

Matriz de riesgos de corrupción en el proceso de gestión contractual del sector de agua potable y saneamiento básico: recomendaciones para la prevención de la corrupción



Corporación Transparencia por Colombia
© Colección Cuadernos de Transparencia
No. 22 *Matriz de riesgos de corrupción en el proceso de gestión contractual del sector de agua potable y saneamiento básico: Recomendaciones para la prevención de la corrupción.*

ISSN 1657-7736
Colombia- América del Sur
Mayo de 2014

Corporación Transparencia por Colombia

Junta Directiva

Rosa Inés Ospina Robledo
Alejandro Linares Cantillo
Esperanza González Rodríguez
Eulalia Arboleda de Montes
Fernando Jaramillo Giraldo
Daniel Perea Villa
Fernando Cortés McAllister
Ángela Escallón Emiliani

Consejo Rector

Rosa Inés Ospina Robledo
Andrés Echavarría Olano
Rodrigo Gutiérrez Duque
Alejandro Linares Cantillo
Margarita Garrido Otoyá
José Alejandro Cortés Osorio
Carlos Angulo Galvis

Directora Ejecutiva
Elisabeth Ungar Bleier

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Corporación Transparencia por Colombia

Directora Área Sector Privado
Carolina Cadavid Bovin

Coordinadora Experta Transparencia por Colombia
Ana Paulina Sabbagh A.

Profesional Sector Privado
Sandra Palacio Cardozo

Corporación Transparencia por Colombia
PBX: (571) 6100822 | Fax. (571) 6346266
Carrera 45A No. 93-61
Bogotá – Colombia
transparencia@transparenciacolombia.org.co
www.transparenciacolombia.org.co
www.twitter.com/transparenciacolombia

La realización de este estudio y su correspondiente publicación fueron posibles gracias al apoyo técnico y financiero de las empresas que hacen parte de Acuerdo Transparente entre Empresas Fabricantes de Tuberías y Accesorios.

Diagramación e Impresión
Linotipia Martínez S.A.S

Contenido

Presentación	4
1. Introducción	5
2. Los riesgos de corrupción: metodología de trabajo	6
2.1. Categorías de análisis	
2.2. Fuentes de información	9
3. Aproximaciones al diagnóstico – DOFA	10
3.1. Visibilidad	
3.2. Institucionalidad y cumplimiento de norma	11
3.3. Control, autorregulación y sanción	12
3.4. Gestión anticorrupción	13
4. Riesgos de corrupción en el proceso de gestión contractual del sector de agua potable y saneamiento básico	15
4.1. Matriz de problemas	15
4.1.1. Ámbito de Visibilidad	15
4.1.2. Ámbito de Institucionalidad y cumplimiento de norma	16
4.1.3. Ámbito de control, autorregulación y sanción	17
4.1.4. Ámbito de Gestión anticorrupción	18
4.2. Matriz de riesgos de corrupción en el proceso de gestión contractual	19
4.2.1. Principales riesgos de corrupción	20
5. Recomendaciones	24
6. Conclusiones	26
BIBLIOGRAFÍA	27
Anexos	28
Anexo 1	
Anexo 2	30
Tabla 1 Categoría de análisis	7
Tabla 2 Riesgos analizados	8
Tabla 3 Matriz DOFA - Visibilidad	10
Tabla 4 Matriz DOFA - Institucionalidad y cumplimiento de norma	11
Tabla 5 Matriz DOFA - Control, autorregulación y sanción	12
Tabla 6 Matriz DOFA - Gestión anticorrupción	13
Tabla 7 Ámbitos de gestión con mayor riesgo	20
Tabla 8 Ámbitos de la gestión Vs Etapas con mayores riesgos	20
Tabla 9 Principales riesgos de corrupción	21
Gráfica 1 Ámbito de visibilidad Vs Etapas de proceso de gestión contractual	16
Gráfica 2 Cumplimiento de norma Vs Etapas del proceso de gestión contractual	17
Gráfica 3 Mecanismo de control Vs Etapas del proceso de gestión contractual	18

PRESENTACIÓN

Según información publicada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en los últimos cuatro años se han destinado más de \$923.000 millones de pesos para el desarrollo del sector de agua potable y saneamiento básico en Colombia¹. Sin embargo, aún no se ha logrado la cobertura necesaria para atender las necesidades a todos los ciudadanos. Esto se debe, entre otras razones, al mal uso y la desviación de recursos públicos, recursos que nos pertenecen a todos los colombianos y colombianas.

El agua potable y saneamiento básico son bienes públicos esenciales a los que todos tenemos derecho, donde el Estado y las empresas del sector tienen el deber de garantizar el acceso universal a los mismos. Sin embargo, la ausencia de aplicación de estándares de ética y transparencia como eje fundamental para la gestión empresarial, y la persistencia de entornos poco transparentes en la forma de hacer los negocios, son factores que ponen de presente la vulnerabilidad de las instituciones a prácticas de corrupción.

Por esta razón, la Corporación Transparencia por Colombia, desde la experiencia del Acuerdo Transparente entre Empresas Fabricantes de Tuberías y Accesorios, ha elaborado una matriz de riesgos de corrupción en el proceso de gestión contractual del sector de agua potable y saneamiento básico, cuyo propósito es dar a conocer los factores de mayor vulnerabilidad de ocurrencia de corrupción. Esta matriz contempla estimando causas, consecuencias y factores incidentes, que permitan registrar riesgos potenciales y formular acciones correctivas encaminadas a prevenir, detectar, investigar y sancionar prácticas corruptas.

Por lo tanto, esta matriz es una herramienta de control social, ya que hace más visibles y comprensibles los procesos de contratación para los proyectos de agua potable y saneamiento básico, y permite que el sector público, privado y la sociedad civil realicen un trabajo coordinado y consensuado para la identificación de estrategias de transparencia, con el fin de lograr una sociedad más íntegra, más próspera, más equitativa y una mejor prestación de los servicios.

*Elisabeth Ungar Bleier
Directora Ejecutiva*

*Carolina Cadavid Bovin
Directora Área Sector Privado*

¹Merian Araujo R. "Gobierno ha invertido más de \$923.000 millones para 682 proyectos de agua potable". La República. http://www.larepublica.co/gobierno-ha-invertido-m%C3%A1s-de-923000-millones-para-628-proyectos-de-agua-potable_164511

1. Introducción

El presente documento fue elaborado bajo la premisa de concientizar al sector que trabaja con agua potable y saneamiento básico (APSB) del país al respecto de los riesgos de corrupción en el proceso de gestión contractual. Este escrito pretende tener un carácter eminentemente práctico, por ello proporciona un mapa de riesgos que se convierta en una herramienta de gestión para los actores involucrados en el proceso de gestión. Así mismo, ofrece una serie de acciones de mitigación y recomendaciones de buenas prácticas que buscan disminuir la probabilidad de materialización de los hallazgos.

El documento tiene su génesis en el trabajo realizado por la Corporación Transparencia por Colombia y el Acuerdo Transparente entre Empresas Fabricantes de Tuberías y Accesorios, quienes desde el año 2003 iniciaron la promoción de una iniciativa colectiva para contrarrestar la corrupción en el sector. A su vez, complementa y amplía las observaciones y recomendaciones dadas en el Cuaderno de Transparencia No 17 - Riesgos en el proceso de conceptualización y diseño de acueductos y alcantarillados en Colombia², las cuales han marcado una nueva perspectiva de trabajo y contribución a la sociedad por parte del sector privado.

Recientemente las prácticas anticorrupción están siendo parte del debate económico, político y social del país. Cada vez más, involucran en sus aproximaciones el alcance y responsabilidad de la empresa privada en la promoción de herramientas e instrumentos de gestión empresarial que contrarresten de manera sostenible el fenómeno de la corrupción, tanto al interior de cada una de las empresas, como en los sectores a los cuales pertenecen.

La discusión actual de la responsabilidad social corporativa debe incorporar las reflexiones en torno a la transparencia en el ámbito de la empresa privada. El paradigma de la empresa responsable y sostenible supone ir más allá del cumplimiento legal de la norma para generar acciones que complementen y aporten al logro de los objetivos de los Estados. La corrupción es uno de los principales problemas en Colombia, el sector privado no puede mantenerse aislado de las

acciones anticorrupción, por el contrario, se requiere de su capacidad de innovación para la construcción de soluciones reales y estructurales y aumente las relaciones de cogestión entre el sector público y privado.

Sin lugar a duda, el sector privado en Colombia es uno de los sectores con mayor influencia en la profundización de la democracia. En tal sentido, acciones de autorregulación como las promovidas por el Acuerdo Transparente entre Empresas Fabricantes de Tuberías y Accesorios, trascienden la frontera de la responsabilidad social tradicional y se anclan en un nuevo paradigma de construcción colectiva del bien común; en donde la magnitud de los retos supone el pensar en la integralidad del sector, en aras de descubrir nuevas sinergias que construyan una gestión transparente de recursos y bienes públicos. Mediante el Acuerdo, se pretende avanzar hacia la promoción de la transparencia en todas las etapas del proceso, como un compromiso real no solo con la transparencia sino también con la garantía del derecho al agua.

El sector de agua potable y saneamiento básico es uno de los más importantes para el desarrollo del país. El agua, al ser uno de los recursos naturales por excelencia, implica una gestión justa y equitativa, que permita a todos los individuos su disfrute en las mejores condiciones. Sin embargo, la corrupción en el sector "afecta la gobernabilidad de los recursos hídricos al influir sobre quién, cuándo, dónde y cómo recibe agua"³. En Colombia, se ha privado a muchas de las poblaciones más vulnerables de su gozo y disfrute, debilitando el bienestar social y atentando contra la vida la misma de algunos individuos.

La gestión contractual, por un lado, es una de las áreas en las empresas con mayor riesgo de ser afectada por la corrupción. Por otro lado, gran parte de los recursos del Estado son invertidos a través de los convenios que ejecutan las entidades públicas. El sector de agua potable y saneamiento básico no está exento a esta condición, pues gran parte de su actividad se enfoca en la provisión de infraestructura que garantice el tratamiento y la distribución del recurso, los cuales se gestionan a través de los procesos tradicionales de contratación.

² Colección Cuadernos de Transparencia No 17. Corporación Transparencia por Colombia- Acuerdo Transparente. Riesgos en el proceso de conceptualización y diseño de acueductos y alcantarillados en Colombia.2009

³ Stålgren, P. Corruption in the Water Sector: Causes, Consequences and Potential Reform. Swedish Water House Policy Brief Nr. 4. SIWI, 2006. Pág. 5

Por todo lo anterior, se ha explorado aproximaciones sencillas y útiles, que permitan establecer un marco de acción para aquellos que busquen consolidar nuevas realidades en el sector, a través de la identificación de factores de riesgo que faciliten el reconocimiento de brechas institucionales por donde la corrupción se infiltra.

A continuación, el presente documento abordará en la primera parte, la explicación de la metodología utilizada para la elaboración del estudio, basándose en el conocimiento específico de la Corporación Transparencia por Colombia en la materia. La segunda parte, ofrece una aproximación al diagnóstico del sector, enfocando su análisis de manera exclusiva en las etapas del proceso de gestión contractual, identificando debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas. La tercera parte, presenta la matriz de problemas y su subsiguiente matriz de riesgos, destacando etapas y factores que muestran mayores niveles de probabilidad de ocurrencia. Finalmente, se ofrecen conclusiones y recomendaciones a los hacedores de política para el trámite de los hallazgos.

2. Los riesgos de corrupción: metodología de trabajo

En Colombia, la corrupción en el sector de agua potable y saneamiento básico no es un problema reciente. El enfoque de mapa de riesgos de corrupción facilita la explicación e interpretación de las características que se destacan del fenómeno en un ámbito determinado. El propósito del enfoque es conocer los factores de mayor vulnerabilidad a la corrupción, estimando causas, consecuencias y factores incidentes, que permitan registrar riesgos potenciales y formular acciones correctivas encaminadas a prevenir, detectar, investigar y sancionar prácticas corruptas.

Para el análisis, se utilizó la metodología propuesta en el documento, Guía práctica para la elaboración de mapas de riesgos y planes anticorrupción⁴, elaborada por la Corporación Transparencia por Colombia, a la cual se le realizó una adaptación al estudio sectorial del fenómeno, involucrando elementos de análisis basados en las manifestaciones que la corrupción tiene en el sector privado y su relación con el proceso de cogestión de recursos públicos en el marco del proceso contractual.

2.1. Categorías de análisis

Para la Corporación Transparencia por Colombia la corrupción se entiende como: “abuso de posiciones de poder o de confianza, para beneficio particular en detrimento del interés colectivo, realizado a través de ofrecer o solicitar, entregar o recibir, bienes en dinero o en especie, en servicios o beneficios, a cambio de acciones, decisiones u omisiones”⁵. En tal sentido, y para poder analizar sus escenarios de manifestación, se consideraron cuatro categorías analíticas que nos permiten indagar los componentes necesarios para una gestión íntegra del proceso de gestión contractual del sector de agua potable y saneamiento básico: visibilidad; institucionalidad y cumplimiento de norma; control, autorregulación y sanción y gestión anticorrupción. En la siguiente tabla, se explica las categorías de análisis.

⁴ Corporación Transparencia por Colombia, Cámara de Comercio de Bucaramanga, Unión Europea, Embajada de la República Federal de Alemania. Guía práctica para la elaboración de mapas de riesgos y planes anticorrupción. 2014

⁵ *Ibíd.*

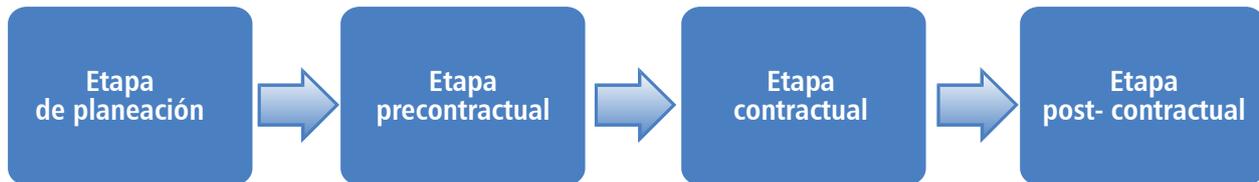
Tabla 1
Categoría de análisis ⁶

<p>VISIBILIDAD</p>	<p>Se entiende como la posibilidad de acceder a la información del proceso de gestión contractual por parte de la ciudadanía en general o de los interesados específicos. En la medida en que las entidades públicas hacen visible su gestión y los procedimientos con los cuales operan, además, permiten que sus resultados sean sometidos a un juicio externo, tienen una menor probabilidad de que se presenten hechos de corrupción.</p>
<p>INSTITUCIONALIDAD Y CUMPLIMIENTO DE NORMA</p>	<p>En un escenario de reglas, controles y procedimientos claros y conocidos por los diferentes actores existe mayor institucionalidad. Esta definición lleva implícito, el cumplimiento de procedimientos en la búsqueda de la misión institucional, limita el margen de discrecionalidad de los actores y, por ende, los riesgos de corrupción se controlan o disminuyen.</p>
<p>CONTROL, AUTORREGULACIÓN Y SANCIÓN</p>	<p>El proceso de gestión pública se rige por normas y estándares de control, autorregulación y sanción, aplicados a todo el proceso contractual. Estos estándares se refieren a la existencia de pesos y contrapesos al ejercicio del poder y a la toma de decisiones. El objetivo es evitar los excesos de discrecionalidad por parte de los diversos actores involucrados.</p>
<p>GESTIÓN ANTICORRUPCIÓN</p>	<p>La gestión contractual debe incorporar de manera específica procesos y procedimientos relacionados con la prevención, detección, investigación y control del fenómeno de corrupción, con el propósito de reducir la probabilidad de ocurrencia de éste.</p>

⁶ Adaptación del esquema analítico del Índice de Transparencia de las Entidades Públicas de la Corporación Transparencia por Colombia, y las reflexiones del documento Guía práctica para la elaboración de mapas de riesgos y planes anticorrupción de la misma Corporación.

Estas categorías de análisis fueron aplicadas al proceso de gestión contractual de las administraciones públicas y privadas, quienes son las encargadas de ejecutar los recursos de inversión del sector. En tal sentido, la gestión contractual debe entenderse en el presente documento como el proceso de organización, coordinación y ejecución de las técnicas, procedimientos y actividades propias de la celebración de contratos.

Con el objetivo de orientar con mayor precisión las situaciones de índole administrativa que pueden generar riesgos de corrupción, se procedió a dividir en cuatro etapas el proceso de gestión contractual, a saber:



Una vez determinado el marco de análisis, se procedió a identificar mediante la metodología DOFA, factores que permitieran acercarnos a un diagnóstico de las condiciones institucionales del sector de agua potable y saneamiento básico con relación al proceso de gestión contractual. Una vez definido el desempeño del sector frente a la corrupción como fenómeno que lo afecta, se realizó la observación de los principales problemas que enfrenta cada una de las etapas con relación a las categorías de **“visibilidad, institucionalidad y cumplimiento de norma”, “control, autorregulación y sanción” y “gestión anticorrupción”**. Para tal fin, se consolidaron las causas, consecuencias y factores incidentes de cada uno de los problemas observados.

Posteriormente se analizaron desde problemas concretos, 25 riesgos específicos de corrupción; el criterio de análisis de **riesgo de corrupción** es “la probabilidad de que se presenten prácticas corruptas en las entidades. Tales riesgos se predicen de los ambientes o escenarios institucionales, teniendo en cuenta que a pesar de que los individuos tengan la opción de involucrarse en prácticas corruptas, depende directamente de la institución favorecer las condiciones que incentiven, repriman o permitan tales conductas.”⁷

Los riesgos analizados fueron⁸:

Tabla 2
Riesgos analizados

Alta discrecionalidad en la toma de decisiones	Peculado
Conflicto de interés no declarados o tramitados	Tráfico de influencias
Concentración de poder	Cohecho

⁷ Corporación Transparencia por Colombia. Índice de Transparencia Nacional 2008-2009. Documento metodológico. 2010

⁸ Ver Anexo 1. Tipología de riesgos de corrupción. La tipología usada responde a la definición conceptual usada en el documento Guía práctica para la elaboración de mapas de riesgos y planes anticorrupción. 2014

Extralimitación de funciones	Concusión
Ausencia o debilidad de procesos y procedimientos para la gestión administrativa y misional	Enriquecimiento ilícito
Amiguismo y clientelismo	Prevaricato
Bajo nivel de publicidad de la información (transparencia activa)	Concierto para delinquir
Rendición de cuentas a la ciudadanía de baja calidad (deficiente)	Interés indebido en la celebración de contratos
Ausencia de canales de comunicación	Abuso de autoridad por omisión de denuncia:
Inexistencia de canales de denuncia interna y externa	Utilización indebida de información oficial privilegiada
Bajos estándares éticos	Malversación de recursos
Baja cultura del control social	Detrimento patrimonial
Baja cultura del control institucional	

2.2. Fuentes de información

Una vez concluido el marco completo de análisis se procedió con la revisión documental de diversos textos, a saber:

- Documentos producto del trabajo del Acuerdo Transparente entre Empresas Fabricantes de Tuberías y Accesorios.
- Mapas de riesgos y planes anticorrupción de las principales entidades asociadas al sector.
- Documentos conceptuales relacionados con la corrupción en el sector.
- Normatividad vigente, enfocando el análisis en la revisión de la Constitución Política de 1991, Ley 142 de 1994 de Servicios Públicos Domiciliarios, Plan Nacional de Desarrollo y el Reglamento Técnico de Agua Potable y Saneamiento Básico (RAS).
- Histórico de entrevistas realizadas en el marco de la gestión del Acuerdo Transparente entre Empresas Fabricantes de Tuberías y Accesorios.

Así mismo se realizaron seis entrevistas a expertos, vinculados a entidades públicas y privadas que gestionan intereses en el sector. Es importante señalar que no es producto de este estudio el contexto socio político del sector, así como tampoco el análisis de riesgos de corrupción en su dimensión económica, política y social. Así mismo, no se hace un análisis normativo de la contratación pública.

3. Aproximaciones al diagnóstico – DOFA

3.1. Visibilidad

Tabla 3
Matriz DOFA - Visibilidad

Matriz DOFA - VISIBILIDAD	
ANÁLISIS EXTERNO	ANÁLISIS INTERNO
Oportunidades (para aprovechar)	Fortalezas (para usarlas)
Existe voluntad política para visibilizar el proceso de gestión contractual, además de incorporar los estándares de transparencia.	Reconocimiento del uso sistemático de prácticas corruptas en el marco del proceso de ventas de suministros al sector público.
El compromiso por garantizar el derecho al agua permite introducir la transparencia como un factor fundamental en la garantía del derecho con equidad y justicia social.	Mecanismos y obligatoriedad de visibilización del proceso de gestión contractual asociados a la normatividad de contratación a todos los niveles territoriales.
El proceso de diseño e implementación del Sistema de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Básico -SINAS- favorece a futuro la transparencia en las contrataciones.	
Los acuerdos internacionales firmados para la transparencia de la información-OGP-, pueden ser usados para la promoción de la visibilidad en el sector.	
La nueva ley de acceso a la información pública vincula a empresas privadas para ejercer funciones públicas, puede ser aprovechado para bajar los índices de corrupción.	
Amenazas (para enfrentarlas)	Debilidades (para superarlas)
Necesidad de mantener la información de la etapa secreta para favorecer intereses particulares.	Baja visibilidad del proceso de gestión contractual en su etapa de planeación por parte de los entes nacionales y territoriales.
Mafias corruptas que encuentran en el control y no publicidad de la información.	Bajo nivel de responsabilidad de los contratistas.
	Falta de organización administrativa y financiera de los organismos del estado.
	Se desconoce si el Sistema de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Básico –SINAS- ofrece elementos de control a los riesgos de corrupción.
	Al realizarse la mayoría de los procesos de gestión contractual, directamente en los municipios del departamento, se evidencia que el control y supervisión se ve permeado por las debilidades estructurales asociadas a la falta de capacidades institucionales para la promoción proactiva de la información.

3.2. Institucionalidad y cumplimiento de norma

Tabla 4

Matriz DOFA - Institucionalidad y cumplimiento de norma

Matriz DOFA - INSTITUCIONALIDAD Y CUMPLIMIENTO DE NORMA	
ANÁLISIS EXTERNO	ANÁLISIS INTERNO
Oportunidades (para aprovechar)	Fortalezas (para usarlas)
<p>Existe una apuesta del gobierno nacional por la generación de estrategias de planeación y coordinación interinstitucional para la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico.</p>	<p>Acciones concretas de promoción de la transparencia en el sector en el CONPES anticorrupción:</p> <p>Acción 54: Evaluar los proyectos de acueducto, alcantarillado y aseo presentados por las entidades territoriales para la cofinanciación con recursos de la Nación, con el fin de garantizar que en la formulación de los mismos se implementen buenas prácticas técnicas, jurídicas, ambientales, financieras y sociales.</p> <p>Acción 55: Realizar la estructuración e implementar el Sistema de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Básico -SINAS-</p>
<p>Existe un amplio marco normativo de promoción de la integridad asociado al cumplimiento de las disposiciones normativas en materia de contratación.</p>	<p>Existencia de un Reglamento Técnico de Agua Potable y Saneamiento Básico -RAS-</p>
<p>El Estado colombiano ha suscrito tres convenciones internacionales anticorrupción, las cuales instan al sector privado a ser participe activo en el promoción de estándares de transparencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Convención Interamericana contra la Corrupción. • Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. • Convención –OCDE- contra el Soborno Transnacional. 	<p>Existencia del Programa Agua Transparente con enfoque en contratación del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial. El Vice ministerio de agua propende por la pluralidad de oferentes y la publicidad de los procesos contractuales adelantados en el marco de los planes departamentales de agua y saneamiento.</p>
<p>Existencia de una guía de acceso, presentación y viabilidad de proyectos del sector de agua potable y saneamiento. Esta se financia mediante el mecanismo de Ventanilla Única.</p>	<p>Existencia de una política nacional para la gestión del recurso hídrico que tiene como objetivo garantizar la sostenibilidad del mismo, a través de la gestión eficiente y eficaz del recurso. La política promueve el fortalecimiento de condiciones institucionales, la gestión integral de los riesgos y la consolidación y fortalecimiento de la gobernabilidad para la gestión integral del recurso hídrico.</p>

	Política de inversión del sector de agua y saneamiento básico dirigida a apoyar financieramente los proyectos de los municipios que hagan parte de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento – PDA. Dicha política ha sido definida en los Planes Nacionales de Desarrollo 2006-2010 y 2010-2014, y reglamentada a través del Decreto 3200 de 2008.
Amenazas (para enfrentarlas)	Debilidades (para superarlas)
Desconocimiento sobre las normas que le competen al sector por parte de los contratistas.	La política nacional para la gestión del recurso hídrico no contempla a la corrupción como un problema asociado a la ineficiencia, tanto en la prestación del servicio, como en el desarrollo de la infraestructura necesaria.
Bajos niveles de eficiencia y efectividad de la Ventanilla Única frente a los requerimientos y requisitos que se le exige en la presentación de proyectos.	Los avances en herramientas e instrumentos anticorrupción en el sector solo logran impactar a aquellos proyectos que cuentan con inversión directa de recursos de la nación, los viabilizados por el Ministerio.
	El –RAS- no es obligatorio pero es la única herramienta de buenas prácticas de ingeniería que existe.
	El rol de –FINDETER- frente al seguimiento y control de los proyectos del sector solo compete a aquellos financiados directamente por el sector central.
	Baja participación de diseñadores idóneos y acreditados.

3.3. Control, autorregulación y sanción

Tabla 5

Matriz DOFA - Control, autorregulación y sanción

Matriz DOFA - CONTROL, AUTORREGULACIÓN Y SANCIÓN	
ANÁLISIS EXTERNO	ANÁLISIS INTERNO
Oportunidades (para aprovechar)	Fortalezas (para usarlas)
Existe una estructura de control que permite repotenciar las acciones de control en todas las etapas del proceso de gestión contractual.	Hay nuevas herramientas en el Estatuto Anticorrupción que permiten sancionar a contratistas que incurran en delitos asociados a la corrupción.

Amenazas (para enfrentarlas)	Debilidades (para superarlas)
Alto grado de impunidad en la sanción de delitos asociados a corrupción.	El nivel central (Ministerio) sólo realiza acciones de control y supervisión sobre los contratos de agua potable y saneamiento básico en los cuales es cofinanciado. El resto de obras no cuentan con espacios de control más allá de los establecidos en el proceso de auditoría de la Contraloría General.
Baja efectividad de los órganos de control o de conocimiento de denuncia, lo cuales no actúan con celeridad frente a las quejas y denuncias presentadas en el marco del proceso contractual.	No hay conocimiento técnico por parte de los órganos de control del proceso de diseño e implementación de un sistema de Agua potable y Saneamiento Básico.
Desconocimiento de las responsabilidades y funciones de las interventorías.	Las instancias de viabilización de proyectos en el Ministerio de Vivienda carecen de personal para el volumen de proyectos instaurados.
	Los procesos de supervisión e interventoría recaen en su mayoría en servidores públicos contratistas con responsabilidades limitadas frente a posibles omisiones en el desempeño de su función.

3.4. Gestión anticorrupción

Tabla 6
Matriz DOFA - Gestión anticorrupción

Matriz DOFA - GESTIÓN ANTICORRUPCIÓN	
ANÁLISIS EXTERNO	ANÁLISIS INTERNO
Oportunidades (para aprovechar)	Fortalezas (para usarlas)
Existe voluntad de algunos de los actores del sector para gestionar con transparencia e integridad el proceso de gestión contractual.	Lineamientos de buenas prácticas en el sector a través de varios de los títulos del Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico RAS
Ambiente renovado de compromiso con la responsabilidad social empresarial, que abarca buenas prácticas en el proceso de relacionamiento entre el sector público y privado.	Convenio de asociación entre la Corporación Transparencia por Colombia y el Ministerio de Vivienda para la inclusión de componentes de transparencia en el Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico
Iniciativas internacionales de promoción de la transparencia como la Red de Integridad del Agua.	El Acuerdo Transparente entre Empresas Fabricantes de Tuberías y Accesorios para prevenir prácticas de corrupción es una buena práctica de autorregulación que puede ser ampliada y repotenciada con nuevos actores.

<p>Acuerdo voluntario de autorregulación contra la corrupción a través del Acuerdo Transparente entre Empresas Fabricantes de Tuberías y Accesorios ha generado un gran impacto en el sector.</p>	<p>Se cuenta con el apoyo de Transparencia por Colombia en la promoción del Acuerdo Transparente entre Empresas Fabricantes de Tuberías y Accesorios</p>
<p>El acuerdo es reconocido como una de las buenas prácticas de autorregulación del sector, lo que genera aún capacidad de impacto.</p>	<p>A través de la investigación por parte del Acuerdo Transparente entre Empresas Fabricantes de Tuberías y Accesorios, se han identificado los principales focos de corrupción en los procesos de contratación del sector.</p>
<p>Existe en la comunidad internacional y nacional la conciencia en la promoción de los diez principios del pacto mundial, entre los cuales se expresa con claridad el Principio 10: Las empresas deben trabajar en contra de la corrupción en todas sus formas, incluidas la extorsión y el soborno.</p>	
<p>Amenazas (para enfrentarlas)</p>	<p>Debilidades (para superarlas)</p>
<p>La permanente búsqueda de beneficios en el marco del proceso comercial de venta debilita la perspectiva ética del negocio.</p>	<p>El acuerdo no cuenta con el soporte gremial de -ACODAL-</p>
<p>Los potenciales conflictos de interés no es un tema que se quiera tramitar en el sector.</p>	<p>No se identifica unidad de acción entre los miembros del Acuerdo Transparente entre Empresas Fabricantes de Tuberías y Accesorios.</p>
<p>Alto nivel de dependencia de la voluntad de autorregulación de los actores del sector en tema anticorrupción.</p>	<p>La necesidad natural de obtener mayores ganancias de los procesos contractuales no favorece las iniciativas anticorrupción.</p>
<p>La relación costo beneficio de cometer un hecho de corrupción favorece la permanencia de prácticas ilegales.</p>	<p>No se comprende con claridad en el sector la relación entre los procesos anticorrupción y la maximización de la rentabilidad en el negocio.</p>
	<p>El Acuerdo Transparente entre Empresas Fabricantes de Tuberías y Accesorios no cuenta con un grupo de actores relevantes para ayudar a disminuir los niveles de corrupción del sector, como: diseñadores, consultores, empresas de servicios públicos, entidades territoriales, gremios y más empresas fabricantes de tuberías y accesorios.</p>

4. Riesgos de corrupción en el proceso de gestión contractual del sector de agua potable y saneamiento básico

4.1. Matriz de problemas

La matriz de problemas permite identificar las principales dificultades encontradas en el proceso de gestión contractual del sector de agua potable y saneamiento básico.

4.1.1. Ámbito de Visibilidad

El ámbito de la gestión contractual que muestra mayor número de inconvenientes en corrupción es el de visibilidad. Debido a que en el sector se presentan bajas estrategias institucionales para la promoción proactiva de información, ello reduce la falta de publicidad que caracteriza los procesos y procedimientos asociados a las etapas de gestión contractual.

Los principales problemas hacen referencia a la no existencia de información oportuna, suficiente y accesible acerca de los procesos de diseño de los proyectos, el consultor encargado de los mismos y los estudios técnicos que sustentan las propuestas.

Como consecuencia de lo anterior, los procesos contractuales se pueden direccionar, con criterios aparentemente técnicos, para beneficiar a un único proponente. Algunos de los consultores manipulan las condiciones de diseño del sistema para asegurar el uso de materiales y suministros que ya fueron pactados con agentes corruptos. Algunas empresas suministradoras de materiales ofrecen el acompañamiento a las entidades públicas en la etapa de diseño, lo que crea conflictos de interés o direccionamiento de diseños para el beneficio particular de dichas empresas.

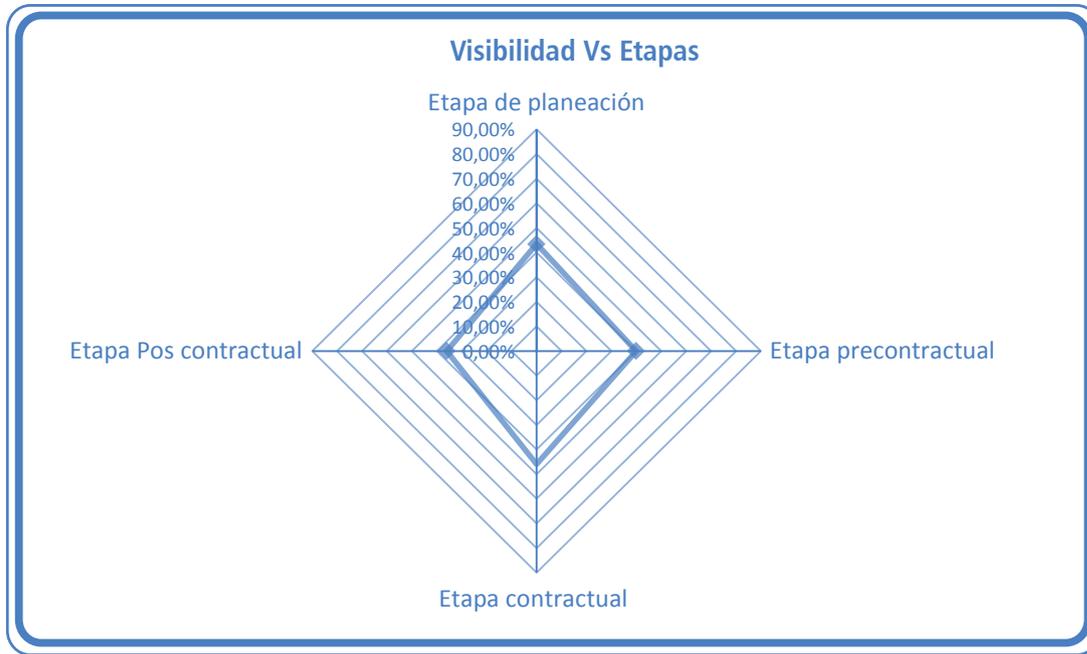
La baja publicidad de la información permite el incremento de los precios reales de los insumos, elevando los presupuestos de los sistemas de agua potable y saneamiento básico, facilitando la adjudicación de los contratos a fabricantes o contratistas que ofrezcan el "mayor descuento posible".

La no existencia de espacios de información acerca del estado de cada uno de los proyectos permite que la entidad estatal se aparte parcial o totalmente de los estudios previos sobre corrupción, omitiendo de manera intencional la justificación de sus decisiones. Lo anterior, no se sustenta con argumentos objetivos técnica y financieramente, que sean de público conocimiento con mayor influencia en el proceso de selección de materiales y suministros.

Se observa que las etapas que mayores inconvenientes presentan son la de planeación y la contractual. Esto advierte sobre riesgos potenciales que deben ser mitigados de manera clara y contundente por los actores del sector, quienes tienen responsabilidad directa en la garantía del acceso a la información y la promoción de estándares de transparencia.

Gráfica 1

Ámbito de visibilidad Vs Etapas de proceso de gestión contractual



4.1.2. Ámbito de Institucionalidad y cumplimiento de norma

Para el caso del ámbito de institucionalidad y cumplimiento de la norma, las debilidades están asociadas a la inexistencia de procesos y procedimientos que blinden la gestión contractual de la influencia de intereses particulares de proveedores, contratistas e interventores, que encuentran en la falta de estructura y funciones una oportunidad a la corrupción.

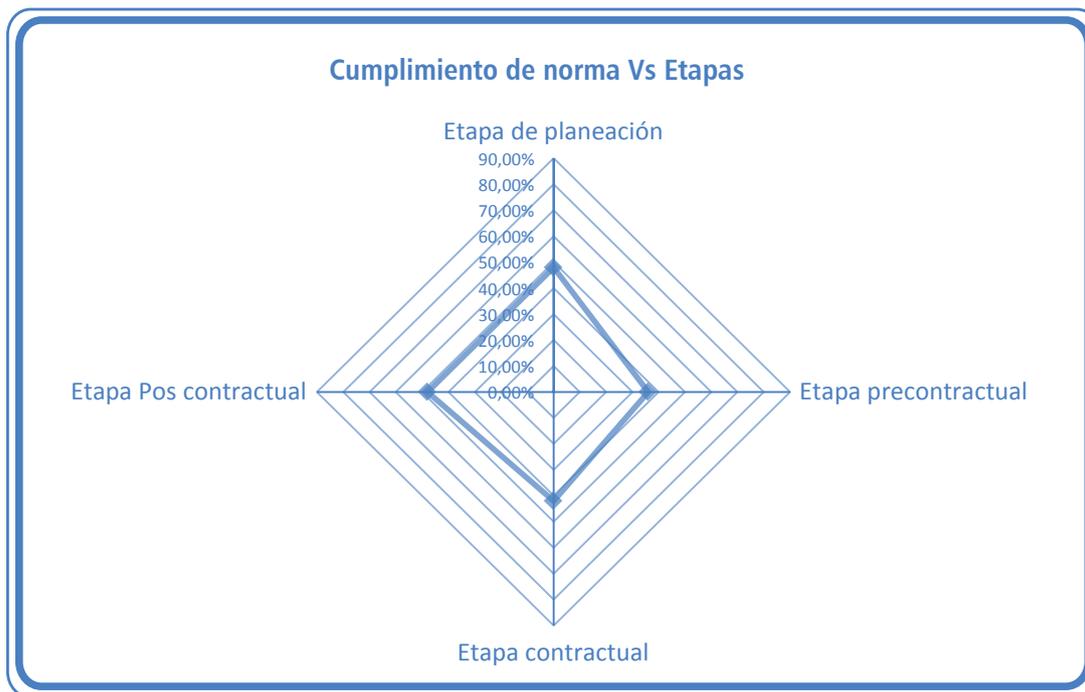
Como se observa en la matriz de problemas, existen dificultades asociadas al alto nivel de discrecionalidad en el proceso de diseño y selección de materiales por parte de los diseñadores de los sistemas de APSB. Así mismo, se evidencian problemas frente a la exclusión injustificada de opciones técnicas aceptables. En virtud de lo anterior, se sobredimensionan los precios de los insumos y se incurre en prácticas como el fraccionamiento de contratos en la compra de materiales.

Con frecuencia se manifiesta que la metodología de diseño que recomienda el Reglamento Técnico para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico -RAS-, no es tenida en cuenta deliberadamente por algunos administradores de recursos, pues no les es útil a sus intereses particulares permeados por las redes corruptas.

Una ocurrencia es la participación de contratistas corruptos, intermediarios entre la compañía vendedora de insumos y la entidad contratante, quienes manipulan los precios y generan pagos extraoficiales para la obtención de los contratos. Lo anterior, se ve profundizado por la inexistencia de una política que regule y obligue a los contratistas frente a la ejecución del proyecto con los estándares de calidad requeridos.

Gráfica 2

Cumplimiento de norma Vs Etapas del proceso de gestión contractual



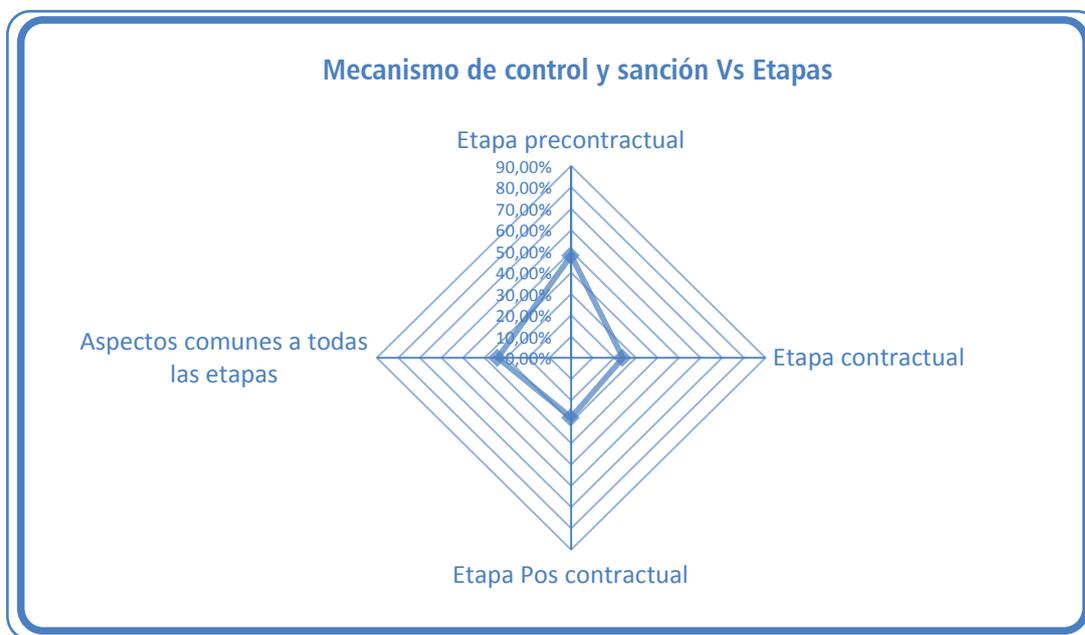
4.1.3. **Ámbito de control, autorregulación y sanción**

El ámbito de control, autorregulación y sanción encuentra grandes dificultades en los procesos y procedimientos, siendo uno de ejes de la gestión que tiene mayor responsabilidad institucional anticorrupción. Al respecto, se refleja la falta de acompañamiento técnico a las entidades territoriales que no tienen financiación estatal en la etapa de diseño, debilitando el control y sanción de la corrupción. De igual manera, no existen mecanismos de alerta institucional frente a la planeación cooptada de los sistemas de Agua Potable y Saneamiento Básico y ausencia de mecanismos e instancias de control y vigilancia en el proceso de ejecución e instalación de las obras.

Por otra parte, algunos supervisores e interventores desconocen cómo hacer control y supervisión técnica al proceso de diseño y contratación de un sistema de Agua Potable y Saneamiento Básico. Lo anterior se evidencia por una alta recurrencia de quejas sobre interventores y supervisores "comprados" que no controlan el proceso de gestión contractual. En esta misma línea, se reconocen deficiencias en los esquemas de control y seguimiento por parte de la ciudadanía al proceso de gestión contractual de los sistemas de APSB.

A medida que se asciende en la escala de responsabilidades se registra el desconocimiento por parte de la Contraloría de los aspectos técnicos del sector, lo que limita su actividad de control y alerta frente a hechos de corrupción. Por su parte, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios no se reconoce en la realidad como un ente de control frente a posibles riesgos de corrupción en los procesos. Así mismo, la Comisión de Regulación de Agua Potable, la Ventanilla Única y el Comité Técnico de Proyectos del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio no son percibidos como un apoyo real a la lucha contra la corrupción en el sector.

Gráfica 3
Mecanismo de control Vs Etapas del proceso de gestión contractual



4.1.4. Ámbito de Gestión anticorrupción

La gestión anticorrupción es uno de los principales elementos que aportan de manera directa a la consolidación de la transparencia e integridad en el proceso de gestión contractual. En tal sentido, se evidencia la falta de corresponsabilidad de la empresa privada en la lucha contra la corrupción en el sector, pues no existen procedimientos de auditoría, lo que degenera en prácticas de corrupción en la cadena de valor. Así mismo, las empresas fabricantes de los insumos, delegan la responsabilidad en el suministro de los mismos a los contratistas que ejecutan los proyectos, desligándose del control que como proveedor directo puede hacer a los potenciales riesgos de corrupción.

Se evidencia, también, la existencia de algunos proyectos “amarrados” al poder político de turno, lo que permite que algunos contratistas tengan arreglos previos que interfieren en la etapa de diseño. La no existencia de un mecanismo expedito para la presentación de denuncias en cualquiera de sus etapas, ahonda la corrupción.

En esta misma línea, hay compañías que tienen como estrategia comercial visitar directamente a los potenciales creadores de proyectos (gobiernos, municipios y empresas de servicios públicos) para ofrecer sus productos o acompañarlos en la etapa de diseño, generando prácticas como el soborno y maximizando los conflictos de interés.

4.2. Matriz de riesgos de corrupción en el proceso de gestión contractual

A continuación se presenta el mapa de riesgos de corrupción en el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico elaborado a partir de los principales problemas identificados en el proceso de gestión contractual⁹.

Una aproximación general a la Matriz, nos permite identificar que existen dos ámbitos de la gestión contractual que muestran alta concentración de diversos riesgos de corrupción. Tanto la Visibilidad como el Cumplimiento de Norma alcanzan porcentajes de riesgo del 42 %, lo que denota fuertes debilidades en el proceso de gestión contractual.

Al ser la Visibilidad la aliada por excelencia en la lucha contra la corrupción, la necesidad de hacer evidentes los procesos, procedimientos, actos y decisiones públicas en el marco de la gestión contractual tiene una gran relevancia. Tal como lo indica la tabla 8, las dos etapas que muestran mayor recurrencia de riesgo de corrupción son la de planeación y la contractual, fases que requieren concurso público para la garantía de la transparencia. Una gestión íntegra y visible en ambas etapas, se traduce en la capacidad para entregar información a los diversos actores del sector, ya sea por demanda ciudadana de la misma o por la voluntad de hacer ambos procesos más democráticos.

En referencia al Ámbito de Cumplimiento de la norma, llama la atención como las etapas de planeación y postcontractual alcanzan porcentajes de riesgo del 48 %. Ambas etapas son las que menos desarrollos y capacidades institucionales se ha generado en el país, situación que a la luz de este estudio se evidencia en la fuerte recurrencia de riesgos asociados.

Las debilidades, recaen en las etapas donde tradicionalmente se pactan los acuerdos que dan vía a hechos de corrupción. Si bien, las acciones no están asociadas directamente a la ineficacia en las sanciones, si se evidencian prácticas relacionadas con la ausencia de espacios de control, donde se puedan prevenir las conductas corruptas. Frente a la planeación, vemos como el bajo control sobre los diseños y el acompañamiento institucional en esta fase permite el direccionamiento de pliego y proyectos, mecanismos a través de los cuales se validan hechos de corrupción.

Como se puede anotar en la matriz, la confección de muchos de los procesos llevados al interior de estas etapas está viciada por criterios subjetivos que responden a conveniencias políticas e intereses particulares, violando todos los principios de transparencia y pluralidad. Sobre este punto en particular la ausencia de proceso de regulación, también ha llevado a encontrar riesgos de corrupción en el momento de desarrollar los estudios previos, bien sea por la ausencia de los mismos, o por la falta de rigurosidad técnica. Si bien, muchos de los problemas enunciados en el apartado anterior corresponden a factores no asociados al diseño normativo, si reflejan vacíos y brechas por donde la corrupción encuentra espacios de acción, como la alta discrecionalidad y el no cumplimiento de estándares de gestión.

En esta misma línea, los ámbitos como la Gestión, la Anticorrupción y el Control, la Autorregulación y la Sanción no están exentos de generar alerta. Porcentajes del 41 % y 36 % respectivamente son un llamado claro para el desarrollo de acciones anticorrupción, encaminadas a fortalecer las labores de supervisión e interventoría de los agentes de control.

En el análisis desarrollado en torno a la gestión anticorrupción no se evaluaron las etapas de la gestión contractual de manera independiente. Al respecto, se analizaron las consideraciones que afectan transversalmente la transparencia en el sector. En efecto, se evidenció que los riesgos de corrupción, también están dados por las condiciones institucionales propias de la cogestión entre lo público y lo privado, las cuales, recaen en prácticas antiéticas que son efectuadas por agentes externos a las entidades públicas. Se establece así, una relación directa entre los riesgos de corrupción y los bajos estándares de transparencia del sector privado, quienes son corresponsables directos de las prácticas analizadas.

⁹Ver Anexo 2. Matriz de riesgos de corrupción.

Tabla 7
Ámbitos de gestión con mayor riesgo

Ámbitos de la gestión	Máximo n.º de riesgos estándar por etapa ¹⁰	n.º de riesgos identificados por etapa	Porcentaje
Visibilidad	325	137	42%
Cumplimiento de norma	200	84	42%
Gestión anticorrupción	200	81	41%
Control, autorregulación y sanción	275	100	36%

Tabla 8
Ámbitos de la gestión Vs Etapas con mayores riesgos

Ámbitos de la gestión	Etapas del proceso de gestión contractual	Máximo n.º de riesgos estándar por etapa	n.º de riesgos identificados por etapa	Porcentaje
Visibilidad	Etapa de planeación	175	76	43%
	Etapa precontractual	50	20	40%
	Etapa contractual	50	23	46%
	Etapa Postcontractual	50	18	36%
Cumplimiento de norma	Etapa de planeación	50	24	48%
	Etapa precontractual	75	27	36%
	Etapa contractual	50	21	42%
	Etapa Postcontractual	25	12	48%
Control, autorregulación y sanción	Etapa de planeación	50	24	48%
	Etapa precontractual	25	12	48%
	Etapa contractual	25	6	24%
	Etapa Postcontractual	25	7	28%
	Aspectos comunes a todas las etapas	150	51	34%
Gestión anticorrupción	Prácticas auto gestionadas de control a la corrupción	200	81	41%

4.2.1. Principales riesgos de corrupción

Si bien todos los riesgos de corrupción deben ser considerados como alertas claves en cada uno de los procesos donde se evalúen, es importante llamar la atención sobre aquellos riesgos que tengan mayor presencia.

Según la matriz de riesgos de corrupción del sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, existen 11 riesgos de corrupción que marcan porcentajes superiores al 50 %, a los cuales es importante darles una lectura particular.

¹⁰ El máximo de número de riesgos estándar por etapa corresponde a la relación entre el número de problemas encontrados en cada uno de los ámbitos, multiplicado por los 25 riesgos identificados como base.

Tabla 9
Principales riesgos de corrupción

N.º	Riesgos de corrupción	Porcentaje
1	Alta discrecionalidad en la toma de decisiones	93 %
2	Detrimento patrimonial	93 %
3	Malversación de recursos	90 %
4	Conflicto de interés no declarado o tramitado	78 %
5	Cohecho	73 %
6	Baja cultura del control institucional	68 %
7	Concentración de poder	60 %
8	Interés indebido en la celebración de contratos	60 %
9	Amiguismo y clientelismo	58 %
10	Bajos estándares éticos	55 %
11	Baja cultura del control social	55 %
12	Ausencia o debilidad de procesos y procedimientos para la gestión administrativa y misional	45 %
13	Peculado	43 %
14	Bajo nivel de publicidad de la información (transparencia activa)	35 %
15	Rendición de cuentas a la ciudadanía de baja calidad (deficiente)	35 %
16	Ausencia de canales de comunicación	25 %
17	Inexistencia de canales de denuncia interna y externa	13 %
18	Utilización indebida de información oficial privilegiada:	13 %
19	Concierto para delinquir	8 %
20	Tráfico de influencias	5 %
21	Concusión	3 %
22	Abuso de autoridad por omisión de denuncia	3 %
23	Extralimitación de funciones	0 %
24	Enriquecimiento ilícito	0 %
25	Prevaricato	0 %

Alta discrecionalidad en la toma de decisiones

La discrecionalidad es una característica que debe tener los diseñadores y consultores quienes direccionan contratos y proyectos desde un interés particular. Lo anterior, aunado a la debilidad en la publicidad de la información, otorga mayor poder decisorio a los actores centrales en cada una de las etapas de proceso contractual; quienes aprovechan su conocimiento técnico y las falencias de los sistemas de seguimiento y control, para gestionar las decisiones a su conveniencia o a la de terceros.

Detrimento patrimonial

Las debilidades estructurales encontradas en materia de visibilidad, cumplimiento de norma, control y autorregulación en la gestión transparente de los recursos e intereses del sector, generan de manera clara el riesgo de lesionar el patrimonio público, pues los recursos ejecutados en el marco de procesos viciados por la corrupción tienden a ser usados para fines distintos a los previstos o mal administrados.

Malversación de recursos

El uso indebido de los recursos públicos asociados a los diversos presupuestos para la ejecución de sistemas de Agua Potable y Saneamiento Básico se configura como riesgo en el sector a través del direccionamiento de contratos, la manipulación y el uso inadecuado del conocimiento por parte algunos actores.

Conflicto de interés no declarados o tramitados

El conflicto de interés como riesgo de corrupción en el sector se ve evidenciado principalmente por la participación indebida de empresas o servidores públicos que no actúan de manera objetiva frente a la toma de decisiones por conveniencias personales o de algún tercero. Al igual que en el caso de la alta discrecionalidad de la toma de decisiones, este riesgo se ve profundizado por la ausencia de información oportuna y suficiente sobre las medidas y/o acciones efectuadas por los actores. Adicionalmente, los bajos lineamientos en materia ética del sector terminan siendo funcionales al riesgo descrito, pues permiten que los conflictos de interés no sean declarados o tramitados.

Cohecho

Al ser la corrupción una práctica ilegal, las falencias en la transparencia en el sector generan el riesgo de dar u ofrecer beneficios o recursos, que condicionados por prácticas no controladas y alta discrecionalidad, facilitan el accionar de los corruptos. El riesgo es recurrente en todas las etapas del proceso de gestión contractual, teniendo mayor incidencia en aquellas donde la capacidad decisoria de los actores es superior y genera mayores dividendos económicos o políticos.

Baja cultura del control institucional

La ausencia de controles a lo largo del proceso contractual en el sector repercute de manera directa en la recurrencia del riesgo. Las pocas prácticas de control, aunado a la ineficiencia de los mecanismos existentes y entidades encargadas de los procesos hacen viable el accionar de los corruptos.

Concentración de poder

El riesgo de concentración del poder está asociado a la falta de concurso en la toma de decisiones en todas las etapas del proceso, incluidos aquellos momentos donde la vigilancia, control y supervisión pueden alertar fallas o hechos potenciales de corrupción.

Interés indebido en la celebración de contratos

La toma de decisiones no responde al beneficio del bien común, ya que no se actúa de manera interesada o “amañada” en la celebración de los contratos o actos administrativos que soportan la gestión contractual.

Amiguismo y clientelismo

El clientelismo es representado como riesgo en la devolución de favores a las redes corruptas, que aprovechan las acciones ejecutadas a lo largo del proceso contractual para obtener beneficios ilegales. Un ejemplo de ello es la contraprestación a relaciones políticas, que modifican la gestión de los recursos públicos según los intereses particulares.

Bajos estándares éticos

Representados en la no existencia de condiciones de principios éticos que guíen la toma de decisiones en los procesos, tanto en las entidades públicas como en las relaciones que se generan en los escenarios de competencia y prácticas del sector privado.

Baja cultura del control social

No hay una cultura del control social a los recursos del sector, siendo este uno de los principales problemas a afrontar en varias de las etapas, ya que tanto la ciudadanía como el sector privado no ejercen control sobre las actuaciones públicas o privadas que afectan el interés colectivo.

5. Recomendaciones

Las siguientes propuestas de acción se enfocan en tres tipos de medidas que permiten hacerle frente a los riesgos de corrupción en el sector. Las **medidas preventivas**, responden a aquellas acciones que impiden que la corrupción o el riesgo de la misma ocurran, estas están orientadas a la reducción del fenómeno. Por su parte, las **medidas de control y sanción** están orientadas a detectar y corregir de manera oportuna los riesgos o hechos de corrupción, enfocando su accionar en la identificación del cumplimiento de la norma o los estándares, para dado el caso, contener la corrupción mediante la aplicación de las consecuencias penales, disciplinarias o fiscales que correspondan. Las **medidas de autorregulación** hacen referencia a la capacidad de generar acciones específicas, creadas y aplicadas directamente por los actores del sector, para proveer soluciones prácticas y eficaces que los blinden de la posible ocurrencia de la corrupción.

Medidas preventivas

- El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través de su Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico debe ofrecer lineamientos en materia de anticorrupción a los diseñadores; suministrando formación, capacitación e instrumentos que les permitan hacer frente a las diversas vulnerabilidades a la corrupción que presenta el ejercicio de sus funciones.
- El Sistema de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Básico -SINAS- debe contener elementos que promuevan la transparencia y la integridad en los procesos de gestión. Algunos de estos elementos deben estar asociados a la publicidad de los estudios previos, identificación de contratistas y publicidad de informes de interventoría y supervisión.
- El agua y el saneamiento son un derecho humano que debe garantizarse, por ello la Ventanilla Unificada de Denuncias contra la corrupción debe contener acciones específicas que permitan habilitar un componente de control específico frente las denuncias en el proceso de gestión contractual de los sistemas de Agua Potable y Saneamiento Básico.
- Diseñar un Registro Único de profesionales, diseñadores e interventores formados y capacitados para la gestión de sistemas de agua potable y saneamiento básico, que permita conocer criterios de idoneidad y experiencia.
- Alinear las medidas de anticorrupción del sector, con las acciones establecidas en la política pública anticorrupción, encaminadas a la promoción del acceso a la información y a la denuncia.
- El actual proceso de mejoramiento del -RAS- debe incluir componentes de visibilidad, sanción y control de la corrupción, elementos asociados al proceso de gestión contractual tanto de las entidades financiadas por el sector central, como para aquellas que no lo están.
- Darle continuidad y profundizar los procesos de contratación abiertos y públicos, garantizando a través de los estándares propios del sector la pluralidad de oferentes y la concurrencia de los mismos.
- Diseñar mecanismo colegiado de toma de decisiones en las etapas de planeación y precontractual.
- Elevar los estándares de publicidad y calidad de la información del sector, haciendo públicos y accesibles los avances instituciones relacionados con la toma de decisiones en las fases de planeación, precontractual y postcontractual.
- Ahondar en la estandarización, especificación y codificación de materiales en el sistema de compras del sector, desarrollando un sistema único y especializado para el registro de precios de referencia, que contenga elementos claros y de publicidad de la información.

- Diseñar y adoptar medidas para la declaración de conflictos de interés de servidores públicos, diseñadores y contratistas que participen en los procesos de contratación del sector.
- Generar espacios de cooperación intergubernamental, con alcances territoriales para la promoción de la anticorrupción como principio, liderados por el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico.
- Establecer lineamientos para las relaciones entre las entidades territoriales y el sector privado, haciendo públicos la información de proveedores y contratistas que participan en los procesos de contratación del sector.

Acciones de control y sanción

- Se deben desarrollar acciones concretas para fortalecer el control social y la veeduría ciudadana en los procesos de contratación en el sector, al ser ambas iniciativas elementos fundamentales para garantizar la calidad de vida de los ciudadanos y la transparencia en la gestión.
- Diseñar y adoptar mecanismos para regular la participación de la empresa privada en suministro de materiales para un proyecto, en la fase de diseño y planeación de los sistemas de agua potable y saneamiento básico.
- Ejercer acciones de control por parte de los órganos de control al respecto de la injerencia de los proveedores en el proceso, fortaleciendo las herramientas de investigación y sanción.
- Disminuir la discrecionalidad en la toma de decisiones en la fases de planeación y precontractual, generado mecanismo de control y vigilancia expresos para el sector, asociados a las oficinas de control interno y a las entidades del vigilancia y sanción externa.
- Gestionar canales eficientes de denuncia frente a hechos de corrupción o elementos de competencia desleal presentados en el sector, que cuenten con apoyo directo de las entidades de control.
- Aumentar el conocimiento técnico de auditores, supervisores e interventores que inciden de manera directa en las labores de monitoreo y control de los sistemas de APSB, acción que debe ser coordinada entre las diferentes entidades del estado y el sector privado.
- Diseñar espacios de rendición y petición de cuentas en todos los niveles territoriales que promuevan el control social e institucional a las obras ejecutadas en el marco del sector.
- Crear redes de control ente los diferentes supervisores e interventores de contratos asociados al seguimiento de los procesos de gestión contractual del sector, para detectar y controlar con pertinencia los riesgos o hechos de corrupción.

Medidas de autorregulación

- Participar activamente en la implementación de la lista única de precios concertados con las empresas proveedoras de suministros y materiales del sector.

- Diseñar estándares éticos para las empresas proveedoras de suministros y materiales las cuales configuren buenas prácticas en la gestión comercial transparente, avaladas por el Ministerio y los órganos de control.
- Gestionar, desde las empresas del sector, prácticas éticas a distribuidores, contratistas, consorcios, uniones temporales y demás actores de la cadena de valor, diseñando apuestas concretas por la promoción de estándares de integridad, que superen los condicionamientos normativos de publicidad y que vinculen al sector privado en el control de los riesgos de corrupción.
- Promover con contundencia la no oferta, por parte de los fabricantes, del diseño a las entidades públicas, con el propósito de especificar exclusivamente su material para un proyecto de los sistemas de Agua Potable y Saneamiento Básico.

6. Conclusiones

- Los mapas de riesgos de corrupción más que un ejercicio analítico de factores que potencian el fenómeno, es una herramienta gerencial que permite entender los problemas y darles una acción práctica y cotidiana para su solución. El mapa de riesgos que nos compete genera una visión integral y colectiva de la problemática de la contratación en un espacio de gestión pública. Los riesgos identificados son oportunidades de mejora que involucran a varios de los actores del sector, ampliando la perspectiva de trabajo.
- El compromiso del sector privado en la generación de este tipo de instrumentos y herramientas es una propuesta concreta por la promoción de la transparencia en la gestión de los recursos públicos.
- Los riesgos de corrupción en el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico son un indicio de las prácticas antiéticas que se han anclado por años en el sector privado colombiano. Los problemas encontrados no son asepticos a las condiciones de falta de probidad y reflejan los profundos cuestionamientos frente a la corresponsabilidad del sector en la institucionalización del fenómeno.
- La participación de los gremios y la alta gerencia del sector es fundamental para iniciar el cambio, así como la vinculación de la cadena de valor debe ser una de las principales apuestas del sector.
- Luchar contra la corrupción en sus múltiples manifestaciones en el proceso contractual requiere de un apoyo decidido del sector privado y público, el cual debe involucrar a diversos aliados en la promoción del cambio en las prácticas, procesos y procedimientos. Gestionar procesos anticorrupción es un reto que requiere acciones decididas y sostenibles, ya que los resultados en su mayoría son obtenidos en el largo plazo.

BIBLIOGRAFÍA

Documentos

- Ackerman, S. R. (2001). La corrupción y los gobiernos. España: Siglo XXI.
- Fedesarrollo, E. d. (1997). Causas de la corrupción. En F. C. Ulloa., La corrupción en Colombia. Bogotá: TM editores.
- Departamento administrativo de la función pública. (2000). Riesgos de corrupción en la administración pública. Mapas de riesgos: aproximación teórica y práctica al estudio e identificación de riesgos de corrupción. Bogotá. Tercer Mundo Editores.
- Corporación Transparencia por Colombia- Acuerdo Transparente entre Empresas Fabricantes de Tuberías y Accesorios (2009). Colección Cuadernos de transparencia No 17. Riesgos en el proceso de conceptualización y diseño de acueductos y alcantarillados en Colombia.
- Corporación Transparencia por Colombia. (2010) Índice de Transparencia Nacional 2008-2009. Documento metodológico.
- Corporación Transparencia por Colombia, Cámara de Comercio de Bucaramanga, Unión Europea, Embajada de la República Federal de Alemania. (2014) Guía práctica para la elaboración de mapas de riesgos y planes anticorrupción.
- Stålgren, P. (2006) Corruption in the Water Sector: Causes, Consequences and Potential Reform. Swedish Water House Policy Brief Nr. 4. SIWI.

Normatividad

- Constitución Política de 1991
- Ley 142 de 1994 de Servicios Públicos Domiciliarios
- Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014)
- Reglamento Técnico de Agua Potable y Saneamiento Básico (RAS)

Anexos

Anexo I

Tipología de riesgos de corrupción

Riesgos asociados a la visibilidad de la gestión: son los riesgos generados por la opacidad en la información, las restricciones para el acceso a información pública y bajo cumplimiento del principio de transparencia activa. Se identifican tres riesgos en este sentido:

RIESGO	¿CÓMO SE MANIFIESTA?
Bajo nivel de publicidad de la información	En la inexistencia de procesos, procedimientos y acciones concretas de publicidad de la información, las decisiones de la administración y la forma mediante la cual se toman dichas decisiones
Rendición de cuentas a la ciudadanía de baja calidad y deficiente	Inexistencia o inadecuada gestión del proceso de rendición de cuentas al interior de la entidad. Espacios limitados de interlocución con los ciudadanos y baja calidad de la información suministrada por diversos medios.
Ausencia de canales de comunicación	Inexistencia o debilidad en canales de entrega y acceso a la información por parte de la ciudadanía o de los mismos servidores públicos de la entidad

Riesgos asociados a la institucionalidad: son generados por las conductas irregulares, deficiencias en los procesos y procedimiento en la gestión institucional, y por el ejercicio de discrecionalidad en la toma de decisiones.

RIESGO	¿CÓMO SE MANIFIESTA?
Concentración de poder	Centralización de la administración, la toma de decisiones, la vigilancia y el control de un proceso, procedimiento o una entidad, en un solo lugar o en una sola persona.
Extralimitación de funciones	Cuando un organismo o funcionario que está investido de un poder legal y tiene una órbita específica, que va más allá de las funciones y fines que le otorga ese poder. Si bien es un delito independiente, que no solo se asocia a hechos de corrupción, en el ámbito institucionalidad es funcional a la corrupción.

Ausencia o debilidad de procesos y procedimientos para la gestión administrativa y misional	Inexistencia o debilidad en diversos proceso y procedimientos de la entidad.
Amiguismo y clientelismo	En el intercambio extraoficial de favores, en el cual un individuo con poder político se beneficia a sí mismo o un tercero a cambio de apoyo electoral.
Ausencia o debilidad de medidas y/o políticas de conflictos de interés	En aquellas situaciones de orden moral y económico que puedan impedirle a un servidor público actuar en forma objetiva e independiente, ya sea porque le resulte particularmente conveniente, le sea personalmente beneficioso o porque sus familiares en los grados indicados en la ley, se vean igualmente beneficiados.
Alta discrecionalidad en la toma de decisiones	Está asociada a la acción que deja a criterio de una sola persona o autoridad la toma de una decisión, no teniendo está la posibilidad ser controlada o controvertida por un agente externo o interno a determinada administración.

Riesgos asociados al control y sanción: son los riesgos asociados a una baja cultura de auto regulación, control externo en la entidad y mecanismo de sanción por hechos de corrupción.

RIESGO	¿CÓMO SE MANIFIESTA?
Inexistencia de canales de denuncia interna y externa	Inexistencia o debilidad en los espacios, procesos y procedimientos para la comunicación de hechos o riesgos de corrupción de manera segura y confiable, por parte de los ciudadanos o por los servidores públicos al interior de la entidad.
Bajos estándares éticos	La baja capacidad de los servidores públicos de identificarse con unos principios de acción definidos por la comunidad. En este sentido, no se limita al cumplimiento de estos principios, sino a la posibilidad de emitir un juicio sobre estos.
Baja cultura del control social	En el bajo apoyo a los proceso de control social realizados por los ciudadanos, la no entrega de información para la realización de sus ejercicios. Así mismo, se manifiesta en la resistencia por parte de la administración a considerar espacios de diálogo para conocer los resultados del control social.
Baja cultura del control institucional	En el rechazo o resistencia a los proceso de auditoría y control interno, así como en la no entrega oportuna de la información a los entes de control.

Riesgos asociados a Delitos: Si bien existen una gran cantidad de delitos asociados a posibles prácticas corruptas, esta guía propone la consideración en primera instancia de 10 posibles delitos tipificados en las normas colombianas. Para el análisis se debe considerar la probabilidad de ocurrencia de estos delitos a partir de su definición

Delito	¿Qué es?
Peculado	Apropiación ilegal, en beneficio propio o de un tercero, de los bienes del estado.
Tráfico de influencias	Consiste en utilizar la influencia personal para recibir, dar o prometer, para sí mismo o para un tercero, beneficios, favores o tratamiento preferencial.
Cohecho	Soborno (dar, ofrecer) Es un delito de doble vía.
Concusión	Cuando un servidor público abusa de su cargo o funciones para inducir a otra persona a dar o prometer dinero o cualquier otra utilidad indebida.
Enriquecimiento ilícito	Se da cuando, por razón del cargo o funciones, se obtiene un incremento patrimonial no justificado.
Prevaricato	Es la toma de decisiones (Resolución, dictamen o concepto) contrarias a la ley.
Concierto para delinquir	Participación de varias personas para cometer un delito.
Interés indebido en la celebración de contratos	Cuando se actúa de manera interesada o amañada en cualquier clase de contrato o acto administrativo.
Abuso de autoridad por omisión de denuncia	Cuando teniendo conocimiento de una conducta delictiva, no se informa a las autoridades
Utilización indebida de información oficial privilegiada	Aprovechamiento de datos confidenciales para beneficio propio.
Malversación de recursos	Desviar recursos públicos a objetivos distintos a los consignados en el presupuesto (peculado por aplicación oficial diferentes).
Detrimiento patrimonial	Se entiende como la lesión al patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, partida, uso indebido o deterioro de los bienes y recursos públicos a los intereses patrimoniales del Estado.

Anexo 2

Matriz de Riesgos de Corrupción