzar la transparencia del sector hídrico como mecanismo para generar confianza entre el gobierno y la sociedad.

Bajo este principio, para la elaboración del PNH, la CONAGUA realizó un proceso amplio de consulta nacional a organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas, a la población en su conjunto, además de sumar otros mecanismos de participación, a fin de contar con un documento rector de la política hídrica que estableciera los objetivos y las estrategias para reducir las brechas de inequidad en el acceso a los servicios de agua y saneamientos

para avanzar en la seguridad hídrica, con un enfoque de derechos humanos y, además, consolidar la gobernabilidad democrática del agua con perspectiva territorial, multisectorial y transversal.

Dicho documento rector está compuesto por cinco objetivos que priorizan el bienestar social y el desarrollo económico, sin poner en peligro el equilibrio ecológico. Sin duda, la transparencia y el acceso a la información son ejes transversales para el cumplimiento de estos objetivos, en particular, en lo concerniente al objetivo 5, que establece una mejora a las condiciones para la gobernanza del agua a fin de fortalecer la toma de decisiones y combatir la corrupción. En este punto se prevén acciones para atender los problemas relativos a la generación, sistematización, difusión y uso de la información sobre el agua en México.

Para construir un marco de colaboración en la toma de decisiones en torno a la política hídrica que se sustente en la transparencia, la información y la credibilidad, es indispensable contar con la participación e inclusión efectiva de la ciudadanía, la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, la corresponsabilidad y la planeación democrática. Es por ello que, los servidores públicos que forman parte de la CONAGUA generan acciones que permiten garantizar el acceso a la información de forma clara y oportuna para la ciudadanía, así como el establecimiento de mecanismos para fortalecer la rendición de cuentas.

México cuenta con instituciones robustas vinculadas a la producción de los datos que generan extensa información sobre los recursos hídricos. Particularmente, para fortalecer el acceso a la información del sector hídrico, la CONAGUA implementó una estrategia de integración de datos mediante el Sistema Nacional de Información del Agua (SINA), articulado por tres áreas de trabajo:

1) Información, 2) Transparencia, e 3) Informática.

El funcionamiento del SINA depende del trabajo conjunto de las áreas técnicas y administrativas para recopilar, integrar, analizar, generar y difundir información estadística y geográfica sobre los recursos hídricos. Además, concentra información de otras dependencias, como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Secretaría de Salud (SS), la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS), el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM).

Esta plataforma presenta la información organizada en distintos ejes, principalmente: ambiental, social y económico. Actualmente, cuenta con 42 tableros activos de información estadística y más de 500 mapas disponibles para consulta y descarga. La información se renueva una vez al año, aunque se pretende que su actualización sea más recurrente. En lo que se refiere al almacenamiento, diariamente se presenta información sobre este criterio en más de 200 presas del país.

Se han identificado algunos principios clave bajo los cuales es conveniente conducirse en la materia en materia de acceso a la información y transparencia:

- 1) un enfoque de transparencia proactiva, entendida como los mecanismos y las distintas herramientas para la gobernanza;
- 2) una comprensión más amplia y propositiva de la participación ciudadana;
- 3) el vínculo entre transparencia y rendición de cuentas, que se



Transparencia y acceso a la información en el sector hídrico internacional. Diapositiva no. 3, Presentación, "Confianza e información".



Política hídrica nacional. Diapositiva no.7, Presentación, "Confianza e información".

inscribe en el marco de la lucha contra la corrupción, al mismo tiempo que facilita la transición hacia una democracia más participativa, efectiva y funcional; y

4) el acceso a la información relacionada con el agua, que implica diseñar lineamientos para que todas las entidades involucradas en el sector hídrico publiquen y divulguen datos abiertos con un lenguaje claro y accesible.

Atendiendo a estos principios, se ajustaron las reglas de operación para el ejercicio presupuestal 2021, con el fin de garantizar que la aplicación de los recursos económicos asignados al Programa de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento (PROAGUA) se realice de manera eficiente, eficaz, oportuna y equitativa. Esta acción tiene como propósito apoyar las acciones encaminadas a incrementar la cobertura o mejora de los servicios de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, así como la rehabilitación, modernización y ampliación de la infraestructura para la prestación de dichos servicios. Con esta decisión, se promueve la participación ciudadana y el involucramiento de las mujeres en la toma de decisiones en materia hídrica.

De tal modo, es posible contribuir a la disminución de las brechas de igualdad de género y garantizar el acceso al agua para consumo personal y doméstico, considerando las desigualdades y vulnerabilidades en las que se encuentran ciertos grupos de la población, por ejemplo, aquellos que se encuentran en situaciones de pobreza, marginación o grupos históricamente vulnerados, como las poblaciones indígenas o afrodescendientes. Este ejemplo es muestra de que se impulsa el desarrollo social y el crecimiento económico mediante el mejoramiento de la calidad de vida de los grupos vulnerados.

De igual forma, la CONAGUA realiza esfuerzos importantes para mantener informada a la ciudadanía y a todas las personas interesadas en el tema. Cada semana, a través de Facebook Live, se presentan las sesiones del Comité Técnico de Operaciones de Obras Hidráulicas, el cual es un cuerpo colegiado y consultivo encaminado a la toma de decisiones que permitan satisfacer las necesidades en materia de agua de la población en general, relacionadas con su uso y las estrategias de protección ante los efectos nocivos de su abundancia o escasez. Además, da seguimiento y atención de la sequía, y el pronóstico hidrológico para la prevención de riesgos.

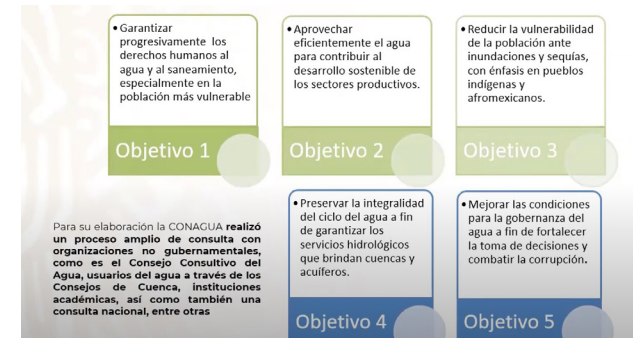
Por otro lado, y derivado del dictamen emitido por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI) respecto al catálogo de información socialmente útil, CONAGUA publica la situación de subsector del Agua Potable, Drenaje y Saneamiento. Esta estrategia permite difundir los principales logros y avances en materia de coberturas, inversiones y programas hídricos, favoreciendo la rendición de cuentas y la transparencia institucional.

Cabe señalar que la información relacionada al presupuesto asignado a CONAGUA es pública y se encuentra disponible a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, del Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT) y de la información emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). A través de estos medios, se rinden cuentas respecto al ejercicio del presupuesto en cada año fiscal. Además, se cuenta con la Coordinación de Atención a Organismos Fiscalizadores (CAOF), área especializada en la atención de auditorías, cuyo propósito es dar seguimiento a las recomendaciones generadas por todos los entes fiscalizadores.

Durante la actual administración, se han encomendado a CONAGUA alrededor de 128 proyectos prioritarios. Entre estos proyectos destacan: Agua Saludable para la Laguna, que incorpora una fuente de abastecimiento de agua potable segura, de calidad y en cantidad suficiente para la Comarca Lagunera, en beneficio de 1,638,410 habitantes; y el Plan de Justicia por el Pueblo Yaqui, implementado por el gobierno federal ante las demandas históricas de esta comunidad.

Uno de los retos prioritarios de esta administración es la generación de información especializada, por ejemplo, contar con estadísticas desagregadas por género podría facilitar una mejor comprensión sobre las situaciones que afrontan las mujeres y los hombres en materia de acceso, participación y cumplimiento del derecho humano al agua y al saneamiento.

La información es parte sustancial de la transparencia y de la rendición de cuentas, facilita los procesos participativos y de construcción de la ciudadanía y permite vigilar que el ejercicio de recursos se realice con apego a la Ley Federal de Austeridad Republicana, es decir, que se ejerzan de manera responsable, priorizando el bienestar de todas y todos los habitantes del país.



Programa Nacional Hídrico 2020-2024/ 30 de noviembre 2020. Diapositiva no. 12, Presentación, "Confianza e información".

Sistema Nacional de Información del Agua



Sistema Nacional de información del Agua:
<http://sina.conagua.gob.mx/sina/>

Mtro. Manuel Llano Vázquez Prada

Director, CartoCrítica



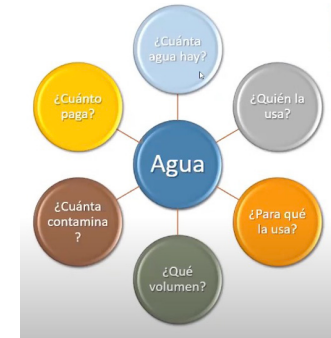
CartoCrítica es una organización ambiental que busca promover la transparencia y el acceso público a la información geográfica y georreferenciada sobre temas sociales y ambientales para apoyar la gestión integral del territorio, desde una visión de derechos humanos y de conservación de la diversidad biológica y cultural. Uno de los ejes fundamentales de la gestión territorial está relacionada con el agua. Sin embargo, las deficiencias en la información pública sobre la gestión de las concesiones de este recurso en México no permiten conocer, de manera precisa y desagregada, la situación real de la disponibilidad, los usuarios, los usos y el volumen utilizado del agua, tampoco sobre la calidad de las descargas en los cuerpos de agua, ni el monto pagado por los derechos de su uso. En otras palabras, no se conoce con exactitud cuánta agua hay, quién la usa, para qué la usa, en qué proporción, cuánto contamina y cuánto paga.

En México existen 654 acuíferos, aunque sus límites están definidos por criterios político-administrativos que coinciden con las delimitaciones estatales y municipales, sin considerar los criterios geohidrológicos, lo que afecta el proceso de toma de decisiones. La delimitación institucional de los acuíferos prioriza la demarcación político-administrativa y no la caracterización geológico-hidrológica. Esta situación incide en la forma en la que se gestiona el agua en México, partiendo de un nivel de desconocimiento y desconexión con la realidad geohidrológica.

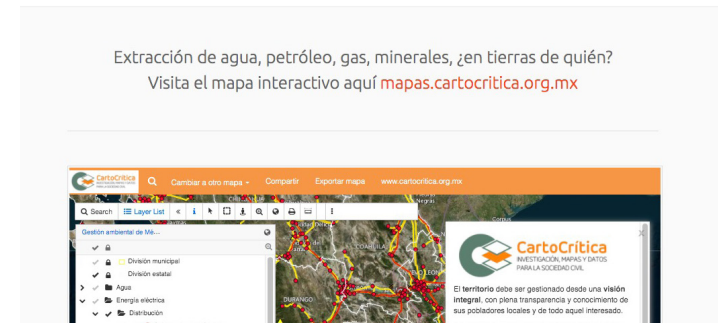
Un ejemplo de las fallas en la información geográfica del agua en México es el registro de las ubicaciones de los aprovechamientos superficiales y subterráneos, o de los permisos de descarga. De

La **información pública** sobre la gestión del agua concesionada en México **no permite conocer** con precisión:

- la disponibilidad real de agua,
- ni los usuarios reales del agua,
- ni el tipo de uso que se le da,
- ni el volumen utilizado,
- ni la calidad del agua descargada,
- ni el monto pagado por los derechos de su uso.



Información pública sobre la gestión de agua en México.
Diapositiva no. 2, Presentación, "Transferencia y acceso público a la información socioambiental georreferenciada"



CartoCrítica, Sitio Web: <https://cartocritica.org.mx/>

igual modo, la desactualización de los registros constituye un problema, ya que los datos del Registro Público de Derechos de Agua (REPDa), en el que se muestran aprovechamientos de supuesto uso agrícola, pero que, en realidad, se ubican en territorios con fraccionamientos o industrias. Una deficiente georreferenciación de la información representa una omisión grave y dificulta la gestión de los recursos hídricos. De acuerdo con la información disponible de manera pública, en México 7.3% del volumen concesionado del agua no se encuentra correctamente georreferenciado dentro del territorio nacional, esto corresponde a 6 mil 356 millones de metros cúbicos anuales, determinados por 4,711 títulos de concesión. Esta cantidad de agua permitiría abastecer a 174 millones de personas en un año, pero no se conoce con claridad la forma en la que es administrada.

Otro desafío es la desactualización de los registros, ya que los usos del agua registrados pueden quedar obsoletos si, por un lado, la autoridad responsable no es diligente en su monitoreo o no tiene las capacidades para desarrollar esta labor y, por otro, el titular de la concesión de agua es negligente en actualizar el tipo de uso. Esta situación favorece vacíos en la gestión hídrica a nivel nacional. Para ilustrar este fenómeno, se puede observar el caso de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco. En 2005 se habían registrado aprovechamientos de agua de uso agrícola, pero, para 2015, estos aprovechamientos se mantenían en el registro, aun cuando la localidad se había transformado a una zona predominantemente habitacional. El problema central en este caso es que el agua y la electricidad de uso agrícola cuentan con una tarifa subsidiada. Se extraen un total de mil 666 millones de metros cúbicos anuales bajo un supuesto uso agrícola en zonas urbanas, es decir, 3 de cada 10 litros extraídos en zonas urbanas están clasificados como de uso agrícola.

Entre las condiciones que favorecen ese tipo de prácticas resalta que, de los 500,000 títulos de aprovechamiento registrados en el REPDa, el 97% no tiene medidor y el 93% nunca ha sido verificado. De acuerdo con la Comisión Nacional del Agua, el 3% que sí tiene medidor ocupa poco más del 60% de agua. La falta de información impide conocer con claridad la realidad de la gestión hídrica en el país.

El REPDa brinda la información sobre los nombres de los usuarios y los volúmenes que, técnicamente, se utilizan de acuerdo con las concesiones, pero no se puede conocer la cantidad de litros que realmente fueron extraídos cada año o si los títulos fueron obtenidos vía transmisión de derechos. Dentro de la Alianza por el Gobierno Abierto, en el tercer plan de acción de la administración pública federal anterior, se había establecido un compromiso con la CONAGUA para publicar la información estratégica sobre el 3% de los usuarios con medidor, en su propio portal se mostraba el volumen reportado por telemetría, con una desagregación diaria y publicación mensual. Desde febrero de 2019, este portal no volvió a ser actualizado, argumentando que el sistema donde se captaban los datos requería una inversión económica, la cual dependía de un tema administrativo. Para subsanar esta falta de información, se propuso promover una Norma Mexicana para que cada concesionario ponga su propio medidor, sin embargo, estas normas tienen la particularidad de no ser obligatorias.

Contar con los datos e información geográfica de manera desagregada y clara permitiría diseñar modelos para conocer cómo y dónde se está utilizando el agua; entre otras cuestiones, para identificar la cantidad de agua utilizada por la agricultura, la industria y el uso público-doméstico. Ello, a su vez, facilitaría la toma de

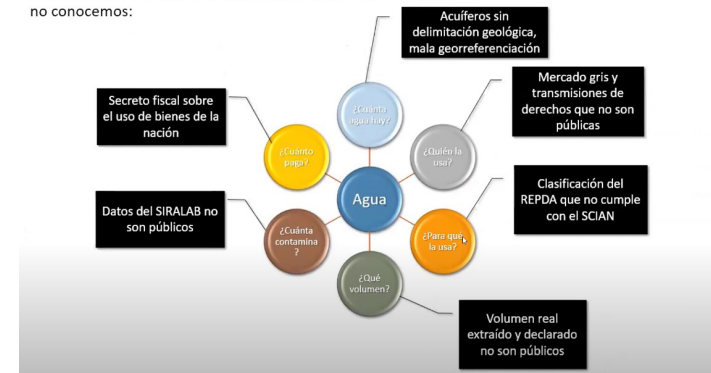
decisiones para prevenir el agotamiento y la contaminación de las fuentes de agua.

A través del REPDA es posible conocer el nombre del concesionario y los volúmenes concesionados, no obstante, se omite información que podría favorecer la gestión de los recursos hídricos tal como si existen transmisiones de derechos de agua, la comparación entre los volúmenes declarados y los realmente extraídos por los usuarios, o el tipo de uso real de la concesión. Contar con esta información contribuiría a identificar los mercados de agua fuera del marco legal, conocer el volumen y los usos reales de este recurso.

Sobre este último criterio, el REPDA clasifica el tipo de uso de aprovechamiento y descarga con base en la Ley de Aguas Nacionales, a partir de 12 categorías. En contraste, el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN), administrado por INEGI, clasifica y agrupa a las industrias en 20 sectores y puede llegar a desagregarse en 1,084 clases industriales. La falta de categorías del REPDA imposibilita el conocimiento sobre los usos reales del agua, así como el tipo de concesiones para las industrias mineras, automotrices, embotelladoras, cementeras, refinerías, petroquímicas, textileras y papeleras, o cualquier otra industria manufacturera, ya que todas se clasifican como de “uso industrial”, sin distinción. Esta es una limitación para la transparencia y la gestión del agua, porque obstaculiza el acceso a la información de manera clara, confiable y oportuna. Un ejemplo de se presenta en los datos sobre el uso del agua y la calidad de las aguas residuales descargadas por el sector minero. Otro de los obstáculos en la transparencia radica en que la información del Sistema de Recepción de Análisis de Laboratorio (SIRALAB) de la CONAGUA, donde los usuarios deben medir y reportar la calidad del agua de las descargas, no es pública.

En resumen, existe una serie de información deficiente o no disponible que obstaculiza la toma de decisiones y la gestión del agua de manera sustentable, en particular, se han identificado limitaciones en la disponibilidad, transparencia y acceso a la información geológica y la delimitación de los acuíferos, la georreferenciación de los aprovechamientos del agua, las transmisiones de derechos y la existencia de mercados grises del agua, el tipo de uso del agua y la desactualización del REPDA con respecto a los usos agrícolas, industriales o urbanos, el volumen real extraído y declarado del agua, la calidad de las descargas industriales y cuestiones fiscales sobre el uso de bienes que son propiedad de la nación.

En resumen, de manera precisa y desagregada, sobre el agua no conocemos:



Sobre el agua no conocemos. Diapositiva no. 27, Presentación, “Transferencia y acceso público a la información socioambiental georreferenciada”

SESIÓN 3.

RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL SECTOR HÍDRICO

Lic. Maylí Sepúlveda Toledo

Consultora Internacional, Transparencia y Rendición de Cuentas



Para analizar la rendición de cuentas es importante considerar la diferencia entre tres conceptos. Primero, el acceso a la información es un derecho humano reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por lo tanto, implica obligaciones para el Estado Mexicano. Segundo, la transparencia es una política pública que permite a los estados cumplir con tales obligaciones, implica un conjunto de leyes, instituciones y presupuestos públicos a través de los cuales se garantizan, protegen y se hacen respetar los derechos. Por último, la rendición de cuentas es una obligación de las y los servidores públicos de informar, justificar, y en su caso, ser objeto de sanción si no cumplen con los mandatos legales para desarrollar las facultades que les han sido asignadas.

Estos tres elementos están articulados, pero en particular la rendición de cuentas implica que las personas que se desempeñan en el servicio público deben comunicar claramente las razones por las que sustentan la toma de decisiones, los beneficios que brindan las acciones o programas implementados, la población objetivo, los impactos esperados, los gastos realizados, entre otros detalles. Las facultades y obligaciones de las y los servidores públicos están determinadas por ley, en particular en el Artículo 26 de la Consti-



Consulta el webinar en:



Rendición de cuentas en el sector hídrico

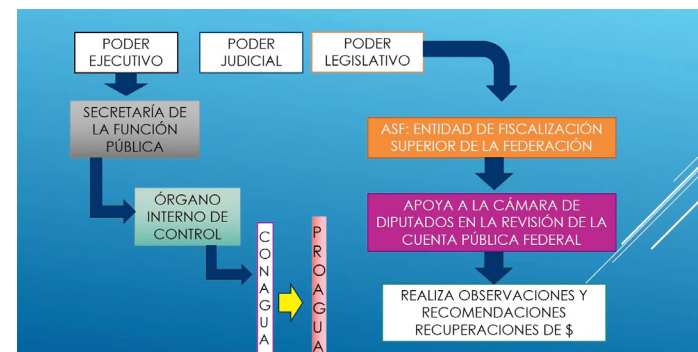
tución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se establece el marco jurídico para diseñar los planes y programas de desarrollo a partir de mecanismos democráticos y deliberativos. Con ello, se pretende identificar las necesidades de la población y, posteriormente, integrarlas al Plan Nacional de Desarrollo, mismo que constituye el marco de referencia para la elaboración de los programas y proyectos de todas las instituciones de la administración pública federal.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024 tiene tres ejes generales y tres transversales, donde se incluye el tema del agua, y se destaca la necesidad de mejorar las inversiones en el sector, para: garantizar el abasto a las poblaciones históricamente discriminadas; fortalecer la sostenibilidad de la infraestructura; fomentar la supervisión ambiental y contribuir a mantener la sustentabilidad de los ecosistemas; impulsar mayor investigación científica; supervisar concesiones y descargas de aguas residuales, y; lograr una gestión transparente y participativa.

Dentro del PND se establece el mandato de desarrollar un Programa Nacional Hídrico (PNH). Este programa tiene objetivos, estrategias y metas, a partir de los cuales se han desarrollado indicadores para la rendición de cuentas. En el PND también se mandata que existen 13 Programas Hídricos Regionales, uno por cada región hidrológica-administrativa. Además, se ha identificado que en 26 Programas Hídricos Estatales se establecen objetivos, indicadores y metas que, de igual forma, permiten evaluar el avance de las acciones y facilitan la rendición de cuentas. No obstante, el problema con esta gran cantidad de programas es que, generalmente, no están vinculados entre sí.



Rendición de cuentas. Diapositiva no. 3, Presentación, "Agua y rendición de cuentas".



¿Qué es la auditoría superior de la Federación. Diapositiva no. 10, Presentación, "Agua y rendición de cuentas".

Anualmente, la Cámara de Diputados emite el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual tiene que estar alineado al PND y a los programas sectoriales. A partir de este instrumento, se asignan los recursos para cada ciclo fiscal de enero a diciembre. Los tres poderes, ejecutivo, legislativo y judicial, se encargan de vigilar y revisar el uso de los recursos asignados. Dentro del poder legislativo existe la Auditoría Superior de la Federación (ASF), cuya función es coadyuvar con la Cámara de Diputados en la inspección de la Cuenta Pública Federal para comprobar que los gastos e inversiones se ajusten a los lineamientos del presupuesto, a los objetivos y metas de los programas de gobierno, así como a las leyes implicadas. Desde el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de la Función Pública, se nombran a los servidores públicos que conformarán los Órganos de Control Interno en cada dependencia.

Por ejemplo, la Comisión Nacional de Agua (CONAGUA) cuenta con un órgano de control interno que se encarga de revisar el cumplimiento de los lineamientos, la normatividad y los procesos administrativos. No obstante, todos los programas de esta instancia pueden ser objeto de una auditoría por parte de la ASF, con el propósito de hacer una revisión contable y administrativa del ejercicio de los recursos públicos para el cumplimiento de los objetivos y metas del PNH. Los programas regionales y estatales tienen su propio órgano de auditoría y administración fiscal, ya que los recursos generalmente provienen de las entidades.

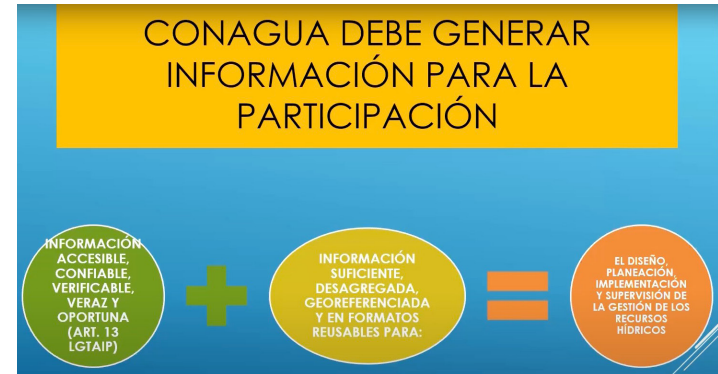
CONAGUA informa sus ingresos y egresos del ciclo fiscal a través de la Cuenta Pública. En el Ramo 16 del presupuesto público, que corresponde a “Medio ambiente y recursos naturales”, se ejercieron 34,761,655,921 de pesos durante el 2020, de los cuales, la CONAGUA gastó el 80.35%. En los últimos años CONAGUA ocupa más del 70% de este ramo y, en particular este año, ejerció un porcentaje mayor de los recursos.

De acuerdo con un estudio realizado por la asociación civil Control tu Gobierno, que analizó 222 informes de la ASF sobre la gestión del agua, se identificó la carencia de estudios diagnósticos para conocer la disponibilidad del agua en el país. En algunos informes de la ASF se señaló que la mala administración del agua está ocasionando graves problemas de salud a la población. También se hicieron notar deficiencias en la administración de las aguas subterráneas debido a la falta de información veraz, oportuna y suficiente. Por ejemplo, en 2011, en el Estado de México, de los más de 335 millones de pesos que se asignaron para 24 obras, ninguna se concluyó en tiempo y cinco de ellas no se iniciaron. En Nayarit, en el 2012, se destinaron cerca de 200 millones de pesos a seis obras, pero ninguna se concluyó ni entró en operación en tiempo. Un caso parecido ocurrió en Veracruz, donde algunas obras o trabajos no se ejecutaron. Un caso particular fue el del Programa de Sostenibilidad de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (PROSSAPYS) en el 2014, el cual ya no se encuentra en funciones, pero no se presentó la evidencia documental para acreditar el ejercicio de 1,891,444,900 de pesos asignados.

Con la entrada en vigor del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales, conocido como el Acuerdo de Escazú, que tiene como finalidad garantizar la gobernanza y la justicia ambiental en América Latina y el Caribe, los compromisos y obligaciones de la CONAGUA aumentaron en materia de transparencia y rendición de cuentas. Las instancias administrativas competentes deberán favorecer la participación, el acceso a la información con criterios específicos, que son suficiente, desagregada y georreferenciada, y promover los mecanismos necesarios para el diseño integral e inclusivo de las políticas públicas en materia hídrica.

A partir de las reformas constitucionales de 2016, se estableció el Sistema Nacional Anticorrupción, que permite a la ciudadanía presentar denuncias al amparo del título cuarto de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas. Entre 2016 y 2019 se han presentado 20 denuncias. Una de ellas relacionada con una planta de tratamiento, presentada por dos organizaciones civiles -Controla tu Gobierno A.C. y Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C.- en coordinación con ejidatarios del municipio de Chalco.

Los mecanismos y herramientas provistos por el Acuerdo de Escazú, el Sistema Nacional Anticorrupción y otros medios, como la denuncia pública, hacen posible articular la participación ciudadana y el acceso a la información para fortalecer los procesos de rendición de cuentas en el sector hídrico.



CONAGUA debe generar información para la participación. Diapositiva no. 15, Presentación, "Agua y rendición de cuentas".

Dra. Alma Lidia Cota Ojeda

Directora de Investigación para la Acción,
Cómo Vamos La Paz



Baja California Sur es la entidad con menor disponibilidad de agua potable en México, pues cuenta con 900 metros cúbicos por habitante al año, siendo que la media nacional es de 4,200 metros cúbicos. Además, es la entidad más árida del país y las únicas fuentes de abastecimiento están en el subsuelo. La escasez de agua y la sobreexplotación de los acuíferos se han agudizado en los últimos años por el incremento de la población y por el desarrollo de zonas turísticas, principalmente en las ciudades de los Cabos y La Paz. A estos factores se suman las fugas en las redes de distribución, con pérdidas estimadas de entre el 35 al 50 por ciento, y la falta de infraestructura de saneamiento. Por otra parte, hay sectores que no cumplen con el pago del suministro, generando repercusiones financieras negativas en los organismos operadores.

En la ciudad de La Paz se encuentra el acuífero más sobreexplotado del estado, el cual recibe un promedio de 27.5 millones de metros cúbicos de agua, pero con una extracción superior a la recarga; además, la intrusión marina ha contaminado la primera batería de pozos de abastecimiento urbano. Desde hace 20 años, el agua es distribuida por tandeo, los habitantes se abastecen de una a tres veces por semana. Estas condiciones son el resultado de una deficiente gestión histórica, de la falta de transparencia en el uso de los recursos y de las pocas capacidades técnicas y operativas del organismo operador. Lo anterior es reflejo de que existe una crisis en el manejo del agua.

Cómo Vamos La Paz es un observatorio ciudadano que busca hacer efectivo el derecho humano a la información y a la incidencia

en los ejercicios de política pública para la construcción de la transparencia. Un punto de partida es velar por que los funcionarios y aquellas personas con atribuciones para la gestión de los recursos cumplan con sus obligaciones, pues todos los servidores públicos están facultados y obligados a los mandatos establecidos por ley. Por ejemplo, en el decreto de creación de un organismo operador se indica que debe estar integrado por una Junta de Gobierno, un Consejo Consultivo, un Director General, un Comisario y el personal técnico administrativo para su funcionamiento. En las figuras de Junta de Gobierno y Consejo Consultivo cabe la oportunidad para que la ciudadanía pueda integrarse y participar en la gestión del agua. Desde ese espacio es posible exigir el cumplimiento de las obligaciones referentes a la rendición de cuentas.

En el caso del organismo operador de La Paz, la figura de la Junta de Gobierno está constituida por una parte institucional, en la que participan el presidente del ayuntamiento y un representante de la Comisión Estatal del Agua, y por los miembros de la ciudadanía, quienes ocupan las figuras de presidente del Consejo Consultivo, representantes de los usuarios domésticos, de los usuarios de comercio y servicios, de los usuarios industriales, además de un comisario, nombrado por el propio alcalde.

Una de las misiones encomendadas al Consejo Consultivo, de acuerdo con el reglamento, es promover la participación ciudadana en las labores de gestión del organismo operador. Este Consejo tiene la atribución de realizar observaciones y recomendaciones para el funcionamiento eficiente, eficaz y económico de la insti-

tución. En ese sentido, el Consejo Consultivo está facultado para gestionar los espacios de participación ciudadana dentro de la Junta de Gobierno contemplados en los marcos normativos.

Dentro de este marco, en 2018 la Sociedad de Historia Natural Niparajá y Cómo Vamos La Paz buscaron un espacio dentro del Consejo Consultivo. En octubre del mismo año, Niparajá logró ocupar un espacio para representar a los usuarios domésticos como titular y Cómo Vamos La Paz como suplente.

Para hacer realidad la rendición de cuentas, desde el Consejo Consultivo se han impulsado distintas estrategias y acciones. Entre las más representativas se pueden citar las siguientes:

- 1) Solicitudes formales de información en la Plataforma Nacional de Transparencia. Con las que se busca dar respuesta a las interrogantes derivadas del análisis de los documentos e información proporcionados en las sesiones del Consejo.
- 2) Transmisión en vivo de las sesiones del Consejo y su difusión en redes sociales. Con el objetivo de que la ciudadanía tenga conocimiento de las decisiones y actividades del organismo.
- 3) Herramientas de comunicación. Por ejemplo, mediante la realización del programa *Te veo en el café*, un espacio donde se presentan entrevistas a actores estratégicos en la gestión del recurso hídrico; o el ABC, un glosario que ayuda a la ciudadanía a entender e interpretar las decisiones técnicas del organismo;
- 4) Feria de Transparencia. Es un mecanismo para ejercer el derecho de acceso a la información y hacer real una política hídrica de transparencia. En 2018 se llevó a cabo la primera edición y tuvo-



Diapositiva no. 3, Presentación, "Rendición de cuentas en el Sector Hídrico: La experiencia en la Paz, BCS".



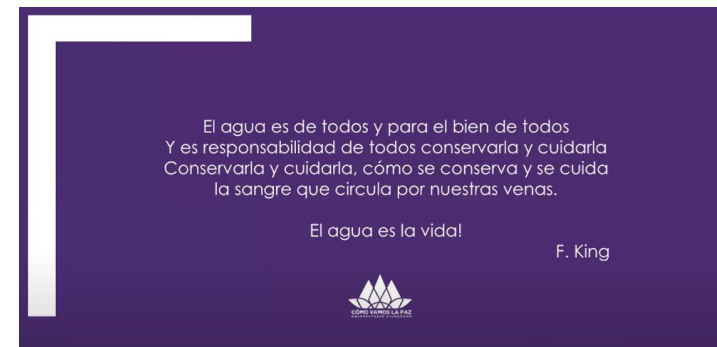
Rendición de cuentas. Diapositiva no. 11, Presentación, "Rendición de cuentas en el Sector Hídrico: La experiencia en la Paz, BCS".

como propósito transparentar el uso de los recursos al pago de recursos humanos por parte del ayuntamiento y del gobierno municipal. En 2019, con la participación conjunta de Cómo Vamos La Paz y Niparájá dentro del Consejo Consultivo, se dedicó a transparentar la información estratégica sobre las acciones del organismo operador del municipio de la Paz.

Para la organización de la primera feria se realizaron más de 80 solicitudes de información a la Plataforma Nacional de Transparencia, las respuestas obtenidas fueron analizadas, sistematizadas y simplificadas para difundir su contenido a través de una serie de infografías. El objetivo sustancial de estos materiales es ofrecer información a la ciudadanía sobre los aspectos más relevantes para la rendición de cuentas, de forma clara y sencilla. Esta información también es presentada y validada con los directores del organismo operador para su difusión.

En 2020 tuvo lugar la tercera edición de la Feria de Transparencia, en un contexto de pandemia. En esta ocasión se dio seguimiento al comportamiento de los adeudos históricos por parte de los usuarios, tanto industriales y comerciales como domésticos, y se analizaron los cambios en la distribución de los adeudos. La información proveniente de las solicitudes también es de suma utilidad para el personal del organismo operador, quienes no tienen sistematizados y organizados estos datos, abriendo una oportunidad para formalizar el ejercicio de rendición de cuentas. Ese mismo año se diseñó un semáforo de indicadores para informar a la ciudadanía aspectos relacionados al comportamiento de las finanzas del organismo. Si bien estas estrategias se están ejecutando desde la sociedad civil, se espera que puedan integrarse de forma recurrente a las funciones del organismo operador.

La rendición de cuentas tiene como objetivo generar confianza social frente a la gestión del agua, ya que éste es un recurso vital y forma parte de los derechos humanos. Todas las decisiones en torno a su gestión y distribución deberían estar correctamente documentadas y adquirir un carácter público en favor de la transparencia. Asimismo, la rendición de cuentas coadyuva en la formalización de mecanismos de vigilancia y seguimiento. Si bien, la figura del Consejo Consultivo no es un órgano de vigilancia y seguimiento, es indispensable ocupar los espacios que han quedado vacíos por parte de otros actores y autoridades en esta materia. Finalmente, cabe remarcar que el agua es de todos, por lo que es responsabilidad de todos conservarla y cuidarla. En palabras de Francisco King: “El agua es la vida”.



Diapositiva no. 21, Presentación, “Rendición de cuentas en el Sector Hídrico: La experiencia en la Paz, BCS”.

SESIÓN 4.

PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL SECTOR HÍDRICO

Dr. Raúl Pacheco-Vega
Profesor-Investigador,
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales



Los factores que inciden en el deterioro de la relación entre el Estado y el municipio para el suministro de servicios públicos, especialmente los de agua potable, alcantarillado, saneamiento, y manejo de residuos municipales, así como la ausencia de coordinación entre dichos actores para el suministro de servicios públicos, constituyen objetos de investigación centrales para el desarrollo de políticas públicas ambientales en materia hídrica. Uno de estos factores está vinculado con los problemas de coordinación, en los cuales la interacción entre los diferentes actores y niveles de gobierno no da los resultados deseados de política pública. Desde una perspectiva multi-método y multidisciplinaria, se pueden identificar algunos aspectos clave acerca de los mecanismos de participación social, ya sean formales o informales.

Existen mecanismos oficiales de participación social en la política hídrica de México. Uno de estos mecanismos son los Consejos de Cuenca, que es el medio de participación reconocido en las leyes que rigen la política hídrica del país. Sin embargo, el diseño institucional de estos mecanismos no favorece su eficacia y se presenta un gran número de fallas en su operación. Este punto es una oportunidad para pensar en otras formas de fortalecer la política, por ejemplo, a través de la gobernanza policéntrica.

Consulta el webinar:



Participación social en el sector hídrico.



En el contexto del suministro de agua urbana, la participación social puede incluir la movilización y la protesta, que son mecanismos informales de participación social. Éstos ofrecen estrategias para incidir en la política hídrica mexicana, sin embargo, es importante evitar su cooptación. El diseño institucional de la gobernanza del agua urbana en México permite explicar la forma en la que los Consejos de Cuenca son mecanismos insuficientes para atender las necesidades de participación social.

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Artículo 115 fracción III, la responsabilidad jurídica para proveer los servicios públicos es del gobierno municipal. En este Artículo se indica que, los municipios, con el apoyo de los estados cuando fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los servicios públicos expresados en el inciso a) el agua potable y alcantarillado; y se especifica en el inciso i) que las legislaturas locales determinarán la forma según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

En otras palabras, la responsabilidad del suministro del agua es fundamentalmente del gobierno local. El problema radica en la incongruencia del diseño de la estructura de recaudación, ya que la mayor parte de la base fiscal proviene de la Federación. Esta condición afecta directamente a los mecanismos de participación social. De acuerdo con el Dr. Nicolás Pineda Pablos, este diseño institucional incide en las fallas que tienen los municipios y los organismos operadores en la gestión de los servicios hídricos, porque se les otorgan responsabilidades que requieren financiamiento, pero carecen de una base fiscal robusta.

La Federación es quien tiene autoridad principal, pero la mayor

responsabilidad para la distribución del recurso recae en los municipios. En ese sentido, se puede afirmar que la gestión de los servicios de agua potable, saneamiento y alcantarillado en México están altamente centralizados. Aunado a ello, las fallas en el diseño institucional inciden negativamente en los mecanismos de participación social, oficiales y no oficiales.

En el modelo conceptual para entender la participación social, desarrollado por la Dra. Arnstein (1969), denominado Escalera de la Participación Ciudadana, se observan una serie de grados o niveles de participación. En la base se encuentran dos niveles de no-participación -terapia y manipulación-; cuando se empieza a desarrollar cierto nivel de involucramiento hay tres etapas, denominadas grados de mantenimiento -información, consulta y aplacamiento-, en este nivel aún no se han desarrollado prácticas de co-gobernanza; los tres niveles más altos de participación social se han categorizado como grados de poder ciudadano -alianza, poder delegado y control ciudadano-. Para alcanzar el máximo nivel de participación social, se requiere la delegación de la autoridad y el poder de todos los participantes en la red de gobernanza.

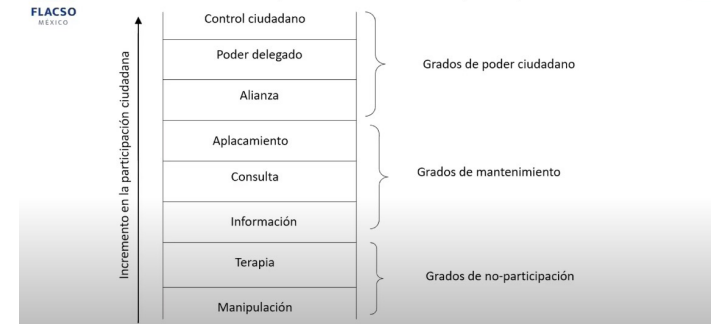
En el caso del agua, se ha observado que el Estado impone sus propios mecanismos de gobernanza, por ejemplo, sobre comunidades autogestivas. Solo cuando existe una alianza y cooperación entre los actores y el gobierno, a partir de la delegación del poder y el control ciudadano, se puede hablar verdaderamente de participación social en la gestión hídrica. Esto se logra mediante la introducción de mecanismos para corregir las fallas en el diseño institucional. En este sentido, una perspectiva institucionalista permite comprender la manera en que se gobiernan los sistemas de participación social y los cambios en las reglas de gobernanza.

Los Consejos de Cuenca son el principal mecanismo institucional en México de participación en materia hídrica. Actualmente, existen 26 Consejos de Cuenca, en los cuales participan representantes del gobierno federal, estatal y municipal, así como representantes de los diversos usos del agua. En la literatura académica se ha denominado a esta estructura como mesas redondas de múltiples participantes. Para ilustrar la forma en que operan estos mecanismos, se puede observar el caso del Consejo de Cuenca número 15 Lerma-Chapala, cuya competencia abarca el territorio de cinco estados: Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Querétaro y Estado de México. Su demarcación inicia en la ciudad de Lerma, en el Estado de México, corre a través de toda la cuenca y termina en el Lago de Chapala, en Jalisco. Este Consejo de Cuenca fue establecido en 1993, siendo uno de los más antiguos del país. De acuerdo con la propia información del Consejo, su estructura está conformada por un Presidente, quien es un representante del gobierno de Guanajuato, y un Secretario Técnico, quien es Director General del Organismo de Cuenca Lerma Santiago Pacífico de la CONAGUA.

Existen 26 Consejos de Cuenca, pero, además, existen 13 Organismos de Cuenca, equivalentes a las Regiones Hidrológico-Administrativas. Dentro de esta estructura se incluyen vocales federales, estatales y municipales, además de los vocales que representan a los usuarios. También hay Comisiones de Cuenca, Comités de Cuenca y Comités Técnicos de Aguas Subterráneas (COTAS), así como gerencias operativas, comisión de operación y vigilancia, grupos especializados y las asambleas generales de usuarios. Esta estructura sugiere que hay participación de todos los usuarios, sin embargo, a partir de estudios de etnografía longitudinal para observar la incidencia del Consejo de Cuenca Lerma-Chapala, se puede afirmar que la CONAGUA sigue ocupando el lugar prioritario en el diseño e implementación de la política hídrica. Además, se debe



Escalera de Participación de Arnstein (1969)



Escalera de Participación de Arnstein (1969).
Diapositiva no. 6, Presentación, “La participación social en el sector hídrico”.

El mecanismo oficial de participación social: el consejo de cuenca



- Existen 26 consejos de cuenca en México.
- En el consejo de cuenca participan representantes del gobierno federal, estatal, municipal, y representantes de los diversos usos del agua.
- Mesas redondas de múltiples participantes (*multistakeholder roundtables*)
- <https://www.gob.mx/conagua/documentos/consejos-de-cuenca>

El mecanismo oficial de participación social: el consejo de cuenca. Diapositiva no. 8, Presentación, “La participación social en el sector hídrico”.

señalar que, como mecanismo de participación y arreglo institucional, el Consejo de Cuenca es una estructura que proviene de una promoción por parte de instituciones internacionales.

En la historia de los Consejos de Cuenca en México se identifica que en 1999 hubo un auge repentino de estos mecanismos. Este hecho coincide con el impulso de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para implementar estas estructuras en aras del modelo de gobernanza. A pesar de que los Consejos de Cuenca son multiparticipantes, el gran problema en su diseño es que no favorecen la delegación del poder a todos los ciudadanos.

En contextos de alta incertidumbre institucional, cuando no hay un dispositivo formal de participación, la protesta sustituye las funciones de los mecanismos oficiales para establecer un tipo de interacción con el Estado o con otros usuarios del agua. En México se pueden observar múltiples ejemplos de conflictividad socio-ambiental en los que el agua es un elemento central, un caso reciente es el del agua embotellada. Se observa así el valor de la protesta y la movilización social como mecanismos de incidencia y de participación, que reflejan el hartazgo de la sociedad sobre los vacíos de la gestión hídrica.

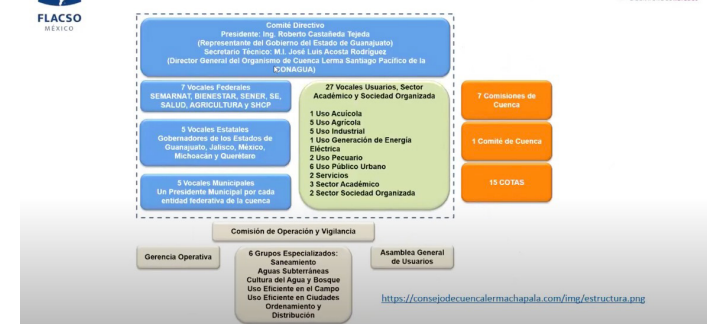
Los mecanismos informales de participación social surgen ante las fallas de aquellos enmarcados desde la institucionalidad. Si bien las protestas y la movilización ciudadana son completamente legítimas, resulta prioritario reparar la relación sociedad-Estado para la construcción de un entorno democrático en el sector hídrico. Para ello se requiere fortalecer los mecanismos oficiales de participación para que los múltiples actores puedan incidir verdaderamente en el diseño e implementación de la política pública.


FLACSO
MÉXICO


Cuenca Lerma-Chapala. Diapositiva no. 9, Presentación, “La participación social en el sector hídrico”.


FLACSO
MÉXICO

Estructura Organizacional del Consejo de Cuenca Lerma-Chapala



Estructura Organizacional del Consejo de Cuenca Lerma-Chapala. Diapositiva no. 10, Presentación, “La participación social en el sector hídrico”.

Dra. Carolina Escobar Neira

Subdirectora de Participación Social,
Instituto Mexicano de Tecnología del Agua



La participación ciudadana se construye a partir de mecanismos institucionalizados y no institucionalizados. En el marco de la institucionalidad, la participación está coordinada, regulada y establecida por el Estado. Las protestas, el cabildeo, la presencia en medios y redes, y la participación social comunitaria forman parte de los mecanismos no institucionalizados de participación social. Para abordar su relevancia habría que analizar su relación con los modelos de gobernanza.

La gobernanza es el proceso de coordinación de los actores, grupos sociales e instituciones, a partir del cual se construye una meta colectiva y, por lo general, se da en espacios de incertidumbre. En este proceso convergen relaciones entre diferentes actores, la aceptación de su diversidad es fundamental para generar acciones y soluciones. Además, tiene una dimensión territorial con procesos de organización y planeación colectiva. Por lo tanto, no podemos hablar de un solo modelo de gobernanza, sino de múltiples tipos de gobernanza basados en una diversidad de formas de organización política y económica, los cuales requieren de una amplia variedad de mecanismos de participación. Por otro lado, los distintos niveles de participación influyen en la forma en que se asume la gobernanza. Los niveles básicos de participación se asocian a modelos de gobernanza delegativa mientras que en niveles más altos de participación se observan formas más colaborativas.

Las formas que adopta la gobernanza del agua surgen a partir del ejercicio de la administración de este recurso por parte de cada comunidad. Está dada por las formas en las que se construyen los

acuerdos al interior de las comunidades en torno a los procesos de planeación, organización, gestión, toma de decisiones y acción. Además, deben considerarse los medios que asumen las instancias para la expresión de intereses y los mecanismos de rendición de cuentas. Todos estos elementos son constitutivos de los modelos de gobernanza, los cuales tienen una base fundamental en la participación.

En el contexto mexicano se observan múltiples formas de participación social en torno al agua. Si bien en el ámbito público se establece que, por mandato constitucional, corresponde a los municipios la administración del agua, desde una perspectiva social se pueden incluir a otros actores en este proceso, como son las comunidades, asociaciones civiles, sociedades cooperativas, organizaciones ejidales o comunales, entre otros. Al respecto, en 2017 INEGI identificó 1,200 organizaciones que gestionan el agua en México.

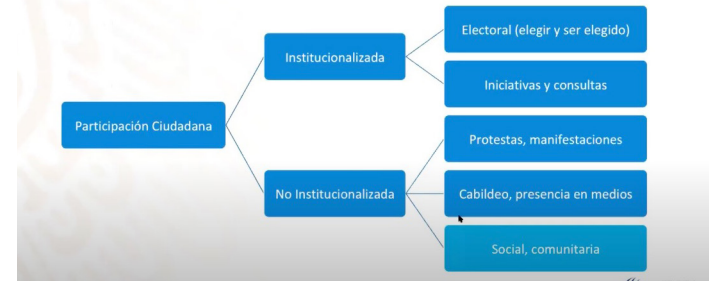
Acerca de la dimensión territorial, en 2020 INEGI registró que 184,295 localidades corresponden a áreas rurales, las cuales tienen menos de 2,500 habitantes. Por lo general, los municipios no tienen la capacidad de atender las necesidades de agua en estas localidades y su acción se restringe a las cabeceras municipales. En ese sentido, se puede asumir que por cada localidad rural hay, al menos, una forma particular de gestionar el agua, en donde las personas tienen que organizarse, construir y administrar la infraestructura y todo lo necesario para procurarse del recurso.

Para ilustrar la relación entre gobernanza y participación, se puede reflexionar en torno a los componentes del Plan de Justicia del Pueblo Yaqui. El proceso de planeación comenzó el 27 de octubre de 2019 con la visita del presidente a Sonora. En ese momento, se estableció el objetivo de resarcir el daño hecho a esta población y, con ello, iniciar una nueva era en la relación Estado- Pueblo Yaqui para restablecer los derechos incumplidos o cumplirlos progresivamente. Este proceso partió del autodiagnóstico de la comunidad y sus propuestas para cada una de las áreas identificadas como problemáticas; además, se han desarrollado mesas de diálogo permanentes con respecto a cada uno de los temas, coordinadas por el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI). Los resultados de este proceso de construcción han permitido el establecimiento de acuerdos públicos. A partir de este se consideraron tres temas prioritarios: 1) tierra y territorio; 2) agua y medio ambiente; y, 3) desarrollo integral, relacionado con aspectos de salud, económicos, sociales, educativos, culturales, entre otros.

Respecto al tema de agua y medio ambiente se establecieron varios compromisos priorizados por el pueblo Yaqui, entre ellos: la transferencia del Distrito de Riego 018, la construcción del acueducto Yaqui y la desalinización de suelos derivada de la operación del distrito de riego. A partir de este diagnóstico inicial, se convocó a todas las instituciones para diseñar e implementar las soluciones. En particular, el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) fue convocado, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), para apoyar el tema de agua y medio ambiente.

Uno de los asuntos prioritarios está relacionado con la infraestructura. Al respecto, las comunidades Yaquis se organizaron y nombraron a técnicos del agua, es decir, personas que cuentan

1. Participación ciudadana



Participación ciudadana. Diapositiva no. 3, Presentación, “La participación social en el sector hídrico”. IMTA.

2. Participación y gobernanza

“Proceso de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones para lograr metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre” (Le Gales, 2002).



Participación y gobernanza. Diapositiva no. 4, Presentación, “La participación social en el sector hídrico”. IMTA.

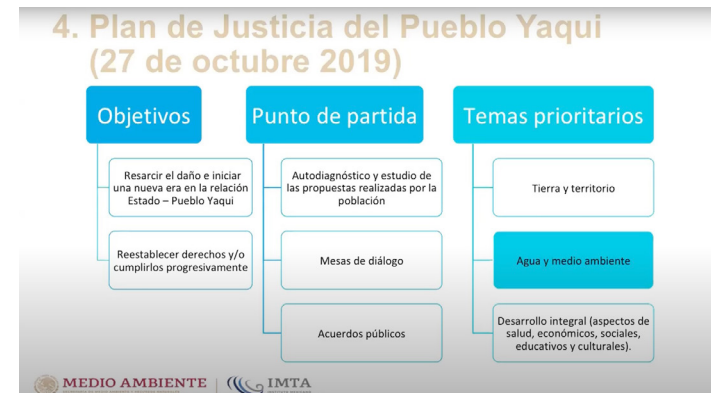
con conocimientos del agua o que han estado involucradas con el distrito de riego. Se realizó un trabajo conjunto para entender sus formas y mecanismos de administración del agua, a partir del cual se estableció el objetivo de administrar, operar y conservar el distrito de riego y el acueducto en beneficio de los usuarios y como un patrimonio del pueblo Yaqui; se determinó que los procesos de gestión de los recursos hídricos deberán desarrollarse en forma sustentable; se acordaron los principios de equidad, transparencia y rendición de cuentas para garantizar la administración adecuada del distrito y del acueducto y la relación armónica entre los usuarios; y se diseñó, nombró y describió cada área y sus funciones principales.

En cuanto al Distrito de Riego, una estructura comunitaria es responsable de la operación, conservación y administración del distrito. El diseño de su gestión se adaptó a las formas tradicionales de toma de decisiones y administración del pueblo Yaqui. La estructura general de gestión del distrito está conformada por los ocho pueblos Yaquis y por representantes de los usuarios de riego. La toma de decisiones se lleva a cabo a través de asambleas comunitarias conformadas por los representantes de los pueblos y de los usuarios. En este proceso, las asambleas de cada pueblo analizan la información suministrada por las unidades administrativas y se nombra a los delegados para retroalimentar al Consejo de Administración.

La participación tiene múltiples expresiones. Los niveles de participación social se relacionan directamente con las formas que adopta la gobernanza. Finalmente, con el caso analizado, se afirma la posibilidad de crear nuevas formas de administración del agua con una perspectiva local, cultural y territorial. No obstante, el éxito de estos modelos de gobernanza depende de la voluntad política y de la organización de las comunidades.



Leyes estatales de agua. Diapositiva no. 7, Presentación, “La participación social en el sector hídrico”. IMTA.



Plan de Justicia del Pueblo Yaqui (27 de octubre 2019). Diapositiva no. 8, Presentación, “La participación social en el sector hídrico”. IMTA.

SESIÓN 5.

MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN EN EL SECTOR HÍDRICO

MsC Jorge Alberto Arriaga Medina

Coordinador Ejecutivo, Red del Agua UNAM y Centro Regional de Seguridad Hídrica bajo los auspicios de UNESCO



El combate a la corrupción es una de las metas fundamentales de la Agenda 2030. Su logro favorecería al cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), incluyendo el ODS 6 sobre agua y saneamiento, debido a la interconectividad e indivisibilidad entre cada uno de ellos.

El agua es un elemento fundamental para el cumplimiento de otros objetivos. Por ejemplo, la producción de alimentos para erradicar el hambre en el mundo requiere de grandes cantidades de agua (ODS 2), o permite la producción de energía asequible y renovable a través de la hidroelectricidad (ODS 7). Por otro lado, el cumplimiento del ODS 16 sobre paz, justicia e instituciones sólidas es uno de los más importantes para fortalecer la operación y gestión de los servicios de agua potable y saneamiento en el mundo. Este objetivo propone reducir la corrupción y el soborno, aumentar la eficiencia y transparencia de las instituciones, y fomentar la participación ciudadana y el acceso a la información.

La integridad es un elemento indispensable para dar cumplimiento a las metas establecidas en el ODS 6. En contraste, la corrupción

Consulta el webinar:



Medidas anticorrupción en el sector hídrico

obstaculiza y frena el desarrollo sostenible. Se calcula que se necesitan 10 billones de dólares para terminar con la pobreza en 2030, sin embargo, 26 billones de dólares se desvían de su destino anualmente por prácticas de corrupción; y, por cada dólar que recibe un país para impulsar las estrategias de desarrollo, se desvían 10 dólares. Esto significa que, si se acaba con la corrupción, se podría avanzar en el cumplimiento de los objetivos establecidos en la Agenda 2030.

La corrupción en el sector hídrico, particularmente en México, es un tema de alta relevancia. De acuerdo con Transparencia Internacional, México se ubica en el lugar 124 de 180 países en el Índice de Percepción de la Corrupción en 2020, es decir, que ha descendido tres lugares desde el 2012 y se encuentra muy por debajo de la media. Sin embargo, este índice no da cuenta específica sobre el subsector de agua potable y saneamiento, por lo que otras instituciones han avanzado en la comprensión y sistematización de este fenómeno. Transparencia Internacional lo ha hecho desde hace bastante tiempo, de hecho, en 2008 dedicó su reporte anual a este problema; por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y en particular, Water Integrity Network (WIN) dedican su trabajo a identificar las prácticas perjudiciales y combatir la corrupción en el sector. Cada una de estas instituciones aborda este fenómeno a partir de múltiples metodologías, pero en sus resultados coinciden en que los principales efectos de la corrupción se expresan en pérdidas económicas para los organismos operadores o las instituciones encargadas de operar los sistemas y gestionar el agua, también se afecta a los consumidores, al deteriorarse la calidad del servicio, y se incrementa la desconfianza en las instituciones.

Con el objetivo de evaluar la naturaleza, dimensiones, tipos, mecanismos e impactos de la corrupción en los servicios de agua potable en México, se diseñó un modelo conceptual. El modelo parte del concepto de corrupción, definido como el uso del poder público para el beneficio privado. Se puede clasificar a partir de una tipología en la que se consideran diferentes factores, como el tipo de intercambios -económicos o sociales-; el marco regulatorio -prácticas legales o ilegales-; el número de actores beneficiados -colusión o extorsión-; el grado de generalización -individual o sistémica-; su intencionalidad -activa o pasiva-; o con base en la escala y la frecuencia -pequeña o gran escala-.

Se dice que existe corrupción en un sector cuando al monopolio del poder se suma la discrecionalidad y no se cuentan con mecanismos claros de rendición de cuentas ($C=M+D-R$). El sector hídrico en México cumple con estas condiciones, por lo cual, se puede afirmar que es propenso a presentar actos de corrupción. Además, en el sector se gestiona una gran cantidad de recursos económicos para la construcción de la infraestructura y su operación. Por ejemplo, se calcula que se necesitan 6.7 billones de dólares para renovar y sustituir la infraestructura hídrica a nivel mundial para 2050. Además, en el sector participan un gran número de actores a lo largo de toda la cadena de valor, desde la definición de la política hídrica hasta la evaluación del desempeño de los prestadores de servicio de agua potable y saneamiento. Las dimensiones de la corrupción pueden manifestarse en las relaciones entre servidores públicos e instituciones (pública-pública), entre servidores públicos y la iniciativa privada (pública-privada), o entre funcionarios públicos y usuarios del agua (pública-usuarios).

Considerando esta tipología se llevó a cabo un análisis del sistema de gobernanza del agua en México, además de que se realizaron entrevistas a expertos y encuestas a usuarios. Se obtuvieron 617 respuestas de personas ubicadas en prácticamente todo el país, aunque con una mayor concentración en el Estado de México y la Ciudad de México.

Se preguntó a los expertos acerca de los principales factores que impedían alcanzar marcos de integridad en el sector, entre las respuestas destacaron los siguientes: fragmentación de roles y responsabilidades para la provisión del servicio; asimetrías en la toma de decisiones sobre el financiamiento; la falta de planeación e implementación de programas y políticas; la falta de continuidad en la política pública a todos los niveles; y, la escasa participación de actores no gubernamentales en la toma de decisiones.

Estos hallazgos confirman que el sector hídrico en México cumple con la fórmula de la corrupción. Existe un monopolio del poder, que en términos constitucionales son los municipios quienes están encargados de prestar los servicios de agua potable y saneamiento, pero no existe un ente regulador que garantice el cumplimiento íntegro de esta responsabilidad. Se presenta gran discrecionalidad en las contrataciones o en la delegación de funciones dentro de los organismos operadores, sin que necesariamente se comprueben las capacidades técnicas o administrativas para ejecutar sus labores. En lo que refiere a la rendición de cuentas, no hay obligación de publicar resultados de desempeño ni mecanismos de evaluación para los organismos operadores, aunado a la desconfianza generalizada de las instituciones encargadas de impartir justicia.

Con base en la opinión de los expertos, proveniente de todos los sectores involucrados en la gestión del agua, se identificaron pun-



La Agenda 2030 y la seguridad hídrica. Diapositiva no. 5, Presentación, "Corrupción en la prestación de servicios de agua potable".



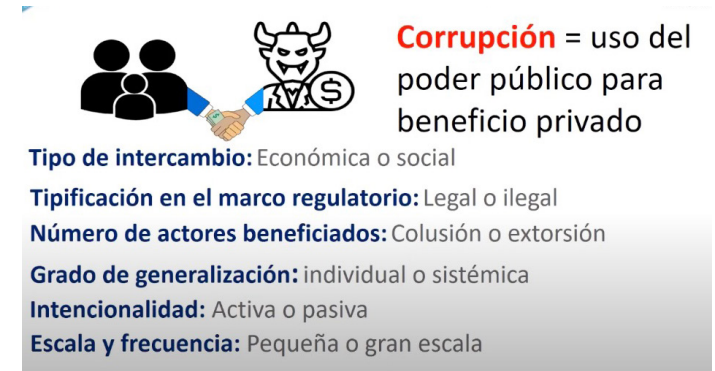
Consecuencias de la corrupción en el sector hídrico. Diapositiva no. 13, Presentación, "Corrupción en la prestación de servicios de agua potable".

tos críticos a través de toda la cadena de valor para la provisión del servicio de agua potable y saneamiento en México. Entre los más importantes se encuentran:

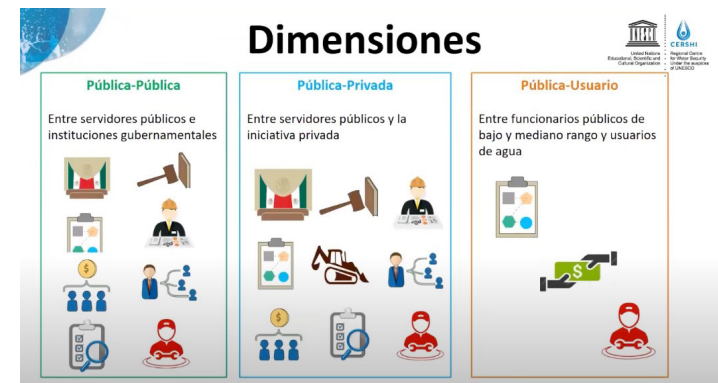
- Planeación. Colusión o sobornos en la selección y aprobación de proyectos.
- Asignaciones y licitaciones. Sobornos para influir en el sistema y simulación de competencia entre los participantes.
- Construcción. Hay colusión entre servidores públicos y contratistas para inflar los costos y luego hay una repartición de los recursos.

La existencia de estos actos de corrupción se debe a la falta de capacidad institucional, la ausencia de sanciones o su aplicación sobre quienes cometen actos de corrupción, la carencia de información pública sobre el desempeño de los organismos operadores y los salarios poco competitivos de los operadores de servicios; aunque el análisis de este último criterio en la literatura internacional no ha sido concluyente, pues no está comprobado que aumentar los salarios contribuya a incrementar la calidad del servicio o reducir la corrupción.

El estudio realizado estima pérdidas de entre el 21 y el 30 por ciento de los recursos destinados al sector de agua potable y saneamiento en el país, esto equivale entre 7.3 y 10.4 miles de millones de pesos; o entre el 25 y el 35 por ciento del presupuesto de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) en 2017; o entre el 37 y el 54 por ciento de la recaudación por cobro de derechos. Estos recursos se están desviando y no pueden utilizarse en la implementación de programas sociales, la construcción o mantenimiento de



Modelo Conceptual. Diapositiva no. 16, Presentación, "Corrupción en la prestación de servicios de agua potable".



Dimensiones. Diapositiva no. 19, Presentación, "Corrupción en la prestación de servicios de agua potable".

la infraestructura, entre otros factores que ayudarían a fortalecer el sector.

Las prácticas de corrupción permean todo el sistema, desde las instituciones hasta los usuarios. Por ejemplo, se preguntó a los usuarios sobre su participación en actos de corrupción relacionados con la prestación de los servicios de agua y se llegó a la conclusión de que, en promedio, cada uno de ellos paga hasta 200 pesos por un soborno o “mordida”. Este pago se realiza con la finalidad de recibir un trato preferencial, instalar una nueva conexión o para modificar su recibo.

Aunque los actos de corrupción se encuentran ampliamente extendidos en el sector, existen medidas que pueden implementarse. Entre ellos se encuentran: el establecimiento de nuevos protocolos para la contratación del personal directivo y operativo de los organismos operadores; la creación de estándares para la provisión del servicio; la instauración de premios a la integridad, para aquellos organismos que se estén desempeñando de forma destacada; el transparentar el uso del presupuesto de manera periódica y en formatos accesibles; así como mejorar las capacidades técnicas y administrativas de los organismos mediante programas de formación continua. Cada una de estas acciones contribuiría a fortalecer la integridad en el sector y, con ello, avanzar hacia la garantía de la seguridad hídrica.



Causas de la corrupción



1. Falta de capacidad institucional y salarios poco competitivos en los operadores de servicio.
2. Poca capacidad para hacer cumplir la ley sobre las personas que comenten actos de corrupción
3. Falta de información pública sobre el desempeño de organismos operadores y del uso de los recursos públicos



Causas de la corrupción. Diapositiva no. 30, Presentación, “Corrupción en la prestación de servicios de agua potable”.



Medidas anticorrupción



Medidas anticorrupción. Diapositiva no. 32, Presentación, “Corrupción en la prestación de servicios de agua potable”.

Mtro. Hugo Rojas Silva
 Director General, Asociación Nacional de
 Empresas de Agua y Saneamiento



De acuerdo con Albert Einstein, “no se pueden resolver problemas usando el mismo tipo de pensamiento que se usa cuando se crean”. Evocar esta idea en el marco de los problemas económicos, políticos y sociales en México, que se han ido configurando durante varios años, resulta pertinente. Estos problemas emergieron en realidades muy distintas a las que se experimentan actualmente. Sin embargo, actualmente días se enfrenta una acumulación de actos, políticas y normatividades que no permiten resolver estos asuntos, particularmente, aquellos relacionados con el sector hídrico.

El panorama del sector hídrico en México es muy complejo por la diversidad y heterogeneidad de los 3,501 prestadores del servicio de agua y saneamiento, casi mil más que el número de municipios en México. Esto indica una fragmentación de los responsables de la prestación de servicios de agua, ya que, de ellos, solo 672 están formalmente constituidos en algún organismo público descentralizado. Por otro lado, tenemos 1,500 organismos centralizados que dependen de los ayuntamientos o de los municipios. A esta complejidad se agregan 1,329 comités rurales, ejidales, por usos y costumbres, con problemáticas particulares en las que deberían integrarse mecanismos de regulación y manejo específico de combate a la corrupción. A este entramado institucional se suman las 31 Comisiones Estatales del Agua.

Desde 1983, en el Artículo 115 de la Constitución se estableció que la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento corresponde a los municipios, delegándoles uno de los derechos

humanos más importantes para la vida. Sin embargo, en el Artículo 4, modificado en el año 2012, se definió la obligatoriedad para el Estado, en sus tres niveles de gobierno, de dar cumplimiento a este derecho de forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. Desde esta perspectiva, se observa una contradicción sobre el ente garante de este derecho.

El servicio público del agua es un monopolio natural, en el cual los proveedores tienen una posición dominante en el mercado, esto contribuye a generar márgenes de discrecionalidad o realizar actos contrarios a la ley en las inversiones. La corrupción en el sector hídrico impacta negativamente en los presupuestos y, de acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (2019), implica una desviación de entre 20 y 30 por ciento de los recursos. Esta problemática se puede contrarrestar con una adecuada regulación y supervisión.

La Organización de las Naciones Unidas define la corrupción como la realización u omisión de un acto, en violación de una ley por parte de un funcionario público en el ejercicio de sus funciones, con la finalidad de obtener un beneficio indebido para sí mismo o para otra persona o entidad. En la literatura sobre este tema, también se indica que la corrupción está presente cuando una persona acepta un cargo y no cuenta con las capacidades suficientes para realizar las funciones atribuidas. Por otro lado, los mecanismos de combate a la corrupción son las estrategias para mitigar y eliminar las conductas descritas.

Específicamente en el sector hídrico, la prestación de los servicios de agua y saneamiento es una de las áreas más vulnerables en la neutralización de los actos de corrupción, ya que no se han establecido estándares suficientes o no tienen carácter obligatorio, afectando la transparencia o la calidad del servicio. En suma, no se han definido principios que guíen la prestación del servicio bajo estándares de integridad, profesionalismo, orientación al cliente, actitud de servicio, mejora continua y mecanismos de supervisión para la prestación del servicio.

Recientemente, en 2020 la Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento (ANEAS) y la Auditoría Superior de la Federación (ASF) llevaron a cabo la primera evaluación del servicio y política hídrica por parte de una autoridad. Entre los principales hallazgos de la evaluación de la política hídrica del sector se observó: "...la carencia de mecanismos formales para prevenir y mitigar los riesgos de corrupción en los diferentes tramos de control y operación, o para impulsar la transparencia y la rendición de cuentas; no se cuenta con un órgano regulador facultado para monitorear y evaluar la gestión de los recursos. Aun cuando la política rindió cuentas de algunos resultados, no informó el grado de atención al problema que originó la intervención del Estado en la materia; además, si bien reportó información a dos sistemas (SINA y SITAP), ninguno tuvo alcance nacional, lo que evidenció la falta de mecanismos de control para producir información consolidada, oportuna, relevante y pertinente para la toma de decisiones en los ámbitos federal, estatal y municipal" (ASF, 2020). Cabe señalar que los municipios son los órdenes de gobierno más proclives a ser corruptibles por su grado de debilidad institucional, además, están en contacto directo con las fuerzas de interés que los pueden someter de una manera más fácil.

En el documento *The impact of corruption on access to safe water and sanitation for people living in poverty*, del Anti-Corruption Resource Center de Noruega, se señala que en el sector hídrico deberían considerarse cuatro aspectos fundamentales: 1) transparencia, 2) rendición de cuentas, 3) la participación y 4) anticorrupción. Para avanzar hacia un sector más transparente es necesario implementar una serie de acciones como: la publicación de los presupuestos, promoción de reportes en medios de comunicación, aclaración de derechos y obligaciones de actores involucrados, así como la publicación de resultados de investigaciones relacionadas con actos de corrupción. En cuanto a la rendición de cuentas, existen elementos en el Sistema Nacional de Anticorrupción, pero falta establecer la obligatoriedad de reportar las formas de gestión de los recursos públicos para los municipios, ya sea a través de la Cuenta Pública o de las auditorías estatales. En este punto, habría que señalar que muchas veces no hay capacidad técnica-administrativa suficiente para desarrollar estos reportes. Respecto al criterio de participación, se requiere desarrollar sistemas de consulta ciudadana, integrar en la toma de decisiones a los usuarios del agua mediante los mecanismos más adecuados y promover la inclusión social. Finalmente, en el punto de anticorrupción se requiere cuidar y proteger a quienes alzan la voz, no tolerar ningún acto de corrupción, instaurar una política de cero impunidad, definir los mecanismos para evitar conflictos de interés o favoritismos y crear vínculos con organismos anticorrupción.

ANEAS ha implementado una serie de estrategias para combatir la corrupción, por ejemplo, mediante la capacitación del personal de los organismos operadores, la realización de programas de mejora del cobro-pago, el fomento de mejores prácticas, la participación en estudios y evaluación del subsector, el impulso a programas de inversión que evalúen resultados, la creación de organismos públi-

cos descentralizados, el benchmarking y la participación conjunta con la Water Integrity Network (WIN).

A pesar de los esfuerzos realizados es deseable implementar las siguientes medidas anticorrupción en el sector:

- Impulsar nuevos modelos de gestión con énfasis en la regulación, ya sea estatal o federal, para garantizar la calidad del servicio;
- fortalecer el marco jurídico y establecer con claridad la responsabilidad de cada orden de gobierno y de la sociedad, de tal forma que se armonicen los mandatos establecidos en los Artículos 4 y 115 constitucionales;
- mejorar los modelos de administración de los organismos operadores con la implementación de Consejos de Administración;
- establecer la contabilidad gubernamental y profesionalización de las contralorías locales;
- estimular la participación de la sociedad en el pago de los servicios y consumo responsable del agua;
- ampliar las zonas de responsabilidad intermunicipales, estatales o regionales, con el objetivo de disminuir los sujetos obligados y generar economía de escala;
- analizar la pertinencia, vigencia y permanencia del Artículo 115, bajo una perspectiva territorial y de sostenibilidad del recurso;

- reestructurar el sector de agua potable y saneamiento impulsando la innovación en la infraestructura, medición y cobranza para alcanzar costos de eficiencia; y
- mejorar el desempeño financiero a través de tarifas justas, progresivas y adecuadas.

¿Cómo fortalecer la integridad en el sector hídrico?			
TRANSPARENCIA	RENDICIÓN DE CUENTAS	PARTICIPACIÓN	ANTICORRUPCIÓN
Fortalecimiento de políticas para el derecho al acceso a la información. Investigaciones, eventos de corrupción y reducción de daños económicos y sociales.	Actuación responsable. Fortalecer el monitoreo de desempeño del sector y el avance y cumplimiento de los ODS.	Encuentra un equilibrio entre intereses al momento de realizar políticas. Permite la participación de la sociedad civil, sector privado y grupos minoritarios.	Fortalece el papel de los órganos reguladores y los sistemas de justicia. Construcción de plataformas para debatir temas referentes a la integridad.
Mediante la publicación de presupuestos, planes y contratos de manera accesible. Por medio de la promoción de reportes en medios de comunicación. Mediante la actualización de derechos y obligaciones de actores involucrados. Publicación de resultados e investigaciones concluidas relacionadas con actos de corrupción.	Por medio de auditorías financieras, cuyos resultados sean públicos. Promover la cultura del servicio público.	Desarrollo de sistemas de consulta ciudadana. Inclusión de asociaciones de usuarios del agua a la toma de decisiones. Investigación a las partes interesadas. Promover la inclusión social en la toma de decisiones.	Alentar, así como cuidar y proteger a quienes alzan la voz. No tolerar ningún acto de corrupción. Cero impunidad. Establecer mecanismos para evitar conflictos de intereses o favoritismos. Crear vínculos y acciones conjuntas con organismos anticorrupción.
1/ (id Anti-Corruption Resource Centre, The impact of corruption on access to safe water and sanitation for people living in poverty, November 2017, p. 10.)			

¿Cómo fortalecer la integridad en el sector hídrico?
Diapositiva no. 9, Presentación, “Medidas anticorrupción en el Sector Hídrico”. ANEAS.

Mtra. Jimena Ortega Flores
Directora de Mejora Regulatoria,
Comisión Nacional de Mejora Regulatoria



Durante la pandemia ocasionada por COVID-19 en el año 2020, se realizó una intervención de economía del comportamiento para mejorar el cobro-pago del agua en municipios de México y, con ello, combatir la corrupción en el sector hídrico. Ésta consistió en el envío de cartas a morosos del servicio de agua potable y saneamiento en el municipio de Etzatlán, Jalisco, como parte de una estrategia de colaboración entre Transparencia Mexicana y la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER). Estas dos organizaciones tienen una misión compartida en el combate a la corrupción, la mejora de los modelos de regulación actual y el fortalecimiento de la comunicación entre ciudadanía y gobierno. A continuación, se describirán algunos ejercicios internacionales que inspiraron esta intervención, luego se abordarán las estrategias implementadas en Etzatlán y, finalmente, se analizarán las implicaciones de política pública respecto al combate de la corrupción.

El modelo de economía del comportamiento contrasta con el modelo del actor racional. Este último es uno de los enfoques más utilizados en el diseño de política pública, en el cual se plantea el supuesto de que el proceso de toma de decisiones se basa en la maximización del bienestar, en otras palabras, que para tomar una decisión se contemplan los costos y beneficios, la mejor decisión es aquella que minimiza los costos y conlleva el máximo beneficio posible. Sin embargo, el psicólogo Daniel Kahneman, reconocido con el Premio Nobel 2002, plantea la existencia de otros factores que influyen en las decisiones, por ejemplo, las creencias, los sesgos y las fallas de información. Esta propuesta de la Eco-

nomía del Comportamiento utiliza los ‘empujones’ (*nudges*), que son pequeños ajustes que promueven una conducta en especial y desincentivan otras.

Este planteamiento resulta pertinente al observar que los individuos no siempre toman decisiones racionales; en lo cotidiano, aun cuando se tiene la intención de ahorrar, pagar a tiempo los servicios públicos o cumplir con las obligaciones como ciudadanos, por múltiples razones estas acciones no se llevan a cabo. En parte, esto sucede porque son percibidas como tareas complejas, o no se comprenden en su totalidad. Por otro lado, hay creencias que influyen en los comportamientos; por ejemplo, creer que, aunque no se pague un servicio, no habrá consecuencias, o que no vale la pena pagar, si el gobierno utiliza de forma ineficiente el dinero recaudado o hará un mal uso de estos recursos. En ambos casos, estas creencias fortalecen prácticas de corrupción.

En el diseño e implementación de la política pública en el sector hídrico, como en otros sectores, el conocimiento de las motivaciones de las personas es relevante, ya que, desde su configuración, las políticas públicas buscan promover comportamientos particulares. En el caso del sector hídrico se trata de orientar el comportamiento de las personas hacia el ahorro del agua, al pago de los servicios y otros asuntos relacionados con una gestión más eficiente del recurso. A continuación, se presentan algunos ejemplos de estrategias basadas en este principio.

En la ciudad de Belén, Costa Rica, en 2014 el consumo de agua era mayor que el promedio nacional. Para mitigar esta situación, se intentó incrementar la tarifa, agregar un impuesto al servicio, así como una campaña informativa al respecto. En este caso, se implementó un *nudge* como parte de una caja de herramientas que complementa el resto de las intervenciones. Esta intervención consistió en añadir *stickers* o calcomanías en los recibos de cobro. Se enviaba una calcomanía con una imagen positiva a los hogares que consumían menos agua que el promedio en cierto barrio y una imagen negativa cuando el consumo era mayor. Se establecieron tres tipos de tratamiento y un grupo de control para medir la efectividad de la intervención: uno comparaba el consumo de los hogares con el consumo promedio en el barrio; otro comparaba el consumo promedio del barrio con el promedio en la ciudad de Belén; y, otro ofrecía consejos para el ahorro del agua. Este último tratamiento fue el de mayor efectividad, ya que se redujo el consumo de agua hasta 5.6 por ciento por hogar. Esta intervención indica que algunas personas reaccionan a una norma social descriptiva, es decir, algo que describe el comportamiento de otras personas e influye en su propia conducta.

En Argentina se realizó otra estrategia de intervención. Ésta buscaba atender un problema de recaudación de un cobro municipal. Se identificó la existencia de tres creencias que predominaban entre los contribuyentes: 1) si no pago el impuesto, no pasa nada; 2) ¿por qué tengo que pagar si nadie más paga?; y, 3) ¿por qué tendría que pagar si el gobierno utiliza mal el dinero que recauda? Para abordar cada una de las creencias se desarrollaron mensajes dentro de los recibos de cobro. Uno de ellos hacía referencia a una norma punitiva o mensaje de disuasión, en el texto se expresaba lo siguiente: *“Sabía usted que, si no paga el impuesto a tiempo por una deuda, tendrá que pagar una cantidad por atrasos al final del*

año”; además, se añadía la imagen de un mazo. En esta estrategia se evoca al castigo a partir de la normatividad. Un segundo mensaje abordaba lo siguiente: *“Sabía usted que solo el 30% de los contribuyentes no paga el impuesto”*, la intención de este mensaje era erradicar la creencia sobre la omisión del pago por parte de otras personas, algo que ocurría en el pasado y sucede cada vez menos. Sobre la tercera creencia, acerca del mal uso de los recursos por parte del gobierno, el mensaje contenía una imagen de una persona trabajando y se indicaba lo siguiente: *“En los primeros seis meses de este año, la recaudación del impuesto contribuyó a instalar nuevas luces en las calles”*. A partir de esta intervención se ejecuta un ejercicio de rendición de cuentas y se transparenta el uso de los recursos públicos. En este caso, el mensaje más eficaz fue el de disuasión, ya que se observó un aumento de 5 puntos porcentuales con respecto al grupo de control, aunque esto no siempre es igual en todos los lugares.

Ante la efectividad de estas intervenciones, se consideró la pertinencia de llevar a cabo un ejercicio similar en México. La situación en este país respecto al pago de servicios públicos relacionados al agua atraviesa una situación crítica, pues la tasa de morosidad oscila entre el 40 y hasta el 70 por ciento en algunos municipios. La falta de pago produce inestabilidad de los ingresos municipales, dificultando la planeación, las inversiones en infraestructura y otras actividades para cubrir la demanda. Aunado a ello, la pandemia impuso una nueva realidad. La Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento en México (ANEAS) identificó en este periodo un aumento de la demanda de agua, pero los ingresos de varios organismos decrecieron hasta en 50%. Todo ello ocurre en un contexto de crisis hídrica, en el que se observan crecientes condiciones de sequía y baja calidad de agua.

Ante este panorama es importante realizar intervenciones que permitan probar la efectividad de ciertos mensajes que incentiven el pago por el servicio público de agua potable, principalmente entre usuarios morosos. Esto se llevó a cabo a partir de la elaboración de cartas en las que se consideraron las creencias, sesgos y fallas de información relacionadas al incumplimiento del pago.

Etzatlán, como otros municipios, tiene un porcentaje de cerca del 40 por ciento de morosidad. A partir de una base de datos, se construyeron grupos de enfoque para identificar las creencias que influyen en la falta de pago; se hallaron resultados similares a los de las otras intervenciones, por ejemplo: *¿por qué tengo que pagar, si nadie más lo hace?*; *o el agua es gratis y tenerla es derecho de todos*. Sobre esta última creencia, cabe señalar que, si bien el agua es un derecho humano, también conlleva obligaciones, entre ellas la de pagar por el servicio. Con esta base, se diseñaron diferentes tipos de mensajes basados en tratamientos apegados a las normas sociales, el bien público, a la solidaridad y a la transparencia. Se enviaron cartas al 81 por ciento de viviendas del municipio. Entre los diferentes tratamientos destacó el que apelaba a la solidaridad: *“Pagar tu adeudo de cuota de agua nos ayudará a enfrentar mejor esta crisis”*; sin embargo, se recaudó por debajo del monto que normalmente se recolecta mediante el envío de la carta de morosos, sin un tratamiento especial. Esto indica que la carta, por sí misma, ya constituye un mecanismo efectivo, aunque en momentos de crisis un mensaje de solidaridad puede tener una mayor efectividad.

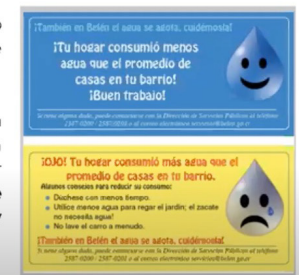
En la implementación de la política pública es deseable promover modelos de comunicación efectiva, de bajo costo y con efectos de recaudación. Se observa que la implementación de estrategias sencillas permite frenar caídas en la recaudación y un mensaje

adecuado puede promover un comportamiento en contextos de crisis. Con ello, también se contribuye a reducir los actos de corrupción, a la rendición de cuentas y a fomentar la transparencia. Esta perspectiva representa una oportunidad para colaborar con nuevas administraciones y generar resultados deseables para el sector hídrico.

Intervenciones de economía del comportamiento

La economía del comportamiento contrasta con el modelo tradicional de toma de decisiones.

Cada vez más gobiernos se dan cuenta que, para que las políticas públicas sean verdaderamente exitosas, hay que tener en cuenta y **entender la manera en que las personas nos comportamos y tomamos decisiones.**



Intervenciones de economía del comportamiento. Diapositiva no. 3, Presentación, “Mejorar el cobro pago del agua en condiciones adversas”.

TALLER “INTRODUCCIÓN AL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN AGUA Y SANEAMIENTO EN MÉXICO”

Lic. Cuauhtémoc Osorno Córdova



DERECHO A LA INFORMACIÓN

Dentro de la amplia gama de derechos humanos que se encuentran reconocidos en México, está el relacionado a la información, que resulta clave para coadyuvar a que la población esté adecuadamente informada, en específico en los temas del agua. Cuando la sociedad cuenta con la suficiente información, puede haber mayor probabilidad de lograr su participación en los asuntos públicos. De igual manera, garantizar este derecho en el tema del agua y su saneamiento puede contribuir a disminuir la percepción de corrupción de las autoridades gubernamentales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos defiende este derecho en su artículo sexto, estableciendo que “toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijan las leyes. En la Interpretación de este

derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información”.

El mismo artículo también determina que “Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública”, donde “los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos”. Igualmente se menciona que “la Federación contará con un organismo autónomo”, es decir, el Instituto Nacional de Transparencia (INAI) y “La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial”, refiriéndose esta última a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP).

La vigente Ley de Aguas Nacionales (LAN) cuenta con artículos sobre este tema. Por ejemplo, en el artículo 14 BIS 5 se establece “el derecho de la sociedad y sus instituciones, en los tres órdenes de gobierno, a la información oportuna, plena y fidedigna acerca de la ocurrencia, disponibilidad y necesidades de agua, superficial y subterránea, en cantidad y calidad, en el espacio geográfico y en el tiempo, así como a la relacionada con fenómenos del ciclo hidrológico, los inventarios de usos y usuarios, cuerpos de agua, infraestructura hidráulica y equipamiento diverso necesario para realizar dicha gestión” resaltando que “la participación informada y responsable de la sociedad, es la base para la mejor gestión de los recursos hídricos y particularmente para su conservación”. Finalmente, su artículo 19 BIS declara que “la Comisión [CONAGUA] dispondrá lo necesario para que, en cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, difunda en forma amplia y sistemática el conocimiento sobre las aguas nacionales, a través de los medios de comunicación apropiados.”

ACUERDO DE ESCAZÚ

Este tratado, con entrada en vigor el 22 de abril del 2021, es un esfuerzo histórico de la región de América Latina y el Caribe para garantizar los derechos humanos relacionados a la información, participación y justicia ambiental, donde se incluye los asuntos vinculados a la gestión del agua.

El Acuerdo de Escazú contiene dos artículos enfocados al derecho humano a la información. Su artículo 5to establece, entre otras cosas, el principio de máxima publicidad; a solicitar información sin mencionar justificaciones; no tener trabas para su acceso; la información no debe tener costo -a excepción de envíos de materiales físicos-; contar con el derecho a la impugnación; adaptar los procesos de atención a las condiciones de las poblaciones vulnerables; recibir asistencia para la gestión de información ambiental.



De igual manera, su artículo 6to determina que las autoridades deben generar, recopilar, poner a disposición y difundir la información ambiental relevante para sus funciones de manera sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible, reutilizable, procesable, comprensible, actualizada periódicamente y alienten la desagregación y descentralización a nivel estatal y local. Al mismo tiempo, se menciona que las instituciones públicas deben contar con Sistemas de Información Ambiental accesibles y organizados. También, este artículo establece que se debe alertar y divulgar inmediatamente la información que pueda representar daños a la salud de la. Asimismo, se destaca la obligación para garantizar el acceso a la información relacionada a las concesiones, contratos, convenios o autorizaciones ambientales, indicando que se tiene que facilitar toda la información en idiomas locales y formatos alternativos. Por último, se establece que se debe promover, tanto la evaluación independiente de las políticas ambientales, como la elaboración de informes de sostenibilidad de empresas públicas y privadas, en particular de grandes, para informar a la población su desempeño e impacto social y ambiental.

LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (LGTAIP).

La máxima normativa sobre el derecho humano a la información fue aprobada en el 2015, gracias al liderazgo e de distintas organizaciones de la sociedad civil. Dada la calidad de participación de especialistas en el diseño legislativo, actualmente se reconoce como la segunda mejor ley de transparencia a nivel mundial, de acuerdo al ranking del Centre for Law and Democracy.

En su artículo 13 se establece que “en la generación, publicación y entrega de información se deberá garantizar que ésta sea acce-

sible, confiable, verificable, veraz, oportuna y atenderá las necesidades del derecho de acceso a la información de toda persona. Los sujetos obligados buscarán, en todo momento, que la información generada tenga un lenguaje sencillo para cualquier persona y se procurará, en la medida de lo posible, su accesibilidad y traducción a lenguas indígenas. En cuanto a los llamados sujetos obligados, se aclara prácticamente el mismo listado de entes descritos en el párrafo 6to de la CPEUM, donde se puede destacar dentro del sector hídrico, instituciones como la CONAGUA o los organismos operadores de agua, que son los encargados finales de proveer el servicio público de agua y saneamiento a la población.

Por su parte, el artículo 24 establece una serie de requisitos para que las instituciones garanticen la instrumentación del derecho a la información:

1. Constituir el Comité de Transparencia y las Unidades de Transparencia;
2. Designar en las Unidades de Transparencia a personal con experiencia;
3. Proporcionar capacitación continua y especializada a este personal;
4. Constituir y actualizar los sistemas de archivo y gestión documental;
5. Generar y publicar la información en formatos abiertos y accesibles;
6. Proteger y resguardar la información reservada o confidencial;

7. Usar las tecnologías para garantizar la transparencia y el derecho a la información;
8. Publicar y actualizar la información sobre las obligaciones de transparencia; y
9. Difundir proactivamente información de interés público.

PLATAFORMAS PÚBLICAS CON INFORMACIÓN SOBRE EL SECTOR HÍDRICO

Conforme a los marcos normativos vigentes de México, las autoridades públicas deben transparentar información completa, oportuna, fidedigna y actualizada. En materia de agua y saneamiento existen diversas plataformas de información disponibles que pueden ayudar a ejercer el derecho humano a la información pública ambiental. Entre las principales plataformas de información disponibles se encuentran:

1. Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales (SNIAR). Permite consultar información por temática ambiental. Liga de acceso: <https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/sistema-nacional-de-informacion-ambiental-y-de-recursos-naturales>
2. Sistema Nacional de Información del AGUA (SINA). Administrada por la CONAGUA, la cual ganó el segundo lugar del Premio a la Innovación a la Transparencia en el 2016, entregado por autoridades federales con conjunto con el Banco Mundial. Liga de acceso: <http://sina.conagua.gob.mx/sina/>

3. Sistema de Consulta de Integración Territorial, Entorno Urbano y Localidad (SCITEL). Esta plataforma está a cargo del INEGI y muestra todos los datos detallados de los Censos de Población, desde 1990 a 2020. Liga de acceso: <https://www.inegi.org.mx/app/scitel/Default?ev=9>
4. Sistema Público de Consulta de Auditorías (SPCA). Administrada por la Auditoría Superior de la Federación, muestra los ejercicios de fiscalización a las diferentes instituciones federales como la CONAGUA, PROFEPA o la SEMARNAT. Liga de acceso: <http://www.asfdatos.gob.mx/>
5. Plataforma Nacional de Transparencia (PNT). Este sistema público está a cargo del INAI y ayuda a instrumentar lo establecido en la LGTAIP. En especial, este sistema recoge toda la información que los sujetos obligados deben poner al acceso público, entre ellos, la CONAGUA. Liga de acceso: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/inicio>

HERRAMIENTAS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

En caso de que ninguna de las plataformas mencionadas proporcionado la información específica que se desea conocer en materia de agua y saneamiento, la LGTAIP brinda a la ciudadanía la herramienta de acceso a la información pública.

1. Solicitud de acceso a la información pública.

Para ejercer este mecanismo existen dos opciones, la primera a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, o la segunda,

vía correo electrónico. Para poder enviar una solicitud de información pública es indispensable saber la institución que tiene la información que se busca. Por ejemplo, si es de competencia federal, puede que los datos o documentos requeridos los tenga la CONAGUA, la PROFEPA, el IMTA, la ASEA o algún Organismo Operador de Agua, por mencionar algunos. Se requiere ser muy detallado sobre la información que se solicita, por ejemplo, acciones de inspección, multas aplicadas, contratos de una obra de infraestructura, datos de un área o tema particular, entre otros; año en especial o en varios; en un municipio; por estado o por región hidrológica; entre otros datos que permitan recolectar la información.

2. Defensa del derecho humano a la información

Cuando la institución responde en tiempo con la información solicitada, pero la información no llegó completa, clara, legible o fidedigna como la ley lo establece, se hace valer el derecho a la inconformidad, respondiendo a la Unidad de Transparencia en un lapso no mayor a los 15 días de haber recibido la respuesta inadecuada.

En la expresión de inconformidad es elemental detallar las razones por las cuales no se cumplió cabalmente con la solicitud previamente solicitada. Por ejemplo, si o se entregó en los años indicados, a nivel geográfico referido o sin los detalles descritos en la solicitud. Es necesario destacar que cuando la autoridad no dispone de la información, tiene que explicarlo claramente en la respuesta, justificar por qué no hizo la respectiva entrega. De no ser así, el recurso de inconformidad es aplicable.

La autoridad tiene la obligación de responder ante el envío del correo de inconformidad y proceder con su revisión para atender las

deficiencias de la respuesta en disputa. En caso que la autoridad rechace o no atienda la solicitud de inconformidad o impugnación, sin justificar o aclarar por qué no se entrega los datos faltantes, se puede proceder a generar una denuncia ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

La queja ante la CNDH se puede realizar directamente acudiendo a sus oficinas, donde se provee información de asesoría, o también con el uso de su plataforma virtual <https://atencionciudadana.cndh.org.mx/>

México cuenta con una diversidad considerable de plataformas e información disponible en materia de agua y saneamiento. Si bien existen numerosos retos en materia de acceso a la información y, sobre todo, en la transparencia proactiva, actualmente existe voluntad política, especialmente de la CONAGUA. El gran desafío en este tópico está a nivel municipal, en especial en los Organismos Operadores de Agua, que tienen una gran responsabilidad constitucional, pero, de igual forma, presentan serios problemas en su gestión.

