

GUÍA DE APLICACIÓN DE GOBERNABILIDAD CORPORATIVA PARA LAS EMPRESAS URBANAS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO EN AMÉRICA LATINA

Blanche Cotlear



ÍNDICE



INTRODUCCIÓN	6
Capítulo 1	
¿QUÉ ES GOBERNABILIDAD Y QUÉ ES GOBERNABILIDAD CORPORATIVA (GC)?.....	9
Capítulo 2	
PROMOVIENDO GOBERNABILIDAD PARA MEJORAR LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO EN AMÉRICA LATINA	12
Capítulo 3	
LA GOBERNABILIDAD CORPORATIVA (GC) EN AMÉRICA LATINA	16
Capítulo 4	
MARCO LEGAL DEL PROVEEDOR DE AGUA	18
El régimen de propiedad de las empresas de agua y saneamiento	18
La corporativización	26
El régimen tributario.....	27
Capítulo 5	
EL ROL DEL REGULADOR EN LA GOBERNABILIDAD DEL SECTOR	29
Autonomía política	30
Autonomía administrativa	31
Autonomía regulatoria	32
Transparencia en los procesos de tomas de decisiones institucionales	33
Reporte a otras organizaciones del Estado.....	34
Rendición de cuentas y participación de actores	34
Herramientas regulatorias efectivas	35
Herramientas para evaluar al regulador.....	36
Capítulo 6	
DIRECTORIO Y GERENTE GENERAL	37
Selección de directores y gerente y prevención de conflictos de interés.....	37
Procesos deliberativos en la toma de decisiones	39
Evaluación de directores y gerente general.....	40

Capítulo 7

GESTIÓN DE LA EMPRESA Y MANEJO DE PERSONAL	42
Selección y capacitación del personal.....	43
Evaluación del personal.....	45

Capítulo 8

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN	47
Participación de los usuarios en comités consultivos.....	49
Participación de los usuarios en la formulación de políticas.....	50
Participación de los usuarios en la ejecución de proyectos.....	52
Sistemas de quejas y reclamos.....	53
Participación de los usuarios en la evaluación de la empresa y de los servicios.....	55
Transparencia financiera.....	56
Calidad de las páginas web.....	63
Responsabilidad social empresarial.....	64

Capítulo 9

ORIENTACIÓN HACIA EL RENDIMIENTO	67
Establecimiento de objetivos.....	69
Instrumentos de medición de cumplimiento de objetivos.....	70
Autoridades a cargo de la evaluación.....	71
Autoridades a cargo de resolver disputas.....	71

ANEXO 1. PASOS PARA IMPLEMENTAR GC EN LAS EMPRESAS DE AP&S	74
---	----

ANEXO 2. TABLA RESUMEN DE MECANISMOS DE GC EN CADA COMPONENTE	76
--	----

ANEXO 3. IMPACTO DE LA GOBERNABILIDAD CORPORATIVA	79
--	----

LISTA DE RECUADROS	84
---------------------------------	----

LISTA DE TABLAS	85
------------------------------	----

REFERENCIAS	86
--------------------------	----

La autora de esta Guía es Blanche Cotlear

Las opiniones, interpretaciones y conclusiones aquí expresadas son de la autora y no reflejan necesariamente la opinión del Banco Mundial, de su Directorio Ejecutivo, ni de los países representados en éste. Sin embargo, la estructura, los conceptos y las recomendaciones de esta Guía se basan en un estudio previo desarrollado por un equipo del Banco Mundial, constituido por Luis Andrés, Jordan Schwartz, Luis Guasch y Sebastián López Azumendi.

La autora agradece de manera especial el apoyo generoso de Luis Andrés, al explicarle los detalles sobre los indicadores de análisis de su estudio. Sin el trabajo estadístico de Luis Andrés, esta Guía y trabajos posteriores que ponen énfasis en la gobernabilidad corporativa como un elemento crucial en el logro de un mejor rendimiento serían imposibles. Asimismo, la autora agradece a Marcos Mendiburu, quien se desempeñó como especialista en Acceso a la Información en el Banco Mundial y actualmente es consultor independiente; y a Marco Antonio Agüero, coordinador de Agua y Saneamiento para América Central en el Banco Mundial, por los comentarios y sugerencias para la revisión de este documento. Comentarios adicionales a la autora pueden ser enviados a su correo electrónico: bcotlear@gmail.com

© 2018 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

Este estudio ha sido encargado por la Alianza Mundial para una Auditoría Social (GPSA, por sus siglas en inglés), programa de colaboración a nivel internacional del Grupo Banco Mundial. El gerente de este proyecto ha sido Josef Trommer, oficial de operaciones sénior de la GPSA.

La GPSA brinda apoyo al sector público, al sector privado y a la sociedad civil para que puedan colaborar en la resolución de problemas fundamentales de gobernanza en los países en desarrollo. En ese marco, la GPSA proporciona soporte estratégico y constante a las iniciativas de auditoría social de las organizaciones de la sociedad civil orientadas a fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas. Gracias a la relación directa y continua del Banco Mundial con actores del sector público y con una red de organizaciones asociadas de todo el mundo, la Alianza GPSA crea condiciones propicias que permiten utilizar las opiniones de los ciudadanos para resolver problemas esenciales en la prestación de servicios y mejorar el desempeño de las instituciones públicas.

Con la finalidad de fortalecer la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil orientadas a apoyar las operaciones de Prácticas Globales del Agua del Banco Mundial cuyo

objetivo es mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en el sector del agua, la GPSA viene trabajando en colaboración con el Programa WPP por sus siglas en inglés (Water Partnership Program), con el cual se busca:

- (1) desarrollar las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), los ciudadanos de manera independiente y el gobierno para implementar estrategias y herramientas de responsabilidad social a fin de monitorear y mejorar la prestación de servicios de agua y saneamiento;
- (2) generar participación de la ciudadanía en generar comentarios y sugerencias que pueden ser utilizados en el diseño y en la implementación de las operaciones del sector;
- (3) crear espacios para un compromiso constructivo entre la sociedad civil y el gobierno;
- (4) apoyar las campañas de información y educación para crear conciencia entre el público en general sobre los problemas actuales de agua, saneamiento y gobernanza.

Adicionalmente, se espera que esta alianza GPSA-WPP genere valiosos conocimientos y buenas prácticas que pueden aprovecharse para informar la puesta en funcionamiento del “Marco estratégico para la incorporación de la participación ciudadana en las operaciones del Banco Mundial” en toda la cartera del sector agua y saneamiento.

Mayo, 2018.

GUÍA DE APLICACIÓN DE GOBERNABILIDAD CORPORATIVA EN EL SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO EN AMÉRICA LATINA

Durante la última década, algunas empresas proveedoras de servicios de agua potable y saneamiento (AP&S) de la región han implementado medidas de transparencia y gobernabilidad con la finalidad de enfrentar el problema de corrupción existente, sobre todo en los procesos de adquisiciones y contrataciones, ya que, de acuerdo a estudios variados, la corrupción desvía parte considerable de los recursos financieros con los que cuentan. Las medidas se adoptaban con el propósito de imprimir un carácter ético al funcionamiento de las empresas y a sus funcionarios. Con estas acciones se esperaba que la transparencia y la gobernabilidad evitaran el desvío de fondos y ello produjera una mejor imagen de las empresas ante sus usuarios. Los resultados muestran incluso mayores y mejores efectos de la aplicación de estos mecanismos.

Dos estudios del Banco Mundial, publicados en los años 2011¹ y 2013², han revelado que cuando las empresas de agua aplican principios y mecanismos de transparencia y de gobernabilidad corporativa, no solo dan muestra de una clara voluntad ética y promueven un mejor comportamiento de su personal, directores y gerentes, sino que además generan mejores indicadores en calidad, cobertura, productividad laboral y eficiencia. Ello significa que el impacto de la gobernabilidad corporativa, aparte de tener un carácter ético para las empresas de AP&S, también posee un carácter práctico en el logro de sus objetivos y metas.

Esta Guía usa el marco conceptual y los resultados de esos dos estudios efectuados por expertos del Banco Mundial como estructura conceptual para presentar distintos mecanismos de gobernabilidad corporativa. Además, se complementa con propuestas y análisis de otros estudios recientes del Banco Mundial y de otras instituciones, realizados sobre el mismo tema. Adicionalmente, recoge ejemplos y prácticas de diversas empresas urbanas de agua de la región para graficar con casos concretos la implementación de mecanismos y herramientas de gobernabilidad corporativa.

El objetivo de esta Guía es animar a las empresas de AP&S urbanas de la región a incursionar en la búsqueda de su propio modelo de gobernabilidad corporativa, adecuando sus planes a sus propias necesidades y experiencias, al mismo tiempo que se enriquecen de las lecciones aprendidas por otras empresas urbanas de la región. Esta Guía no es un recetario ni un manual de instrucciones de gobernabilidad corporativa; más bien está orientada a ofrecer un marco conceptual y algunos ejemplos para que los tomadores de decisiones de estas empresas puedan reflexionar, diseñar y evaluar sus propios modelos y mecanismos de gobernabilidad.

-
- 1 2011. World Bank. "Governance in State-Owned Enterprises: The Cases of Water and Electricity in Latin America and the Caribbean", Luis Alberto Andrés, José Luis Guasch, and Sebastián López Azumendi.
 - 2 2013. World Bank. "Uncovering the Drivers of Utility Performance: Lessons from Latin America and the Caribbean on the Role of the Private Sector, Regulation, and Governance in Power, Water, and Telecommunication Sectors". Luis A. Andrés, Jordan Schwartz, and Luis Guasch.

INTRODUCCIÓN



Con una población de 596 millones de habitantes³, que aumenta más rápido que el promedio mundial, América Latina experimenta una creciente presión sobre sus recursos naturales. En adición, la intensificación del uso de la tierra, el uso irracional del agua potable, el aumento de la urbanización, la falta de financiamiento, el cambio climático, y la aparente intensificación de los desastres naturales, son elementos que agravan esta situación en la región. De acuerdo con diferentes estudios, existe una tendencia a un deterioro muy agudo del medio ambiente y a la depreciación del capital natural, que incluye el agua.

Ciertamente, el acceso al agua potable es esencial para el desarrollo y constituye un elemento clave para reducir las desigualdades y la pobreza. Representa una condición imprescindible para el crecimiento económico, la salud ambiental y de las personas, y el bienestar social. El acceso al agua potable y al saneamiento está en relación directa con la salud, la nutrición, y con poder contar con una vivienda digna. Los números nos indican, empero, que la región deberá afrontar enormes desafíos:

- 36 millones de personas no tienen acceso al agua potable.
- Existen 110 millones de personas que no tienen acceso a desagüe en la región.
- Tres países de la región (Bolivia, Haití y Nicaragua) están aún lejos de lograr los objetivos del milenio.
- La defecación en campo abierto sigue siendo una práctica común en algunas zonas rurales de nuestra región, con índices del 49 % en la zona rural boliviana y del 38 % en la zona rural haitiana.
- Cinco países de nuestra región cuentan con menos del 50 % de cobertura de desagüe en sus zonas rurales (Bolivia, Brasil, Haití, Nicaragua y Perú).

A pesar de los esfuerzos por alcanzar las metas del milenio, no ha resultado sencillo incentivar mejoras en las empresas de agua en América Latina, pues las propias condiciones del sector hacen difícil el trabajo. El sector de AP&S es por su naturaleza un monopolio anclado a nivel local, en el que no es posible disponer de varios proveedores que distribuyan agua por el mismo sistema de tuberías, y por tanto los usuarios de agua están sujetos a un inevitable sistema monopolístico en el que no tienen la opción de elegir. La competencia no funciona entre proveedores de redes en este sector, razón por la cual incentivar mejoras es más complicado que hacerlo en mercados competitivos, como, por ejemplo, el de las

3 Oficina Mundial de Población – Información de la Población Mundial 2011.

telecomunicaciones. Por otro lado, este es un sector que requiere grandes inversiones en infraestructuras, supone elevados costos de distribución y transporte, y requiere un alto uso de tecnología, al igual que conocimientos técnicos especializados. Esto sucede además en escenarios atomizados (municipales en muchos de los casos), debido a que el agua se provee por lo común de forma descentralizada; ello origina que los procesos de toma de decisiones se vean muy afectados por intereses políticos.

La administración del sector es excesivamente fragmentada, ya que depende de muchos niveles de autoridad —desde el poder nacional hasta el municipal— que deben ponerse de acuerdo para tomar decisiones, en la mayoría de los casos en medio de roles y funciones que no han sido claramente definidos, o en donde las responsabilidades de unos y otros se sobreponen. Esto hace que a la hora de evaluar las causas de los problemas no se encuentre a los responsables del estancamiento. De hecho, para cuando los problemas se agravan, las autoridades que fueron responsables de tomar decisiones sobre la provisión de los servicios —muchas veces alcaldes que pospusieron decisiones sobre tarifas, inversiones, pagos de deudas, etcétera— ya no ocupan esos puestos, o ya dejaron de ser gobierno, y no responden a ningún cuestionamiento. Todas estas características del sector del agua se combinan para generar una mala gobernanza y, en la mayoría de los casos, un desempeño deficiente.

Recuadro 1

El reto de coordinar responsabilidades dentro del sector: el caso Brasil

Brasil es un caso que muestra los retos de la fragmentación del sector. Legalmente cada uno de los niveles gubernamentales (federal, estatal, distrital y municipal) tiene el derecho de producir sus propias regulaciones sobre conservación de suelos, recursos naturales y medio ambiente. Por ello, resulta a veces complicado identificar los roles y responsabilidades de cada actor en el sector. Por ejemplo, el Gobierno federal cumple esencialmente la tarea de normar las políticas nacionales: la Secretaría del Agua y Desarrollo Urbano, dentro del Ministerio del Medio Ambiente, es responsable de producir los planes y las estrategias de manejo del agua; pero es el Ministerio de las Ciudades el que está a cargo de los servicios de agua y saneamiento. Por su parte, el Instituto del Agua, creado en el 2000, se dedica a la implementación de las políticas nacionales de agua así como a las regulaciones con respecto al acceso. En las grandes áreas urbanas la provisión de los servicios de agua y saneamiento están a cargo del Estado; en las ciudades pequeñas y pueblos, por lo general del municipio o las asociaciones de agua. A pesar de que la Ley Nacional de Aguas emitida en 1997 buscó producir un marco legal común para todos, los roles y responsabilidades se confunden, lo que continúa siendo un reto para este sector en Brasil.

Fuente: “Water Governance in Latin America and the Caribbean”. Escrito por Aziza Akhmouch para la OCDE (2012).

Dadas las condiciones de fragmentación, atomización y descentralización del sector para poder ofrecer un servicio de alta calidad con la mayor cobertura posible, la solución pasa por tratar de ser altamente eficientes: conseguir que los recursos naturales, económicos, financieros y humanos sean usados de tal forma que produzcan la mayor cantidad de agua potable al menor costo. Esto implica la existencia de planes de largo plazo que garanticen acceso al recurso, sostenibilidad económica, reúso de las aguas y calidad de los servicios que se otorguen. Para tal efecto, es necesario prevenir comportamientos oportunistas de agentes con intereses políticos; asimismo, se debe proteger a los clientes de abusos del sector privado y, a su vez, al sector privado de decisiones arbitrarias tomadas por intereses políticos. Esto se logra de manera significativa cuando se implementan los principios de gobernabilidad corporativa a nivel del sector y al de empresas de agua y saneamiento. En algunos pocos casos de la región existen entes reguladores que ya promueven el establecimiento de mecanismos de gobernabilidad corporativa en las empresas de AP&S, pero no son la mayoría. Como las empresas no pueden controlar lo que sucede en el sector en general, la presente Guía se enfoca específicamente en los mecanismos internos de estas. Se ha desarrollado, empero, una sección en la Guía en la que se hace referencia a los mecanismos que pueden ser impulsados desde el regulador e implementados por las empresas.

Capítulo 1

¿QUÉ ES GOBERNABILIDAD Y QUÉ ES GOBERNABILIDAD CORPORATIVA (GC)?

La Asociación Global para el Agua (Global Water Partnership - GWP) define la “governabilidad del agua” como “la gama de sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos que existen para desarrollar y gestionar los recursos hídricos y la prestación de servicios de agua a diferentes niveles de la sociedad”. Muchos otros organismos han adoptado posteriormente la misma definición, incluido el Banco Mundial. De acuerdo con esta, la gobernabilidad se trata más de cómo se toman las decisiones (es decir, cómo, por quién y en qué condiciones) antes que de las decisiones mismas que se toman (Moench et al., 2003)⁴. La gobernabilidad comprende la forma en que se ejercen funciones y responsabilidades (diseño, reglamentación y ejecución) en la gestión del agua y abarca a las instituciones formales e informales por las que se ejerce la autoridad.

En ese orden de ideas, el Instituto Internacional del Agua de Estocolmo (SIWI) señala que la gobernanza del agua “determina quién obtiene qué agua, cuándo y cómo” (Tropp, 2007)⁵. Entre tanto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2011a) define la gobernanza multinivel como el reparto explícito o implícito de la autoridad, la responsabilidad, el desarrollo y la aplicación de las políticas a diferentes niveles administrativos y territoriales, es decir:

- a) entre los diferentes ministerios u organismos públicos a nivel del Gobierno central horizontalmente;
- b) entre diferentes niveles de Gobierno a nivel local, regional, provincial/estatal, nacional y supranacional (verticalmente); y
- c) entre diferentes actores a nivel subnacional (inferior horizontalmente).

La GWP propone dos grandes conjuntos de principios que sustentan la gobernanza eficaz del agua: en primer lugar, que el enfoque que se use sea transparente, inclusivo, equitativo, coherente e integrador; en segundo lugar, que las empresas operadoras encargadas de proveer el servicio sean responsables, eficientes, receptivas y sostenibles (Rogers y Hall, 2003)⁶.

4 Moench, Marcus et al. (2003) The Fluid Mosaic.

5 Tropp, Hakan, (2007). “Water Governance: Trends and Needs for New Capacity Development”. Sweden

6 Rogers, P and Hall, A. W. (2003). Effective Water Governance. Global Water Partnership Technical Committee No. 7. Sweden.

El Reporte Anual de Desarrollo del Banco Mundial del 2017, que precisamente se titula *La Gobernabilidad y la Ley* (WBR 2017), define la gobernabilidad como el proceso a través del cual actores estatales y no estatales interactúan para diseñar e implementar políticas dentro de un conjunto de reglas formales e informales creadas y modeladas por el poder, siendo el poder la capacidad de grupos e individuos para hacer que otros actúen en función de sus intereses y obtener resultados específicos. Sin embargo, se espera que esa actuación entre los actores se desarrolle entre reglas de juego claras y transparentes para todos.

Todos estos procesos de relaciones dentro de una entidad empresarial, como por ejemplo dentro de una empresa de agua y saneamiento, corresponden a la gobernabilidad corporativa (CG), es decir, el sistema por el cual las empresas, sean públicas o privadas, son dirigidas, gobernadas y controladas.

El origen del término *gobierno corporativo* surge en el sector privado, y en parte por ello se ha generado la confusión de que se trata de mecanismos aplicados solo en el sector privado. No obstante, hoy en día es aplicado también en instituciones y empresas del sector público, aunque por supuesto con las restricciones normativas de ser una empresa del Estado y regirse por normas del sector público. En consecuencia, en la actualidad el término *gobierno corporativo* puede referirse tanto a empresas privadas como a instituciones o empresas públicas, y a empresas público-privadas.

Las motivaciones para implementar medidas de gobernabilidad corporativa dentro de una empresa pueden ser variadas, y son las que marquen el carácter de los mecanismos aplicados. De acuerdo con la Guía de GC del IFC⁷, las principales motivaciones para que las empresas implementen gobernabilidad corporativa son las siguientes (puede ser más de una):

- Acceder al capital o reducir su costo
- Enfrentar y responder a las presiones externas del mercado
- Equilibrar los intereses (a veces) divergentes de los accionistas
- Resolver problemas de gobierno en empresas familiares
- Garantizar la sostenibilidad de la empresa
- Lograr mejores resultados operativos

Lo que busca la gobernabilidad corporativa en cualquiera de estos casos es crear un marco regulatorio y de funcionamiento para que las empresas, los propietarios y los reguladores sean más responsables, eficientes y transparentes en los procesos de toma de decisiones. El resultado es que las empresas bien gobernadas tienen menores riesgos financieros y no

7 Guía Práctica de Gobierno Corporativo. Experiencias del Círculo de Empresas de la Mesa Redonda Latinoamericana (2010). IFC.

financieros y generan mayores retornos para los accionistas. También disponen de un mejor acceso a capitales externos y reducen los riesgos sistémicos debido a que previenen crisis corporativas y escándalos financieros. Una empresa que aplica gobernabilidad corporativa en su gestión produce informes financieros confiables con divulgaciones oportunas, cuenta con mejores juntas directivas y una administración responsable, lo cual también facilita el desarrollo de mercados de capital más fuertes. La gobernabilidad corporativa de las empresas públicas mejora la capacidad de un país para movilizar, asignar y supervisar las inversiones, y ayudar a fomentar el empleo y el crecimiento económico. Cuando se aplica la gobernabilidad corporativa en una empresa pública existe una mejor supervisión y monitoreo, pues se hace posible detectar ineficiencias corporativas y minimizar la vulnerabilidad a las crisis financieras. El gobierno corporativo incluso puede ser muy útil para establecer estándares de calidad y desempeño, así como puntos de referencia para la comparación entre proveedores.

Recientes estudios del Banco Mundial han mostrado que el modo en que se maneja una empresa de agua impacta en la calidad y cobertura del insumo, al igual que en los indicadores generales de rendimiento de la empresa. No se trata, por tanto, solo de un tema de ética corporativa y de acceso a capitales. Los mecanismos usados para garantizar que cuando se selecciona al gerente general de una empresa se hace de acuerdo a sus capacidades técnicas, y no en base a intereses políticos, producen un impacto en el desempeño de la empresa.

De manera semejante, cuando un regulador independiente efectúa evaluaciones técnicas de carácter público que posibilitan la comparación de rendimientos entre las empresas de agua, se pone presión sobre estas para elevar su rendimiento y se generan mejores indicadores. Asimismo, si los concursos relacionados con contratos y adquisiciones son abiertos y transparentes se evita la corrupción y se consigue a los mejores postores. También, cuando los criterios para seleccionar al personal de la empresa de agua son específicos y los procesos de selección sirven para contratar a las personas más adecuadas —y no a quienes se les paga favores políticos—, el personal que se contrata posee mayores capacidades técnicas y responde mejor a las necesidades de la empresa. Del mismo modo, si se crean mecanismos para prevenir conflictos de interés de los miembros de la junta directiva se evitan decisiones que respondan a intereses subalternos. Cuando los entregables contratados a los proveedores de agua son claros y previamente determinados en contratos elaborados con transparencia, los usuarios y los contralores pueden monitorearlos con mayor facilidad. Por tal motivo, la información sobre la situación financiera de la compañía de agua debe ser accesible y precisa para poder ser auditada por agentes públicos. En resumen, el gobierno corporativo es de suma relevancia para mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y, en particular, los indicadores de desempeño de los proveedores de los servicios de agua y saneamiento.

Capítulo 2

PROMOVIENDO GOBERNABILIDAD PARA MEJORAR LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO EN AMÉRICA LATINA



La experiencia ha demostrado que incluso algunas “buenas prácticas” no generan los resultados esperados cuando son aplicadas como recetas en escenarios para los cuales no estuvieron pensadas. El Reporte de Desarrollo del Banco Mundial del 2017 (WBDR 2017)⁸ apunta que, más allá de las circunstancias en las que se aplica una política, la efectividad se logra cuando se combinan tres elementos: *compromiso*, *coordinación* y *cooperación* de los actores involucrados.

Como se lee en el WBDR 2017, el *compromiso* con las políticas que se implementan redonda en que los actores confíen en la credibilidad de estas, de tal manera que todos adecúan su comportamiento de acuerdo a esas políticas comunes acordadas. Solo el compromiso de los subsecuentes Gobiernos puede asegurar una real coherencia a través del tiempo, y esto requiere el compromiso de los partidos que trasciendan las distintas administraciones a no empezar de foja cero cada vez que cambie una autoridad política. El fin último es garantizar que las obras que inicia un Gobierno las concluya el siguiente y las conserven o mejoren los sucesivos. Ese es el compromiso que existe cuando hay un consenso sobre el rumbo del país. Por consiguiente, es indispensable que estos se adopten en base a visiones de país, que se correspondan con objetivos que beneficien a las mayorías, y que los objetivos nacionales sean realistas. El mismo principio aplica para las empresas de agua, aun a nivel local. Cada administración municipal o gerente de una empresa de AP&S no puede empezar un plan de cero para la entidad proveedora en cada elección de un nuevo gerente general o un nuevo alcalde. Las empresas de agua deben tener una visión que sea implementada por gestiones sucesivas. Esa visión debe ser clara y transparente, y compartida abiertamente por todos, incluidos los usuarios.

Sin embargo, el compromiso, incluso el más evidente, por sí solo no es suficiente; la *coordinación* es esencial, especialmente en el sector del agua donde participan tantas autoridades de varios niveles de Gobierno y la coordinación se vuelve un elemento clave

8 World Bank 2017. “The World Development Report 2017: Governance and the Law”. Overview Booklet. World Bank, Washington DC. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.

para funcionar bien. Como ya se ha indicado, el sector agua es muy fragmentado porque conjuga autoridades nacionales, regionales, provinciales, municipales y hasta comunales; y ellas deben coordinar a la vez con muchos proveedores así como con actores en diferentes niveles. Al mismo tiempo, el recurso hídrico en la mayoría de los casos atraviesa por diferentes áreas geográficas, por lo que las acciones coordinadas son esenciales en los procesos de tomas de decisiones, aun entre autoridades del mismo nivel pero de diferentes circunscripciones políticas. Uno de los problemas es que muchas veces no se sabe con exactitud cuáles son las funciones y responsabilidades específicas de cada una de las autoridades designadas.

Para la OCDE, el gran desafío de gobernabilidad está precisamente en este rubro: en la coordinación entre diferentes autoridades y actores involucrados en los procesos de toma de decisiones. Esta organización afirma que el gran reto es trasladar los compromisos nacionales al nivel local, reuniendo a los principales actores de diferentes sectores para juntar fuerzas y compartir los riesgos y las tareas. Entendiendo la falta de coordinación como el problema central del sector, la OCDE explora los “vacíos” de coordinación en la política del agua. Con este propósito, ha desarrollado un marco metodológico diseñado para detectar las posibles deficiencias y generar en respuesta a ello políticas pertinentes. En el recuadro que se presenta a continuación se enumeran no solo los siete “vacíos” de coordinación en el sector del agua identificados por la OCDE, sino también los enfoques que esta institución considera que se necesitan para corregir esas brechas.

Tabla 1

MARCO DE GOBERNABILIDAD DE LA OCDE: LOS VACÍOS PRINCIPALES DE COORDINACIÓN EN EL SECTOR AGUA Y SANEAMIENTO	
Vacío administrativo	<ul style="list-style-type: none"> • Incompatibilidad entre las fronteras geográficas y las circunscripciones administrativas. Muchas veces este vacío está vinculado con el acceso al recurso y por tanto a la capacidad de provisión del servicio. • Necesidad de mecanismos que permitan que las decisiones se tomen de acuerdo al tamaño y escala correctos.
Vacío de información	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso asimétrico a la información (en tipo de información, calidad y cantidad de información) entre los distintos actores involucrados en el diseño de políticas. • Necesidad de instrumentos que permitan compartir información con mayor facilidad.
Vacío de políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Fragmentación del sector en varios ministerios y agencias del Estado. • Necesidad de contar con mecanismos que permitan la coordinación para que se pueda decidir sobre políticas claras.

Vacío de capacidades	<ul style="list-style-type: none"> • Insuficiente capacidad científica, técnica y de infraestructura de actores locales para diseñar e implementar políticas y estrategias para el sector. • Necesidad de instrumentos para crear capacitación local.
Vacío de fondos	<ul style="list-style-type: none"> • Ingresos inestables e insuficientes que afectan el cumplimiento de las responsabilidades a nivel subnacional y políticas intersectoriales. • Necesidad de instrumentos de financiamiento compartido entre Gobiernos subnacionales e intersectoriales.
Vacío de objetivos	<ul style="list-style-type: none"> • Intereses diferentes que impiden que converjan los objetivos de los distintos actores. • Necesidad de instrumentos que ayuden a alinear los objetivos de todos.
Vacío en rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas hacia los usuarios y ciudadanos, a veces por falta de compromiso, ausencia de participación o concientización de la ciudadanía. <ul style="list-style-type: none"> - Necesidad de mecanismos de medición de calidad. - Necesidad de instrumentos de promoción de la integridad y la ética a nivel local. • Necesidad de instrumentos que promuevan la participación ciudadana en el monitoreo de los servicios de AP&S.

La tabla sobre vacíos de coordinación desarrollada por la OCDE representa un concreto llamado a la transparencia en la determinación de funciones, responsabilidades, objetivos, asignaciones financieras, reparto de información y rendición de cuentas que faciliten una mejor coordinación entre los diversos actores.

El tercer elemento que menciona el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2017*, indispensable para que las políticas públicas sean efectivas, es la *cooperación* que, conforme al reporte del Banco Mundial, se vincula particularmente a la disposición de los ciudadanos a contribuir con el bien público, entendiendo que el bienestar no se logra a costa de los otros, sino con la cooperación de todos. La cooperación presupone que la única forma de garantizar oportunidades para todos es invirtiendo en proveer la mejor calidad de servicios de salud, educación y conectividad a todos los ciudadanos para asegurarles el acceso a oportunidades económicas. Para ello, los recursos deben ser recolectados y redistribuidos, y todos los ciudadanos deben contribuir en ese proceso de acuerdo a sus posibilidades. Los que más tienen deben contribuir más. En efecto, ningún país de altos ingresos ha mejorado los niveles de equidad sin niveles significativos de impuestos a los que más tienen, estableciendo mecanismos de protección para los más vulnerables y reduciendo las disparidades de bienestar dentro de generaciones y entre estas.

Para que un país recolecte impuestos e invierta en el bienestar público, todos los ciudadanos deben estar dispuestos a cumplir con sus obligaciones y cooperar con el Estado; y los que cuentan con más recursos deben sentir la obligación de hacerlo en mayor medida (tributación progresiva), pues el sistema los ha favorecido. Como es previsible, esta cooperación se refuerza cuando los ciudadanos tienen conocimiento que existe un compromiso de todas las autoridades y actores políticos por aplicar políticas sensatas que beneficien a todos, y que trascenderán a los distintos Gobiernos. La cooperación ciudadana se refuerza también cuando hay mecanismos de coerción que posibilitan que se ejecute lo prometido y que el sistema expanda las oportunidades para todos.

La cooperación es vital en el caso del sector agua y saneamiento, donde, irónicamente, los más pobres son los que más pagan por acceder al agua potable y menos acceso tienen a los servicios de agua y de saneamiento. Lo que sucede es que muchas veces no existe un “contrato social” que comprometa a invertir de acuerdo a las posibilidades de cada uno para que todos tengan acceso a agua potable y a saneamiento. A ello se suma que los niveles de pequeña corrupción entre aquellos que tienen acceso al agua potable por tuberías y al saneamiento a través del desagüe van en desmedro de los más pobres, pues se da una apropiación de agua que no se contabiliza, encareciendo como consecuencia el agua para los más pobres. A eso se suma la renuencia de quienes toman las decisiones a sincerar los costos de la producción y distribución de agua por ser una medida impopular, lo que continúa siendo una barrera para financiar la expansión de la cobertura y la mejora de la calidad de los servicios de agua y saneamiento.

Por esa combinación de motivos, cuando se aplica una reforma de gobernabilidad en una empresa de agua deben conjugarse compromiso, coordinación y cooperación para que se den resultados positivos y sostenibles.

Capítulo 3

LA GOBERNABILIDAD CORPORATIVA (GC) EN AMÉRICA LATINA

Esta Guía se desarrolla sobre la base del marco teórico y analítico de gobierno corporativo desarrollado por un equipo del Banco Mundial en el 2011 y continuado en el estudio del 2013⁹ por casi el mismo equipo de técnicos, quienes investigaron acerca del impacto del gobierno corporativo en el rendimiento de las empresas del sector agua y saneamiento (y también del sector energía). El equipo elaboró un marco analítico con cinco componentes y con condiciones de gobernabilidad corporativa, el cual se muestra en la siguiente tabla. En ella se pueden apreciar las condiciones y los distintos elementos que definen y caracterizan el cumplimiento de cada componente de gobernabilidad corporativa de acuerdo a este marco teórico.

Tabla 2

MARCO ANALÍTICO DE GOBERNABILIDAD CORPORATIVA EN EMPRESAS PÚBLICAS DE AGUA				
Marco legal y propiedad	Junta/ Gerente General (GG)	Gestión/ Personal	Transparencia/ Acceso a información	Orientación al rendimiento
Propiedad de la empresa; estructura tributaria; corporativización; regulador independiente.	Procesos de nombramientos; origen y selección de los gerentes generales y miembros de la Junta; roles de los miembros de la Junta; niveles salariales transparentes; evaluación del rendimiento de la Junta y del GG.	Nivel educativo del personal; capacitación del personal de la empresa; procesos transparentes de selección y de incentivos; niveles salariales claros y transparentes.	Publicación de información en formatos claros; participación de la sociedad civil en la toma de decisiones; reportes anuales públicos de rendimiento; sistemas financieros internacionales e información financiera pública; establecimiento de sistemas de quejas y reclamos.	Evaluación del desempeño y rendimiento de la compañía. Criterios, mecanismos y resultados de la evaluación de autoridades de la empresa; sistemas claros de incentivos para premiar el rendimiento.

Fuente: "Governance in state-owned enterprises/ The cases of water and electricity in Latin America and the Caribbean". Autores: Andrés, Guasch y Azumendi.

9 Andrés, Luis Alberto. "Uncovering the drivers of utility performance: lessons from Latin America and the Caribbean on the role of the private sector, regulation, and governance in power, water and telecommunication sectors". Luis A. Andrés, Jordan Schwartz, and J. Luis Guasch.

En las siguientes secciones se puede encontrar una explicación detallada de cada uno de los cinco componentes de gobernabilidad corporativa presentados por el mencionado estudio, y ejemplos de cómo esos componentes se observan en algunas empresas de AP&S en América Latina. Es preciso aclarar que aunque el estudio del Banco Mundial sobre el que se basa esta Guía contiene el marco legal y el rol del regulador como partes del mismo componente, en esta Guía son expuestos por separado. Se ha considerado, para efectos didácticos, hacer una distinción entre ambos temas por su significación en la generación de la gobernabilidad corporativa al interior de las empresas de AP&S.

Capítulo 4

MARCO LEGAL DEL PROVEEDOR DE AGUA

El marco legal que establece la estructura del sector tiene un impacto en el modo en que trabajan las empresas de agua. Idealmente, el marco legal debe posibilitar que funcionen como lo haría una empresa privada. La legislación sectorial debería permitir e incentivar que las empresas de AP&S sean financieramente sostenibles y ofrezcan buenos servicios que generen ganancias, aunque se reinviertan únicamente en la propia empresa de AP&S. Eso se logra con una combinación de condiciones: por un lado, con una empresa que funcione bajo reglas claras y de acuerdo a principios de eficiencia y eficacia en la consecución de sus objetivos; y por otro lado, que se cuente con un regulador independiente que promueva la mejora de los resultados de empresas dentro del escenario que combate el natural escenario monopolístico. Por ello, dentro de este componente es necesario destacar algunos temas relevantes relacionados con el marco legal de la empresa:

- a) Una estructura de propiedad clara de la empresa proveedora de agua
- b) La existencia de una estructura corporativa del proveedor de agua
- c) Un régimen tributario determinado con claridad
- d) Un regulador autónomo

Es indispensable que el marco regulador sea explícito y que las normas incentiven mejoras, que no serían posibles bajo las condiciones usuales monopolísticas del sector.

Todos los temas que se desarrollan a continuación como parte de este componente son los elementos predeterminados que condicionan la manera en que funciona la empresa de AP&S legalmente. En términos generales, estos elementos no pueden ser cambiados por la empresa, y por consiguiente deben considerarse como condiciones que se tienen que enfrentar a la hora de implementar su plan de gobierno corporativo. En general, existe muy poca influencia de la empresa de A&S en modificar los elementos de este componente.

EL RÉGIMEN DE PROPIEDAD DE LAS EMPRESAS DE AGUA Y SANEAMIENTO

La forma de estructurar la propiedad de la entidad proveedora de los servicios de agua y saneamiento — lo que se conoce como *régimen de propiedad* de una empresa de agua— es muy variada en América Latina. En realidad, no solo es variada sino además confusa, porque no se trata únicamente de entender quién es el dueño legal de la empresa de AP&S, sino quién gestiona la empresa, pues el régimen de gestión bajo el cual se encuentra cada empresa afecta su funcionamiento y supone arreglos de gobernabilidad

corporativa diferentes. Por ello, es importante tener el régimen de propiedad y de gestión en consideración cuando la empresa se plantea diseñar e implementar un plan de gobernabilidad corporativa.

A continuación, se detallan cuatro de los regímenes más comunes de propiedad —y de gestión— en la región:

1. El régimen desconcentrado, en donde se desconcentra el servicio a nivel regional pero no así la gestión financiera, que queda en manos de una entidad centralizada. Es el caso de INAPA, la empresa de AP&S en República Dominicana.
2. El régimen autónomo o descentralizado, en donde el gobierno transfiere la responsabilidad del servicio hacia los gobiernos locales, y estos a su vez crean empresas autónomas. Esto es así en todas las empresas municipales de Honduras, con excepción de San Pedro Sula, que es una empresa concesionada.
3. El régimen municipal, donde son los municipios los que prestan el servicio por medio de sus unidades municipales de AP&S, como es el caso de Guatemala.
4. El régimen privado, que se da por una concesión a un ente privado, como es el caso de Aguas de San Pedro Sula en Honduras, o de la mayoría de empresas de agua en Chile.

Los casos más extendidos en América Latina son el segundo y el tercero, y precisamente uno de los problemas que existe cuando las empresas están en manos de autoridades municipales es que los políticos evitan enfrentar el problema de la sostenibilidad de las empresas de AP&S, porque la solución muchas veces pasa por corregir la distorsión en los precios del agua, que casi siempre son puestos por debajo. Los precios son mantenidos en escalas insostenibles porque no quieren tomar una medida impopular. Como las autoridades municipales son elegidas por el voto popular, y muchas de ellas aspiran a ser reelegidas o pertenecen a partidos que postularán nuevamente, posponen la decisión difícil sobre las tarifas de agua para que sea tomada por la siguiente autoridad, dejando siempre el problema sin ser resuelto. Ello crea en la práctica un sector insostenible, con cortes de agua, tuberías sin mantenimiento, con ausencia de plantas de tratamiento de aguas usadas y un sistema que se deteriora cada vez más. En los casos más extremos, la politización del agua ha creado la falacia del agua gratuita como un derecho que se ha confundido con el *derecho humano del acceso al agua potable*. Esto ha llevado a que algunas personas creen que tienen derecho a obtener agua gratuitamente o a precios que serían insostenibles, lo cual produce tarifas irreales que causan enormes déficits, mientras se necesita de un considerable financiamiento para mejorar y expandir la infraestructura o construir nuevas plantas de tratamiento.

Se debe agregar que la existencia extendida de empresas de AP&S municipales mal manejadas ha contribuido a que se piense que la solución a los problemas de sostenibilidad y rendimiento solo pasa por entregar las empresas a administradores privados, lo cual es también una falacia. La realidad demuestra que existen empresas municipales eficientes (como la empresa de Medellín) que cuentan con mecanismos que protegen la autonomía funcional y pueden llegar a ser muy exitosas.

Recuadro 2

El servicio municipal de agua y saneamiento: el caso de Colombia

De acuerdo con la Constitución de 1991, así como a la Ley 192 de 1994, la provisión de servicios públicos domiciliarios en Colombia obliga a los municipios a prestar a sus habitantes los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo y energía eléctrica. Esta tarea se realiza por intermedio de las empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente está a cargo de la administración central del respectivo municipio. Sin embargo, las empresas de agua y saneamiento de Medellín, Cali y Bogotá se constituyeron por la ley como empresas industriales y comerciales del Estado (EIP), las cuales no son empresas con accionariado. Estas empresas industriales y comerciales del Estado tienen autonomía administrativa y financiera y desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del derecho privado; esta es la gran diferencia con el resto de las empresas del Estado, que se rigen por el derecho público. No obstante, mantienen el régimen de contratación pública y el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés del sector público. Los aportes a estas empresas son estatales en su totalidad y no tienen naturaleza societaria. La empresa de Medellín (EPM) se encuentra dentro de esta categoría de empresa comercial del Estado. Su patrimonio y sus rentas son propios y están totalmente separados de los bienes y de los fondos comunes del Municipio de Medellín. EPM no cuenta con aportes externos diferentes a la facturación por la prestación de sus servicios.

Fuente: Página web EPM

Otro modelo de propiedad que puede existir, que es una variante del anterior, se da cuando la municipalidad concesiona el servicio a una empresa privada, a la que se le delega la responsabilidad de la administración. Respecto a ese caso, la empresa ha “tercerizado” el cumplimiento de la obligación de proveer el servicio de agua y saneamiento a una entidad privada. La propiedad de la empresa no es traspasada, sino solo la administración del servicio. En ese contexto, la municipalidad continúa participando como supervisora del contrato entre la municipalidad y la empresa concesionada, como en San Pedro Sula, Honduras.

Recuadro 3

Municipalización del servicio de agua y saneamiento: el caso Honduras

Honduras inició en el 2001 un proceso de descentralización del sector agua y saneamiento. Mediante el proceso de descentralización del sector se buscaba desconcentrar el poder de la gran empresa nacional de agua, el SANAA, entregando la responsabilidad de la provisión del servicio a los gobiernos locales. Sin embargo, de las 298 municipalidades que existen en Honduras, siendo que 240 municipalidades son muy pequeñas o con muy pocos recursos, proveer agua de manera independiente era poco realista, pues las inversiones en infraestructura para la provisión de los servicios de agua y saneamiento exceden las posibilidades de municipalidades pequeñas. Es por ello que el proceso de descentralización preveía la creación de mancomunidades, las cuales agrupaban a varias municipalidades de las categorías pequeñas, para que pudiesen realizar proyectos de forma conjunta. En ese marco se crearon 56 mancomunidades en todo el país. Como parte de las mancomunidades se diseñó la existencia de Unidades Técnicas Intermunicipalidades (UTI), que permitían compartir técnicos y especialistas en distintas especialidades y cuyos costos debían ser afrontados por las mancomunidades. Un caso distinto se generó en San Pedro Sula, la ciudad con más recursos económicos de Honduras, en donde la municipalidad, después de recibir el manejo de la empresa de agua de la ciudad, en lugar de mantener la administración de la empresa de agua, decidió en el 2001 suscribir un contrato de concesión de 30 años con una empresa privada. Acabado el plazo, la municipalidad deberá someter la concesión a concurso público.

Fuente: Información obtenida por la autora de esta Guía durante el estudio realizado por ella para el Banco Interamericano de Desarrollo (2015) en Honduras.

Entre los modelos de concesiones también existen variantes. Hay concesiones temporales, es decir, establecidas con tiempos muy bien delimitados y definidos, y otras en donde los marcos temporales de la concesión son menos precisos. En San Pedro Sula, Honduras, por ejemplo, la concesión es dada por 30 años, lo cual hace que la concesión esté enmarcada en un período muy delimitado. En cambio, en Chile las concesiones han sido entregadas por “tiempo indefinido” —de acuerdo a ley—, lo que causa algunas distorsiones funcionales y operativas en el sistema de concesiones. De hecho, la falta de un período de término en la concesión crea la ficción de un proceso de privatización.

Recuadro 4

La provisión del agua en mano de empresas privadas: el caso de Chile

En Chile, se entiende la propiedad de la empresa de modo muy distinto que en el resto de los países de América Latina. Una ley del año 1988, en su artículo 7, estableció que la provisión de los servicios de agua y saneamiento podían pasar a ser una concesión de los gobiernos municipales, la cual tenía por objeto permitir el establecimiento, construcción y explotación de los servicios públicos. No

obstante, el verdadero proceso de concesión a privados se dio en los años noventa, aun cuando para entonces el Estado se reservaba el 35 % de las empresas de AP&S. Pero en el año 2010 el presidente Piñera autorizó el proceso de venta de las acciones que el fisco poseía en las empresas sanitarias Aguas Andinas, Esval, Essbio y Essal en el entendido que ello aceleraría el proceso de reconstrucción de sector después del terremoto del 2010. Y fue en el 2012 que Chile vendió casi todo lo que tenía como propietario de empresas de AP&S, quedándose solo con el 5 % con el fin de poder ejercer el derecho de veto. Asimismo, el hecho de que la ley señale que el plazo de la concesión a empresas anónimas abiertas es por tiempo indefinido ha ocasionado que, en la práctica, el contrato con la empresa privada no funcione como una concesión sino como si se tratase de un traspaso de privatización. Y aunque la misma ley señalaba causales para declarar caducas las concesiones, en la práctica las empresas de agua y saneamiento en Chile funcionan como propietarias de la empresa de distribución.

Todo ello se combina con que las empresas de agua son formal y legalmente dueñas del “derecho de aprovechamiento”, es decir, del derecho al uso de recurso de agua que distribuyen. Por el código del año 1969, las empresas concesionadas podían comprar ese derecho mientras proveyeran el servicio. Sin embargo, la ley de 1981 hizo posible que las empresas compren el derecho de aprovechamiento de una cuenca o de una zona de acceso al recurso como si se tratase de un bien común. La ley permite incluso vender ese derecho de aprovechamiento al agua sin ninguna regulación de por medio, haciendo que el agua funcione como lo hacen los bienes inmuebles, esto es, que incluso en circunstancias en que se cortase el contrato con la empresa por cualquier motivo, el Estado tendría que comprarle a las empresas privadas concesionadas el “derecho de aprovechamiento” que una vez les vendió a un precio de mercado establecido por el vendedor. El riesgo de haber vendido el derecho de aprovechamiento no solo puede traer potenciales problemas en caso de caducar las concesiones, sino que ya en la actualidad ha ocasionado un mercado especulativo de la venta de derechos de aprovechamiento en el norte del Chile en tiempo de sequías, en donde el precio del “derecho de aprovechamiento” ha crecido notoriamente.

Fuente: Información obtenida por la autora de esta Guía, que no ha sido publicada con anterioridad.

Otra variante de participación privada en la propiedad de una empresa de agua es por medio de la asociación público-privada, en que se le vende una porción de la empresa a una empresa privada y la municipalidad mantiene una porción de la propiedad. En esos casos, los municipios por lo general tratan de mantener acciones para continuar siendo socios mayoritarios. También existen modelos en los que se les entrega la participación de la empresa a los empleados o a los propios usuarios de la empresa, quienes se convierten en accionistas, pero en este último modelo esa participación de usuarios en general no excede más del 10 % de la empresa.

Participación de los usuarios en la propiedad de la empresa: el caso Puerto Cortés, Honduras

Un caso destacado de participación de usuarios en la propiedad de la empresa en América Latina es el de la empresa Aguas de Puerto Cortés (Honduras). El primer paso se dio en 1995, cuando la empresa nacional de agua de Honduras (SANAA) inició su proceso de descentralización. Los sistemas de agua y saneamiento que eran parte de la empresa nacional pasaron a ser propiedad de la Municipalidad de Puerto Cortés en 1997. Y en el año 1999 se constituyó la empresa municipal de Puerto Cortés. En ese momento, el 95 % de las acciones de Aguas de Puerto Cortés estaban en manos de la municipalidad y el 5 % en manos de cinco cooperativas de la sociedad civil, contando cada una de ellas con 5 %. Por una nueva reforma, creada con la finalidad de capitalizar a la empresa, los nuevos accionistas podían tener hasta el 5 % del capital de la empresa. Las reformas permitieron a las cooperativas miembros y otros usuarios de servicios de agua potable y saneamiento comprar hasta el 5% del capital corporativo expandido. El número total de socios aumentó de 6 a 37. Los socios privados ahora poseen el 84,92 % de las acciones de la empresa, mientras que la municipalidad solo el 15,08%. La empresa se transformó de una empresa de capital mixto a una sociedad anónima. Los socios privados son los siguientes: 6 cooperativas de ahorro y préstamo; 1 inversionista privado; la Cámara de Comercio e Industrias de Puerto Cortés; y 51 individuales, clientes del sistema. El capital accionario a diciembre del 2016 estaba dividido en 10 000 acciones, de las cuales se han vendido 9647. De acuerdo al Reglamento de Ventas de Acciones y Estatutos, ningún socio puede adquirir más de 500 acciones con excepción de la Municipalidad de Puerto Cortés.

En el caso de Puerto Cortés, la participación accionarial de las cooperativas locales y usuarios de agua estuvo acompañada de la implementación de mecanismos de participación en la toma de decisiones y de monitoreo de la calidad de parte de los usuarios de agua¹⁰. Esta combinación de medidas aplicadas en Puerto Cortés tuvo un gran impacto en la mejora de los indicadores del servicio de agua en esa municipalidad.

Fuente: “Introducing Accountability and Transparency to Water and Sanitation through Enhanced User Participation”, escrito por Blanche Cotlear y Darío Urbina y publicado por el Instituto del Banco Mundial (2010).

10 World Bank. 2010. “Introducing Accountability and Transparency to Water and Sanitation Services through Enhanced User Participation”. Autores: Blanche Cotlear y Darío Urbina.

La tabla que figura a continuación ilustra la estructura organizacional de los accionistas en la nueva empresa.

Tabla 3

ESTRUCTURA ACCIONARIAL DE AGUAS DE PUERTO CORTÉS							
Nombre del Accionista	Accionista	1999			2006		
		Stock capital in Lempiras	% stockholding	Total stock share	Stock capital in lempiras	% stockholding	Total stock share
PUERTO CORTÉS MUNICIPALITY	NA	95 000	95	95	95 000	950	19
CACEENP	6600	1000	1	1	50 000	500	10
COOMPOL	2500	1000	1	1	50 000	500	10
COMIXVEM		1000	1	1	50 000	500	10
COMIXPROL	1700	1000	1	1	50 000	500	10
CCIPC	240	1000	1	1	50 000	500	10
ASOVEMEPO	52	0	0	0	10 000	100	2
HONDUPETROL	PRIVATE COMPANY	0	0	0	50 000	500	10
OTHERS	USERS	0	0	0	95 000	950	19
TOTAL		100 000	100	100	500 000	5000	100

Fuente: Estudio de caso de la autora de esta Guía con Darío Cortés, citado anteriormente.

Otra fórmula de propiedad es la de las empresas mixtas, en las que se combinan capitales públicos con capitales privados. Suelen originarse cuando la municipalidad no está dispuesta a dejar del todo el control de la empresa, pero requiere acceso a capital para realizar inversiones que permitan que la empresa funcione de forma correcta y se mejoren los servicios ofrecidos a los usuarios. En esta modalidad de propiedad se sacrifica parte de la propiedad a cambio de reflatar la empresa y mejorar los servicios. Cuando se aplica esta fórmula, muchas veces se observa que la municipalidad mantiene el 51% del accionariado de la empresa para poder mantener el control sobre la toma de decisiones.

Recuadro 6

Empresa público-privada de provisión de agua y saneamiento: los casos de Saltillo, México y de Sao Paulo, Brasil

La empresa de Aguas de Saltillo, México, empieza a funcionar como una empresa mixta desde el 2001, luego de un proceso de capitalización después del cual el Municipio de Saltillo cuenta con el 55% de las acciones de la empresa (fondos públicos) y el Grupo Aguas de Barcelona tiene el 45% restante (fondos privados). Desde entonces el nuevo sistema operador del agua se denominó Empresa Paramunicipal de Servicios Aguas de Saltillo, S.A. de C.V.

La empresa SABESP de Sao Paulo, Brasil, es otro caso de empresa mixta. En ella, el 49,7% de la propiedad está en manos privadas, con alrededor de 2000 accionistas. De acuerdo a la ley, está prohibido vender más acciones a entidades privadas. Las acciones de SABESP están listadas en la Bolsa de Valores de Sao Paulo (Novo Mercado) y en el mercado de acciones de Nueva York. Las concesiones de SABESP se entregan cada 30 años. En el 2006 se aprobó una ley por la cual se le permitía a SABESP hacer negocios dentro y fuera del Brasil; gracias a ello ha firmado acuerdos de cooperación con España, Costa Rica e Israel.

Fuente: “Water Governance in Latin America and the Caribbean”: Escrito por Aziza Akhmouch para la OCDE (2012).

Cabe anotar que no hay una receta de estructura propietaria o régimen de propiedad. Lo importante es que sea transparente y coherente, y que los propietarios tengan acceso a toda la información sobre el funcionamiento y desempeño de la empresa. Las fórmulas de propiedad pueden ser variadas y lo que le funciona a una empresa puede no funcionarle a otra, pero se debe saber con seguridad quiénes son los dueños de la firma, especialmente si hay intereses particulares entre los propietarios, y si existe conflicto de interés con alguno de ellos. Por ejemplo, si uno de los dueños es además accionista en una empresa de construcción que ofrece servicios a la empresa de agua, esa información debe ser específica y abierta. En otros casos puede tratarse de empresas que también son dueñas de otras empresas que proporcionan servicios que compiten con la empresa de agua, verbigracia, si tienen algún interés en empresas que producen filtros de agua o camiones tanques que proveen de agua a zonas alejadas. Es necesario conocer los intereses existentes entre las asociaciones, empresas e individuos que están detrás de la propiedad de la empresa o de la concesión. De igual modo, es indispensable que los contratos de concesión se establezcan con reglas de juego claras, para que los procesos de rendición de cuentas no se diluyan, no solo frente a la ciudadanía, sino tampoco frente al propio Estado. Se ha citado, por ejemplo, el caso de las empresas de agua en Chile, en donde los contratos de concesión, al ser por tiempo indefinido, generan flacidez de los mecanismos de rendición de cuentas, pues las empresas no sienten presión para brindar información.

La transparencia hacia la ciudadanía sobre todos estos temas es esencial porque en última instancia es la ciudadanía la dueña de las empresas públicas, y por tanto tiene no solo el derecho a recibir un servicio de calidad, sino también a ser informada sobre la estructura de propiedad de la empresa, su funcionamiento y desempeño.

LA CORPORATIVIZACIÓN

El término *corporativización* hace referencia a la transformación de la entidad pública de provisión de agua y saneamiento en una empresa, la cual no tiene que ser privada o contar con financiamiento privado para ser tal. En la mayoría de los casos en América Latina, se trata de empresas municipales o empresas públicas sujetas al marco legal de sociedades anónimas, o sociedades de responsabilidad limitada. Pocas son las empresas en América Latina que están listadas públicamente en el mercado de valores (entre ellas SABESP, de Brasil), las cuales se encuentran sujetas a controles de calidad más estrictos de autoridades e inversionistas; esto las hace más seguras para los inversionistas, pero no son las únicas empresas.

Recuadro 7

Una empresa municipal de agua y saneamiento: el caso de Medellín, Colombia

EPM, la empresa de agua de Medellín, Colombia, desde enero de 1998, fue transformada en una empresa industrial y comercial del Estado, y hoy, para el ejercicio de sus actividades, se encuentra sometida a las disposiciones de la ley comercial. Su patrimonio y sus rentas son propios y están totalmente separados de los bienes y de los fondos comunes del Municipio de Medellín. EPM no cuenta con aportes externos diferentes a la facturación por la prestación de sus servicios, y sus acciones no están a la venta (empresa cerrada). Pero, a diferencia de EPM, la mayoría de empresas de agua de América Latina son empresas municipales de régimen público.

Un caso diferente al de EPM es, por ejemplo, el de la empresa de agua de Sao Paulo (SABESP), que es una firma de economía mixta abierta en la Bolsa de Valores de Sao Paulo y en Nueva York. El estado de Sao Paulo es dueño del 50,3 % de las acciones y las acciones negociadas están divididas entre la Bolsa de Valores de Sao Paulo (24,3 %) y la Bolsa de New York (25,4 %).

Fuente: Información obtenida por la autora.

Un punto a destacar es que el diseño institucional de una empresa pública se acerca más al diseño de una empresa privada de lo que lo hacen las entidades que no se han constituido como empresas. En América Latina, por ejemplo, el 70 % de las empresas públicas pueden declararse en bancarrota en caso de insolvencia, sumado a que tienen una junta directiva y muchas veces un sistema de propiedad basado en repartición de acciones. Sin embargo, solo el 35 % de las empresas públicas en América Latina requieren tener como objetivo el ser lucrativas. Asimismo, el abanico de formas de acciones es variado en la región. El

origen de la creación de empresas públicas en la región se dio buscando mecanismos que promovieran mayor eficiencia en las entidades proveedoras de servicios del Estado.

EL RÉGIMEN TRIBUTARIO

Conceptualmente, las empresas públicas de agua y saneamiento deben ser capaces de responder a las mismas cargas tributarias como lo hacen las empresas privadas. Su condición de empresa pública no es una excusa para no contribuir con sus responsabilidades tributarias. Pero en América Latina la mayoría de las empresas de agua y saneamiento reciben privilegios tributarios, e incluso cuando no los reciben no pagan los impuestos que deberían pagar. De hecho, salvo excepciones, la mayoría no genera ganancias. En realidad, en el imaginario de la ciudadanía, e incluso de administradores de empresas de agua, ni siquiera se piensa que las empresas de agua deban generar ganancias. Para algunos sectores, las ganancias en las empresas de agua son sinónimo de aprovecharse del ciudadano. Nada más alejado de la verdadera preocupación por la ciudadanía, pues si las empresas no generan ganancias no van a ser capaces de invertir en el mantenimiento de su infraestructura, ni de mejorar sus servicios, ni de implementar nuevas tecnologías. En ese contexto, como se piensa que las empresas de agua no generan ganancias, se ha extendido la idea de que están exoneradas de pagar impuestos. Esto ocasiona que no se rindan cuentas ni tampoco se informe sobre ganancias y pérdidas.

Recuadro 8

Las ganancias y régimen tributario de empresas de agua: el caso de Chile

En Chile, la ley de 1988 aún vigente, establece un 7% de ganancias mínimas sobre activos para las empresas sanitarias. La fórmula estaba destinada a incentivar el ingreso de capitales privados al sector, proceso que se materializó años después bajo los Gobiernos de la Concertación. A diferencia de ese piso de 7%, los cálculos de la Superintendencia de Servicios Sanitarios de Chile indican que el suministro de agua, las inversiones, la reposición del equipamiento y las ganancias de las compañías se pueden satisfacer con una rentabilidad garantizada de entre 5% a 5,3%, según la Superintendencia. De hecho, Inglaterra, país con un sistema similar al chileno, ha reducido a 5% el porcentaje de ganancias mínimas para las empresas de agua. Ese cambio fue forzado en Inglaterra, después que se desatara un escándalo en el que se reveló que mientras la empresa que provee agua a Londres obtenía un reembolso de impuestos por £ 76 en el 2012, al mismo tiempo la empresa le entregaba a su gerente general un bono anual de £ 420 000 por encima de su salario anual de £ 425 000. Esto significa que ante el Estado la empresa se presentaba menos rentable de lo que era, con el fin de estimar los bonos a su gerente general.

Fuente: Ley 19549, que en la última oración del artículo 5 indica: “En todo caso, la tasa de costo de capital no podrá ser inferior al 7%.”.

Sin duda, hace falta todavía una extensa campaña que eduque a la ciudadanía sobre los altos costos de producir, distribuir, tratar y reusar el agua, para que se entienda los elevados montos de inversión en saneamiento y alcantarillado. El régimen de rendimiento de ganancias y el régimen tributario de las empresas de agua es aún un tema poco discutido. Este asunto debería ser más transparente para los ciudadanos, puesto que, en su mayoría, desconocen que las empresas públicas deben ser sostenibles e idealmente rentables, y en tanto generadoras de ganancias, contribuir con los impuestos correspondientes. La ciudadanía debería entender, además, que la rentabilidad les permite a las empresas invertir en el mejoramiento y mantenimiento de su infraestructura. Pero este es un tema que no se discute mucho tampoco a nivel de los organismos reguladores, que casi actúan resignados a que la mayoría de empresas de agua nunca sean sostenibles financieramente; el tema solo emerge en la discusión cuando se trata de empresas concesionadas de las que se espera que sean rentables para los inversionistas.

Capítulo 5

EL ROL DEL REGULADOR EN LA GOVERNABILIDAD DEL SECTOR

En un sistema de equilibrio de poderes nacional, están definidamente separados los roles del Estado como proveedor de políticas, del proveedor de agua como encargado de entregar el servicio, y del regulador como órgano técnico nacional que norma la provisión de los servicios de AP&S. El regulador debe ser una entidad autónoma que se encargue de detectar y corregir los problemas que surgen del monopolio natural que se genera en la provisión del agua y del saneamiento. Así, el regulador es la entidad que vela por el derecho del ciudadano a acceder a los servicios de agua y saneamiento. Pero, al mismo tiempo, el regulador debe ser también una autoridad capaz de evaluar técnicamente las estructuras tarifarias, y usar criterios técnicos para fomentar un sector sostenible. Por tal motivo, la autonomía del regulador es crucial y, en consecuencia, los mecanismos para elegir al regulador, y para protegerlo de la influencia política ejercida desde el poder nacional es fundamental. Las acciones y decisiones que toma un regulador pueden tener un gran impacto en la manera en que funcionen las empresas de AP&S.

El estudio del Banco Mundial (2013), base para esta Guía, usó algunas variables dentro del funcionamiento del regulador que consideraba que impactan en sus propios niveles de gobernabilidad interna:

- a) La autonomía institucional
- b) La transparencia y de rendición de cuentas
- c) El uso de herramientas de GC al interior del regulador

En primer lugar, la autonomía fue dividida a su vez en tres aspectos: autonomía política, autonomía administrativa, y autonomía para regular. En cuanto a la transparencia, esta se destacaba al interior de la institución, promoviendo que los procesos de toma de decisiones sean deliberativos, y que los distintos empleados del regulador tomen decisiones con toda la información puesta sobre la mesa. Asimismo, es crucial que reporten a las diversas instituciones del sector en forma regular y certera, y que la información que se entrega sea verificable¹¹. En el mejor de los escenarios, el regulador puede crear espacios en los que los distintos actores puedan participar en los procesos de tomas de decisiones. En tercer

11 El estudio del Banco Mundial usa el término “rendición de cuentas” para referirse al proceso de reporte a las instituciones del sector. El término ha sido modificado en esta Guía por el de “reporte a otras instituciones del Estado”.

lugar, en lo que respecta a las herramientas de gobernabilidad en el regulador, es básico distinguir entre las herramientas regulatorias aplicadas por el regulador y las aplicadas por el regulador. Por ejemplo, una cosa es el proceso transparente de toma de decisiones al interior del regulador, y otra cosa son las regulaciones por las cuales el regulador promueve transparencia en la toma de decisiones en las empresas de AP&S. Toda esta combinación de elementos es esencial para tener un panorama integral de la situación en la que se encuentra el regulador para efectuar su trabajo.

AUTONOMÍA POLÍTICA

El objetivo en este indicador es identificar aspectos que muestren la independencia del regulador respecto a los organismos a cargo del diseño de políticas. Para ello, el estudio del Banco Mundial analizó los mecanismos de selección de los directores de las agencias reguladoras, la renovación del mandato de los directores, el número de directores que no habían completado su período de mandato, y las razones por las cuales habían sido dejados esos cargos. También se analizó la interferencia del ministro correspondiente en la toma de decisiones, y la composición del presupuesto de la agencia reguladoras. Todo esto para entender el nivel de independencia política del regulador. Con relación al ministerio, la independencia del regulador fue la variable con peores resultados en toda la región. En general, se encontró que no hay independencia de la línea ministerial, lo cual se contradice con el hecho de que los reguladores son la entidad que establece o promueve mecanismos de independencia política en las empresas de agua con respecto a las autoridades políticas locales. En efecto, debería haber una mayor consistencia en este tema en el propio regulador.

Recuadro 9

Medidas para promover un regulador independiente: el caso del Perú

En enero del 2017, el Gobierno peruano modificó las normas para nombramiento de presidentes y miembros de los Directorios de los organismos reguladores. Las modificaciones incluyen la extensión del plazo para presentar los documentos necesarios para postular a estos cargos (de 5 días a 15 días hábiles), lo que permite abrir las opciones de postulantes y no restringirse a gente vinculada al Gobierno pues 5 días era un plazo imposible para quienes no estaban informados con anterioridad de la existencia de nuevas plazas. El nuevo reglamento también señala que, al culminar su período de funcionario en el organismo regulador, la persona no podrá laborar en ninguna empresa privada del sector que reguló por un período de 12 meses. Además, toda la documentación requerida para la postulación ahora podrá ser enviada vía correo electrónico. En cuanto a los postulantes para el cargo de presidente del Consejo Directivo del Regulador, el Gobierno ha modificado la designación de los secretarios técnicos de la Comisión de Selección (órgano que elige al presidente del regulador). Estos ya no serán designados por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), sino por la misma comisión. La PCM seguirá brindando el apoyo administrativo y técnico correspondiente.

Fuente: Decreto Supremo 009-2017-PCM que modifica el Reglamento del Concurso Público para la Selección de los Presidentes del Consejo Directivo de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en el Sector Público, con fecha 31 de enero del 2017.

AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA

La autonomía administrativa en los reguladores de la región se analizó observando los niveles de libertad con lo que contaba la agencia reguladora para determinar su presupuesto y el manejo de sus diferentes recursos, incluyendo las decisiones en la contratación de personal, el tipo de contrato para los trabajadores, o el establecimiento de su régimen salarial. Argentina, Barbados, Brasil, Guatemala, Jamaica, Perú, y Trinidad y Tobago contaban con condiciones deseables en esta variable. Y aunque esto no es un indicador de la efectividad del organismo regulador, porque por ejemplo Colombia hace un buen trabajo y no se encontraba en el nivel deseable, es conveniente que cada agencia reguladora detecte los aspectos que pueden ser mejorados. La autonomía administrativa es un aspecto clave en el manejo de las empresas de agua, sobre todo cuando se trata de empresas municipales, en donde los presupuestos entre empresa de agua y municipio muchas veces se confunden. Tal como en el caso de la independencia política, aquí también es importante que el regulador aplique para sí mismo lo que luego se espera que promueva en las empresas del sector.

Recuadro 10

Mecanismos para promover independencia administrativa del regulador: el caso de ERAS, Argentina

El Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS), de Argentina, es un organismo autárquico e interjurisdiccional con capacidad de derecho público y privado, creado en el año 2006 con el objetivo de ejercer el control en materia de prestación del servicio público de provisión de agua potable y desagües cloacales, incluyendo la contaminación hídrica en lo que se refiere al control y fiscalización de la Concesionaria como agente contaminante.

Los recursos del ERAS para cubrir sus costos de funcionamiento son los siguientes:

- a) Un porcentaje de la facturación de la Concesionaria que determinará el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, que abona el usuario a través del sistema tarifario y que la Concesionaria liquidará mensualmente, explicitando en cada factura el monto correspondiente que el usuario abona para el sostenimiento del ente regulador.
- b) El importe de los derechos de inspección y retribuciones similares que establezca por los servicios especiales que preste, aprobados por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
- c) Los subsidios, donaciones y legados que bajo cualquier título reciba y acepte sin cargo.
- d) Cualquier otro ingreso que previeren las normas especiales dictadas al efecto.

Fuente: “Water Governance in Latin America and the Caribbean”. Escrito por Aziza Akhmouch para la OCDE (2012).

AUTONOMÍA REGULATORIA

En lo que respecta a la autonomía de la agencia para regular el sector, el estudio del Banco Mundial analizó por un lado el tipo de poderes con los que contaba el regulador (consultativo, de supervisión, poder para establecer la tarifa, y de establecimiento de normas), así como las responsabilidades referidas al funcionamiento del sector (establecimiento de la tarifa, estándares para la calidad del servicio, quejas de usuarios, planes de inversión de las empresas, comportamiento anti-competitivos, estándares técnicos), y finalmente el poder con que contaban los reguladores para poder forzar el cumplimiento de las normas.

El regulador debe ser elegido fuera de intereses políticos y económicos para que se realice un verdadero monitoreo de las empresas de agua, usando un sistema que compare los rendimientos de las diferentes empresas del país. Solo así se promoverá la competencia en medio de un mercado monopólico por su propia naturaleza. Solo un regulador independiente del poder político y técnicamente preparado tendrá el nivel de autonomía que se requiere para generar comparaciones entre las empresas de AP&S del país para producir competencia de rendimiento, competencia entre profesionales del área, o de políticos de distintas municipalidades que usan el agua como bandera de batalla, con los indicadores de rendimiento de las empresas de AP&S como herramienta de medición. En resumen, la autonomía del organismo regulador no solo le permite emitir normas adecuadas para promover un mejor servicio, sino además llevar a cabo un monitoreo independiente de las empresas de agua.

En este rubro, el estudio del Banco Mundial encontró que la mayoría de los países se encontraban en los niveles deseables respecto de lo que la ley dice que el regulador puede hacer, pero al conectar esta variable con la autonomía política, en donde los niveles eran muy bajos, resulta evidente que hay una necesidad de enlazar independencia política con independencia regulatoria para que las atribuciones que la ley le entrega a la agencia para regular sean realmente efectivas y no se disuelvan ante el poder político.

Recuadro 11

Promoviendo voces independientes en el Directorio: el caso de Chile

En Chile existe una suerte de comité consultivo que acompaña a los directores de las empresas, llamado “Comité de Directores”. Fue creado en el 2015 por la Superintendencia de Valores y Seguros con la finalidad de promover una visión independiente dentro de los Directorios. El Comité de Directores está conformado por tres miembros, la mayoría de los cuales deben ser independientes de acuerdo a la nueva norma emitida.

Estos directores tienen voz, pero no voto. Entre sus funciones están las siguientes:

- a) Examinar los informes de los auditores externos, el balance y demás estados financieros de la sociedad y pronunciarse respecto de estos en forma previa a su presentación a los accionistas para su aprobación.
- b) Proponer al Directorio nombres para los auditores externos y clasificadores privados de riesgo.
- c) Examinar los sistemas de remuneraciones y planes de compensación de los gerentes, ejecutivos principales y trabajadores de la sociedad.
- d) Informar al Directorio sobre la conveniencia de contratar o no a la empresa de auditoría externa para la prestación de servicios que no formen parte de la auditoría externa, en relación al riesgo de pérdida de independencia; entre otros.

En Chile, alrededor de un tercio de las sociedades anónimas abiertas tienen comité de directores. Algunos comités, en especial en las empresas de agua, trabajan temas de sustentabilidad, sostenibilidad y medio ambiente. La norma señala que el director independiente no puede haber mantenido durante los últimos 18 meses ninguna vinculación, interés o dependencia económica, profesional, crediticia o comercial, de una naturaleza y volumen relevante, con la sociedad, las demás sociedades del grupo del que ella forma parte, su controlador, ni con los ejecutivos principales de cualquiera de ellos, o con los que hayan sido directores, gerentes, administradores, ejecutivos principales o asesores de estas. También descarta a las personas que mantuvieron alguna relación de parentesco, hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, con las personas indicadas anteriormente.

Fuente: Datos recogidos por la autora de esta Guía.

TRANSPARENCIA EN LOS PROCESOS DE TOMAS DE DECISIONES INSTITUCIONALES

Esta variable se refiere a transparentar información hacia adentro del organismo regulador con referencia a los procesos de toma de decisiones. Así, un primer elemento que ayuda a identificar una mayor transparencia es que las decisiones recaigan en procesos colectivos de toma de decisiones dentro del regulador y que no sean tomadas por una sola persona, de tal manera que se evite la discrecionalidad y se disminuyan los riesgos de corrupción. Al mismo tiempo, los procesos colectivos garantizan un mayor análisis de las opciones que se proponen. Un segundo factor que marca mayor transparencia en el proceso de toma de decisiones es que las decisiones tomadas se publiquen. Esto incluye, por ejemplo, que las vacantes de posiciones que se abren en el organismo regulador, los reportes anuales y las auditorías sean de conocimiento público. En efecto, es importante que el regulador actúe con un código de ética que monitoree el comportamiento del personal de la agencia reguladora en su conjunto.

Un tercer elemento que muestra transparencia institucional de parte del regulador es la manera en que se lleva el registro y archiva las memorias de las reuniones de los Directorios, incluyendo las decisiones que se han tomado, y un listado de las personas que apoyaron cada una de las mociones y bajo qué criterios. En este tercer factor se debe tener en consideración mecanismos que eviten conflictos de interés de parte de los miembros del Directorio. Este análisis es fundamental para verificar que la toma de decisiones al interior del organismo regulador se realice con transparencia e integridad. Esta variable está íntimamente vinculada con la de autonomía política, pues los procesos de transparencia institucional interna son en la práctica mecanismos de salvaguarda contra los conflictos de interés político, y es también un factor decisivo para proteger de la corrupción al organismo regulador.

REPORTE A OTRAS ORGANIZACIONES DEL ESTADO

El estudio del Banco Mundial utilizó el término *rendición de cuentas* para referirse al reporte del regulador a otros organismos del Estado. En esta Guía se hace una corrección de este término, y en su lugar usa *reporte a otras instancias del Estado* para referirse al reporte que realiza el regulador de su trabajo ante otras instancias del Estado; y usa *rendición de cuentas* para los mecanismos de entrega de información al resto de actores, que no son parte del Estado. El objetivo del cambio ha sido mantener consistencia con los estudios hechos sobre el tema.

El reporte al resto de instituciones del sector es indispensable. Esto le permite a la empresa contar siempre con datos actualizados sobre su situación y sus indicadores. Idealmente, el regulador debería reportarle al ejecutivo lo que observa dentro del sector, y mostrar luego los avances, obstáculos y retrocesos identificados.

RENDICIÓN DE CUENTAS Y PARTICIPACIÓN DE ACTORES

Esta variable de análisis del regulador trata el proceso de entrega de información a todos los actores que no son parte del Estado (usuarios de agua, ciudadanía, inversionistas, medios de comunicación, las ONG, etcétera) y también el involucramiento de los diferentes actores en la toma de decisiones y en el proceso de establecimiento de normas emitidas por el regulador. En términos específicos, esto hace referencia a la publicación de las decisiones tomadas por el regulador, la existencia de comités consultivos, de una página web clara, integral y bien organizada, así como el contenido que presenta. También considera cómo se manejan las quejas de los ciudadanos, entendiéndose que es mejor que el regulador cuente con sistemas que registren las quejas y los reclamos tanto en papel como en medios electrónicos, y que luego de ser procesados y analizados sea posible observar su resolución.

Un regulador exigiendo transparencia por ley: el Caso de la CRA, el regulador de Colombia

La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA de Colombia fue creada en 1994. Por una sentencia del 2003, la Corte Constitucional de Colombia, estableció el cumplimiento de los requerimientos de transparencia y participación ciudadana en las comisiones reguladoras, incluyendo la de agua, forzando así que se emitiera al siguiente año un nuevo decreto que establecía las medidas de transparencia y participación que debían ser implementadas por las comisiones reguladoras. En la mencionada sentencia del 2003, la Corte Constitucional definió cuatro criterios para la participación ciudadana frente a las Comisiones de Regulación, incluida la CRA, que es la agencia reguladora de agua en Colombia:

- 1) Que los ciudadanos reciban la información correspondiente sobre el contenido proyectado de la futura regulación de manera oportuna.
- 2) Que los ciudadanos puedan presentar propuestas.
- 3) Que las propuestas que presenten sean consideradas por la Comisión de Regulación competente en cada caso.
- 4) Que la Comisión responda motivadamente las propuestas que se le formulen en relación con la regulación que por su especial trascendencia despertó el interés de los usuarios.

Todos estos requerimientos establecen pautas muy claras para el relacionamiento entre la ciudadanía y la Comisión Reguladora. Basándose en lo dictaminado por la Corte Constitucional de Colombia, cuyas sentencias son inapelables, se emitió el Decreto Nacional 2696 del 2004, que establecía reglas mínimas para garantizar la divulgación y la participación en las actuaciones de las Comisiones de Regulación tanto de las empresas prestadoras de los servicios, como de los usuarios.

Fuente: Información recogida por la autora de esta Guía durante estudios desarrollados en Colombia cuando realizaba una consultoría para el BID.

HERRAMIENTAS REGULATORIAS EFECTIVAS

La calidad de las herramientas regulatorias con las que cuenta el organismo regulador es muy importante por el efecto que puede tener en las empresas de agua. En América Latina se ha encontrado que tres cuartos de los reguladores cuentan con evaluaciones comparativas para establecer tarifas a nivel del país. Algunos países incluso cuentan con mecanismos de revisión de tarifas, mecanismos para el reajuste anual de tarifas y herramientas para el monitoreo de la calidad de los servicios de agua y los estándares de funcionamiento de parte de las empresas de agua. Pero en muchos casos, las agencias reguladoras no cuentan con sistemas que les permitan hacer un monitoreo de los indicadores específicos de las empresas de agua, ni evaluaciones comparativas.

HERRAMIENTAS PARA EVALUAR AL REGULADOR

No hay muchos organismos regulatorios cuyo desempeño y logros sean evaluados. En general no se evalúa el impacto de sus regulaciones, ni los procesos administrativos a los que están sujetos interiormente, ni se mide el rendimiento de su propio personal, ni el efecto de los procesos de incentivos a los que se les sujeta. Eso implica que, si no aplican esos mecanismos dentro del propio organismo regulador, su autoridad para exigirlos puede ser muy débil; además, al no contar con un proceso propio de aprendizaje, no serán capaces de llevar lecciones aprendidas a las empresas a las cuales regulan.

En resumen, después de analizar los niveles de gobernabilidad de los reguladores en toda la muestra de la región, el estudio concluyó que las agencias reguladoras en América Latina han sido creadas conceptualmente para aislar a los reguladores de la intervención política. Ello está reflejado en la propia definición de sus funciones. Igualmente, se manifiesta en que el 75 % de las agencias reguladoras tienen la última palabra respecto a determinar la tarifa del agua. Sin embargo, también se observaron limitadas salvaguardas que permitan preservar esa autonomía. Casi el 40 % de las agencias reguladoras no cuentan con los mínimos estándares de gobernabilidad. Dentro de ese 40 %, el 70 % no dispone de mecanismos que posibiliten que sus funciones estén protegidas de intervenciones políticas. En términos generales, las agencias reguladoras de la región no cumplen con niveles adecuados de funcionamiento ni cuentan con mecanismos que permitan mejorar la transparencia en el sector ni promover la calidad institucional de sí mismas. Los propios reguladores no publican abiertamente las vacantes de posiciones que abren, con lo cual los procesos de contratación del personal de la propia agencia reguladora se realizan en la sombra. Las agencias reguladoras deberían mostrar su compromiso con los principios de gobernabilidad corporativa dando muestra de su aplicación.

Capítulo 6

DIRECTORIO Y GERENTE GENERAL

El segundo componente que se analiza en el estudio del Banco Mundial sobre gobernabilidad corporativa es el Directorio y el gerente general. Sin embargo, existen otros cargos de similar importancia en los procesos de tomas de decisiones que no fueron incorporados en el citado estudio, como son las juntas de usuarios, que muchas veces funcionan al nivel de los Directorios. Lo importante es que para esas instancias deben aplicarse los principios de gobernabilidad corporativa que son considerados para los gerentes generales y para los Directorios presentados en esta Guía.

SELECCIÓN DE DIRECTORES Y GERENTE Y PREVENCIÓN DE CONFLICTOS DE INTERÉS

Este segundo componente se refiere a los criterios, procesos y a la transparencia que se deben implementar para seleccionar al gerente general y a los miembros de la Junta Directiva de una empresa de agua y saneamiento, u otras instancias superiores de toma de decisiones. Se refiere también a la manera en que se aísla la discreción y la influencia política de las decisiones técnicas que toman las cabezas de una compañía de agua. En consecuencia, es importante promover que los miembros del Directorio o Junta y el gerente general sean elegidos en base a criterios técnicos previamente determinados, basados en sus méritos y en sus capacidades técnicas, y no en favoritismos políticos. A mayor énfasis en transparentar el proceso de elección de los miembros del Directorio y del gerente general, mayores son las posibilidades de seleccionar a los mejores candidatos. Lamentablemente, algunos análisis de la región muestran que lo que prevalece es el nombramiento político en el cargo de directores de la Junta o del gerente general de las empresas de agua, sin que prime la elección de técnicos con experiencia de la empresa o de expertos independientes. Cuando se han estudiado los criterios que se usan en la región para seleccionar al Directorio o Junta de las empresas de agua o al gerente general, solo el 2 % de los casos estudiados tiene como condición la independencia política del candidato.

Recuadro 13

Mecanismos para enfrentar la interferencia política en la toma de decisiones: el caso de EPM, Colombia

La empresa de agua de Medellín ha creado mecanismos no obligados por ley para enfrentar la interferencia política en la empresa después de observar que, aunque la ley prohibía la reelección de la autoridad municipal, eso no impedía totalmente que los grupos políticos intentaran apoderarse de

la empresa y del poder y del dinero proveniente de ella. También se observó que cada cuatro años, cada nuevo alcalde, al ser nombrado automáticamente presidente de la empresa, lo primero que hacía era nombrar a un nuevo gerente, generando inevitablemente inestabilidad en la empresa. De hecho, desde que empezó la elección popular, en 1988, en EPM cada alcalde ha nombrado un nuevo gerente al inicio de su mandato sin consideración alguna sobre la calidad de la gestión del gerente anterior. Bajo la alcaldía del Luis Pérez Gutiérrez, la Empresa tuvo tres gerentes generales en tres años. Entre 1998 y 2012 EPM ha tenido 14 gerentes generales.

Para controlar esta situación de la mejor manera posible se estableció el *Convenio Marco de Relaciones entre el Municipio de Medellín y la EPM*, el cual es firmado por cada alcalde entrante con el gerente general de la compañía. El Convenio Marco no es un documento que la ley obliga al alcalde a firmar, pero se ha establecido como un acto de transparencia corporativa en EPM, para marcar desde el primer momento las reglas de juego claras entre la empresa y el municipio.

Por el Convenio Marco el alcalde se obliga a transparentar las decisiones que se tomen en la Junta Directiva con respecto a la empresa, y a no involucrar ningún interés partidista en la gestión de la empresa. El alcalde se compromete a respetar la autonomía de EPM y a actuar exclusivamente a través de la Junta Directiva de la empresa, por lo cual ninguna decisión en torno a la empresa puede tomarse fuera de la Junta. El alcalde se compromete a no participar ni influir, directa o indirectamente en el proceso de selección y nombramiento de los servidores de la EPM, ni en los procesos de contratación. Asimismo, por el Convenio Marco, en su calidad de presidente de la Junta Directiva de la empresa, el alcalde se compromete a elegir a personas independientes para los cinco puestos de miembros de la Junta que la ley le da potestad de elegir. Los otros tres puestos corresponden a los vocales de control. Adicionalmente, el Convenio Marco, establece claramente requisitos para que esos cinco miembros sean lo más independiente posible y cuenten con las condiciones técnicas para asumir esa responsabilidad. Los 5 miembros deben contar con una formación académica profesional en temas relevantes para la empresa y deben tener experiencia empresarial o laboral vinculada al sector.

Fuente: Información recogida por la autora de esta Guía durante estudios realizados en Colombia como parte de una consultoría contratada por el BID en el 2016.

La manera en que se previene la existencia de “conflicto de interés” es central en este componente. Por ello, antes de nombrar a un director es importante saber si la persona tiene algún interés en empresas que compiten por concursos de construcción o de servicios en la empresa de agua. Y el mismo principio debe ser aplicado para la persona que se selecciona como gerente general. Dado que puede ser difícil encontrar a personas sin ningún vínculo empresarial, lo que se usa en ocasiones son las medidas de “cuarentena”, por las que es condición que una persona no haya estado relacionada con una empresa proveedora de la empresa de agua por un tiempo prudencial antes de su nombramiento, o que no vaya a vincularse a ella por un período de tiempo preventivo cuando deje el puesto.

Previendo conflicto de interés: caso EPM, Colombia

La empresa EPM de Medellín Colombia ha desarrollado un Manual de Conducta que explicita las posibles situaciones en las que cualquier persona de la empresa puede estar envuelta en un conflicto de interés. El Manual se aplica a gerentes y al personal de todo nivel y hace mención explícita, por ejemplo, a los siguientes temas:

- 1) No aceptar regalos, invitaciones o favores que puedan significar una influencia efectiva o aparente en la imparcialidad que se requiere para ejercer el cargo.
- 2) No condicionar decisiones dentro de la empresa por la influencia de relaciones personales o familiares fuera de la empresa.
- 3) No prometer un favor personal o financiero a fin de obtener o conseguir una ventaja o un trato preferencial de parte de un tercero.
- 4) Declararse impedido cuando se detecte cualquier conflicto de interés en procesos de selección de personal o en el desarrollo de la relación comercial o de un contrato.
- 5) Revelar toda la información comercial o de parentesco que pueda generar posibles conflictos de interés al momento de ocupar un cargo o de contratar con una persona o empresa.

Por otro lado, el Código de Gobernabilidad Corporativa de la empresa EPM de Medellín, Colombia, señala que si uno de los miembros de la Junta Directiva, en ejercicio de sus funciones, considera que está en una situación de conflicto de intereses frente a una determinada decisión, deberá comunicar esta situación a la Junta, suministrando la información que se considere relevante en relación con el asunto. De darse el caso, bien porque el interés sea de aquél o de un tercero, el director involucrado deberá abstenerse de participar en la discusión y decisión sobre el tema en conflicto. De esta circunstancia se dejará constancia en el acta de la respectiva reunión.

Fuente: Información recogida por la autora de esta Guía durante estudios realizados en Colombia como parte de una consultoría contratada por el BID en el año 2016.

Un estudio del perfil de gerentes generales (CEO) de empresas de AP&S en EEUU, encontró que son muy parecidos en cuanto a elementos etnográficos, de género, grupo étnico y edad, pero vienen de carreras profesionales y de experiencias laborales muy variadas¹². De acuerdo a esa investigación, las diferencias profesionales han enriquecido al sector.

PROCESOS DELIBERATIVOS EN LA TOMA DE DECISIONES

Otro mecanismo importante para promover gobernabilidad corporativa en el Directorio y el gerente general de una empresa de agua es la creación de procesos forzados deliberativos

12 Water utility executive leadership, Part 1: Who our CEOs are. Manuel P. Teodoro y Travis E. Wisenart, 2013.

que se establezcan por norma institucional y que obliguen a que los Directorios y los gerentes generales tomen decisiones después de haber estudiado con profundidad las diversas opciones disponibles, las que idealmente deben ser públicas. Cuando se cuenta con protocolos de debates para la toma de decisiones, se previene la discrecionalidad y la arbitrariedad y por tanto disminuye el riesgo de corrupción.

EVALUACIÓN DE DIRECTORES Y GERENTE GENERAL

Este componente también se refiere a la evaluación de los directores ejecutivos y directores, y a sus salarios, basados en sus antecedentes y responsabilidades. Cuando en una empresa de agua existen mecanismos de autoevaluación del Directorio y del gerente general, es más probable que cuenten con directores efectivos y comprometidos con el desarrollo de la empresa de agua.

Este mecanismo de autoevaluación de los miembros del Directorio y del gerente general está en una fase muy incipiente en la región. De hecho, muy pocas empresas cuentan con esta práctica. Menos aún está previsto que los resultados de esta autoevaluación sean de conocimiento público. Solo recientemente ha sido incorporado por la empresa de agua de Quito, después que existiera solo en el caso de Chile.

Recuadro 15

Evaluación de Juntas Directivas de empresas promovido por la Superintendencia de Valores y Seguros: caso Chile

En Chile, existen dos instancias que realizan una supervisión sobre las empresas de agua: La Superintendencia de Servicios Sanitarios, que hace un seguimiento de la calidad de los servicios prestados por las empresas de agua; y la Superintendencia de Valores y Seguros, que supervisa a las empresas de agua y saneamiento por ser sociedades anónimas abiertas. Como las empresas de agua y saneamiento en Chile están en manos de las empresas privadas, de acuerdo a ley no están sujetas a las normas de transparencia y rendición de cuenta de los organismos estatales, y por tanto no existen formalmente mecanismos que las fueren a tener mecanismos de transparencia hacia la ciudadanía, y tampoco debían hasta el 2015 realizar una evaluación de los miembros de sus Directorios. Pero la Superintendencia de Valores y Seguros ha creado mecanismos “recomendados” que son solicitados como parte de los reportes anuales.

En junio del 2015, un escándalo en medios de comunicación reveló que había legisladores de la nación que recibían un salario de la empresa de agua de Santiago de Chile a cambio de “asesorías legales permanentes”. En ese contexto, y para prevenir futuros conflictos de interés, la Superintendencia de Valores y Seguros de Chile emitió una nueva norma orientada a profundizar la transparencia y la participación ciudadana en las empresas privadas abiertas, incluidas las empresas de agua. El objetivo principal de la nueva norma era mejorar la información que reportan las sociedades anónimas abiertas del mercado local en materias de gobierno corporativo, e incorporar la difusión de prácticas

relacionadas con responsabilidad social y desarrollo sostenible. Aunque la adopción de estas prácticas no es obligatoria sino solo recomendaciones porque se trata de empresas privadas, y existe en Chile un concepto de ausencia de regulación a la empresa privada, el objetivo es promover un nuevo ambiente empresarial que impida que ocurran situaciones como la mencionada, y le asegure a los inversionistas que sus intereses están mejor resguardados.

Entre las principales novedades relacionadas con la norma anterior se encuentran:

- Fomentar la diversidad en la composición del Directorio y en la designación de ejecutivos principales de la sociedad.
- Fomentar la difusión de información a los accionistas y público en general respecto de las políticas, prácticas y efectividad de las mismas, en materia de responsabilidad social y desarrollo sostenible.
- Mejorar la calidad y confiabilidad de la información contenida en la autoevaluación de los Directorios mediante la evaluación hecha por un tercero ajeno a la sociedad.
- Promover la adopción de principios, directrices y recomendaciones nacionales e internacionales respecto de gobernabilidad corporativa.
- Explicitar el tratamiento de los conflictos de interés y los procedimientos de actualización del Código de Conducta del Directorio.
- Promover una visión independiente dentro de los Directorios, para lo cual se ha creado el comité de directores, que es distinto del Directorio, pero se parece mucho a un comité consultivo o de asesores en el más alto nivel de la empresa. El comité de directores está conformado por tres miembros, la mayoría de los cuales deberán ser independientes.

Fuente: Información recogida por la autora de esta Guía entrevistando a personal de la Superintendencia de Valores y Seguros de Chile.

Capítulo 7

GESTIÓN DE LA EMPRESA Y MANEJO DE PERSONAL

El éxito de una empresa no solo depende de la capacidad del personal gerencial, sino también de la capacidad de los empleados de mando medio, administrativo y operacional de una empresa. Para contar con el mejor personal posible, es indispensable recurrir a mecanismos de contratación de personal que garanticen que se recluta a las personas más adecuadas para las posiciones requeridas. Igualmente, es crucial implementar programas de entrenamiento y actualización de personal, y mecanismos de incentivos que promuevan el mayor rendimiento posible. Al mismo tiempo, la empresa debe ofrecerle a su personal un ambiente laboral que garantice su salud, un trato respetuoso y de camaradería, y de reconocimiento a sus esfuerzos. Todo ello, dentro de reglas de juego claras y transparentes para todos, en donde no haya nepotismo ni favoritismos políticos, sino respeto a normas previamente establecidas. En esta sección se incluyen algunos elementos importantes de gobernabilidad corporativa en lo se refiere al personal de la empresa de agua.

Recuadro 16

Diversidad de género en empresas de agua: los casos de San Pedro Sula Honduras, la legislación de la Superintendencia de Valores de Chile, y la Agenda Azul de Mujeres de México

La diversidad de género dentro de las empresas de agua es un tema poco tratado como parte de las políticas de las empresas de agua en la región. Pero hay dos casos que llaman la atención en América Latina. En primer lugar, está la empresa de agua de San Pedro Sula, Honduras, donde seis de los ocho gerentes son mujeres. La empresa está concesionada a una empresa privada por 30 años. La presencia mayoritaria de gerentes mujeres se dio sin ninguna regulación que lo incentivara. El nuevo gerente general de la empresa no solo hizo ese gran cambio de porcentaje de mujeres en los puestos más altos de la empresa, sino que además varias de las gerentes venían de ser trabajadoras de la empresa de cuando la empresa estaba administrada por la municipalidad, lo cual implicaba un reconocimiento a una carrera hecha dentro de la empresa, aunque la carrera hubiera sido hecha mientras la empresa era municipal. Cuando se le preguntó al gerente general acerca de la motivación para esa decisión, él señaló que “había observado en empresas en las que había trabajado con anterioridad que las mujeres capaces no solo habían demostrado el mismo rendimiento que los hombres, sino que adicionalmente cuando se les daba la oportunidad demostraban más compromiso que los gerentes varones, quizá porque se les estaba dando una oportunidad que por lo general les es negada por prejuicio”. Ese es un caso único y ejemplar en la región.

Otro caso a resaltar está referido a las normas emitidas por la Superintendencia de Valores y Seguros de Chile con el objetivo de promover la participación de las mujeres en las empresas. La nueva norma señala que las empresas en sus reportes anuales a la Superintendencia deben reportar la siguiente información sobre diversidad:

- a) Diversidad en el directorio (género, nacionalidad, edad y antigüedad)
- b) Diversidad en la gerencia general y demás gerencias que reportan a esta gerencia o al directorio
- c) Diversidad en la organización (género, nacionalidad, edad, antigüedad)
- d) Brecha salarial por género

Finalmente, en México se ha hecho un esfuerzo por recoger la voz de las mujeres en torno al tema del agua. Desde el 2005, el Instituto de Agua de México ha desarrollado talleres en zonas urbanas y rurales para promover el análisis de género y la participación de las mujeres en el desarrollo de políticas y de manejo del agua. En estos talleres se corrobora la sobrecarga de trabajo para las mujeres y se evidencia las asimetrías de género en el ámbito doméstico con respecto al agua, al igual que la falta de acceso de las mujeres a las instancias de toma de decisiones. Los resultados de estos talleres fueron publicados en la “Agenda Azul de las Mujeres”. Entre las recomendaciones de la Agenda Azul se puede encontrar: transparentar presupuestos y acciones en el sector, con criterios sociales y de género y que las mujeres sean reconocidas como personas independientes en lo que se refiere a propiedad de la tierra.

Fuente: Información sobre Honduras y Chile ha sido recogida por la autora de esta Guía en entrevistas realizadas a personal de la empresa de San Pedro Sula y su gerente general, así como a personal de la Superintendencia de Valores y Seguros de Chile. Y la información referida a México ha sido recogida por la autora en lecturas de la organización genderandwater.org

SELECCIÓN Y CAPACITACIÓN DEL PERSONAL

Las empresas de agua deben desarrollar mecanismos transparentes de selección de personal. Los procesos deben estar claramente preestablecidos para que así las contrataciones sean convocadas cuando realmente son indispensables y no cuando se quiere hacer un favor personal o pagar una deuda política. Las convocatorias deben ser transparentes y en lo posible abiertas. El tiempo por el que se contrata a alguien debe depender de la necesidad: temporal o permanente. Para las posiciones permanentes deben establecerse procesos más estrictos de contratación. Las calificaciones de las personas que entran en una lista reducida deben ser compartidas de manera transparente para evitar favoritismos o pago de favores. Otro elemento que ha existido en América Latina a la hora de contratar personal en las empresas de agua ha sido la presión ejercida por los sindicatos, cuya intervención llevaba muchas veces a contratar personal poco calificado o más personal del que se requería, afectando la sostenibilidad económica de la empresa. La cantidad de personal que precisa una compañía y la estructura del personal deben ser puntos debidamente establecidos por la empresa como mecanismo de autocontrol.

Otro aspecto esencial en los procesos de contratación de personal es la prevención de los conflictos de interés. Tal como se debe aplicar para el Directorio y el gerente general, cuando se contrata personal deben analizarse y ponerse en práctica mecanismos para evitar contrataciones en donde existan posibles conflictos de interés de los candidatos. En el mismo sentido, el principio de transparencia debe ser aplicado al momento de determinar los salarios e incentivos. Los rangos de salarios deben estar de acuerdo a las responsabilidades y puestos y no pueden establecerse de manera arbitraria. Los planes de incentivos o bonificaciones deben ser establecidos de manera clara y ser otorgados con transparencia; de otra manera pueden tener el efecto opuesto al que se espera fomentar. De preferencia los incentivos deben otorgarse a equipos y no a individuos, pues ello incentiva las metas grupales y el espíritu de colaboración dentro de la empresa.

Recuadro 17

Ejemplo de dos códigos de ética en empresas de agua de la región

San Pedro Sula, Honduras	EPM, Medellín, Colombia
<p>La empresa de agua de San Pedro Sula, en Honduras, que es concesionada por un período de treinta años por el municipio de San Pedro, ha producido un Código de Ética que tiene artículos muy claros sobre la contratación del personal. En el artículo 15.3 sobre la selección y contratación del personal, señala: “que la selección del personal a contratar debe efectuarse en base al cumplimiento de los perfiles establecidos por la institución y a las exigencias dadas por la misma”, y que “debe evitarse favoritismos, o formas de clientelismo en las fases de selección y de contratación, evitando en particular que quien seleccione al personal tenga alguna relación de vínculo de parentesco o consanguinidad con el candidato”. Finalmente, señala un punto importante y que la distingue de muchas empresas privadas cuando indica explícitamente que “el personal es asumido en contrato regular y no se tolera alguna forma de trabajo irregular, ni ninguna explotación en forma de colaboraciones particulares”.</p>	<p>La empresa EPM, de Medellín Colombia ha elaborado un Código de Ética, que rige a su personal. El Código de Ética señala que la empresa tiene que alinear sus propósitos con los de la sociedad y asegurar que sus actuaciones mejoren la calidad de vida de la gente. Con esta perspectiva ética, el Grupo EPM declara como sus principios de acción explícitos, los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cumplir con los compromisos adquiridos. • Entender que el interés primordial es la sociedad y por ello el servicio que se brinda se da dentro del ámbito social. • Brindar un trato justo e inclusivo. • Cuidar el entorno y los recursos naturales y económicos. • Buscar fundamentalmente servir, identificando las necesidades de cada individuo. <p>El código de ética también menciona los principios que deben regir el actuar de cada funcionario de EPM:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Transparencia en cada acto, como el único camino para ser legítimo. b) Calidez, mostrando empatía respeto y amabilidad. c) Responsabilidad, pensando no solo en generaciones actuales, sino también futuras.

Fuente: Información recogida por la autora de esta Guía entre el 2015 y el 2016 en entrevistas a funcionarios de ambas entidades y en base a posterior análisis de sus reglamentos.

EVALUACIÓN DEL PERSONAL

Una manera de evaluar la idoneidad del personal de la empresa es realizar evaluaciones de su rendimiento de manera regular. Los criterios para medir el rendimiento deben ser entendibles para el personal, de tal manera que su esfuerzo esté orientado al logro de objetivos bien definidos, como el aumento de un número determinado de conexiones formales, la reducción de un número x de conexiones ilegales, la reducción en X porcentaje el agua no contabilizada, etc. Los objetivos de cada grupo de trabajo dependerán de la función específica del departamento al que pertenecen. Los incentivos también deben ser claros para todos, y se deben combinar incentivos grupales con incentivos individuales. Los incentivos pueden ser promociones, aumento salarial, o bonos, de acuerdo a lo que la ley permita. En el estudio del Banco Mundial del 2013 se encontró que las únicas compañías que otorgaban incentivos por metas específicas eran EPM de Colombia y Aguas de Saltillo de México.

Recuadro 18

Capacitación, evaluación e incentivos para el personal de la empresa: el caso de Aguas de San Pedro Sula, Honduras

La empresa de Aguas de San Pedro, Honduras es una empresa concesionada desde el año 2000 por un período de treinta años. La empresa adquirió la concesión con un personal sindicalizado, y cuando firmó el contrato de concesión se comprometió a conservar ese régimen laboral. Pero la administración que comenzó en el 2010 decidió emprender un proceso de modernización, que estimaba que se requería hacer cambios en el personal, sobre todo en los niveles más altos de la empresa. Para lograr eso, la administración ofreció paquetes de retiros a varios de los empleados que habían permanecido en sus puestos durante muchos años. Ya acabado el proceso de retiro, se emprendió un proceso de nuevas contrataciones, que incluyó que el personal de la propia empresa pudiera concursar. De tal manera por ejemplo que en la actualidad dos de los ocho gerentes de la empresa han trabajado en la empresa de agua desde aún antes que esta fuera concesionada por la municipalidad de San Pedro Sula.

Bajo este modelo de empresa sindicalizada, se administra un contrato colectivo por el que cada tres años se celebra un contrato colectivo entre el sindicato y la empresa de Aguas de San Pedro, en el que se revisan las condiciones económicas y laborales de los trabajadores. Este contrato entre la empresa y el sindicato tiene 40 cláusulas, que al mismo tiempo enmarcan los contratos individuales con cada uno de los empleados. Así mismo, los bonos y los aumentos salariales que se entregan son colectivos, aunque las gerencias de manera independiente pueden determinar bonos dentro de sus propias gerencias si es que se logran objetivos previamente establecidos.

La sindicalización de la empresa no le ha impedido a la empresa realizar procesos de evaluación del personal. La empresa tiene un plan anual por el que se evalúa cada año el rendimiento de cada gerencia, de cada departamento, y de cada empleado. Cada empleado de la empresa es sometido

a una evaluación anual, en base a la cual se determina si ese personal requiere más entrenamiento, y su superior determina el tipo de entrenamiento o necesidad de cada empleado de la empresa. Posteriormente se analiza a nivel de la empresa cuáles son las necesidades comunes entre trabajadores, y se diseñan o contratan expertos para que entrenen al personal en los temas en los que no se encuentran rindiendo de manera satisfactoria. Seis meses después de la capacitación, se vuelve a hacer una evaluación del personal entrenado para ver si la capacitación logró el resultado esperado.

En paralelo, la empresa ha diseñado medidas para crear un ambiente laboral que promueva que los trabajadores realicen sus labores con satisfacción. Una de las medidas para que el personal de la empresa se sienta contento con la empresa ha sido instalar dentro de la propia empresa una pequeña clínica que atiende pacientes en medicina general. También se cuenta dos programas orientados a mejorar la salud de los trabajadores:

- 1) El programa “Educando en salud” por el cual se educa a los trabajadores en lo que se refiere a comida sana y nutrición.
- 2) Un segundo programa que replica el diseñado por la anterior primera dama de los EE. UU. Michelle Obama, que lo han llamado “Muévete y vive sano” y que está orientado a promover la actividad física de los empleados de la empresa.

Fuente: Información obtenida por la autora de esta Guía durante un estudio realizado por la autora para el Banco Interamericano de Desarrollo (2015-2017).

Capítulo 8

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

Aunque todos los componentes de gobernabilidad corporativa están íntimamente vinculados con los principios de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, el acceso a la información ha sido considerado un componente independiente. Se refiere a los mecanismos específicos con que cuenta una compañía de agua para relacionarse con los usuarios y otros actores ajenos al Estado y ofrecerles información de manera transparente y comprensible.

Para entender los niveles de relaciones que mantiene la empresa de agua con el mundo exterior a esta, es importante mencionar que además de *transparencia* existen dos términos que son usados para referirse a ella: *participación* e *involucramiento (engagement)*. *Participación* es incluir a los ciudadanos y grupos en el diseño, implementación y evaluación de proyectos (Brown and Wyckoff-Baird 1992¹³); mientras que *involucramiento* es un término “sombrija” que alude a los esfuerzos realizados por la empresa para que la ciudadanía sea parte integral de los procesos de toma de decisiones y de implementación de los proyectos que la afectan, y en los cuales tiene algún interés. La participación se debería dar como un nivel básico, pero en uno ideal se espera que las opiniones de los ciudadanos sean recogidas por los proveedores de agua y que sus recomendaciones sean consideradas e incorporadas. El término *participación* está vinculado esencialmente a la ciudadanía o comunidad de usuarios, mientras que el término *involucramiento (engagement)* ha ampliado el espectro de grupos o actores al ir más allá de las organizaciones de la sociedad civil, alcanzando a instituciones de varios niveles, al sector privado, donantes, inversionistas, y otros actores relevantes.

Acerca de estas definiciones, la OCDE ha presentado una lista con seis niveles de *engagement*, que van desde lo más básico hasta lo más avanzado en la incorporación de los usuarios en la empresa de AP&S:

- 1. Comunicación:** Esta es la primera fase del engagement. La intención es compartir información sobre la producción, distribución y calidad del agua, haciéndola disponible a la ciudadanía. La ciudadanía es espectadora y receptora de información. En general, el objetivo de la comunicación es sensibilizar a la ciudadanía sobre temas de interés

13 “Designing integrated conservation and development projects” by Michael Brown and Barbara Wyckoff-Baird, 1992.

para la empresa de agua e incentiva su participación en los temas relevantes. Se comparte información sobre calidad el agua, cobertura, nuevos planes de expansión, entre otros. El objetivo último es influir en la percepción de los usuarios y transformar sus opiniones, preferencias y perspectivas y en un última instancia mejorar la imagen de la empresa.

2. **Consulta:** La empresa de agua hace un esfuerzo por conocer las demandas, la percepción y los problemas por los que pasa la ciudadanía para acceder al agua y al servicio de desagüe. Usualmente un proceso de consulta se inicia cuando va a realizarse un proyecto nuevo, y la empresa de agua necesita conocer los comentarios, percepciones, consejos e ideas de la comunidad de usuarios. Estas consultas sin embargo no conllevan a la obligación de implementar los requerimientos de los entrevistados.
3. **Participación:** La empresa de agua ofrece a la ciudadanía oportunidades para formar parte de las discusiones que se dan en el proceso de la toma de decisiones. Sin embargo, las opiniones de los usuarios no necesariamente tienen efecto vinculante sobre las decisiones finales tomadas por la empresa de agua. La consideración que se dé a esas opiniones varía mucho de caso a caso. La participación a veces es iniciada por exigencia de la sociedad civil.
4. **Representación:** Este es un nivel mucho más estructurado e institucionalizado de engagement. En la representación se pasa de la voz al voto. Se suman representantes de la ciudadanía o de la comunidad de usuarios y se les otorga voto en las instancias de toma de decisiones. En este nivel se le permite a la ciudadanía deliberar entre lo que ellos necesitan como individuos y como colectivo con la finalidad de encontrar la mejor alternativa, en especial cuando se trata de opciones en conflicto, por ejemplo, invertir en extender la red de tuberías de agua potable, o darle mantenimiento a tuberías antiguas. Cuando solo una opción puede ser tomada, las decisiones colectivas tienen que ponerse por encima del peso de los votos individuales. Por eso, en esta etapa las decisiones son de un carácter colectivo. En muchos casos la representación de usuarios no está solo en instancias de consulta, sino que son incorporadas dentro del funcionamiento regular de la empresa de agua.
5. **Asociación:** Este es el siguiente nivel formal de engagement. Existe un acuerdo de colaboración entre actores y está caracterizado por acuerdos conjuntos de cooperación, en donde se suman esfuerzos, recursos y competencias para el logro de un proyecto común. Las asociaciones pueden darse a

varios niveles y escalas: a nivel local entre municipalidad y comunidad de usuarios; entre municipalidades para lograr hacer un proyecto que no podría ser hecho de manera independiente; entre proveedores, etcétera. Es crucial entender que estas asociaciones se dan para hacer posible el acceso a recursos, tecnología, innovación, y responsabilidad sobre inversiones grandes. En este nivel también están consideradas las empresas público-privadas.

- 6. Codecisión y coproducción:** Este es el último nivel de engagement. En este nivel se alcanza una situación de balance de poderes entre el proveedor y los usuarios, en el cual ambos toman las decisiones en igualdad de condiciones. Esta forma de engagement reta a las actuales formas de organización de las empresas de agua y las prácticas actuales dentro del sector. La OCDE señala que de acuerdo a sus estudios y estimados de esa institución, las implicancias de aplicar codecisión y coproducción son muy positivas: costos reducidos, mejor servicio de agua y mejorar en la satisfacción de los usuarios. (OCDE, 2011b)

Para ser consistentes con el marco teórico usado por el estudio del Banco Mundial, esta Guía recoge el concepto de *transparencia y acceso a información* como el abanico de acciones que toma la empresa para recoger y compartir información con los distintos actores (de arriba hacia abajo). Sin embargo, existen otros mecanismos o acciones que pueden realizarse desde la sociedad civil para ejercer presión sobre las empresas de AP&S (de abajo hacia arriba) para que sean más transparentes e informen mejor a los distintos actores. Algunas de ellas han sido listadas en el recuadro 29 de esta Guía.

PARTICIPACIÓN DE LOS USUARIOS EN COMITÉS CONSULTIVOS

En este caso, los usuarios tienen un representante en el Directorio de la empresa. El objetivo de estos comités es brindarles la oportunidad de que su voz sea escuchada a la hora de tomar decisiones.

Recuadro 19

Representación de los usuarios en los Directorios: el caso del CONAGUA, México

La CONAGUA (Comisión Nacional de Agua) es la institución federal en México encargada de promover y apoyar los servicios urbanos y rurales de agua potable, alcantarillado, saneamiento, reciclaje, y reúso de aguas en coordinación con los Estados y por intermedio de estos con los municipios. En el marco de ciertos programas federales, la CONAGUA promueve el establecimiento de contralorías sociales como medio para asegurar la participación pública en la supervisión de asignación de uso de recursos financieros públicos. Los beneficiarios participan en la evaluación de los avances, asignación de recursos e identificación de prioridades. Estas contralorías sociales deben

cooperar con las instituciones estatales encargadas de controlar o regular los programas federales y algunos pueden establecer comités técnicos para emprender sus tareas.

CONAGUA alienta la representación de los consumidores en el consejo o Directorio de los organismos operadores. A fin de garantizar esta representación, establece a veces que es una condición para acceder a algunos programas federales; y por otro lado, a la hora de evaluar a los operadores, les otorga 15 puntos a aquellas cuyo Directorio cuenta al menos con 30 % de representación de los usuarios.

Fuente: “Water Governance in Latin America and the Caribbean”. Escrito por Aziza Akhmouch para la OCDE (2012).

PARTICIPACIÓN DE LOS USUARIOS EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS

La participación en el diseño de políticas puede darse sin tener un representante en el Directorio, pero ocurre cuando la empresa crea mecanismos para escuchar a los usuarios acerca de sus necesidades, prioridades y problemas.

La OCDE publicó un estudio en el 2015 basado en una encuesta aplicada a 215 actores involucrados en 69 estudios de casos recogidos en todo el mundo. Dicha investigación rescata cuatro beneficios como consecuencia de la participación de los actores:

1. Eficiencia económica, en términos de ahorro de costos en función del valor del dinero; términos de ahorro de tiempo y beneficios económicos más amplios, como la coherencia de las políticas y las sinergias entre los proyectos.
2. Aceptabilidad y sostenibilidad, en términos de aplicación efectiva, aplicación adecuada de la reglamentación, aceptabilidad política y apropiación de decisiones y resultados.
3. Mayor capacidad y desarrollo del conocimiento porque hay una mayor sensibilización, un mayor intercambio de información y una mayor formación de opinión basada en el conocimiento.
4. Mayor equidad social y cohesión, porque el compromiso de las partes interesadas genera confianza, aumenta la satisfacción de los clientes y se fomenta el gobierno corporativo en esos entornos.

La naturaleza de las operaciones del sector agua brinda amplias oportunidades para involucrar a los ciudadanos y fortalecer la rendición de cuentas de los proveedores de servicios e instituciones. Los grandes proyectos de infraestructura pueden beneficiarse

de la participación ciudadana, tanto en las consultas previas al proyecto como durante su ejecución. Los ciudadanos capacitados deberían expresar sus preocupaciones, señalar posibles problemas, sugerir soluciones y mantener a los proveedores de servicios responsables ante los clientes para un mejor acceso y una mayor calidad de estos.

Recuadro 20

Participación de los usuarios en el diseño de políticas y programas y en la evaluación y monitoreo: el caso de Honduras

Desde su creación en el 2003, el ERSAPS (Ente Regulador de los Servicios de Agua y Saneamiento) ha emitido normas que promueven la participación de los usuarios de agua en la toma de decisiones de las empresas municipales, así como en el monitoreo de la provisión del servicio de agua. Las dos instancias creadas por ERSAPS para este fin fueron: las COMAS (Comisión Municipal de Agua y Saneamiento) y las Unidades de Supervisión y Control Local (USCL).

COMAS: La Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento (COMAS) fue creada como instancia de estudio, planificación, coordinación y seguimiento de la ejecución de actividades y proyectos relacionados con el sector de agua potable y saneamiento, que se desarrollan dentro del ámbito municipal. Y es el espacio permanente de diálogo entre la municipalidad (responsable de garantizar la buena provisión del servicio) y la sociedad civil.

USCL: Unidad de Supervisión y Control Local (USCL) es la instancia ciudadana de supervisión en la provisión del servicio de agua. La USCL colabora con el ERSAPS supervisando el cumplimiento de las funciones de los prestadores urbanos y rurales. Las USCL recogen información local acerca de los indicadores de los proveedores del servicio que envían al ERSAPS. Adicionalmente, la USCL atiende y gestiona la resolución de los reclamos presentados por los usuarios cuando estos no han sido atendidos por los prestadores.

Integrantes: La COMAS está integrada por cuatro regidores —uno de los cuales actúa como presidente— y por tres a cinco representantes de la sociedad civil, propuestos por organizaciones empresariales, profesionales, gremiales, comunales, culturales, sociales, étnicas e institucionales. Los miembros representantes de la sociedad civil trabajan *ad honorem* y duran en sus funciones por un año renovable durante el período que dure la corporación que los eligió.

Integrantes: La USCL tiene un Directorio conformado por tres ciudadanos de reconocida honorabilidad, con conocimiento del sector, que tienen la experiencia de haber colaborado previamente en acciones del desarrollo comunitario. Además de los tres representantes de la sociedad civil, la USCL debe contar con una Secretaría Técnica, que está conformada por un técnico y una asistente. El nombramiento de los miembros del Directorio es para un período de cinco (5) años.

Fuente: Información recogida por la autora de esta Guía.

PARTICIPACIÓN DE LOS USUARIOS EN LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS

Una manera de involucrar a los usuarios de agua en la ejecución de proyectos es hacerlos partícipes de los procesos de monitoreo de ejecución de obras. En principio, no existe mejor supervisor de obras que la persona que se va a ver beneficiada. Es cierto que ello demanda capacitar a los usuarios en este trabajo, pero invertir tiempo y recursos en el entrenamiento de los representantes de los usuarios puede resultar siendo una inversión a largo plazo, pues en muchos casos es rentable para la empresa contar con mayor número de supervisores de obra que estén bien capacitados.

Recuadro 21

Participación de usuarios en el financiamiento, ejecución, monitoreo de proyectos de agua: el caso Santa Rosa de Copán, Honduras

Durante la aplicación del proyecto de Contribución por Mejoras en Santa Rosa de Copán, se aplicó el uso de representantes de los usuarios para monitorear el desarrollo de las obras de infraestructura en la aplicación del sistema de agua y desagüe de la ciudad. El modelo de *contribución por mejoras* fue concebido legalmente en Honduras en el marco de la Ley de Municipalidades (1990) en respuesta a la enorme brecha entre las múltiples necesidades de la población, presentadas por medio de sus patronatos a sus correspondientes municipalidades, y los escasos recursos municipales para responder a estas demandas. Este mecanismo de asociación financiera entre la ciudadanía y la municipalidad fue creado por ley, estableciendo que la *contribución por mejoras*, luego de ser pactada entre el municipio y los ciudadanos mediante sus instancias de representación, se constituye en una contribución obligatoria que pagan los propietarios de bienes inmuebles y demás beneficiarios de obras de interés a las municipalidades, hasta que se recupera la inversión de la obra. La municipalidad de Santa Rosa de Copán ejecutó un exitoso plan de *contribución por mejoras* que permitió la renovación de casi todas las tuberías de alcantarillado del centro histórico de la ciudad. La obra estaba enmarcada dentro del Plan Municipal de Inversión, Alcantarillado y Agua Potable que preparó el municipio junto con los patronatos comunitarios de la ciudad. Para pactar esta alianza económica, la municipalidad firmó un convenio con los representantes de cada uno de los patronatos de la ciudad, y en algunos casos complicados con todos los beneficiarios de la obra, con el fin de dejar constancia legal del acuerdo adquirido por las partes.

Aunque los patronatos eran las entidades específicas encargadas de la revisión de cada obra, el proyecto se enfocó en trabajar con la Comisión de Transparencia de la ciudad, también constituido por representantes elegidos por los propios ciudadanos. La razón de esa decisión fue que existen muchas disparidades entre uno y otro patronato. Algunos patronatos no tienen a presidentes muy activos, o no cuentan con la capacidad técnica para monitorear una obra. Por otro lado, son tantos los patronatos en Santa Rosa (47 urbanos y 17 rurales) que resultaba más eficiente y sostenible entrenar y dotar de capacidad en su lugar a la Comisión de Transparencia para que fuese ella la que se encargara posteriormente de crear capacidad en el resto de asociaciones de participación ciudadana de la ciudad de Santa Rosa. Este fue el principal motivo por el cual el socio del proyecto a nivel local fue la Comisión de Transparencia, y en segundo lugar los patronatos de cada una de las obras.

Fuente: Estudio de un caso escrito por la autora de esta Guía para el Banco Mundial, sobre “Contribución por Mejoras en la ciudad de Santa Rosa de Copán, Honduras” (2010).

SISTEMAS DE QUEJAS Y RECLAMOS

Los sistemas de reclamos deben estar institucionalizados. Los usuarios tienen el derecho de comunicar una queja o reclamo cuando así lo necesiten hacer, y también a que su queja sea escuchada y resuelta en tiempo oportuno. Para ello, la ciudadanía debe contar con información clara sobre dónde y cómo presentar una queja o reclamos ante la empresa de agua. Los formularios de quejas deben ser sencillos y deben permitirle al usuario explicar cuál ha sido su problema. Si la ciudadanía cuenta con una población que habla una lengua nativa, los mecanismos de presentación de quejas deben contemplar ese requerimiento.

De ser posible para la empresa, debe usarse tecnología para registrar cada queja, como por ejemplo con un sistema de quejas en línea que le posibilite al usuario denunciar un problema desde su casa o desde una cabina de Internet. Si la queja se hace de manera presencial, la tecnología debe permitir dejar registro exacto de ella. Si es necesario, registrar un audio de la queja, una imagen, o un video que sustente la queja. Ya existen sistemas de quejas en marcha, como en EPM, Colombia, en el cual se puede poner una queja en línea, incluso anexando una foto, para reportar problemas físicos, como tuberías rotas, o medidores dañados. Sin embargo, los mecanismos de quejas deben facilitar que las personas que no estén familiarizadas con el uso de tecnología también presenten su queja o reclamo sin obstáculos. Esto es de especial importancia en poblaciones periurbanas o rurales o en sectores con menos posibilidades de acceder a la tecnología.

Recuadro 22

Sistema de quejas y reclamos con procesamiento de información anual: el caso EPM, Colombia

La empresa EPM de Medellín, Colombia ha diseñado un sistema de recepción y administración de quejas llamado “Contacto Transparente”, que ha sido premiado por *Transparencia por Colombia* (capítulo de Transparencia Internacional en Colombia), como una de las mejores prácticas transparentes del país en el 2015. El sistema consiste en un aplicativo por Internet que permite que la denuncia pueda darse de manera anónima o bajo nombre propio; como lo prefiera el usuario. La aplicación posibilita colgar una foto o documento que sea evidencia para sustentar el caso. Los actos indebidos pueden haber sido realizados por servidores públicos de EPM y/o por demás grupos de interés, tales como clientes y usuarios, competidores y colegas, comunidad y medio ambiente, dueño, Estado, gente EPM, proveedores y contratistas, socios e inversionistas, en su relación con la empresa. El sistema genera un código de seis dígitos acerca de la denuncia, con el cual posteriormente se puede hacer el seguimiento o monitoreo correspondiente. La idea es generar la mayor transparencia posible sobre la denuncia y posibilitar su resolución. EPM reporta al final de año cómo fueron manejadas esas denuncias de actos indebidos. Por ejemplo, para el 2014, de los 264 incidentes registrados, el 73 % no pertenecían al alcance de la Línea Ética, sino que eran quejas o reclamos y fueron remitidos al buzón corporativo para su respectiva gestión. Los 71 incidentes que sí tenían que ver con a actos indebidos fueron manejados de la siguiente manera: 1 fue referido al

comité de ética; 2 fueron remitidos a control disciplinario; 51 fueron remitidos a auditoría corporativa; y 17 fueron remitidos a cumplimiento. Abajo se puede ver el formato de denuncia de actos indebidos de la página web de EPM.

Contacto Transparente

Gestionado por: **Grupo•ep**

[Inicio](#) | [Registrar incidente](#) | [Consulta incidente](#)

Registro de Incidentes

Los campos marcados con asterisco (*) son obligatorios.

Datos incidente

Descripción incidente (*): Situación que desea denunciar.

Como se dió cuenta del incidente (*):

Fecha estimada en que se detectó (*):
Lugar donde sucedió el incidente (*): Ejemplo: Empresa, Barrio, Ciudad, Departamento, Otros...

¿Conoce el (los) nombre(s) de las persona(s) involucradas? (*):
 Si No

Cuándo tiempo cree ha estado sucediendo el incidente:
Ejemplo: 1 día, 1 mes, 1 año.

¿Sabe usted si en la empresa alguien tiene conocimiento de este hecho?:
 Si No

Evidencia: No file chosen

Datos adjuntos

Otro elemento importante del sistema de quejas, es la evaluación de los reclamos y quejas. Los sistemas de quejas deben reportar cómo y en cuánto tiempo se respondió o se resolvió una queja. Para hacerlo de la mejor manera, se debe contar con normas que establezcan tiempos máximos para responder la queja de un usuario, y que los usuarios conozcan de su derecho.

Por último, los sistemas de quejas y reclamos deben generar información sistematizada sobre los problemas de servicios que enfrenta la compañía. Un buen sistema de reporte

de quejas ayuda a identificar los cuellos de botella, los problemas, los posibles indicios de corrupción, entre otros. Un caso ejemplar es EPM de Colombia, cuyo sistema de quejas genera un reporte anual de quejas y reclamos en el que se señala los tipos de problemas, la manera en que se resolvieron, e incluso puede hacerse un seguimiento de los reclamos.

PARTICIPACIÓN DE LOS USUARIOS EN LA EVALUACIÓN DE LA EMPRESA Y DE LOS SERVICIOS

Se suele pensar que si los usuarios van a participar evaluando a una empresa de agua dicha evaluación solo debe restringirse a la calidad o a la cobertura. Pero las evaluaciones de la sociedad civil y de organizaciones de usuarios de agua pueden ir mucho más allá. Pueden y deben evaluar cada uno de los componentes de gobernabilidad corporativa de la empresa. La sociedad civil, por ejemplo, puede evaluar la transparencia de los procesos de selección de los miembros de la Junta, los procesos de selección de personal o el rendimiento de la empresa de acuerdo a los objetivos previamente planteados, entre otros.

Los procesos de evaluación de los servicios pueden darse mediante el uso de mecanismos como tarjetas de evaluación de los servicios, encuestas locales, reuniones o asambleas de usuarios, entre otros.

Recuadro 23

Análisis de una empresa de agua hecho por una organización de la sociedad civil: El caso “Medellín cómo Vamos” (Colombia)

En agosto del 2006 se llevó a cabo el lanzamiento del Programa “Medellín Cómo Vamos” (MCV), el cual tiene como objetivo evaluar, desde la ciudadanía, los cambios en la calidad de vida de la ciudad de Medellín, Colombia. “Medellín Cómo Vamos” es una alianza interinstitucional privada que cuenta con la participación de organizaciones como Proantioquia, El Colombiano, la Universidad Eafit, la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, Comfama, Comfenalco, Casa Editorial El Tiempo, la Cámara de Comercio de Bogotá y la Fundación Corona (estas tres últimas entidades son las que promueven desde hace catorce años al programa “Bogotá Cómo Vamos»). Como fines específicos, “Medellín Cómo Vamos” busca promover un gobierno efectivo y transparente; ciudadanos informados, responsables y participativos; e incentivar el trabajo en alianzas en torno al tema de la calidad de vida en la ciudad. Para lograr lo anterior, el programa realiza análisis de indicadores objetivos suministrados por fuentes oficiales; adicionalmente, cada año, desde el 2006, realiza la Encuesta de Percepción Ciudadana que indaga por la opinión de los ciudadanos sobre los temas que afectan su calidad de vida y es representativa por zonas de la ciudad, nivel socioeconómico y sexo. El análisis de esta información se complementa con entrevistas y mesas de trabajo temáticas con expertos nacionales e internacionales. En lo que respecta al sector agua y saneamiento, MCV reporta: “Medellín presenta los mayores niveles de satisfacción percibidos entre las ciudades que hacen parte de la Red Colombiana de ‘Ciudades Cómo Vamos’. Y en lo que se refiere en específico

a la satisfacción sobre la calidad de los servicios públicos en Medellín, los resultados del 2016 fueron muy similares para la mayoría de los servicios si se le compara con lo registrado en el 2015, en ambos casos con elevados niveles de satisfacción.

Fuente: Información recogida por la autora de esta Guía en una entrevista al personal de Medellín Cómo Vamos encargado de monitorear el tema AP&S.

TRANSPARENCIA FINANCIERA

La transparencia financiera es un elemento complejo pues es transversal a la empresa y toca las fibras más delicadas en la toma de decisiones. La primera atingencia que hay que presentar sobre este punto es que para que exista transparencia real hacia los actores externos primero debe haber herramientas de transparencia financiera al interior de la empresa, con el fin de que todas las actividades económicas y financieras se realicen de manera transparente en el proceso de toma de decisiones. Las empresas que no son transparentes en sus propios procesos de tomas de decisiones, menos aún pueden ser capaces de ser transparentes hacia afuera.

El problema álgido es que existen muchas entidades proveedoras de AP&S que no disponen de las herramientas necesarias para realizar procesos financieros internos transparentes con el objetivo de prevenir actos de corrupción, alertar sobre situaciones financieras riesgosas, evitar contrataciones interesadas, detectar actos con conflicto de interés, o promover mejores decisiones financieras y económicas. Esto es evidente porque la mayoría de las empresas de la región no usan aún sistemas financieros internos con estándares internacionales, los cuales facilitan que las cuentas de las empresas puedan ser auditadas, y muchas de ellas tampoco se someten a procesos de adquisiciones y contrataciones transparentes, los cuales deberían realizarse bajo normas estrictas de transparencia. El impacto de ello se observa en los resultados de las empresas y en su rendimiento, pues como señala la OCDE, “la contratación pública eficiente y eficaz de bienes, servicios y obras es fundamental para el logro de los objetivos principales de la gestión pública, incluida la inversión en infraestructuras y la prestación a los ciudadanos de servicios esenciales”¹⁴. Y es en base a esa preocupación que la OCDE presentó en el 2015 una lista detallada de recomendaciones sobre adquisiciones y contrataciones públicas. Este listado sirve como hoja de ruta para evaluar el estado de la empresa en lo que respecta a la existencia de estos mecanismos y garantías de transparencia financiera a la hora de realizar contrataciones y adquisiciones.

14 OCDE 2015, “Recomendaciones del Consejo sobre Contratación Pública”. El documento puede encontrarse en el siguiente enlace: <http://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>

Recomendaciones de la OCDE para contrataciones y adquisiciones públicas:

1. Que los adherentes aseguren un nivel adecuado de transparencia a lo largo de todas las fases del ciclo de la contratación pública:
 - a) fomentando un trato justo y equitativo a los potenciales proveedores aplicando el adecuado grado de transparencia en cada fase del ciclo de la contratación pública;
 - b) permitiendo el libre acceso, vía un portal en Internet, a todas las partes interesadas, incluidos los potenciales proveedores nacionales y extranjeros, la sociedad civil y el público en general, a la información relativa a la contratación pública; y
 - c) garantizando la transparencia del flujo de fondos públicos, desde el principio del procedimiento presupuestario y a lo largo de todo el ciclo de la contratación pública.

 2. Que los adherentes conserven la integridad del sistema de contratación pública mediante normas generales y salvaguardas específicas por procesos de contratación:
 - a) exigiendo que todas las partes interesadas actúen con un elevado grado de integridad a lo largo del ciclo de contratación;
 - b) poniendo en práctica, en el conjunto del sector público, instrumentos de aseguramiento de la integridad y adaptarlos oportunamente a los riesgos concretos del ciclo de contratación;
 - c) desarrollando programas de formación en materia de integridad dirigidos al personal de contratación pública; y
 - d) estableciendo requisitos, consistentes en controles internos, medidas de aseguramiento del cumplimiento y programas anticorrupción, dirigidos a los proveedores, incluido el oportuno seguimiento.

 3. Que los adherentes hagan accesibles las oportunidades de concurrir a la contratación pública a los potenciales competidores sin importar su tamaño o volumen:
 - a) disponiendo de marcos institucionales, legales y reglamentarios que sean razonables y sólidos;
 - b) utilizando para las licitaciones una documentación clara e integrada, normalizada en lo posible y adecuada a las necesidades que se pretende cubrir; y
 - c) recurriendo a licitaciones abiertas a la participación, limitando el uso de las posibles excepciones y de las contrataciones con un único proveedor.

 4. Que los adherentes reconozcan que todo uso del sistema de contratación pública que pretenda conseguir objetivos secundarios de política deberá sopesar estas finalidades frente al logro del objetivo principal de la contratación:
 - a) evaluando la adecuación de la contratación pública como instrumento para perseguir objetivos secundarios de política de acuerdo con unas prioridades nacionales claras;
-

- b) elaborando una estrategia adecuada para la integración de los objetivos secundarios de política en los sistemas de contratación pública; y
 - c) empleando una metodología adecuada de evaluación de impacto para cuantificar la eficacia del sistema de contratación pública en el logro de objetivos secundarios de política.
5. Que los adherentes fomenten una participación transparente y efectiva de las partes interesadas:
- a) elaborando, y siguiendo, un procedimiento normalizado para la introducción de cambios en el sistema de contratación pública;
 - b) entablado periódicamente diálogos transparentes con los proveedores y con las asociaciones empresariales para exponerles los objetivos en materia de contratación pública y garantizar un adecuado conocimiento de los mercados; y
 - c) brindando oportunidades para la participación directa de las partes interesadas externas.
6. Que los adherentes desarrollen procedimientos que, satisfaciendo las necesidades de la administración pública:
- a) simplificando el sistema de contratación pública y su marco institucional;
 - b) implantando procedimientos técnicos adecuados que satisfagan con eficiencia las necesidades de los destinatarios; y
 - c) creando y utilizando instrumentos que mejoren los procedimientos de contratación pública, reduzcan las duplicidades y logren una mayor eficiencia.
7. Que los adherentes mejoren el sistema de contratación pública mediante el aprovechamiento de las tecnologías digitales para dar soporte a la innovación, con la contratación electrónica, a lo largo de todo el ciclo de la contratación pública:
- a) haciendo uso de las novedades más recientes en materia de tecnología digital que aporten soluciones integradas de contratación electrónica para todo el ciclo de la contratación pública; y
 - b) utilizando herramientas avanzadas de contratación electrónica que sean modulares, flexibles, expansibles y seguras.
8. Que los adherentes dispongan de un personal dedicado a la contratación pública con capacidad de aportar en todo momento, de manera eficaz y eficiente, la debida rentabilidad en este ámbito:
- a) asegurando de que los profesionales de la contratación pública tienen un alto nivel de integridad, capacitación teórica y aptitud para la puesta en práctica, para lo que les proporcionan herramientas específicas y periódicamente actualizadas;

- b) ofreciendo a los profesionales de la contratación pública un sistema de carrera atractivo, competitivo y basado en el mérito; y
 - c) fomentando la adopción de enfoques colaborativos con entidades como universidades, *think tanks* o centros políticos a fin de mejorar las capacidades y competencia del personal de contratación pública.
9. Que los adherentes estimulen mejoras en el rendimiento mediante la evaluación de la eficacia del sistema de contratación pública, tanto en procesos concretos como en el sistema en su conjunto, a todos los niveles de la administración pública siempre que resulte factible y adecuado:
- a) evaluando de forma periódica y sistemática los resultados del procedimiento de contratación pública; y
 - b) desarrollando indicadores para cuantificar el rendimiento, la eficacia y el ahorro de costos en el sistema de contratación pública.
10. Que los adherentes integren las estrategias de gestión de riesgos para la definición, detección y atenuación de estos a lo largo del ciclo de la contratación pública:
- a) elaborando herramientas de evaluación de riesgos que permitan identificar y abordar amenazas al óptimo funcionamiento del sistema de contratación pública; y
 - b) dando a conocer las estrategias de gestión de riesgos.
11. Que los adherentes apliquen mecanismos de supervisión y control que favorezcan la rendición de cuentas a lo largo del ciclo de la contratación pública, incluidos los oportunos procedimientos de quejas y sanciones:
- a) estableciendo un orden jerárquico claro en la supervisión del ciclo de la contratación pública;
 - b) desarrollando catálogos de sanciones eficaces y aplicables;
 - c) gestionando las quejas de un modo equitativo, ágil y transparente; y
 - d) asegurando que los controles internos (incluidos los controles financieros, la auditoría interna y los controles de la gestión), así como los controles y auditorías externos, estén coordinados e integrados entre sí y disponen de suficientes recursos.
12. Que los adherentes favorezcan la integración de la contratación pública en la gestión de las finanzas públicas en general, la elaboración del presupuesto y los procesos de prestación de servicios:
- a) racionalizando el gasto de la contratación pública combinando los procedimientos de contratación con la gestión de las finanzas públicas;
 - b) fomentando la elaboración del presupuesto y financiación plurianuales para optimizar el diseño y la planificación del ciclo de la contratación pública; y

- c) armonizando, en lo posible, los principios por los que se rige la contratación pública en las distintas tipologías de prestaciones de servicios públicos, incluidas las de obras públicas, las alianzas entre el sector público y el privado y las concesiones.

Además de la poca transparencia interna que muestran las empresas de agua y saneamiento, por lo general no son proclives a compartir de forma abierta su presupuesto y sus gastos. En la mayoría de las páginas web de las empresas de AP&S los presupuestos son presentados, de manera incomprensible y en hojas de cálculo.

Recuadro 24

Compromisos institucionales con la transparencia financiera: el caso EPM, Colombia

La dirección ejecutiva de EPM, la empresa de agua de Medellín, Colombia, sostiene que, para garantizar su sostenibilidad, es necesario crear un modelo que promueva un balance de poderes para impedir que el poder político se superponga a las decisiones técnicas. Para ello, ha diseñado un modelo de gestión que se sustenta en tres principios:

- 1) Equilibrio entre los agentes involucrados
- 2) Rendición de cuentas
- 3) Control

Además, ha creado herramientas para poder implementar estos tres principios. El equilibrio lo busca con la implementación de herramientas formales que permiten establecer reglas claras entre los actores, como son el Convenio Marco de Relaciones EPM, el Código de Gobierno Corporativo, y el Reglamento de la Junta Directiva.

El Código de Gobernabilidad Corporativa de la empresa EPM, de Colombia, señala que la divulgación de información tendrá como principio la transparencia, entendida como la cualidad que hace de la información un elemento veraz, claro, oportuno, relevante, accesible y útil para el discernimiento de sus destinatarios. Cada año se envían a la Superintendencia Financiera los estados financieros de fin de ejercicio auditados, los cuales asimismo se mantienen disponibles, por un período de cinco años, en el sitio web corporativo de inversionistas. En adición, en forma trimestral, dentro de los 30 días calendario siguientes a la terminación del período respectivo, se presentan ante la Superintendencia Financiera, debidamente diligenciados, los formatos denominados “anexos financieros” establecidos para las entidades de servicios públicos domiciliarios. Los estados financieros trimestrales del año en curso se mantienen en la página web de Inversionistas de EPM.

De igual modo, en la página web de inversionistas se incluye la siguiente información: presupuesto, principales cifras de rendimiento, estados financieros, indicadores financieros, informe de la deuda, portafolio de inversiones, informe de la empresa calificadora de riesgo, informe de la auditoría externa, títulos vigentes en el mercado, informe anual de gobierno corporativo, hojas de vida de los miembros de Junta, e histórico de excedentes transferidos al municipio.

También el código de gobernabilidad corporativa da cuenta de los compromisos específicos que EPM ha asumido frente a los inversionistas para proteger sus intereses. EPM ratifica, por ejemplo, que, con independencia de las auditorías interna y externa realizadas por la propia empresa, los inversionistas podrán practicar una auditoría externa especializada a costo y bajo la responsabilidad del inversionista. Para manejar las situaciones de riesgos inherentes a los valores emitidos, EPM recibe la opinión independiente e imparcial de la Sociedad Calificadora de Valores, que evalúa periódicamente la capacidad para efectuar el pago oportuno de sus obligaciones con relación a factores como situación financiera, planes y estrategias trazados, calidad de la administración, oportunidades de mercado y políticas de control y auditoría. EPM se compromete a entregar oportunamente a la Sociedad Calificadora de Valores la información que se requiera para la calificación original, así como para los seguimientos trimestrales y las revisiones anuales. El dictamen de dicha sociedad, y el resultado de sus revisiones, se divulga entre los inversionistas y está disponible en la página web de las empresas.

Fuente: Información obtenida por la autora para un estudio realizado para el Banco Interamericano de Desarrollo (2015-2017).

Sobre la participación de la sociedad civil en el monitoreo del manejo financiero de las empresas de AP&S, existen varios mecanismos que han sido usados en distintos sectores y que pueden ser también usados en este sector, tales como: presupuesto participativo, planeamiento participativo, monitoreo de adquisiciones y contrataciones, auditorías participativas, seguimiento del gasto público (public expenditure tracking), seguimiento del ingreso (input tracking); veedurías comunitarias (community oversight), y pactos de integridad, entre otros. Estas herramientas no han sido muy usadas en el sector AP&S de la región, mientras si han sido usadas en otros sectores, como Salud y Educación.

Recuadro 25

El caso de anulación de una concesión por irregularidades: El papel de la Secretaría de la Transparencia de Colombia en el proceso de seguimiento de la sanción

En el 2011, se sustituyó el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción por la *Secretaría de Transparencia*, con la misión de asesorar y apoyar directamente al presidente o presidenta del país en el diseño de una política integral de transparencia y lucha contra la corrupción y coordinar su implementación. En el 2014, se reestructuró el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y se consignaron diferentes funciones para la Secretaría de Transparencia, que incluyen entre otras funciones:

- 1) Asesorar al director del Departamento en la coordinación e implementación de mecanismos para fomentar la rendición de cuentas por parte de las entidades de la administración pública, y en la promoción de mecanismos de participación.

- 2) Señalar los estándares que deben tener en cuenta las entidades públicas para la organización de las unidades o dependencias de quejas, sugerencias y reclamos que, por su gravedad, sean puestas en su conocimiento por el jefe o coordinador de la unidad o grupo de control interno disciplinario de cada Unidad.

En el marco de sus obligaciones, la Secretaría de Transparencia reaccionó el 3 de junio del 2016 a una denuncia por fallas en la prestación de los servicios de agua y saneamiento en Leticia, Colombia, después de que ya se hubiera ejecutado una sanción contra una empresa a la que se le había concesionado la prestación del AP&S de manera irregular. En el 2015, la Superintendencia de Servicios Públicos sancionó a la empresa Empuamazonas S. A., quitándole la concesión de los servicios de AP&S por un período de cinco años, empezados desde el 2015, traspasándole por ese período a la alcaldía de la municipalidad la tarea de administrar la provisión del agua. La sanción a la mencionada empresa se basó en los siguientes incumplimientos: ausencia de macromedición, prestación del servicio sin contar con permiso de concesión de aguas y la inexistencia de un contrato con condiciones uniformes mediante el cual se estableciera la relación de prestación con los usuarios.

La Secretaría de Transparencia de la Presidencia tiene la tarea de liderar la Mesa de Seguimiento a la Sanción impuesta por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios a Empuamazonas S. A. haciendo seguimiento de los reportes de la Comisión Regional de Moralización del departamento, en los que se evidencia la mala calidad de los servicios de acueducto y alcantarillado en Leticia brindados por la empresa anteriormente concesionada.

Fuente: Página web de la Secretaría de la Transparencia de Colombia. http://www.secretariatransparencia.gov.co/prensa/comunicados/Paginas/comunicado_lupa-calidad-agua-alcantarillado-leticia.aspx

Por otra parte, las auditorías financieras deben realizarse analizando el manejo financiero de las empresas. Existen para ello instancias internas de auditorías, pero también son muy importantes las auditorías externas independientes contratadas por las propias empresas para detectar posibles problemas. Asimismo, están las auditorías efectuadas por los entes nacionales de control, como las contralorías o los tribunales de cuentas. Y, por último, pueden darse las auditorías ciudadanas para efectuar un análisis de las cuentas institucionales. Esta tarea debe ser —y es—, de manera general, realizada por empresas contratadas por organizaciones de la sociedad civil, pues se requiere un conocimiento muy especializado para su realización. Lo óptimo sería que las empresas de AP&S compartieran las auditorías que se elaboran sobre su gestión y que estas sean ejecutadas, de preferencia, por entidades independientes.

CALIDAD DE LAS PÁGINAS WEB

Cuando se hizo el estudio del Banco Mundial (2013), solo una empresa no contaba con una página web. Las páginas web existen, pero desafortunadamente la información que allí se encuentra es superficial o desactualizada. Por ejemplo, a junio del 2017, la información de la página web de la empresa Sedapal, de Lima, Perú, contaba con información financiera del 2013. Y lo mismo sucede con la mayoría de páginas web. No es posible conocer los procedimientos usados para la selección de directores, ni de personal; no hay clara información financiera; los sistemas de recepción de quejas son primarios; no se registra información sobre reportes anuales, y cuando los hay son tan técnicos que un ciudadano sin conocimientos del sector no podría entenderlos. Lo que se observa en la mayoría de las páginas web es la historia de fundación de la empresa, el nombre de los directores y una pequeña historia de su experiencia profesional, y noticias sobre eventos recientes. Pero no es posible encontrar en la mayoría de los casos información relevante acerca del funcionamiento y rendimiento de la empresa.

Recuadro 26

Una página web transparente y amigable: el caso de EPM, Colombia

Hay pocas empresas que destacan por la calidad de sus páginas web. Una sin duda es la empresa EPM de Medellín, Colombia. La página de EPM está organizada en primer lugar en base a los tres servicios que provee la empresa (energía, gas y agua). Pero también está organizada por grupos de interés (clientes, contratistas y proveedores, inversionistas, Gente EPM, comunidad) e igualmente por temas (institucionalidad, proyectos, eventos, oferta de empleos, sala de prensa, centro de documentos). La página además tiene consultas y chat en línea, y ambas funciones han sido probadas durante la ejecución de esa Guía y se encontraban en funcionamiento. Su diseño es amigable y sencillo, y cuenta con aplicativos modernos e interactivos. Muchas cosas están explicadas con videos didácticos. Y toda la web tiene una real consistencia de diseño y lenguaje.

Fuente: Información recolectada por la autora revisando la página web de EPM.

Sin embargo, una página web, por más accesible que sea, no es suficiente. La empresa de A&S debe buscar otros mecanismos para llegar a la ciudadanía y asegurarse de que les lleguen los mensajes que quiere transmitir. Muchas veces es necesario usar encuestas de opinión para medir el conocimiento que tienen los usuarios sobre las reformas que se implementan y su apreciación sobre ellas. Hay casos en los cuales las empresas hacen grandes esfuerzos para mejorar la calidad de los servicios, lo logran, y, sin embargo, los usuarios no lo saben. Las campañas de información deben realizarse cuando sea oportuno.

La importancia de una buena comunicación: el caso EPMAPS, Quito, Ecuador

La empresa de Agua de Quito, Ecuador (EPMAPS) tuvo hace dos décadas grandes problemas de calidad en la provisión de agua. Pero en la última década ha logrado enormes avances en mejorar la calidad del agua. De hecho, EPMAPS cuenta con certificaciones internacionales de calidad para el agua que distribuye en toda la ciudad de Quito. Sin embargo, la ciudadanía sigue teniendo desconfianza de la calidad del agua, y una porción significativa de la ciudadanía sigue sin consumir directamente agua de la llave, sino que filtran el agua de la llave o compran botellones de agua para beber. El agua de la llave la usan solo para el lavado de ropa, baño, limpieza y demás usos domésticos. Esta desconfianza se origina en una plaga de cólera ocurrida hace más de dos décadas que afectó la salubridad del agua de la ciudad; y esa percepción ha sido aprovechada por empresas proveedoras de servicios suplementarios, como las empresas que venden filtros de agua y las que venden agua embotellada, para mantener sus niveles de ventas. Ellas están perpetuando la idea de que Quito no tiene agua bebible saludable, dando así al público información errada o engañosa para beneficiarse y tener un mejor mercado para sus productos suplementarios.

Esta situación demuestra que aunque la calidad y la transparencia de información son cruciales, a veces se necesita más que solo eso para cambiar una situación de desconfianza. Transparentar los certificados de calidad de agua con certificación internacional no ha sido suficiente hasta ahora para romper con la desconfianza sobre la salubridad del agua. Una de las acciones que la empresa ha iniciado recientemente es poner casetas en las plazas públicas invitando a los ciudadanos a distinguir el agua de la llave y del agua embotellada, haciendo ello en presencia de un notario público. Los datos estadísticos muestran que, cuando los usuarios no saben que se trata del agua de la llave, la gente en su mayoría opta por el agua de la llave como agua de mejor calidad y sabor. Esta actividad fue diseñada como parte de una campaña para hacer entender a la ciudadanía que la calidad del agua ha mejorado mucho y que ahora cumple con los estándares internacionales.

Fuente: información recogida por la autora en entrevistas con usuarios y ONGs locales sobre la percepción de agua, así como en entrevistas a funcionarios de la empresa de agua.

RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL

Es conveniente que las empresas de agua asuman un papel de responsabilidad social con la comunidad a la que sirven. No es una responsabilidad legal, sino más bien al rol voluntario asumido por las empresas en el mejoramiento de la sociedad. Los programas exitosos de responsabilidad social pueden ayudar a mejorar la imagen de la empresa de agua y también a crear otros canales de comunicación con los usuarios de los servicios. Los proyectos de responsabilidad social empresarial pueden estar vinculados al rubro del agua, o a otras áreas, como la educación y la cultura.

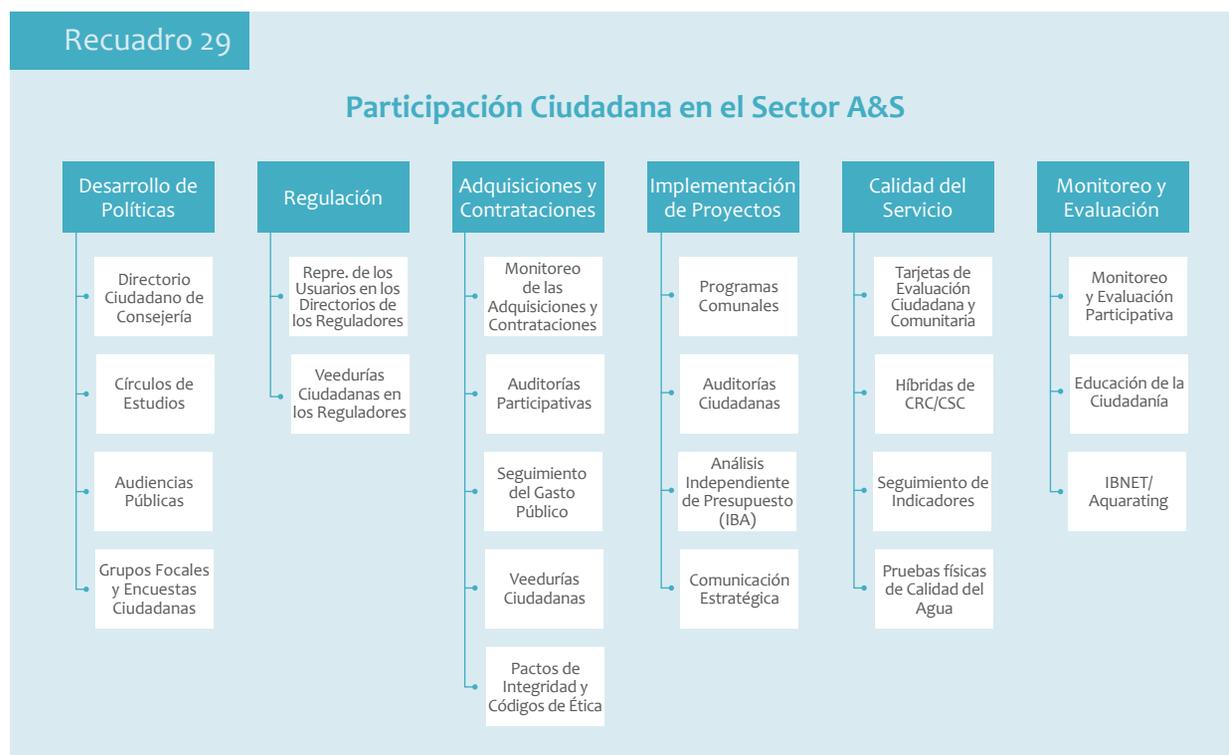
Dos ejemplos de proyectos de Responsabilidad Social Empresarial

El Museo del Agua. EPM, Medellín, Colombia	Reforestación del Bosque del Merendón. Aguas de San Pedro Sula, Honduras
<p>EPM apoya la educación de las comunidades en sus áreas de influencia, promueve la investigación y se alía con universidades de la región para potenciar la innovación y el desarrollo científico y tecnológico. Además, desarrolla distintos proyectos para mejorar la infraestructura y las condiciones logísticas de los centros educativos, con el fin de hacerlos más agradables y dignos. EPM ha creado bibliotecas gratuitas para la ciudadanía.</p> <p>EPM lleva a cabo programas de investigación y desarrollo con diferentes instituciones académicas como: CIDET, Universidad Pontificia Bolivariana, Universidad Nacional de Colombia, Universidad EAFIT, Universidad de La Guajira y Escuela de Ingeniería de Antioquia, entre otras. A través de estos convenios se han adelantado importantes aportes al conocimiento de la fauna y la flora de Antioquia, favorecido además la formación de investigadores en distintas temáticas.</p> <p>Asimismo, la Fundación EPM ha construido el Museo del Agua, al que los alumnos de los colegios van a entender el recurso hídrico, su producción, su distribución, y aprenden la importancia de cuidarlo.</p>	<p>Aguas de San Pedro ha emprendido la reforestación del bosque del Merendón, en la zona rural de San Pedro. El proyecto de reforestación está orientado a proteger la zona en la que se encuentra el recurso hídrico que abastece a la ciudad y está haciendo posible rescatar el bosque aledaño a la ciudad de San Pedro, y con ello también protegiendo a los habitantes de la zona, que están más expuestos a los relaves de agua. Los árboles entregados por la empresa son sobre todo maderables y frutales. Los frutales que se les están entregando son básicamente cítricos certificados libres de plagas. En adición, la idea de los frutales es ofrecerles a los pobladores del bosque acceso a recursos que pueden ser usados para su subsistencia o para ser comercializados en los mercados locales. Por ello, también se les ha asistido en cursos de entrenamiento para crear cooperativas y así puedan vender sus productos en el mercado de productos agrícolas. El objetivo último del proyecto es ayudar a crear condiciones de sostenibilidad a los pobladores para que no dejen la montaña, pues mientras hay pobladores en la montaña es más difícil que se arrase y se deforeste el área. La empresa apunta a educar a los pobladores para que sean ellos mismos los que protejan el bosque del Merendón.</p>

Hoy en día, con la proliferación de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, la forma en que los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil se vinculan con las empresas de agua está cambiando muy rápidamente. Muchas empresas están creando entornos favorables para la voz, la transparencia y la rendición de cuentas. Sin embargo, la experiencia muestra que las organizaciones de la sociedad civil suelen operar en ciclos cortos de financiación programáticos y carecen de apoyo sostenido para crear capacidad técnica e institucional dentro de las propias empresas, con el fin de que estas ofrezcan mecanismos de información a largo plazo. Está visto que la cantidad y la calidad de la información que brindan las empresas está en relación con la fuerza de la

demanda de transparencia por parte de las organizaciones de la sociedad civil. Cuanto más fuerte es la sociedad civil, existe mayor transparencia y divulgación de información. Pero si esas organizaciones de la sociedad civil no cuentan con fondos, la oferta de información es casi nula. Muchos proveedores o autoridades solo proporcionan información cuando se sienten presionados por organizaciones fuertes con acceso a medios de comunicación, por miedo a las denuncias. Por esa razón, los esfuerzos de las dos décadas anteriores, que han estado enfocados en fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil, deben complementarse con presión sobre las empresas de agua, para que estas proporcionen información de modo regular e institucional sin necesidad de presiones externas. Y ese es precisamente uno de los objetivos de la gobernabilidad corporativa.

A continuación, se presenta un recuadro (confeccionado por la autora de esta Guía) que incluye varios de los mecanismos de auditorías sociales que pueden ser desarrollados por la ciudadanía, muchos de los cuales han sido citados en esta sección.



Capítulo 9

ORIENTACIÓN HACIA EL RENDIMIENTO

Este componente se refiere a la manera eficiente en que se organiza la empresa para el logro de sus objetivos, y al monitoreo y evaluación respecto a ese desempeño, a nivel de cada departamento de la empresa y empleado de la empresa. Este componente existe cuando la empresa ha identificado sus objetivos y metas, y ha diseñado una estrategia para llegar hacia ellos dentro de un período establecido. Solo así los esfuerzos de todo el personal se mueven orientados hacia la misma dirección. Es por eso que tanto los objetivos como las metas de la empresa deben estar transparentados en su totalidad y ser de conocimiento de todo el personal y también de los usuarios. En este componente importan tres puntos:

- 1) cómo se establecen los objetivos institucionales;
- 2) los instrumentos para hacer cumplir esos objetivos; y
- 3) la autoridad que realiza la evaluación del rendimiento.

En el 2007, diez de las organizaciones no gubernamentales que estudiaban y apoyaban al sector AP&S en EE. UU. se juntaron para desarrollar de manera conjunta mecanismos para ayudar a las empresas estadounidenses a ser lo más efectivas posibles. En ese esfuerzo desarrollaron una tabla de atributos que deben cumplir las empresas de AP&S para ser efectivas en el logro de sus objetivos¹⁵.

Recuadro 30

Los 10 atributos de una empresa de AP&S gestionada eficientemente (Desarrollado por WaterEUM.org - EE. UU.)

ATRIBUTO 1: SERVICIO DE CALIDAD

Produce agua potable, efluentes tratados y residuos de procesos en total conformidad con los requisitos regulatorios y de confiabilidad y consistentes con las necesidades ecológicas, de salud pública y del cliente.

ATRIBUTO 2: DESARROLLO LABORAL Y DE LIDERAZGO

Recluta y conserva una fuerza laboral competente, motivada, adaptable y segura. Establece una organización colaborativa y participativa dedicada al aprendizaje continuo y a la mejora. Asegura que el conocimiento institucional de los empleados se conserve y mejore con el tiempo. Enfatiza las oportunidades para el desarrollo profesional y de liderazgo y se esfuerza por crear un equipo de liderazgo sénior integrado y bien coordinado.

15 Otros recursos y herramientas útiles pueden encontrarse en el siguiente enlace: <http://www.watereum.org/resources/>

ATRIBUTO 3: VIABILIDAD FINANCIERA

Incorpora el costo total del ciclo de vida de la empresa de servicios públicos y establece y mantiene un equilibrio efectivo entre la deuda a largo plazo, el valor de los activos, los gastos de operación y mantenimiento, y los ingresos de operación. Establece tasas predecibles, consistentes con las expectativas y aceptabilidad de la comunidad, adecuadas para recuperar costos, proporcionar reservas, mantener el apoyo de las agencias de calificación de bonos, y planificar e invertir para necesidades futuras.

ATRIBUTO 4: RESISTENCIA OPERATIVA

Asegura que el liderazgo y el personal de servicios públicos trabajen juntos para anticipar y evitar problemas. Identifica, evalúa, establece niveles de tolerancia y gestiona eficazmente una gama completa de riesgos comerciales (incluidos legales, regulatorios, financieros, medioambientales, de seguridad y relacionados con desastres naturales) de forma proactiva, de acuerdo con las tendencias de la industria y la confiabilidad del sistema metas.

ATRIBUTO 5: RECURSO DE AGUA ADECUADO

Garantiza la disponibilidad del agua de acuerdo con las necesidades actuales y futuras de los clientes mediante el análisis de la oferta y la demanda de recursos a largo plazo, la conservación y la educación pública. Considera explícitamente su papel en la disponibilidad de agua y gestiona las operaciones para proporcionar sostenibilidad y reposición de acuíferos y aguas superficiales a largo plazo.

ATRIBUTO 6: SATISFACCIÓN DEL CLIENTE

Proporciona servicios confiables, receptivos y asequibles en línea con los niveles de servicio explícitos aceptados por el cliente. Recibe comentarios oportunos de los clientes para mantener la capacidad de respuesta a las necesidades y las emergencias de los clientes.

ATRIBUTO 7: OPTIMIZACIÓN OPERACIONAL

Garantiza mejoras de rendimiento continuas, oportunas, rentables, confiables y sostenibles en todas las facetas de sus operaciones. Minimiza el uso, la pérdida y los impactos de los recursos de las operaciones diarias. Mantiene la conciencia de la información y los desarrollos tecnológicos operativos para anticipar y apoyar la adopción oportuna de mejoras.

ATRIBUTO 8: ESTABILIDAD DE LA INFRAESTRUCTURA

Entiende la condición y los costos asociados con los activos críticos de infraestructura. Mantiene y mejora la condición de todos los activos a largo plazo al costo de ciclo de vida más bajo posible y un riesgo aceptable consistente con los niveles de servicio soportados por el cliente, la comunidad y el regulador, y consistentes con el crecimiento anticipado y los objetivos de confiabilidad del sistema. Asegura que los esfuerzos de reparación, rehabilitación y reemplazo de activos se coordinen dentro de la comunidad para minimizar las interrupciones y otras consecuencias negativas.

ATRIBUTO 9: SOSTENIBILIDAD DE LA COMUNIDAD

Está plenamente consciente y atento a los impactos que sus decisiones tienen en la salud y el bienestar actuales y a largo plazo de la comunidad y las cuencas hidrográficas. Gestiona operaciones, infraestructura e inversiones para proteger, restaurar y mejorar el entorno natural; usa con eficiencia recursos de agua y energía; promueve la vitalidad económica; y engendra una mejora general de la comunidad. Considera explícitamente una variedad de enfoques de prevención de contaminación, cuencas hidrográficas y protección de fuentes de agua como parte de una estrategia general para mantener y mejorar la sostenibilidad ecológica y comunitaria.

ATRIBUTO 10: ENTENDIMIENTO Y APOYO DE LAS PARTES INTERESADAS

Genera entendimiento y apoyo de los organismos de supervisión, intereses de la comunidad y cuencas hidrográficas, y los organismos reguladores para los niveles de servicio, estructuras de tarifas, presupuestos operativos, programas de mejora de capital y decisiones de gestión de riesgos. Involucra activamente a los interesados en las decisiones que los afectarán.

Fuente: WaterEUM.org <http://www.watereum.org/resources/interactive-primer/ten-attributes/>

ESTABLECIMIENTO DE OBJETIVOS

Muchas veces las empresas se mueven por inercia, pero no funcionan con objetivos y metas claras. Es crucial que las empresas se pongan metas de calidad del servicio, de cobertura, de sostenibilidad, de reducción de agua distribuida no cobrada, de agua perdida por pequeña corrupción, de números de medidores, de reducción de medidores adulterados, de mejoramiento en el sistema de procesamiento de quejas, etc. La empresa debe ponerse objetivos claros, y dentro de cada uno de estos debe fijarse metas determinadas. Y para alcanzar esas metas el personal debe conocer las actividades que conducen a esas metas.

De ser posible, los objetivos institucionales también deben ser de conocimiento de la ciudadanía.

Recuadro 31

Establecimiento de objetivos y seguimiento: el caso de México

En México, los programas federales de la administración pública son monitoreados y evaluados de acuerdo con las “las reglas de operaciones”. Para cada programa, se establecen mecanismos de seguimiento y evaluación con el fin de evaluar su impacto sobre el terreno y la rentabilidad de su aplicación. Para los programas de agua y saneamiento, las reglas de operaciones incluyen el desempeño de la prestación de servicios (número de litros por segundo, número de conexiones de alcantarillado, etc.), cobertura regional de servicios (por ejemplo, número de personas con acceso a agua potable y alcantarillado). También se evalúa la estructura y organización de los programas (gestión financiera, participación pública, entre otros). Las reglas de operación del 2016 más actualizadas también tienen dos objetivos adicionales:

- 1) Asegurar que la aplicación de los subsidios en programas de agua potable, alcantarillado y saneamiento, se realicen con eficiencia, eficacia, economía y transparencia, estableciendo los mecanismos regulatorios de acceso, evaluación y rendición de cuentas de cada programa.
- 2) Simplificar los procedimientos unificando criterios con otros programas afines dentro del sector público, y orientar su formulación a la obtención de resultados.

INSTRUMENTOS DE MEDICIÓN DE CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS

Las empresas suelen tener un plan estratégico en el que se muestran los objetivos. Y en la mayoría de los casos las empresas informan sobre el cumplimiento de estos en sus reportes anuales institucionales. Algunas compañías además organizan asambleas comunitarias para difundir el reporte anual de la empresa. Hay otras que asumen un reto mayor, que es abrir totalmente los indicadores de su rendimiento para medirse con otras empresas no solo de su país, sino de otros países y regiones; para hacer eso, existe, por ejemplo, el IBNET, una plataforma de rendimiento desarrollada por el Banco Mundial a nivel de todo el planeta, o Aquarating, una herramienta similar que se encuentra en fase inicial en este momento, creada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) específicamente para la región latinoamericana.

Recuadro 32

IBNET: La plataforma del Banco Mundial de comparaciones entre empresas de AP&S

IBNET es la plataforma del Banco Mundial creada para recoger información acerca del rendimiento de las empresas de agua alrededor de todo el mundo. Estos datos son procesados para ofrecer información comparativa. La comparación entre los servicios públicos es indispensable porque el sector tiene un margen limitado de competencia directa. Mientras que las empresas que operan en mercados competitivos están bajo presión constante para competir mutuamente, las empresas de servicios de agua están a menudo protegidas de esta presión por ser un mercado monopólico natural. La finalidad de IBNET es apoyar el acceso a información comparativa que ayude a promover las mejores prácticas entre proveedores de suministro de agua y saneamiento en todo el mundo, con el fin último de que se proporcione a los consumidores acceso a servicios de abastecimiento de agua y saneamiento de alta calidad y al mismo tiempo asequibles. La Red Internacional de Benchmarking para Servicios de Agua y Saneamiento (IBNET) es una iniciativa para alentar a los proveedores públicos de agua y saneamiento a compilar y compartir un conjunto de indicadores de costos y desempeño básicos, y así satisfacer las necesidades de las diversas partes interesadas. Establece un conjunto común de definiciones y un conjunto mínimo de indicadores básicos, y proporciona un software para facilitar la recopilación de datos y el cálculo de los indicadores, a la vez que provee de recursos para analizar los datos y presentar los resultados. La compartición de resultados es crítica para las comparaciones exitosas de rendimiento (benchmarking).

Son las propias empresas las que incorporan la información en la plataforma. Pero también están facultadas a hacerlo las agencias reguladoras, unidades de control y organizaciones ciudadanas registradas. Los “titulares de conjuntos de datos” reúnen y recopilan los datos anualmente, de preferencia en el formato de IBNET, los cuales son revisados para garantizar un nivel mínimo de calidad. El “coordinador central” lleva a cabo controles de calidad de la información recibida de los titulares de conjuntos de datos, al mismo tiempo que es responsable de la actualización de los conjuntos de datos centrales. La plataforma puede ser visitada en el siguiente enlace: www.ib-net.org

Fuente: Información recogida por la autora de esta Guía.

AUTORIDADES A CARGO DE LA EVALUACIÓN

Los ministros de línea, el regulador, y las agencias auditoras son las autoridades que por lo general están a cargo de estas evaluaciones en América Latina. En algunos casos, los propios Directorios o Juntas son las que realizan la evaluación de la empresa. Ya se ha señalado en esta Guía la relevancia de contar con una agencia regulatoria independiente; pero además de ser independiente debe poseer la capacidad técnica necesaria para innovar en la creación de mecanismos de estimulación de competencia dentro del país. Idealmente, las agencias reguladoras deberían poder generar reportes comparativos anuales de todas las empresas de agua del país. Conviene remarcar que las evaluaciones comparativas son importantes no solo a nivel de cada país, sino también a nivel regional. Una sana competencia entre empresas de agua, mostrando sus logros y mejoras, ayuda a poner presión sobre un mercado que es monopólico por naturaleza.

Además de las instancias nacionales, podrían existir organismos supranacionales a los cuales se acojan voluntariamente las empresas de agua para efectuar la evaluación de su rendimiento. Ya se ha mencionado que el Banco Mundial proporciona IBNET, que es una plataforma de análisis y comparación de rendimiento, a nivel global; y algo similar ha iniciado recientemente el Banco Interamericano de Desarrollo con la plataforma AQUANET.

AUTORIDADES A CARGO DE RESOLVER DISPUTAS

También existen instancias para resolver disputas de modo abierto y transparente. Esas disputas suelen resolverse dentro del país. Hay países en los que es la Defensoría del Pueblo la que entra como mediadora, sobre todo cuando se trata de disputas en las que no hay de por medio demandas legales. Cuando las demandas o disputas son legales, es el sistema judicial el que resuelve los conflictos en la mayoría de los casos. Sin embargo, hay también instancias supranacionales que han sido creadas para resolver disputas pacíficamente.

Recuadro 33

El Tribunal Latinoamericano del Agua: una instancia de justicia supranacional para el sector

En América Latina existe el Tribunal Latinoamericano del Agua, que es una instancia regional, autónoma e independiente, de justicia ambiental, creada con el fin de contribuir a la solución de controversias relacionadas con los sistemas hídricos en América Latina. El Tribunal Latinoamericano del Agua es un organismo de naturaleza ética comprometido con la preservación del agua. Una de sus prioridades es garantizar el aprovechamiento del agua como derecho humano para el disfrute de las generaciones actuales y futuras. La legitimidad de este tribunal deriva tanto del carácter ético de sus resoluciones, así como del fundamento jurídico en que se basan. Los convenios, declaraciones y tratados internacionales sobre protección del ambiente son prioritarios en el accionar de esta

instancia. El Tribunal centra sus actividades en cuatro líneas de trabajo:

- 1) Justicia alternativa ante la crisis de legalidad en la región
- 2) Seguridad ecológica
- 3) Educación y sensibilización para la protección de los sistemas hídricos
- 4) Seguridad hídrica y justo gobierno por el agua

Desde su fundación en 1998, el TLA ha celebrado siete audiencias de juzgamiento en el ámbito latinoamericano: dos de ellas en San José de Costa Rica (agosto del 2000 y marzo del 2004), otra en México Distrito Federal (marzo del 2006), una en Guadalajara (octubre del 2007) y las últimas en Guatemala (septiembre del 2008) y en Argentina (2012). Además, ha celebrado dos audiencias locales: una en San Carlos, zona norte de Costa Rica (febrero del 2004) y la otra en Managua, Nicaragua (junio del 2004). A la fecha, el Tribunal Latinoamericano del Agua ha acogido 58 casos y atendido más de 250 consultas.

Fuente: Información recogida por la autora de esta Guía en la página web institucional del Tribunal, en www.Tragua.com

En conclusión, los objetivos de la empresa de AP&S deben ser conocidos y compartidos por todos sus miembros y por todos los actores vinculados a la empresa, de tal suerte que se puedan conjugar los esfuerzos de todos. También es esencial que todos los actores sepan cómo se avanza en referencia a esos objetivos, y los obstáculos que se encuentran en el camino. Ser transparentes con los obstáculos y las dificultades es tan importante como ser transparentes con los logros. Detectar errores ayuda a identificar las debilidades, lo que hace posible superarlos. Solo una empresa que identifica plenamente sus errores y dificultades es capaz de mejorar su rendimiento.

ANEXOS



ANEXO 1. PASOS PARA IMPLEMENTAR GC EN LAS EMPRESAS DE AP&S

Hay dos momentos en los cuales las empresas públicas de AP&S deciden implementar los principios de gobernabilidad corporativa. Uno es cuando deciden convocar la participación de la empresa privada para que invierta en la empresa, y usan a la gobernabilidad corporativa para mejorar sus indicadores y convertirse en una empresa atractiva. El otro momento en que se decide aplicar gobernabilidad corporativa es más integral y principista, y considera la aplicación de gobernabilidad corporativa como un camino para lograr una mejor administración de la empresa pública. En este segundo caso no se trata de una estrategia para lograr la participación de la empresa privada, sino simplemente para mejorar el servicio que se presta y la eficiencia de la empresa, lo cual se manifiesta en los indicadores de medición. A continuación se presentan los pasos generales que se deben tomar en la aplicación de un plan de gobernabilidad corporativa.

PASO 1: HACER UN DIAGNÓSTICO	
Diagnóstico de la posible eficacia de la reforma	Usando el marco teórico del Reporte del Banco Mundial 2017, analizar los niveles de compromiso, cooperación y colaboración dentro del sector y específicamente en la empresa de AP&S.
Diagnóstico de los vacíos administrativos	Usando la tabla desarrollada por la OCDE identificar los vacíos administrativos existentes en el sector, que va a tener que enfrentar la empresa.
Diagnóstico de gobernabilidad corporativa	Usando el marco teórico desarrollado por los técnicos del Banco Mundial usados en esta Guía, se puede analizar la situación de los cinco componentes de GC.
PASO 2: EVALUAR EL CONTEXTO	
Identificar las oportunidades que se pueden aprovechar basadas en fortalezas de la propia empresa. Es igualmente importante identificar los espacios de mayor riesgo, al igual que a los aliados a la reforma, quienes pueden estar dentro o fuera de la empresa de agua. Los opositores no deben ser obviados. Una reforma de gobernabilidad puede fracasar si no se analiza cómo enfrentar a los opositores a la reforma.	
PASO 3: PRIORIZAR Y ESTABLECER UNA VISIÓN	
La visión a largo plazo para la reforma de gobernabilidad debe abarcar todos los aspectos que quieren ser mejorados, pero debe identificar también las áreas prioritarias con las que la empresa va a comenzar.	
PASO 4: DISEÑAR UN PLAN	
Se identifican los mejores mecanismos o herramientas de intervención. La empresa puede inspirarse en casos exitosos de otras empresas, pero siempre teniendo en cuenta que cada empresa tiene sus propias particularidades. Se debe revisar si hay herramientas o mecanismos que están siendo aplicadas por la empresa y que podrían funcionar si son mejorados. El proceso de diseño de las herramientas debe involucrar a todo el personal.	

PASO 5: IMPLEMENTAR EL PLAN DE GOBERNABILIDAD CORPORATIVA

Es clave construir una “coalición” para la Implementación de la reforma (actores, presupuestos, calendario). La reforma debe lanzarse con el mayor apoyo posible y dentro de una estrategia de comunicación. Todos los mensajes opuestos a la reforma deben haber sido trabajados anteriormente a lanzar la reforma de gobernabilidad.

PASO 6: REEVALUAR Y ADAPTAR

No hay ninguna estrategia que funcione exactamente como fue planeada originalmente. Toda estrategia enfrenta problemas y encuentra obstáculos imprevistos, o causa reacciones que no fueron anticipadas. Por eso, reevaluar la estrategia y reevaluar los mecanismos mismos es indispensable. Los resultados de la reforma deben ser medidos con rigurosidad. Las herramientas más exitosas deben replicarse o adaptarse a otras áreas dentro de la empresa.

ANEXO 2. TABLA RESUMEN DE MECANISMOS DE GC EN CADA COMPONENTE

Esta sección presenta un listado que puede ser útil para las empresas de agua que estén interesadas en investigar acerca de mecanismos para ser aplicados por ellas.

Mecanismos de gobernabilidad corporativa	
COMPONENTE 1: PROPIEDAD Y MARCO LEGAL ROL DEL REGULADOR	
Contar con una clara definición de la Propiedad de la empresa y medir el conocimiento que los usuarios tienen sobre el régimen de propiedad de la empresa	Un caso es San Pedro Sula (Honduras), en donde hay una concesión claramente determinada por 30 años. Otro caso es el de las concesiones en Chile, que son dadas por tiempo indeterminado, lo que crea una situación más parecida a una privatización.
Poner a los usuarios como propietarios de la empresa	Caso Puerto Cortés (Honduras), en donde ha habido un proceso progresivo de venta de la entrega de la propiedad de la empresa a organizaciones sociales y comunitarias.
Establecimiento de un mapa de roles definidos dentro del sector y dentro de la empresa	Los roles de todos los actores dentro del sector se definen claramente y son comunicados a todas las partes interesadas para evitar la duplicación de tareas y mandatos entre las instituciones. En América Latina, los arreglos de gobernanza que presiden la asignación <i>de jure</i> o <i>de facto</i> de estas funciones varían mucho de un país a otro, incluyendo el papel específico del regulador.
Contar con un regulador independiente	El regulador debe ser independiente, autónomo financiera y administrativamente, y contar con la capacidad para promover competencia dentro del sector.
COMPONENTE 2: DIRECTORIO Y GERENTE GENERAL	
Procesos claros para candidatear y seleccionar a miembros de la Junta Directiva	Los criterios para que alguien pueda postular al cargo de director(a) y al de gerente general deben ser establecidos desde antes de abrir el proceso de concurso para evitar nombramientos con nombre propio.
Asegurar transparencia en el proceso de selección del gerente general de la empresa de AP&S	Se crean mecanismos que transparentan el proceso de concurso de candidatos a ser miembros del Directorio y a ser gerente/a general. Existen procesos de veto abiertos. Se establecen procesos de cuarentena posterior al cargo, y de cuarentena anterior a asumir un cargo cuando haya habido vinculaciones empresariales que motiven conflicto de interés.
Mecanismos para controlar la intervención política	Los Directorios deben contar con mecanismos para evitar que una decisión en Directorio puede darse dentro de un conflicto de interés político o puede estar orientado a apoyar a un partido político.

Rendición de cuentas en proceso de toma de decisiones de la Junta y CEO	Existencia de protocolos de procesos deliberativos para la toma de decisiones. El proceso de toma de decisiones debe ser grupal. Cada uno de los votos de los directores para la toma de decisiones en cada reunión de Directorio deben quedar registrados y sustentados voto por voto. No debe haber votos secretos.
Procesos de evaluación del director general y de la Junta directiva	Los Directorios deben ser evaluados grupalmente y también de manera independiente de acuerdo a criterios establecidos con anterioridad: asistencia, participación en los procesos deliberativos, visitas a las plantas de la empresa, promoción de información, etc. Lo mismo aplica para los gerentes generales.

COMPONENTE 3: GESTIÓN DE LA EMPRESA Y MANEJO DE PERSONAL

Procesos claros para seleccionar y contratar personal de la empresa de servicios públicos en base a méritos	Los procesos de selección del personal deben estar claramente establecidos. Las plazas en las empresas deben estar establecidas claramente de acuerdo a las necesidades de la empresa.
Transparencia en la distribución de puestos, salarios, ascensos, beneficios e incentivos del personal	Habiéndose establecido con claridad el esquema de personal de la empresa, se debe establecer el rango de salarios para cada puesto de acuerdo a niveles educativos y de experiencia laboral. Debe haber transparencia acerca de quién ocupa cada puesto y basado en qué experiencia y preparación se le otorga esa plaza. La distribución de incentivos debe ocurrir solo cuando haya habido procesos preestablecidos de concurso para incentivos.
Evaluación del rendimiento del personal	El personal debe ser evaluado regularmente, incluso si es que las normas legales impiden los despidos. Las evaluaciones no son solo coercitivas, sino también mecanismos de promoción y de reconocimiento. Deben darse evaluaciones grupales e individuales.
Consideraciones de género y minorías	El sector agua ha sido por largo tiempo un sector predominantemente masculino. Pero la participación de las mujeres en las funciones gerenciales ya ha causado grandes mejoras en las empresas. Las empresas deben analizar cómo promover la participación de mujeres y de grupos minoritarios y de personas con discapacidad.

COMPONENTE 4: TRANSPARENCIA Y ACCESO A INFORMACIÓN

Auditorías financieras independientes	Las empresas deben contar con auditorías internas y externas independientes con el fin de poder detectar problemas oportunamente. Los resultados de las auditorías deben ser públicos.
Información amigable y actualizada compartida con la ciudadanía	En este rubro es central la calidad de los sitios web de las empresas. Las páginas web de las empresas deben brindar información clara sobre la tarifa, cobertura y calidad de agua, cortes, etc. También deben brindar información sobre contratos, postores, y el rendimiento de la empresa. Los proyectos de la empresa deben estar claramente explicados en la página web. Pero se debe tener en cuenta que no todos los usuarios tienen acceso a Internet. Siempre considerar a las minorías cuando se trate de procesos de comunicación.

Participación de las partes interesadas en la toma de decisiones	Las empresas pueden crear mecanismos para escuchar las demandas de la ciudadanía antes de tomar decisiones. En ese nivel básico, la voz de la ciudadanía no es vinculante de las decisiones que se toman. En un nivel más avanzado, las empresas pueden tener mecanismos no solo para darle voz a la ciudadanía sino también voto. Una manera institucionalizada de hacerlo es haciendo que haya representación de los usuarios en los Directorios.
Usuarios de agua están integrados en la Junta	En esos casos, los procesos de elección de los representantes de los usuarios deben ser claros y asegurar una representación legítima. Un representante de los usuarios elegido a dedo puede ser contraproducente y conflictivo. También deben existir mecanismos por los cuales los representantes de la ciudadanía puedan recoger y llevar la voz de la ciudadanía sobre los temas que se discuten o votan en Directorio.
Evaluaciones hechas por usuarios de agua	Se pueden usar mecanismos de evaluación ciudadana tales como las Tarjetas Comunitarias de Calificación (a nivel local) o las Encuestas Ciudadanas de Calificación (a nivel nacional). En el primer caso, son los usuarios los que le dan un puntaje a cada uno de los indicadores de la empresa, idealmente basados en monitoreo de evidencia. En el segundo caso, se trata de hacer evaluaciones comparativas usando muestras nacionales basadas en la percepción de los usuarios.
Participación de los usuarios en el monitoreo de los proyectos	Se pueden diseñar procedimientos por los cuales representantes de los usuarios de agua monitorean los proyectos de infraestructura, y el cumplimiento de los contratos. Esos mecanismos pueden ser efectivos no solo para contar con más personas sino para poner mayor presión en los contratistas para que cumplan sus contratos. Debe haber mecanismos que prevengan la colusión.
Transparencia en la medición y subsidios a los pobres	La transparencia en la entrega de subsidios es crucial como parte de las políticas de transparencia. Debe haber criterios claros para la entrega de subsidios para la tarifa, y deben poderse corroborar con facilidad por auditores independientes.
Instancias suprainstitucionales para la resolución de conflictos	Hay institucionales nacionales, como las Defensorías del Pueblo, que cumplen este rol. Pero también hay instancias internacionales o regionales, como El Tribunal Latinoamericano del Agua.

COMPONENTE 5: ORIENTACIÓN HACIA EL RENDIMIENTO

Establecimiento de objetivos claros a corto, mediano y largo plazo	Las empresas deben tener objetivos claros compartidos por todos dentro de la empresa y con la comunidad. Todos deben saber en una comunidad cuáles son los objetivos de agua y saneamiento de todos.
Instrumentos para evaluar y hacer cumplir los objetivos	Las empresas deben contar con herramientas para monitorear el cumplimiento de sus objetivos y el avance de sus indicadores. Idealmente, las empresas deben tener plataformas internas de monitoreo que sigan los indicadores de plataformas como las de IBNET.
Independencia de las autoridades que evalúan el rendimiento de la utilidad	Es importante contar con auditores internos y externos independientes. Las empresas deben poder compartir abiertamente los resultados de las auditorías que se le realicen.
Plataformas de evaluación comparativa	Es recomendable que las empresas participen en plataformas de comparación de rendimientos, como lo es el IBNET del Banco Mundial.

ANEXO 3. IMPACTO DE LA GOBERNABILIDAD CORPORATIVA

La aplicación de gobernabilidad corporativa en las empresas de agua no solo imprime principios éticos empresariales que crean mayor credibilidad de la empresa ante la ciudadanía, sino que genera un impacto positivo en la mejora en el rendimiento de las empresas de agua generando más altos rangos de crecimiento. La aplicación de mecanismos de gobernabilidad corporativa está estrechamente vinculada a una gestión que se orienta hacia el rendimiento y los resultados y que busca un mayor profesionalismo en su personal, los cual también produce mejores indicadores de rendimiento de las empresas.

Para entender mejor la relación entre la gobernabilidad corporativa y el rendimiento de la empresa, el estudio del Banco Mundial del 2013 hizo un análisis el impacto de cada uno de los componentes de manera desagregada, encontrando los resultados que se exponen a continuación.

IMPACTO DEL MARCO LEGAL Y DE UN REGULADOR AUTÓNOMO

Para poder calificar el nivel de las empresas de acuerdo a este componente, se estableció una tabla en la que se le entregó más puntaje a las empresas de agua que contaran con reguladores independientes. Los niveles de independencia se establecían de acuerdo a niveles de autonomía administrativa y política del ejecutivo. También se le entregaba mayor puntaje a las empresas que contaran con un sistema tributario transparente, siendo que el nivel óptimo debía entregarse a las empresas de agua que tuvieran las mismas obligaciones tributarias que una empresa privada. En cuanto a los niveles de propiedad, se consideró que el mayor puntaje debía entregarse a las empresas que estaban listadas públicamente, porque ello implicaba que tenían que cumplir con normas estrictas de gobernabilidad corporativa. Al medir el impacto del uso de esos parámetros se encontró que la empresa tenía menores pérdidas en la distribución de agua y mejor productividad laboral. Pero al mismo tiempo se observaron tarifas más altas y menor cobertura.

IMPACTO DE CONTAR CON UN DIRECTORIO ADECUADO Y UN GERENTE GENERAL CAPACITADO

En este caso era mejor calificada aquella empresa que lograba separar la intervención política a la hora de elegir al Directorio y al gerente general de la empresa de agua. Eso se observaba cuando existían criterios específicos para la selección de los miembros del Directorio. Los que nombraban a los miembros del Directorio usando criterios políticos obtenían puntaje más bajo. Se observó que este era uno de los aspectos en el

que se distingue más fácilmente a una empresa del Estado de una empresa privada o con participación privada. Como en las empresas privadas el objetivo central es generar ganancias, el proceso de conseguir al gerente general más adecuado se hace normalmente siguiendo procesos muy exigentes que garantizan que se está eligiendo a la persona más adecuada para el cargo. Por lo común, el concurso se lleva a cabo por intermedio de agencias de recursos humanos, enfatizando en el perfil solicitado la capacidad y experiencia en el rubro. En el estudio del Banco Mundial, se adjudicaba mayor puntaje a las empresas estatales que contaban con mecanismos para contrarrestar la influencia política en la designación del gerente general. Pero pocas eran las empresas que contaban con mecanismos preestablecidos para elegir al gerente.

Otro elemento valioso es la existencia de mecanismos y niveles de evaluación dirigido al Directorio y del gerente. En las empresas privadas, el monto de las ganancias de la empresa es el elemento central a la hora de evaluar el rendimiento del Directorio o del gerente general. Pero en el caso de las empresas públicas de agua y saneamiento de la región, pocas han declarado contar con algún mecanismo de evaluación de estas dos instancias.

Sin embargo, los procesos de evaluación impactan en el rendimiento general de las empresas. Los resultados del estudio mostraban que a mayor transparencia y rendición de cuenta en la manera en que se eligen al Directorio y al gerente general, menores eran las pérdidas de distribución de agua y mayor la continuidad en el servicio de provisión de agua. Se encontraba que cuánto más calificado era el o la gerente general, mayor era la cobertura y menores eran las tarifas. Entretanto, la capacidad profesional del Directorio tenía un impacto más relacionado con la productividad del personal y con la efectividad en la instalación de medidores de agua individualizados. Sin embargo, también se observó que a mejores calificaciones del gerente general, las tarifas aumentaban. Eso puede explicarse en parte porque las tarifas son establecidas en base a criterios técnicos y de sostenibilidad del servicio, y no a criterios políticos o populistas.

IMPACTO DE CONTAR CON PERSONAL CAPACITADO

Para encontrar la relación entre gestión de personal y la mejora de indicadores de las empresas de agua, el estudio del Banco Mundial usó los siguientes indicadores: el nivel de educación del personal, el tipo de entrenamiento que recibe, y el nivel salarial. Uno de los elementos centrales en este componente es, sin duda, la manera cómo se selecciona el personal. Está demostrado que empresas e instituciones públicas con personal capacitado pueden obtener tan buenos rendimientos como una empresa privada. El personal puede potenciar el rendimiento de una empresa pública controlando los intereses políticos si es que cuentan con una burocracia organizada y meritocrática, en donde sientan que pueden ascender de acuerdo a sus logros.

Una observación interesante que se hizo era que el personal más capacitado estaba en las áreas de operaciones de las empresas de agua. El 37 % de los trabajadores contaba con las capacidades para sus puestos de trabajo; pero solo el 15 % poseía un grado universitario. En el treinta por ciento de las empresas estudiadas, ninguno de los gerentes de las empresas tenía grados universitarios. Al mismo tiempo, se observa que el 84% de los contratos fueron hecho bajo un régimen de estabilidad o convenios colectivos de trabajo, lo que hace muy difícil cambiar al personal que no es eficiente. Sin embargo, si se observó que hay entrenamiento a empleados y gerentes. Para los que no se pudo encontrar entrenamiento fue para los directores.

Se encontró también que hay dos razones principales que explican tanto el exceso del número de empleados en las empresas de agua como la contratación de personal que no cumple con los requisitos del cargo que asumen:

- 1) cuando se dan contrataciones políticas; y
- 2) cuando se contrata bajo presión de los sindicatos de trabajadores.

En cuanto a la existencia de sistemas de incentivos, se encontró que lo que existe en la región es pago de beneficios adicionales calculados en base a los años de servicio dentro de la empresa. Muy pocas empresas, tales como San Pedro Sula en Honduras, EPM de Colombia y Aguas de Saltillo en México, generan incentivos basados en el rendimiento profesional o el logro de objetivos.

En este caso se encontró para el sector agua que una mejor gestión de personal está vinculada a una mayor productividad, a menores pérdidas en la distribución de agua, a mayor continuidad en el servicio de agua, a mayor cobertura en desagüe, y a mayor uso de medidores individuales de agua.

IMPACTO DE LA TRANSPARENCIA Y DEL ACCESO A INFORMACIÓN

Para analizar el impacto de la transparencia se hizo un índice que analizó los distintos niveles en que las compañías compartían su información financiera y no-financiera, y el nivel de acceso de los ciudadanos para participar en los procesos de tomas de decisiones. También cuando se calificaba a las empresas se daba más valor a las empresas que se sometían a auditorías independientes. El resultado fue que cuando las empresas eran más transparentes, y sus estándares de acceso a información más altos, se obtenían mejores niveles de cobertura y menores tarifas. En el caso de agua —más claramente que en el sector electricidad—, a mayor transparencia había mayor eficiencia. La transparencia y la participación ciudadana en las empresas de agua también se observaba asociada a menores niveles de pérdida de agua o a menos agua que se distribuye pero que se pierde en el camino o que nunca es pagada. Aún más

importante, la transparencia y la participación ciudadana se manifestaba asociada de mejores grados de potabilidad del agua, a más cobertura y a mayor uso de medidores individuales. Lamentablemente, como mostraba un estudio del Banco Mundial del 2009¹⁶ sobre las empresas públicas de la región agregadas por países, se encontraba que la mayoría de las empresas públicas de agua y electricidad solo cumplían con los mínimos estándares de transparencia y acceso a la información. Ninguna de las empresas examinadas entonces alcanzaba los criterios deseables en estos dos aspectos.

Pero la transparencia no se debe limitar a la forma en que las empresas de agua comparten información con la ciudadanía. Las empresas de agua también deben ser transparentes dentro de la propia empresa, contando con mecanismos que faciliten que todos sus empleados cuenten con la misma información y oportunamente; y las empresas deben asimismo compartir información con los inversionistas, sean estos públicos o privados. El acceso a la información y la calidad de la información que se comparte son aspectos fundamentales.

La rendición de cuentas o *accountability* —como es conocido por su denominación en inglés— se promueve por medio de la ética y valores incorporadas en la cultura organizacional, a través de la revelación de información oportuna, completa y disponible a los grupos de interés y al mercado en general, y a través de mecanismos de participación ciudadana y la revelación de conflictos de interés.

IMPACTO DE UNA GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS

Para analizar el impacto de este componente se analizó la existencia de mecanismos internos o externos que evaluaran el rendimiento de la empresa. Como se esperaba, la aplicación de este componente está altamente relacionado con mejor productividad laboral, y con menores pérdidas en la distribución de agua y a mejores índices de cobertura.

IMPACTO AGREGADO DE LOS COMPONENTES DE GOBERNABILIDAD CORPORATIVA

Cuando en lugar de efectuar un análisis desagregado de los componentes el análisis se hacía de manera agregada, se notaba una mayor cobertura, mejor calidad del agua, menores volúmenes de pérdidas de agua no cobrada o perdida durante el proceso de distribución, y mayor productividad del personal. La evidencia mostraba que el impacto agregado de los componentes de gobernabilidad corporativa tiene una correlación con la continuidad del servicio, con la productividad del personal, con el uso de medidores individualizados, con mayor cobertura de saneamiento; y que está correlacionado negativamente con las tarifas.

16 “Governance in State-Owned Enterprises: The cases of Water and Electricity in Latin America and the Caribbean”. Autores: Luis Alberto Andrés, José Luis Guasch y Sebastián López Azumendi.

El estudio reflejaba que, aunque los modelos de gobernabilidad corporativa en general eran muy variados en la región, la gobernabilidad corporativa en las empresas de agua tenía un impacto positivo. El trabajo resaltaba la necesidad de prevenir la intervención política en la toma de decisiones de las empresas de agua, crear mecanismos de promoción de mayor rendimiento, y someter a las empresas al escrutinio ciudadano.

Los resultados indicaban también que a las empresas públicas sí les es posible beneficiarse de la burocracia del Estado para ser más eficientes, y que no necesariamente replicar a las empresas privadas es la solución recomendada. Imitar el modo en que se gestiona la empresa puede traer buenos resultados, pero en algunos casos puede significar la consolidación de la corrupción y la ausencia de rendición de cuentas a los ciudadanos, con la consecuente ausencia de controles y la persistencia de intereses particulares interviniendo sobre el interés social.

Lista de Recuadros

- Recuadro 1: El reto de coordinar responsabilidades dentro del sector: el caso Brasil.
- Recuadro 2: El servicio municipal de agua y saneamiento: el caso de Colombia.
- Recuadro 3: Municipalización del servicio de agua y saneamiento: el caso Honduras.
- Recuadro 4: La provisión del agua en mano de empresas privadas: el caso de Chile.
- Recuadro 5: Participación de los usuarios en la propiedad de la empresa: el caso Puerto Cortés, Honduras.
- Recuadro 6: Empresa público-privada de provisión de agua y saneamiento: los casos de Saltillo, México y de Sao Paulo, Brasil.
- Recuadro 7: Una empresa municipal de agua y saneamiento: el caso de Medellín, Colombia.
- Recuadro 8: Las ganancias y régimen tributario de empresas de agua: el caso de Chile.
- Recuadro 9: Medidas para proveer un regulador independiente: el caso del Perú.
- Recuadro 10: Mecanismos para promover independencia administrativa del regulador: el caso de ERAS, Argentina.
- Recuadro 11: Promoviendo voces independientes en el Directorio: el caso de Chile.
- Recuadro 12: Un regulador exigiendo transparencia por ley: el Caso de la CRA, el regulador de Colombia.
- Recuadro 13: Mecanismos para enfrentar la interferencia política en la toma de decisiones: el caso de EPM, Colombia.
- Recuadro 14: Previniendo conflicto de interés: caso EPM, Colombia.
- Recuadro 15: Evaluación de Juntas Directivas de empresas promovido por la Superintendencia de Valores y Seguros: caso Chile.
- Recuadro 16: Diversidad de género en empresas de agua: los casos de San Pedro Sula Honduras, la legislación de la Superintendencia de Valores de Chile, y la Agenda Azul de Mujeres de México.
- Recuadro 17: Ejemplo de dos códigos de ética en empresas de agua de la región: San Pedro Sula (Honduras) y EPM, Medellín (Colombia).
- Recuadro 18: Capacitación, evaluación e incentivos para el personal de la empresa: el caso de Aguas de San Pedro Sula, Honduras.
- Recuadro 19: Representación de los usuarios en los Directorios: el caso del CONAGUA, México.
- Recuadro 20: Participación de los usuarios en el diseño de políticas y programas y en la evaluación y monitoreo: el caso de Honduras.
- Recuadro 21: Participación de usuarios en el financiamiento, ejecución, monitoreo de proyectos de agua: el caso Santa Rosa de Copán, Honduras.

- Recuadro 22: Sistema de quejas y reclamos con procesamiento de información anual: el caso EPM, Colombia.
- Recuadro 23: Análisis de una empresa de agua hecho por una organización de la sociedad civil: El caso “Medellín cómo Vamos” (Colombia).
- Recuadro 24: Compromisos institucionales con la transparencia financiera: el caso EPM, Colombia.
- Recuadro 25: El caso de anulación de una concesión por irregularidades: El papel de la Secretaría de la Transparencia de Colombia en el proceso de seguimiento de la sanción.
- Recuadro 26: Una página web transparente y amigable: el caso de EPM, Colombia.
- Recuadro 27: La importancia de una buena comunicación: el caso EPMAPS, Quito, Ecuador.
- Recuadro 28: Dos ejemplos de proyectos de Responsabilidad Social Empresarial: (1) El Museo del Agua. EPM, Medellín, Colombia; (2) Reforestación del Bosque del Merendón. Aguas de San Pedro Sula, Honduras.
- Recuadro 29: Participación Ciudadana en el Sector AP&S.
- Recuadro 30: Los 10 atributos de una empresa de AP&S gestionada eficientemente (Desarrollado por WaterEUM.org - EE. UU.).
- Recuadro 31: Establecimiento de objetivos y seguimiento: el caso de México.
- Recuadro 32: IBNET: La plataforma del Banco Mundial de comparaciones entre empresas de AP&S.
- Recuadro 33: El Tribunal Latinoamericano del Agua: una instancia de justicia supranacional para el sector.

Lista de Tablas



- Tabla 1: Marco de gobernabilidad de la OCDE: Los vacíos principales de coordinación en el sector agua y saneamiento.
- Tabla 2: Marco analítico de gobernabilidad corporativa en empresas públicas de agua.
- Tabla 3: Estructura Accionarial de Aguas de Puerto Cortés, Honduras.

REFERENCIAS

- Agarwal, Sanjay; Van Wicklin, Warren A., III.** (2012). How, When and Why to Use Demand-Side Governance Approaches in Projects. World Bank, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/13064> License: CC BY 3.0 IGO.
- Akhmouch, A, Clavreul, D** (2014). “OECD Inventory: Existing Tools, Practices and Guidelines to Foster Governance in the Water Sector”. (OECD).
- Akhmouch, A.** (2012). “Water Governance in Latin America and the Caribbean”. OECD (OECD Regio, Vol. 4). OECD Publishing. <http://doi.org/10.1787/5k9crzqk3ttj-en>
- Andrés L, Luis Guasch, Haven T, Foster Vivien.** (2010) “El Impacto de la participación del sector privado en infraestructura. Luces y Sombras en el camino Hacia Adelante”. Washington DC. Banco Mundial
- Andrés, L. A., Guasch, J. L., & López Azumendi, S.** (2011). “Governance in state-owned enterprises revisited. The cases of water and electricity in Latin America and the Caribbean”. Policy Research Working Paper #5747. (English) Washington DC. World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/757311468046775569/Governance-in-state-owned-enterprises-revisited-the-cases-of-water-and-electricity-in-Latin-America-and-the-Caribbean>
- Andrés, L. A., Schwartz, J., & Guasch, J. L.** (2013). “Uncovering the drivers of utility performance: lessons from Latin America and the Caribbean on the role of the private sector, regulation, and governance in the power, water, and telecommunication sectors”. Directions in Development-Infrastructure. Washington, DC: World Bank. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/15774?locale-attribute=en>
- Asís, M. G. De, Leary, D. O., Ljung, P., & Butterworth, J.** (2009). “Improving Transparency, integrity, and accountability in water supply and sanitation: action, learning, experiences.” Washington, D.C.: The World Bank Institute. <http://gsdrc.org/document-library/improving-transparency-integrity-and-accountability-in-water-supply-and-sanitation-action-learning-experiences/>
- Cruz Vieyra J., Dasses, N. Editores,** (2012). “Gobierno Abierto y Transparencia Focalizada. Tendencias y Desafíos para América Latina y el Caribe”. Washington DC. Inter-American Development Bank
- Cuéllar Boada, F. H.** (2011). “El Gobierno Corporativo en empresas de Agua y Saneamiento”. Nota Técnica # 6. Washington DC. Banco Inter-Americano de Desarrollo.

Danilenko, Alexander; van den Berg, Caroline; Macheve, Berta; Moffitt, L. Joe. 2014. The IBNET Water Supply and Sanitation Blue Book 2014: The International Benchmarking Network for Water and Sanitation Utilities Databook. World Bank Group, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/19811>
License: CC BY 3.0 IGO.

Fitch Rating, 2008. “Water and Sewer Revenue Bond Rating Guidelines”.

IFC, 2010. “Guía Práctica de Gobierno Corporativo Experiencias del Círculo de Empresas de la Mesa Redonda Latinoamericana”.

OECD 2012. “Water Governance in Latin America and the Caribbean: A multi-level Approach”.

OECD 2015, “The Principles of Corporate Governance”.

OECD 2015. “Stakeholder Engagement and the Water Agenda” in “Stakeholders Engagement for Inclusive Water Governance, OECD Publishing.

OECD, 2011. “Water Governance in OECD countries: A multi-level Approach”

OECD, 2015. “Recommendation of the Council on Water Governance”

OECD, 2015. “The Governance of Water Regulators”. OECD Studies on Water. OECD Publishing, Paris.

OECD. (2015a). “Stakeholders engagement for inclusive water governance”. Paris: OECD Publishing. <http://doi.org/http://dx.doi.org/10.1787/9789264231122-en>

OECD. (2015b). “The governance of water regulators”. Paris: OECD Publishing. <http://doi.org/http://dx.doi.org/10.1787/9789264231092-en>

Simpson, R., Ginneken, M. Van, & Muller, M. (2008). “Consumers count: How water and sanitation utilities can become more accountable to their users”. The Water Sector Board Practitioner Notes (P-Notes), June (15), 4. Washington DC. World Bank.

Teodoro, M. P., & Whisenant, T. E. (2013). “Water utility executive leadership, Part 1: who our CEOs are”. Water Research Foundation. *Journal Awwa*, 105(12), 22-30. <http://mannyteodoro.com/wp-content/uploads/2014/03/MTeodoro-TWhisenant-WUEL-Part-I-JAWWA2013.pdf>

UNDP, (2011). “Fighting Corruption in the Water Sector. Methods, Tools and Good Practices”.

UNDP, (2012). “Training Module: Water Integrity in Latin America and The Caribbean”.

WaterEUN. (2017). “Ten attributes of effectively managed water sector utilities”.
Recuperado a partir de www.watereum.org/resources/interactive-primer/ten-attributes/

World Bank. (2017). “World Development Report: Governance and the Law”. Overview.
Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development. The World
Bank. <http://doi.org/10.1596/978-1-4648-0950-7>

